



PERSPECTIVAS

SUPLEMENTO DE ANÁLISIS  
POLÍTICO, NO. 52

FEBRERO 2011

# El gobierno y la cooperación: una relación difícil

## Una relación tensa pero obligada

Las relaciones entre los gobiernos y las agencias de cooperación internacional no siempre son fáciles, en realidad, pocas veces lo son. En Nicaragua la historia reciente de estas relaciones incluyen varios episodios de conflicto y tensión por los desacuerdos y las visiones encontradas que unos y otros tienen sobre el destino de los fondos.

El gobierno del presidente Ortega se ha caracterizado desde el inicio por mantener una relación tensa con los donantes, especialmente en relación a aquellos programas destinados a apoyar a la democracia y la gobernabilidad del país. Los choques comenzaron bien temprano con los discursos del presidente calificando a la embajadora de Suecia como “diabla” y sus alusiones a la Unión Europea, más adelante siguió con la intención de controlar la cooperación al sector de las ONGs y tuvo un momento álgido poco después del fraude electoral del 2008, cuando diferentes gobiernos y agencias de cooperación externaron su preocupación por el rumbo de la democracia.

Como consecuencia, algunas agencias de cooperación han entrado en una conflictiva relación con el gobierno, en la cual se negocia con mucha tensión componentes que para otros países



**E**l reciente anuncio del retiro de Dinamarca como país cooperante con Nicaragua se suma a las anteriores partidas de Suecia y Alemania. Más allá de los argumentos oficiales, es evidente que existe un malestar instalado en la relación entre el gobierno y algunos actores de la cooperación.

El malestar se ha venido profundizando a lo largo del mandato Ortega y se ha caracterizado por una permanente y sorda tensión entre ambos, especialmente respecto a los programas de apoyo a la democracia y la gobernabilidad del país. La diferencia ahora es que la decisión del retiro danés está motivada por componentes que van más allá de la realidad nacional.



son normales y forman parte de los marcos de acción conjunta. Evidentemente, algunos de estos componentes como el apoyo a la gobernabilidad y la democracia atenta contra la intención controladora del gobierno.

Frente a esta situación, algunas agencias y países han optado por adelantar su salida de Nicaragua y buscar otros horizontes para colocar sus fondos, especialmente en el caso europeo que tienen como principal preocupación la situación de África. Pero estas decisiones tienen consecuencias graves considerando la alta dependencia del país respecto a los fondos de cooperación. Ahora, Dinamarca se agrega a la lista de quienes anticipan su retiro.

### Las razones del cierre de la cooperación danesa

La decisión anunciada por Dinamarca deja en claro que la razón del retiro se debe al rechazo del convenio de cooperación por parte del gobierno de Nicaragua, el cuál incluía apoyo a la sociedad civil y en particular apoyo al periodismo investigativo.

“La decisión sobre la salida adelantada de la Cooperación Danesa en Nicaragua se toma después de deliberaciones durante mucho tiempo con el Gobierno de Nicaragua, sobre un acuerdo que facilita la continuación del apoyo danés a la sociedad civil. El Gobierno nicaragüense ha expresado su objeción al apoyo danés para este objetivo. Es una decisión que el Gobierno de Nicaragua ha tomado. Afectará a otros

socios, lo cual yo lamento profundamente. Para Dinamarca es indispensable que podamos apoyar a la sociedad civil. Eso ya no es posible.”, dijo el Ministro de Cooperación danés, Soren Pind. A esto se suma la salida previa de Suecia, Alemania y Austria.

Pero la señal era clara, el gobierno no permitiría relaciones entre cooperación y sociedad civil que involucrara a organizaciones críticas. Para eso, se elaboraron nuevas directivas destinadas a aumentar la discrecionalidad del control gubernamental sobre las ONG. En el transcurso de 2010 y 2011 se ha hecho evidente que

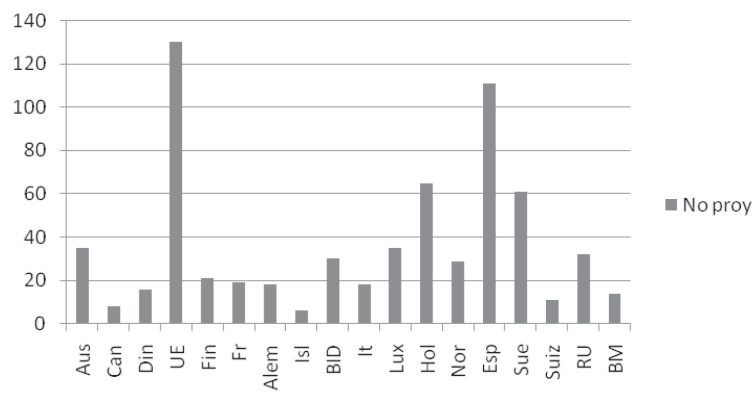
sin embargo generalmente se canalizaron bajo diversas formas de dialogo. Los cooperantes esperaban que la situación interna mejorara y que el cambio de gobierno generara nuevas condiciones para tratar problemas o para redefinir otros. Es decir, que dentro de un marco de acuerdo en las grandes líneas se generaran espacios para hacer propuestas, recomendaciones y nuevas políticas.

