



PERSPECTIVAS

SUPLEMENTO DE ANÁLISIS  
POLÍTICO, NO. 47

SEPTIEMBRE 2010

# Persona non grata

**E**ste principio de la convención de Viena tiene como objetivo asentar la autodeterminación de los Estados en su territorio, es decir ningún Estado puede imponerle a otro, una representación o funcionario que no sea aceptado. De allí que los embajadores deban presentar sus credenciales y estas deben ser aceptadas por el gobierno anfitrión.

Muchos incidentes entre gobiernos tienen una válvula de escape en la expulsión, bajo la fórmula de declarar persona non grata al embajador o representante de turno. Es una forma diplomática aunque extrema, dentro de las posibilidades disponibles, de demostrar malestar y protesta. Se trata entonces un principio establecido e internacionalmente aceptado.

Sin embargo antes de llegar a la declaración de persona non grata existen pasos intermedios. Se puede convocar al funcionario internacional para explicaciones, se puede expresar una protesta a sus superiores y en último recurso se puede pedir el retiro.

La historia de las relaciones internacionales está plagada de incidentes de esta naturaleza. Pero no por ello se torna banal. Estos incidentes tienen significación política y efectos tanto internos como externos, esto es la cuestión de fondo trascendente.

Muchos gobiernos son particularmente susceptibles en esta materia y proceden con ligereza. Les

**D**e acuerdo a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, artículo 9, un Estado puede “en cualquier momento, y sin tener que explicar su decisión” declarar a cualquier persona de un cuerpo diplomático persona non grata. Una persona así declarada es considerada inaceptable y normalmente es requerida por su país de origen para que regrese.



parece más grande el costo de prolongar una situación que genera debate que el de la sanción diplomática del funcionario que se hace eco de ella. Sin duda que los gobiernos han ejercido su derecho, esto no quiere

decir que siempre tengan razón y no puedan estar abusando de él.

Esto es evidente cuando gobiernos expulsan funcionarios encargados de realizar misiones sobre derechos humanos o se hacen presentes

en situaciones de crisis o conflicto interno. Esto no exime a dichos funcionarios del deber de prudencia y de veracidad, algo que después de todo debe verificarse.

Nicaragua tiene su propia historia de incidentes en esta materia en los últimos años, cuando la susceptibilidad de gobiernos se ha expresado bajo la forma de ataques a funcionarios externos.

Durante el gobierno de Alemán se hizo presión para que se retirara el director de COSUDE quien francamente le había criticado su amiguismo en materia de obras de reconstrucción post Mitch, según trascendió. También se amenazó a miembros de organizaciones civiles de expulsión a pesar de su nacionalidad nicaragüense y se blandió la misma amenaza cuando funcionarios internacionales mostraron su inquietud por la corrupción o por discrepancias en materia de políticas que se relacionaban con los recursos que aportaban.

En el gobierno actual se han registrado también incidentes de este tipo. El representante de la OEA y una funcionaria de UNICEF han sido declarados persona non grata. Por razones bien distintas, uno por recibir a Boschi. El caso Boschi es el de un italiano, nicaragüense nacionalizado a quien se le retiró la nacionalidad de manera arbitraria y evidentemente como represalia fue expulsado. El otro caso afecta a la funcionaria de UNICEF por dar datos que ponen en cuestión la versión oficial.

También se ha desplegado la amenaza en el pasado por la denuncia del fraude electoral en las municipales, que enturbiaron la relación

con la cooperación y en particular con la Unión Europea y con la embajadora sueca. Hacia el futuro la amenaza ya ha sido enarbolada por el presidente de facto del CSE, para quienes pretendan venir a realizar observación electoral. Pareciera que la susceptibilidad oficial va en aumento.

La razón para que esta situación



de señales de degradación radica en varios factores que aparentemente no tienen relación entre sí pero que coinciden sin embargo en configurar una situación nueva.

### Un diseño continuista conflictivo

La susceptibilidad oficial va en aumento por una razón de fondo, su diseño continuista difiere de

la de los gobiernos anteriores, en una cuestión fundamental. Hasta ahora los partidos exhibieron su legítima pretensión de continuar en el gobierno mediante el único recurso legal y legítimo existente: ganar las elecciones por medios permitidos. Esa pretensión en el caso del partido en el gobierno actual se mutó en una pretensión personal, que la ley prohíbe, como punta de lanza de una estructura de poder que necesita forzar la ley, controlar las elecciones y las instituciones.

Este proyecto es altamente conflictivo en el marco de la incipiente democracia y la debilidad institucional del país. El camino recorrido ha ido sembrando todo tipo de adefesios jurídicos, violaciones a la Constitución y despojos de las instituciones. Todo ello debe ser aceptado como hecho consumado en la lógica oficial y no puede entonces ser expuesto, debatido, revisado, lo que haría evidente su naturaleza, su debilidad y la necesidad de su reversión.

