

# Nicaragua: Un duro despertar en el laboratorio de la eficacia de la ayuda

Nils-Sjard Schulz,  
Investigador asociado de FRIDE  
y consultor independiente

A menos de un año del Tercer Foro de la Eficacia de la Ayuda en Accra (Ghana), la puesta en práctica de la Declaración de París (DP)<sup>1</sup> en Nicaragua ha entrado en crisis por la negativa del nuevo gobierno Sandinista de proseguir en la coordinación constructiva con los donantes. Las perspectivas ante su forma de apropiación, con tendencias autoritarias, son preocupantes para los donantes implicados en el proceso de armonización y alineación en este país centroamericano, que hasta finales de 2006 fue un verdadero laboratorio de la coordinación. Se une a ello la salida de la cooperación sueca, precursora de la agenda de eficacia en Nicaragua, que dio lugar a respuestas despectivas por parte de la clase política de Managua. A partir de un análisis de la actitud del gobierno Sandinista y del significado de la retirada sueca, este texto aporta una serie de lecciones preliminares que, con la mirada puesta en Accra, invitan a reconsiderar y reconstruir algunos credos de la agenda de la eficacia de la ayuda.

## El gobierno de Ortega: ¿Apropiación contraproducente?

Tras los primeros once meses de presidencia del Sandinista Daniel Ortega, el proceso de armonización y alineamiento en Nicaragua está padeciendo graves retrocesos que cuestionan la continuidad de los avances logrados durante la administración liberal de Enrique Bolaños (2002-2007). A partir de 2002, Nicaragua se transformó en un verdadero caso de prueba para la nueva agenda de desarrollo y acogió espacios piloto para la coordinación de los donantes y el liderazgo nacional, conceptos que posteriormente, en marzo de 2005, se plasmaron en los principios de la Declaración de París (DP).

Unos 30 meses después de la firma de la DP, el capítulo nicaragüense de la agenda de París ha entrado en una profunda crisis. En vez de consolidarse como un ejemplo exitoso, una progresiva demolición está deteriorando este laboratorio considerado como una prueba de que el nuevo tipo de relaciones más horizontales entre donantes y Gobierno no solamente es deseable, sino también viable y eficaz. La salida, el 10 de enero de 2007, del presidente Bolaños y del equipo responsable de la coordinación con los donantes, parece poner fin a una época de grandes esperanzas en el liderazgo y la apropiación del gobierno nicaragüense y, de paso, en los credos de la DP.

La agenda de la eficacia se ve enfrentada a la escasa viabilidad de la apropiación que plantea el actual gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSNL). El desafío principal reside en que su liderazgo se fundamenta sobre unos pilares poco coherentes con los ideales y valores implícitos de la armonización y el alineamiento.

\* El autor agradece los comentarios de compañeros de FRIDE y DARA

<sup>1</sup> Ver Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

## La Declaración de París

La Declaración de París impulsa una mayor eficacia y transparencia de la ayuda internacional a nivel de los receptores (países socios). Para ello, establece los siguientes compromisos:

**Apropiación:** El país socio ejerce un autoridad efectiva sobre sus políticas y estrategias de desarrollo (por ejemplo, Estrategias de Reducción de la Pobreza) y coordina las acciones de desarrollo con los donantes y otros actores.

**Alineamiento:** Los donantes basan su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos reforzados y reformados, en su caso (por ejemplo, gestión de finanzas públicas y marcos de resultados).

**Armonización:** Los donantes armonizan sus acciones (por ejemplo disposiciones, nuevas modalidades y misiones) y buscan una mayor complementariedad y división del trabajo para reducir la carga administrativa y la duplicación de esfuerzos.

Estos conceptos, que se miden a través de 12 indicadores, se complementan con una apuesta por la **gestión basada en resultados** y una nueva filosofía de cooperación inspirada en la **responsabilidad mutua** (participación, información y evaluación conjunta de los progresos.)