Con las pretensiones reeleccionistas de Ortega, el deterioro institucional, el gobierno paralelo y la discrecionalidad aportada por los fondos venezolanos, los cooperantes tradicionales no tienen ninguna posibilidad de esperar nuevas condiciones políticas. Por el contrario, en el horizonte turbio en que está el país respecto a las elecciones y el potencial de crisis que conlleva, los riesgos tienden a crecer. En este marco el desgaste y cansancio de ciertos cooperantes tradicionales es evidente.

El frente de la cooperación es heterogéneo. Los multilaterales financieros y las agencias del sistema de Naciones Unidas han mostrado la tendencia a adoptar un perfil bajo y rara vez toman la delantera en una controversia. Su comportamiento depende de condiciones que implican lentas y negociadas decisiones políticas tomadas por instancias superiores en el nivel internacional. Un caso diferente se presenta con las agencias bilaterales donde la percepción y sensibilidad de los gobiernos se expresa más directamente y les permite conservar

(cuadro 1)

#### Proyectos por país



la proximidad de las elecciones incrementa la necesidad de ampliar el margen de maniobra gubernamental. Con ello el gobierno pretende sacarse de encima la observación electoral y la crítica al retroceso democrático del país, lo que a su vez aumenta la susceptibilidad gubernamental con la cooperación. La partida de Dinamarca no hace más que confirmar esta situación.

### Un nuevo contexto nacional

En los gobiernos anteriores hubo diferentes episodios que mostraron las contradicciones de la relación con la cooperación,



autonomía política para tomar decisiones.

El contexto nacional ofrece sin duda motivos de inquietud y la cooperación en sus diversas modalidades ha realizado diferentes evaluaciones, particularmente para este año considerado de mucho movimiento político. Por lo demás, cada una de las agencias tiene peso distinto según proyectos y montos. (ver cuadro 1)

El número de proyectos ejecutados a lo largo de los diez a cinco años, según los países, se concentran en la UE, España, Holanda y Suecia, países que han tenido tensiones con el gobierno, con excepción de España. A nivel de montos la relación cambia. El acumulado muestra la proporción de los aportes. (ver cuadro 2)

Como se observa Dinamarca, Alemania y Suecia no pueden considerarse como aportes marginales y sin lugar a dudas, su partida tiene repercusiones para el país no solamente desde el punto de vista político, sino también económico. Pero los montos más significativos dependen de la UE, el BID y el BM. De estos tres sólo la UE ha tenido observaciones críticas.

Es evidente que en este marco el gobierno se prepara para un escenario en el que el país perdería progresivamente la cooperación bilateral mientras conserva la multilateral y la venezolana, de mantenerse en el poder. Un escenario fácil de controlar desde el gobierno y cerrado para la sociedad civil no oficialista.

### El enfoque oficial

La versión oficial sobre los desencuentros con la cooperación tiene niveles distintos. Por un lado, subrayan el buen entendimiento con los multilaterales y la incorporación de objetivos sociales en la relación con ellos. Es sabido que los multilaterales han soltado lastre desde la crisis argentina y la reciente crisis financiera mundial iniciada el 2009, pero no se ve una política económica distinta a los gobiernos anteriores, si ese es el punto.

En otro nivel se argumenta

de 20 años, aún no se ha hecho un análisis integral y reconocido sobre su impacto en el país. Existen pocos estudios que apuntan en esa dirección y se enfocan en sectores determinados. Pero si del lado de la cooperación hay mucho que analizar, también es cierto que no se le puede cargar toda la responsabilidad.

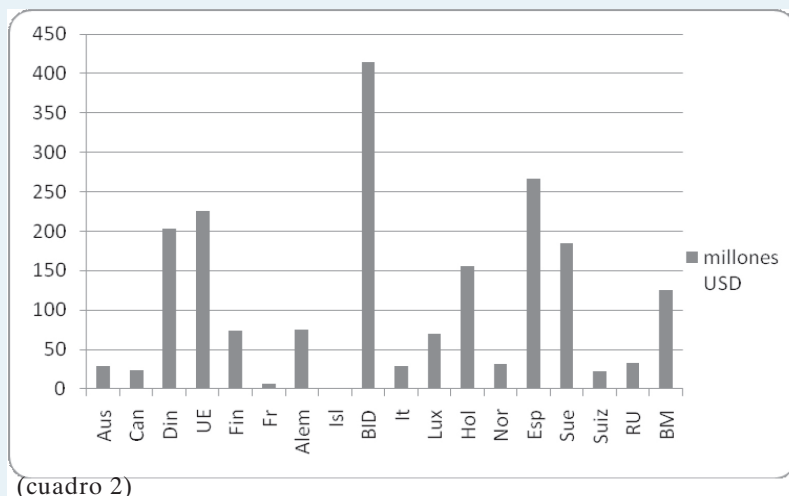
El proceso político, las grandes decisiones y sus consecuencias han sido la responsabilidad de los nacionales, particularmente de las elites económicas y los grupos de poder político, incluido el actual gobierno.