Este diseño requiere de un complemento indispensable: tapar hoyos, cerrar espacios, intimidar o disciplinar voces críticas o que simplemente difieran de la versión oficial. Más aun si éstas por estatus pueden generar

espacio para opiniones críticas.

Esto ha quedado en evidencia en el comportamiento del gobierno en relación al Fondo Común de la cooperación que financia organizaciones civiles nicaragüenses, cuando ha intentado controlarlo.

En paralelo el objetivo es de mas largo alcance, preparar condiciones para que la conflictividad que implica el proyecto continuista



ta no encuentre eco internacional, algo que probablemente se dará independientemente de las medidas preventivas, en las futuras elecciones presidenciales, si se llega a ellas.

Lo absurdo de la situación es que Nicaragua no tiene ningún conflicto con los países o agencias internacionales que han generado las sanciones o los exabruptos oficiales. Los conflictos están adentro, el problema radica en que el gobierno no desea que se expandan en la opinión internacional incidiendo en la opinión nacional. El gobierno opta todas las veces por romper el termómetro en vez de curar las causas de la fiebre.

### El flotador venezolano

Los desplantes oficiales no son expresión de audacia o de defensa de la dignidad nacional como se les suele presentar. Obedecen a una lógica inexorable de acotamiento del camino pedregoso hacia la permanencia del gobierno por cualquier medio. Pero los desplantes tendrían menos oxígeno sin el estímulo venezolano y los fondos que ha dejado en manos del gobierno, esto ha cambiado el equilibrio del gobierno con los actores externos presentes en el país.

En efecto, los fondos venezolanos son la principal fuente de financiamiento bilateral, desplazando a las agencias y cooperantes tradicionales. El flujo financiero venezolano representa el 17% del total de fondos oficiales ingresados al país en 2007, 36,9% en 2008 y pasó a 40,4% en 2009, según datos del banco central.

Por otra parte el país complementa en la actualidad esencialmente con fondos multilaterales,

(BM, BID, FMI). Tradicionalmente discretos en materia política, mientras se cumplan las condicionalidades y convenios. La cooperación bilateral muestra por su parte una tendencia al decrecimiento particularmente en materia de donaciones. De esta manera el gobierno tiene una situación mas holgada en materia de discrecionalidad financiera y política, lo que sustenta particularmente su agresividad con otros cooperantes y agencias con quienes pueda tener algún roce o deseo utilizarlas como chivo expiatorio, como en el caso de la funcionaria de UNICEF. No será de extrañar que haya otros en el futuro cercano.

La cuestión es que Nicaragua es estructuralmente dependiente de aportes financieros externos y por ello las relaciones internacio-

prioridad a Honduras, Nicaragua y Guatemala como los principales beneficiarios. En los años 2000 esta situación continuó con diferencias significativas entre estos tres países. Nicaragua ha sido y sigue siendo uno de los países con más asistencia relativa a su población (145 dólares per cápita en 2008) seguido de Honduras (76,2 USD) y Guatemala (40,9 dólares per cápita). Estos tres países representan el 77% de la cooperación internacional en la región.

Este acompañamiento persistente debe sin embargo ser diferenciado, bajo el paraguas de la cooperación internacional se encuentran diversos tipos de actores.

El hecho que haya una presencia masiva de la cooperación internacional en el país (más de 30 ventanillas para proyectos) generó una relación técnica y política compleja, dado que la cooperación interactuó en temas

estructurales. Los multilaterales incidieron fundamentalmente en las reformas económicas e institucionales lo que incluyó las privatizaciones, incluido el sector financiero. Los bilaterales lo hicieron en menor medida y se concentraron en la infraestructura social, la descentralización y el nivel local, aunque también apoyaron el reforzamiento institucional del Estado. En el ámbito de sociedad civil los bilaterales fueron preponderantes. Sin embargo pese a que se produjeron momentos críticos y conflictivos vinculados con las reformas económicas e institucionales, nunca se produjeron pedidos de expulsión de funcionarios, por ninguna fuerza política en el gobierno o en la oposición. La tónica

MULTILATERALES			BILATERALES			ALBA VENEZUELA		
2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
525.8	607.2	607.2	526.1	638.9	499.6	185	461	443

Fuente: BCN en millones de dólares. Incluye donaciones y préstamos

nales son un aspecto muy sensible de la política nacional en los últimos 30 años. De hecho un análisis más en profundidad está pendiente sobre el impacto de las diferentes modalidades de flujos de cooperación y de la nueva situación creada por el flujo venezolano que ésta fuera de los canales contables que existían para analizar la cooperación internacional hasta ahora.

### La cooperación internacional en la turbulencia

La cooperación internacional ha acompañado a Nicaragua en su tortuoso camino político. En los años 90 el final de la guerra y el creciente peso de situaciones humanitarias pusieron como



se mantuvo de esta manera con la excepción de Alemán y Ortega.