(1) Así, en primer lugar, la presidencia de Daniel Ortega, quien procura controlar completamente los flujos de informaciones y decisiones del semiparalizado sector público,<sup>2</sup> optó por desvirtuar los encuentros con los donantes agrupados en la Mesa Global de Cooperación<sup>3</sup> y el Grupo de Apoyo Presupuestario.<sup>4</sup> A pesar de la gran relevancia del apoyo presupuestario en Nicaragua,<sup>5</sup> hasta finales de septiembre de 2007, el ejecutivo solamente convocó una breve reunión en cada uno de estos espacios de concertación y coordinación. Durante estos encuentros, el gobierno presentó una serie de lemas generales enfocados en la lucha contra la pobreza, pero poco congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) diseñado durante la presidencia de Bolaños y válido para los años 2006-2010. En particular, no está dispuesto a seguir con el diálogo político sobre la gobernabilidad, que parece percibir como una injerencia inaceptable en su soberanía e independencia.<sup>6</sup> En líneas generales, el gobierno no quiso debatir las estrategias de desarrollo que pretende impulsar durante los próximos cinco años, por lo que su modelo de apropiación rompe con los procedimientos y referencias establecidas en el PND y los diferentes espacios de coordinación.<sup>7</sup>

(2) En segundo lugar, uno de los síntomas más alarmantes para el futuro de una coordinación constructiva entre el gobierno del FSLN y la comunidad donante consiste en la creciente ausencia de información y las trabas a su difusión. Actualmente, la mayoría de los portales web relacionados

<sup>2</sup> En una circular del 20 de octubre de 2007, la esposa de Daniel Ortega explica que "únicamente el Compañero Presidente Daniel puede comunicar orientaciones a los Ministros, Directores, y demás Miembros del Gabinete de Gobierno, en relación a designaciones para misiones internacionales y/o su relación de trabajo y de negociación de convenios, acuerdos y acciones relacionadas con Gobiernos y Organismos de Cooperación." Ver El Nuevo Diario: Circular: Sólo el comandante manda, 29 de octubre de 2007

<sup>3</sup> La Mesa Global de Donantes es el espacio de diálogo y coordinación más importante en Nicaragua que se reúne con el gobierno de forma bimensual. Se compone por los jefes de las cooperaciones presentes en Nicaragua y cuenta para su gestión con un modelo de quinteto (Banco Mundial, Canadá, Japón, Suecia, Comisión Europea), que se reúne cada dos semanas. Actualmente, la Mesa Global es presidida por Canadá que relevó a Suecia en julio de 2007.

<sup>4</sup> El Grupo de Apoyo Presupuestario se creó en 2003 y sirve como foro de debate y coordinación de los donantes activos en el apoyo presupuestario, entre ellos Alemania, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Comisión Europea, Finlandia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza. Este grupo diseñó y firmó en 2005 un Arreglo Conjunto de Financiación para canalizar de forma conjunta el apoyo presupuestario, velar sobre los temas transversales como el género, el medio ambiente y la lucha contra el SIDA, y medir los avances del desarrollo en una Matriz de Evaluación del Desempeño (anexo II del Arreglo Conjunto de Financiación), con la que se justifican los desembolsos.

<sup>5</sup> En 2005, un 48% (256 millones de USD) de la ayuda internacional total recibida por Nicaragua se destinó a intervenciones basadas en programas (es decir, desde fondos canastas a apoyo presupuestario general). Un 17% (93 millones de USD) se asignó al apoyo presupuestario general. Ver para más detalle tabla 24.6 en: OCDE/CAD: 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration Country Chapter - Nicaragua.

<sup>6</sup> La lucha contra el "injerencismo europeo" formó parte del discurso del presidente Daniel Ortega en la turbulenta Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile el 10 de noviembre de 2007, ver Nicaragua Hoy: Discurso del mandatario Daniel Ortega en Chile, 11 de noviembre de 2007.

<sup>7</sup> Con todo, es importante señalar que las dos mesas sectoriales más consolidadas durante la presidencia de Enrique Bolaños (salud y educación) siguen funcionando con cierta normalidad, lo que al menos en parte se debe al elevado grado de financiación de los ministerios correspondientes por la cooperación internacional (en torno al 40% de los presupuestos totales).

con la ayuda internacional se encuentra cerrada u obsoleta, tanto a nivel de planes y estrategias gubernamentales como con respecto a los sistemas de información sobre flujos de la ayuda y sus destinos.<sup>8</sup> Hasta principios de 2007, la disponibilidad online de estos datos facilitó un acceso permanente y casi instantáneo a la información para actores no directamente implicados en las negociaciones y la toma de decisiones, como la sociedad civil o los centros de investigación. Su desaparición representa un grave retroceso en la cultura de transparencia y participación iniciado durante los últimos años. Con esto, el carácter actual de la apropiación tiende a una mayor exclusión y una menor difusión, limitando la participación de actores como la sociedad civil, los parlamentarios y las instituciones públicas de control y auditoría.