Si la pobreza no se redujo en las proporciones esperadas y en parte ello implica el bajo impacto de la cooperación, no es menos cierto que no hubo otra propuesta de modelo económico y aún no la hay. Al mismo tiempo que los costos por las crisis políticas y el conflicto por el reparto del poder económico

consumió todas las energías de las cúpulas políticas, particularmente desde el pacto Ortega-Alemania.

Así que la actual propuesta gubernamental de alineamiento para la cooperación no va más allá de la subordinación a la reorientación marginal de proyectos o su politización con sello oficial.

El enunciado oficial de que la cooperación llegue directamente al pueblo y a los sectores sociales en situación más crítica no implica ninguna propuesta de fondo en un país donde el asunto no pasa por un ajuste de la focalización de



(cuadro 2)

que la cooperación se ha politizado indebidamente y que la contradicción radica en que ésta no acepta un modelo de conducción nacional en la que debe subordinarse a las políticas gubernamentales. Además, señalan que la cooperación no tuvo éxito en reducir la pobreza por una excesiva dispersión y una condicionalidad no orientada a resultados concretos. Por ello plantean la necesidad de un nuevo modelo de diálogo y un esquema de coordinación que aumente la eficacia de la cooperación.

En realidad, pese a la importancia de la cooperación por más

proyectos con los niveles de pobreza masiva existentes.

En realidad, las grandes preguntas son: ¿qué tipo de país propone el gobierno?, ¿qué tipo de país debe apoyar la cooperación?, ¿al actual?, ¿con un politizado flotador social de proyectos, corrupción y descalabro institucional? El orden macroeconómico y los negocios no sustituyen a la calidad del modelo de país que se construye. Varios países latinoamericanos se afirmaron en esa vitrina aplaudida por los multilaterales, hasta que se rompió.

### Los dilemas de la cooperación

La cooperación ha invertido mucho en Centroamérica y en particular en Nicaragua. Las expectativas en torno a la modernización, la democracia y el avance social eran muy altas. Al cabo de los años, muchos proyectos, dinero y reuniones, los países de la región siguen en condición de estados frágiles; la pobreza no disminuyó significativamente y las condiciones políticas e institucionales tampoco han mejorado.

La intención reformista exigía una voluntad política y una dinámica de cambio que fuera dando señales verificables. A través del tiempo esta exigencia no se verificó en la dimensión ni en la fuerza requerida. Muy por el contrario, las elites conservadoras han mantenido su hegemonía.

En la realidad, lo que existe son estados frágiles con condiciones de gobernabilidad mínimas, que están imposibilitados de suscitar procesos de toma de decisión eficaces y ágiles, generar consensos amplios y legitimidad suficiente para movilizar energías y recursos.

La cooperación intento innovar con la declaración de París

en 1995 para reforzar las capacidades nacionales. Al cabo de un tiempo volvió a interrogarse nuevamente en París en 2007 sobre la eficacia de la ayuda, los estados frágiles y la gobernabilidad.

La cuestión de fondo no es como mejorar las capacidades institucionales de arriba hacia abajo, algo que luego se ha conocido como el síndrome Gorbachov. Es decir, el intento de reformar



y modernizar un estado podrido apoyándose sólo en ese estado y en las elites que lo gobiernan.

Se trata más estratégicamente, y como alternativa, de mejorar la infraestructura social e institucional. En otras palabras, una cierta capacidad de organización, colaboración y movilización social; una cierta capacidad del gobierno de suscitar acuerdos estratégicos, y del estado para hacerlos operacionales y ponerlos en práctica con éxito en condiciones democráticas.

Los puntos críticos para alcanzar estas capacidades son: la generación de masa crítica, los incentivos para la acción, los

procesos de toma de decisiones, el monitoreo social y la acción colectiva. Se trata de la calidad y el potencial de los procesos políticos y sociales internos. La cooperación no puede crearlos ni puede sustituirlos porque dependen de fuerzas internas, pero el aporte externo puede tanto ayudar como dañar. Esta es la delicada decisión estratégica de la cooperación externa en sus diversas variantes. Una decisión que no está exenta de desencuentros y conflictos como ocurre en la actualidad.

De hecho las recientes crisis en África y el Golfo, así como las que se presentaron en su momento en Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Haití y las que están por venir, muestran que la real politik puede funcionar algún tiempo, pero siempre el precio de ocultar el contenido de los procesos por la apariencia de estabilidad termina cobrando la factura.

La cooperación internacional estará siempre dividida y retrasada frente a situaciones que derivan en crisis, porque éstas tampoco se pueden evitar siempre, pero el diseño de modalidades de relación con los países ayuda a trabajar en ellas. No en vano opiniones del parlamento europeo y de algunas cancillerías se expresan ahora en el sentido de escuchar y trabajar con la diversidad de actores en los países, en particular con las organizaciones civiles independientes.

Sería demasiado optimista, a la luz de las recientes crisis de las dictaduras árabes, afirmar que la nueva ola de democratización viene sólo de las sociedades civiles, pero está claro que algunos modos de gobierno ya son obsoletos y que la relación con ellos debe cambiar, desde afuera y desde adentro. Nicaragua está en el centro de este problema.