En la actualidad la división del trabajo de la cooperación internacional se mantiene en lo esencial, sin embargo la llegada de los fondos venezolanos ha generado una situación completamente nueva que analizaremos a fondo en otro momento.

Lo que importa destacar acá es que la cooperación en todas sus formas, son flujos financieros al servicio de una política, esta puede expresarse de diferentes formas pero ninguna de ellas borra este hecho esencial. Los multilaterales apoyaron reformas que condicionaron la política económica, los bilaterales tuvieron objetivos múltiples que apoyaron planes sociales, la democracia y la participación, la cooperación venezolana apoya un proyecto partidario personalizado. Todos suscitan a su modo exigencias de apropiación nacional, transparencia y debate sobre políticas y sus consecuencias. De allí que los multilaterales emitan señales sobre si el país es desde su punto de vista confiable, los bilaterales evalúan también esto y generan opinión sobre las condiciones políticas e institucionales. Los fondos venezolanos solo se guían por el control interno partidario y su subordinación a este.

De allí que las condiciones internas del país se reflejan inevitablemente en sus contrapartes externas. La turbulencia interna y la degradación institucional no pueden ser entonces ignoradas y son procesadas de diversas maneras. Sólo en caso de colapso interno se producen rupturas en la relación entre el país y sus contrapartes externas. Vale la pena reseñar como ha operado esta relación.

Entre 1990 y 1996 Nicaragua estuvo en estado de gracia por las dificultades de la democratización, la pacificación, los conflictos y la dificultad de operar reformas. La política central que guió la

cooperación era lograr la pacificación, las reformas y dejar un país estable y en democracia.

A partir de 1997 la evidencia indicó que sólo la pacificación se había logrado mientras que las reformas avanzaban conjuntamente con deterioro institucional, en la gobernabilidad y altos niveles de corrupción. El consenso en materia de política se convirtió en lecturas contradictorias de la realidad, en que unos ponían énfasis en el avance de las reformas mientras que otros señalaban los malos resultados en materia de pobreza, gobernabilidad y corrupción. De allí que los programas también se diferenciaran entre estas materias.

Lo sorprendente es que pese a todos los flujos financieros se mantuvieran, el huracán Mitch fue una buena razón pero no hubo ninguna más que exhibir. Todos los procesos estructurales con objetivos de mejora institucional y política se estancaron.

Esta fue la tendencia que se mantuvo hasta la llegada del gobierno Ortega, 20 años después y más de 9,000 millones de dólares, sin contar los nuevos flujos.

La relación política entre los diversos actores externos y los nacionales han implicado una buena dosis de vista gorda o de gesticulación diplomática, algo que podría documentarse sin ninguna dificultad a los largo de estos años. Esto no le ha hecho un favor al país. La razón ha sido la fragilidad de éste y el interés de la cooperación de no exhibir un fracaso. La esperanza de mejorar cuando maduraran los procesos y la eventualidad de una administración mejor que la anterior, era sin duda un estímulo junto con una sociedad civil cada vez más beligerante. Pero ello suponía la continuidad de condiciones políticas democráticas y la posibilidad de renovación política o al menos la protección de ellas. Esta

última condición es la que ahora ha entrado en crisis y la sociedad civil se ha resentido gravemente en el marco del proyecto político oficialista.

El margen de vista gorda por consiguiente ha disminuido radicalmente. Esto no es un problema de diplomacia es un dato objetivo que el fraude electoral en las municipales dejó expuesto y que se expresó en la tensa relación con la Unión Europea. Si esta tendencia continúa las fricciones también aumentarán y habrá que sincerarse políticamente, aunque se haga por vía diplomática o por línea abierta. El próximo año estará particularmente bien dotado en este sentido.

Sorprende que los análisis políticos en algunas agencias de la cooperación ignoren este estado de cosas y en particular agencias con proyectos de análisis de proyección política y de gobernabilidad como el PNUD. El análisis que realizaron hace algunos meses en esta materia se caracteriza por su inocuidad.

Cabe decir que en Honduras incurrieron en el mismo error poco tiempo antes de la caída de Zelaya a pesar que todas las alarmas estaban encendidas. Ello no le hace un favor a nadie y el cálculo es de muy corto plazo, si se piensa en algún tipo de beneficio que aporte algo a la situación.

En la cooperación internacional, en la academia y la investigación de campo se ha avanzado mucho en los análisis de los temas de gobernabilidad, situaciones de crisis y conflicto. Recientemente la OCDE realizó una conferencia internacional sobre estos temas y la fragilidad de los Estados. Sería benéfico que estos debates llegaran hasta aquí.

Lo único que no se puede declarar persona non grata es la propia realidad y ésta es la que sacude los hábitos y exige análisis realistas.