La viabilidad de la apropiación del gobierno Sandinista plantea serios desafíos a la comunidad donante. Entre otras, el liderazgo se fundamenta en las siguientes dimensiones desfavorables para la agenda de la eficacia:

\* La negativa del gobierno de asegurar la continuidad de la coordinación, armonización y alineamiento con los donantes.

\* El rápido deterioro de la transparencia y el acceso a la información sobre la ayuda internacional.

\* La vocación autoritaria del gobierno frente a temas sensibles para la comunidad donante.

\* La capitalización política de la presencia de los "nuevos donantes", especialmente Irán y Venezuela.

(3) Tercero, la cultura política de la presidencia de Daniel Ortega arroja serias dudas sobre la institucionalidad democrática del país más pobre de Centroamérica y el respeto del régimen Sandinista hacia los derechos humanos. Uno de los indicios más serios de la vocación autoritaria del gobierno actual se encuentra en la polémica penalización del aborto terapéutico, iniciada durante la campaña electoral en 2006 y ratificada por la Asamblea Nacional de Nicaragua a mediados de septiembre de 2007. Este cambio legislativo prohíbe, bajo penas de hasta tres años de cárcel, el aborto incluso cuando el embarazo representa un peligro de vida para la madre y/o es secuela de una violación. Como tal, ha provocado importantes protestas a nivel internacional por la vulneración de los derechos fundamentales a la vida y a la salud<sup>9</sup> y su impacto negativo en el Objetivo de Desarrollo del Milenio 5, que pretende mejorar la salud materna y reducir la mortalidad durante los partos. Otra iniciativa de difícil aceptación para los donantes, algunos de los cuales han invertido decenas de millones de euros en apoyar y fortalecer una sociedad civil nicaragüense independiente, son los Consejos de Poder Ciudadano (CPC), una suerte de esquema partidista de organización comunitaria, con gran parecido a los Consejos Comunales de Venezuela. En la realidad, estos CPC suelen incluir exclusivamente representantes del FSLN, por lo que tienden a ser el brazo "civil" del gobierno. La sociedad civil organizada teme una abierta manipulación partidista de la participación ciudadana y ve, con gran preocupación, cómo el gobierno Sandinista cuestiona su legitimidad.<sup>10</sup> En general, estas iniciativas guardan muchas similitudes con las tendencias al populismo refundacional sudamericano.<sup>11</sup> Por tanto, la calidad política del liderazgo gubernamental se aleja cada vez más de los avances en la transformación democrática del sistema político de Nicaragua que inspiró una mayor concertación de los donantes a partir del huracán Mitch en 1998.

<sup>8</sup> Así, la página web de la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores, que recogía los planes nacionales de armonización y alineamiento, así como la documentación de las mesas sectoriales, no se ha actualizado desde marzo de 2006.

<sup>9</sup> Ver Human Rights Watch: Por sobre sus cadáveres - Denegación de acceso a la atención obstétrica de emergencia y el aborto terapéutico en Nicaragua, octubre de 2007.

<sup>10</sup> El Nuevo Diario: Ortega denuncia conspiración de sus adversarios, 20 de mayo de 2007.

<sup>11</sup> Para un debate sobre el populismo sudamericano y posibles respuestas europeas, ver Susanne Gratius: El populismo sudamericano y la Unión Europea, FRIDE comentario, junio de 2007.

(4) En cuarto lugar, actualmente Nicaragua es otro escenario para los profundos cambios en el sistema internacional de la ayuda y la diversificación de sus actores. A partir de su gira a Venezuela, Argelia, Libia, Irán y Cuba en junio de 2007, Daniel Ortega ha sabido mover las fichas de los llamados “nuevos donantes”, especialmente de Venezuela e Irán. Con independencia de la limitada información disponible sobre montos y previsiones de la cooperación venezolana e iraní, parece obvio que estos países no se integrarán con facilidad en la agenda de París. Por ahora, especialmente la relación con Venezuela ha ganado cierto protagonismo no solamente en la política exterior nicaragüense, sino también en el discurso sobre la cooperación internacional, con un significativo reajuste de las prioridades. A partir de principios de 2007, Nicaragua forma parte del Alternativa Bolivariana para América Latina y El Caribe (ALBA) cuya sexta reunión se celebrará en diciembre en Managua. Durante la XIV Cumbre del Movimiento de Países No Alineados celebrada en La Habana en septiembre de 2006, el ALBA despertó el interés del presidente de Irán, Mahmud Ahmadineyad, quien estuvo presente en la investidura de Daniel Ortega. Ahmadineyad quiere fortalecer los lazos con sus cuatro miembros (aparte de Nicaragua, participan Bolivia, Cuba y Venezuela) y acaba de establecer relaciones diplomáticas con el gobierno de Evo Morales. En este sentido, el escenario de la apropiación ya no es una arquitectura de la cooperación inspirada en los compromisos y principios de la agenda de la eficacia de la ayuda, sino del mundo “post CAD”, en la que los países receptores de cooperación internacional buscan dotarse de suficiente independencia para invertir las relaciones de poder del sistema de ayuda.

En resumen, los donantes comprometidos con la armonización y el alineamiento se enfrentan a una fase crítica de la agenda de París en este antiguo laboratorio de la coordinación. A nivel técnico, esta agenda depende fundamentalmente de la iniciativa y el grado de liderazgo del gobierno en la formulación de la políticas y la coordinación con los donantes. Sin duda, el ejecutivo Sandinista no solamente demuestra pasividad y desinterés<sup>12</sup> ante estas expectativas de los donantes, sino que además aprovecha de forma deliberada, a partir de una profundización de las tendencias autoritarias, los posibles contrapesos en sus relaciones de cooperación entre los donantes pertenecientes al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por un lado, y los “nuevos donantes” (especialmente, Irán y Venezuela), por otro. Ha descubierto el poder de un liderazgo nacional combativo, que en su conjunto vulnera el espíritu de diálogo de la DP. Con esta apropiación contraproducente, la nueva arquitectura está pasando por su primera prueba de fuego en un país que hasta la fecha ha constituido un verdadero “socio mimado” (donor darling).

---

<sup>12</sup> Así, la circular gubernamental indica que el gobierno tiene la intención de “transformar la visión y la práctica de los gobiernos nicaragüenses de los últimos 16 años, y así lograr que todo financiamiento y programa que llegue al país, beneficie directamente, y sin intermediación alguna, al pueblo nicaragüense”, lo que equivale a romper los esquemas establecidos hasta la fecha. Ver El Nuevo Diario: Circular: Sólo el comandante manda, 29 de octubre de 2007.

## El retiro sueco: Un donante vanguardista renuncia

La destrucción de los avances en la agenda de París crea un entorno complejo para la decisión sueca, anunciada a finales de agosto de 2007, de retirar su cooperación de Nicaragua, en el marco de la reorientación general de la ayuda sueca. Aunque la salida sueca no es un resultado directo de la actuación del gobierno Sandinista, sí ha causado reacciones de gran relevancia política para la comunidad donante de Nicaragua.

A partir de la nueva Política de Desarrollo Global sueca, promovida por el gobierno anterior del socialdemócrata Göran Persson (1996-2006) y aprobada por el parlamento sueco en diciembre de 2003, la cooperación sueca se planteó una mayor concentración de su ayuda en los países más pobres, en especial el continente africano.<sup>13</sup> Frente a su tradicionalmente alta dispersión geográfica, el peer review presentado en 2005 por el CAD invitó a Suecia a proseguir en la identificación, a esta fecha ya iniciada por parte de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASDI), de los principales países prioritarios y una mayor selectividad de los sectores.<sup>14</sup> A finales de agosto de 2007, el gobierno sueco actual, del conservador liberal Fredrik Reinfeldt, dio a conocer la nueva concentración de los fondos destinados a la cooperación en un total de 33 países (frente a los 70 actuales), lo que implica la salida de no menos de 37 países durante los próximos cuatro años.

Con esta decisión, Suecia es el primer país europeo que avanza hacia la sustancial concentración de su cooperación en línea con el Código de Conducta sobre la Complementariedad y la División del Trabajo de la Unión Europea.<sup>15</sup> Más allá de los niveles de complementariedad de país, la cooperación sueca es la primera en tomarse en serio la focalización geográfica y sectorial de sus esfuerzos. No obstante, esta reorientación no carece de contradicciones, ya que, vulnerando las previsiones del Código de Conducta, no se ha coordinado ni consultado a nivel europeo. A medio plazo, este enfoque unilateral del gobierno de Estocolmo crea un fundamento más bien frágil para la complementariedad multilateral con los demás actores.

Entre los futuros destinos de la cooperación sueca se encuentran África y Europa del Este, donde se centrará la ayuda en temas tales como paz y seguridad, democracia y derechos humanos.<sup>16</sup> Sin duda, esto representa un paso de inmediata relevancia para el futuro del sistema de la ayuda internacional, ya que invita a los demás donantes a no solamente reflexionar sobre su proyección geográfica y sectorial, sino también a tomar decisiones impopulares con respecto a la exclusión de ciertos destinatarios de la ayuda.

<sup>13</sup> Ver Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development 2003

<sup>14</sup> Ver OCDE/CAD Peer Review Sweden 2005

<sup>15</sup> Ver Consejo de la Unión Europea: Código de Conducta sobre la Complementariedad y la División del Trabajo en la política de desarrollo. Para un debate más amplio sobre este nuevo paradigma de la eficacia de la ayuda, ver Nils-Sjard Schulz: La división del trabajo entre los donantes europeos: ¿Reparto del pastel o compromiso con la eficacia?, comentario FRIDE, marzo de 2007

<sup>16</sup> Suecia centrará su ayuda al desarrollo en tres grupos de países en los que además de la lucha contra la pobreza se establecen objetivos específicos. El desarrollo de instituciones democráticas se fomentará en Burkina Faso, Etiopía, Kenya, Malí, Mozambique, Rwanda, Tanzania, Uganda, Zambia, Bangladesh, Camboya y Bolivia. La paz y la reconstrucción pos conflicto se promoverá en Burundi, República Democrática del Congo, Liberia, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Afganistán, Timor Oriental, Irak, Franja de Gaza-Cisjordania, Colombia y Guatemala. Las reformas institucionales para un entorno europeo más estable se apoyará en el Este de Europa, concretamente en Albania, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Kosovo, Macedonia, Moldavia, Serbia, Turquía y Ucrania. Ver Ministerio de Relaciones Exteriores: The new development policy, 27 de agosto de 2007. Para una descripción detallada sobre el proceso de selección de los países receptores, ver Summary of the Country focus process y Guidelines: decisive factors for country focus, ambos publicados por el Ministerio de Relaciones Exteriores sueco.

Considerando su larga e histórica presencia en este país centroamericano, ha sido una sorpresa la inclusión de Nicaragua en el grupo de los países de retirada, lo que parece haber asombrado incluso al recientemente sustituido Director General de ASDI.<sup>17</sup>

El eco que ha tenido este anuncio del retiro sueco en la clase política de Nicaragua refleja nítidamente el abismo que se abre entre el gobierno de Daniel Ortega y la comunidad donante. Así, dos diputados de los partidos políticos más importantes en la Asamblea Nacional, entre ellos el presidente de la Comisión de Asuntos Económicos (la instancia parlamentaria más relevante para las nuevas modalidades de la ayuda), no tuvieron reparos en espetar palabras mayores a la embajadora sueca, Eva Zetterberg, respondiendo de forma poco diplomática al abierto compromiso expresado por la diplomática con el mantenimiento del aborto terapéutico.<sup>18</sup>

Esta reacción beligerante tiene un significado más allá del hecho de que la relación bilateral entre Nicaragua y Suecia se basa en 28 años de cooperación, iniciada en tiempos de Olof Palme, primer jefe de Estado occidental en visitar el gobierno surgido de la revolución Sandinista en 1979. Tras su activa apuesta por el camino de Esquipulas hacia la paz en Centroamérica, el compromiso de Suecia también fue vital en el proceso de reconstrucción post Mitch. Con el deseo de asegurar la transformación política y social de la región durante la reconstrucción, Estocolmo acogió en mayo de 1999 la cumbre del Grupo Consultivo con los países afectados por el huracán, entre ellos Nicaragua.<sup>19</sup> Aparte de su papel como primer donante europeo en términos de fondos desembolsados en 2005,<sup>20</sup> la cooperación sueca también representa uno de los pilares más comprometidos con el apoyo de los donantes al capítulo nicaragüense de la agenda de la eficacia y la reconstrucción del sistema de la ayuda internacional. Suecia fue el primer país que prestó apoyo presupuestario general a Nicaragua en 2003, abriendo el camino para los demás donantes que posteriormente formaron el Grupo de Apoyo Presupuestario en Nicaragua. La embajadora sueca asumió la presidencia del V Foro de Coordinación de la Cooperación en octubre de 2006 y actuó como presidenta de la Mesa Global de Donantes hasta julio de 2007. En este sentido, la cooperación sueca ha sido uno de los símbolos de los avances por parte de los donantes en el cumplimiento de los compromisos de la DP en el contexto nicaragüense.

Por tanto, su retirada tiene relevancia para la futura dinámica de la agenda de armonización y alineamiento, especialmente en un momento de expectativas alarmantes frente a la calidad de la apropiación por parte del gobierno de Nicaragua. Además, el ambiente creado por la clase política en torno a esta salida representa sin duda un aviso a los donantes que pretenden defender posiciones más políticas, como es el caso del aborto terapéutico, el apoyo a la sociedad civil o, en general, la preocupación por la gobernabilidad democrática del país.

<sup>17</sup> SIDA In-depth information: Regarding the Government's new development cooperation policy, 27 de agosto de 2007.

<sup>18</sup> Los diputados Alba Palacios (Partido Sandinista) y Wilfredo Navarro (Partido Liberal Constitucionalista) vincularon la retirada sueca con la posición crítica de este país nórdico frente a la penalización del aborto terapéutico, acusando a la embajadora de ser "injerencista, chantajista y pro abortista", ver El Nuevo Diario: Diputados acusan a embajadora sueca, 29 de agosto de 2007.

<sup>19</sup> En esta cumbre se lograron acuerdos sustanciales hacia una visión integral de la reconstrucción física, productiva y política, acogidos en numerosos documentos, entre ellos la Declaración de Estocolmo.

<sup>20</sup> Ver tabla 24.5 en: OCDE/CAD: 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration Country Chapter - Nicaragua.

## Un laboratorio fuera de control: Lecciones preliminares para Accra

Los acontecimientos en Nicaragua reflejan la necesidad de repensar la agenda de París y su optimismo acerca del carácter meramente técnico de los compromisos y procesos. Ante la apropiación contraproducente del gobierno Sandinista, la capacidad de respuesta por parte de los donantes comprometidos con la armonización y la alineación parece, en estos momentos, muy limitada.

En el origen de esta parálisis se pueden señalar unas estrategias poco adaptadas a un contexto político muy fluctuante, un contexto que se caracteriza por una marcada debilidad institucional de la democracia y el Estado de derecho nicaragüenses. Otro punto esencial consiste en el exceso de confianza de la agenda de la eficacia, nacida de las cenizas del Consenso de Washington, en la apropiación por parte de los gobiernos de los países socios, que la DP define más como un resultado técnico que como un proceso político. En países con democracias frágiles, este tipo de apropiación gubernamental implica riesgos a la continuidad de los esfuerzos de armonización y alineamiento. En la práctica, la inestabilidad institucional puede minar seriamente la viabilidad del uso de las nuevas modalidades de la ayuda tales como el apoyo presupuestario general y la financiación de las políticas sectoriales. Estos riesgos son especialmente agudos cuando, como en el caso de la presidencia de Daniel Ortega, el interlocutor gubernamental: (a) no está dispuesto a seguir adelante con los términos y la filosofía acordada de la coordinación, apostando agresivamente a otro tipo de cooperación ajena o incluso contraria al CAD, y (b) demuestra tendencias autoritarias, con el consiguiente peligro para los derechos humanos y el proceso de democratización, en general, y la transparencia, la rendición de cuentas y la participación como pilares del desarrollo del país, en particular.

Considerando el destacado papel de Nicaragua en el diseño de la agenda de París, las lecciones derivadas de esta situación son fundamentales para dibujar las necesidades futuras de revisar algunos conceptos clave de París. En el contexto europeo, ya se ha iniciado un amplio debate sobre los posibles contenidos y resultados del Tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en Accra (septiembre de 2008) que, sin duda, debería tener en consideración las piedras con las que tropieza el proceso en Nicaragua. De forma resumida, se pueden señalar las siguientes lecciones preliminares del deterioro de este antiguo laboratorio de la coordinación:

### *(1) La apropiación gubernamental puede chocar con la filosofía de París*

La DP entiende por apropiación un proceso en el que “los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo”. La medición de la apropiación se realiza principalmente a través de la existencia de “estrategias nacionales de desarrollo con prioridades claras y vinculadas con un marco de gastos a medio plazo y que quedan reflejadas en los presupuestos anuales” (indicador 1). Sin embargo, el caso de Nicaragua demuestra que la apropiación gubernamental es un proceso más complejo que no solamente puede variar en el tiempo, sino también crear graves conflictos con la filosofía de diálogo de la DP. Así, la apropiación contraproducente del gobierno actual arroja dudas sobre la plena confianza que los donantes tienen en el cumplimiento de las previsiones técnicas de la agenda de la eficacia de la ayuda, ya que estas no permiten valorar la calidad política

e institucional de la apropiación. En este momento, existe un liderazgo nicaragüense en cierta medida destructivo y negativo (por sus tendencias autoritarias y su desinterés en la coordinación), que no permite entrever las buenas intenciones que, de forma general, la DP atribuye a los países socios. Por tanto, conviene que la agenda de París se despidiera de un modelo irrealista, en el que se presuponen características únicamente benévolas en los gobiernos del Sur y que por tanto no ofrece opciones viables para los donantes cuando el proceso se deteriora por una autoridad contraproducente del país socio. Cómo se verá en los siguientes apartados, el concepto de la buena apropiación (“good ownership”) puede ser una salida posible para este dilema.

***(2) A medio plazo, la apropiación tiende a ser débil si no es compartida por todos los actores del país socio***

Aunque la DP impulsa el carácter consultivo del diseño de las estrategias de reducción de la pobreza (ERP) y la participación de la sociedad civil en la coordinación de los donantes, no se compromete con el grado de legitimidad de la apropiación con respecto a la inclusión de todos los actores. En general, el papel de instituciones ajenas al ejecutivo, como la sociedad civil, el sector privado y otros poderes del Estado (parlamento, instituciones de control horizontal, entre otros) no está recogido en la DP. Su presencia suele sufrir una gran precariedad, comparada con el protagonismo de los gobiernos, que en ocasiones toman decisiones con base en una dudosa gobernabilidad democrática. Especialmente en países altamente dependientes de la ayuda y afectados por una gran debilidad institucional, el carácter gubernamental exclusivo de la apropiación plantea serias dudas sobre su viabilidad y continuidad a medio plazo.

En el caso de Nicaragua, un cambio de gobierno ha distorsionado profundamente la calidad de la apropiación; su referencia principal ya no es la ERP acordada por la administración anterior (en este caso, el PND) ni tampoco los acuerdos con el Grupo de Apoyo Presupuestario o con las mesas sectoriales. Esta modificación unilateral de las reglas de la coordinación y de la cooperación no encuentra respuesta por parte de otros actores nicaragüenses, por el simple hecho de que la ciudadanía en general, y la sociedad civil en particular, no se consideran dueñas ni partícipes de estas estrategias. Frente a esta enorme fragilidad del consenso sobre las estrategias del desarrollo, es impostergable iniciar un proceso de reflexión sobre qué entiende la agenda de la eficacia por “apropiación”. Una de las lecciones de Nicaragua consiste en que el desarrollo no es un subproducto gubernamental de la soberanía nacional, sino un proceso que debería basarse en la relación constructiva entre el Estado y la ciudadanía. Esta relación representa un gran reto en Nicaragua, un país de marcada polarización política, la que influye muy negativamente en la construcción de cualquier consenso social, y por lo que resulta necesario contar con buenas capacidades de análisis y estrategias a largo plazo (ver más abajo). Por tanto, la amplia participación y la búsqueda de un consenso entre todos los actores sobre las estrategias de desarrollo pueden ser ingredientes básicos a la hora de obtener una buena apropiación, sostenible en el tiempo y más resistente a las coyunturas políticas en los países en vías de desarrollo.

### ***(3) La agenda de París necesita abarcar estrategias orientadas hacia la democratización y la defensa de los derechos humanos***

La buena apropiación representa un principio capaz de superar la insensibilidad de la agenda de París frente a los desafíos políticos de la armonización y el alineamiento. Según un debate aún incipiente, la buena apropiación se basa en un amplio consenso social sobre los objetivos del desarrollo (como “bien público nacional”) y un alto grado de legitimidad institucional, respeto a los derechos humanos y gobernabilidad democrática, para los que los donantes, idealmente en acuerdo con los países socios, deberían identificar “líneas rojas” vinculantes para el mantenimiento de la ayuda.<sup>21</sup> Como demuestra el caso de Vietnam,<sup>22</sup> un entorno menos democrático puede resultar tentativo para los donantes, ya que parece asegurar la efectividad de las decisiones gubernamentales. Sin embargo, en situaciones de gobernabilidad frágil, este tipo de apropiación suele ser pasajero y conllevar altos riesgos a medio plazo, que, desde enero de 2007, se están cumpliendo en el proceso de coordinación de la ayuda en Nicaragua. Como ya se debatió ampliamente en el seno de la Comisión Europea,<sup>23</sup> una mayor preocupación por la democratización y el compromiso con los derechos humanos permitiría a los donantes identificar posibles estrategias de incidencia a largo plazo al mismo tiempo que respetar la soberanía de los países socios. Lejos de tener efectos neutrales, la actuación de los donantes en la economía política del desarrollo puede ser una determinante para favorecer o debilitar una participación sustancial, incluyente y basada en derechos por parte de los ciudadanos, sobre la que asentar un verdadero contrato social.<sup>24</sup> Reintroduciendo la dimensión política a la cooperación intergubernamental, este compromiso también tendería a mejorar la articulación de respuestas concertadas de los donantes - en vez de la parálisis “operativa” de los espacios de coordinación - frente a la vulneración de derechos humanos y un liderazgo gubernamental con claras tendencias autoritarias.

### ***(4) La viabilidad de la agenda de la eficacia requiere mejores capacidades institucionales de las agencias de cooperación***

La actual inoperatividad de los esquemas de armonización y alineamiento en Nicaragua expone un grado alarmante de dependencia de los donantes de la iniciativa de un gobierno que, frente a la filosofía suave de París, está apretando las tuercas de las políticas duras a la cooperación internacional. Por otra parte, el exceso de cautela de la comunidad donante ante el deterioro institucional y democrático del país puede interpretarse como una posición débil que no logra salir de su asombro y responder adecuadamente a los desafíos políticos. Un ejemplo de esta apariencia de inseguridad se encuentra en el silencio sostenido de los donantes ante el discurso agresivo de la clase política nicaragüense hacia la ayuda internacional en general y hacia los representantes de la cooperación sueca en particular.

Con este fondo, el caso de Nicaragua indica que en las agencias de cooperación existe un amplio margen para revisar y mejorar las capacidades de diálogo político en

<sup>21</sup> Think Piece 1 – Ownership, en: Marta Foresti, David Booth y Tammie O’Neill: Aid Effectiveness and Human Rights: Strengthening the Implementation of the Paris Declaration, octubre de 2006

<sup>22</sup> María Delfina Alcaide y Silvia Sanz-Ramos: El laboratorio de la ayuda en Vietnam. Armonización de donantes: Entre eficacia y democratización, estudio de país del proyecto “Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización”, FRIDE Documento de Trabajo 42, septiembre de 2007. Para un debate profundo sobre la “apropiación firme” y las posibilidades de los donantes a la hora de influir en la apertura política de Vietnam, ver Le Thanh Forsberg: Defining Strong Ownership – Institutional Determinants and Stakeholder Interests in Vietnamese Development Planning, Lund: Studies in Economic History 43, Lund University, 2007.

<sup>23</sup> Comisión Europea: Communication on Gobernante and Development, COM 615/2003, octubre de 2003.

<sup>24</sup> Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz: Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país, para el proyecto “Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización”, FRIDE Documento de Trabajo 41, septiembre de 2007.

circunstancias cambiantes y complejas. Estas capacidades afectan, en primer lugar, al grado de cohesión en la comunidad donante, por ejemplo, para poder hacer frente de forma coherente al discurso combativo que la clase política nicaragüense dirigió a la Embajada sueca. En segundo lugar, el diálogo político con el gobierno, a partir de estrategias de negociación concertadas, debería incidir en la descongelación de la interlocución con el gobierno, que en el mejor de los casos viene apoyada por los respectivos responsables diplomáticos. Otra lección importante consiste en la necesidad de incrementar las competencias de análisis de la economía política, que constituye el escenario principal del desarrollo y la actuación de los gobiernos de los países socios. A modo de ejemplo, el reajuste de los equilibrios políticos entre los distintos actores nicaragüenses, sobre todo en la relación entre gobierno y sociedad civil, conlleva consecuencias desfavorables en términos de la rendición de cuentas, la participación, la transparencia y, por ende, el juego democrático. Este análisis debería impulsar una optimización del uso del menú de modalidades que, en situaciones críticas, tenga en cuenta el efecto acelerador del apoyo presupuestario sobre el papel dominante del gobierno frente a otros actores. En otras palabras, existen múltiples “mixes” de modalidades posibles que permiten reorientar el impacto de la ayuda en las actuaciones gubernamentales, por ejemplo en términos de la gobernabilidad democrática.

Así, a partir de un análisis político cuidadoso, la comunidad donante en Nicaragua podría fácilmente desarrollar medidas coordinadas de contingencia para que no se debilite en exceso la posición de la sociedad civil organizada, en cuyo fortalecimiento ha invertido vastos esfuerzos en los últimos años. En suma, en la actual demolición del laboratorio nicaragüense emerge una responsabilidad por parte de los donantes implicados en la puesta en práctica de la DP: asegurar la continuidad del proceso de forma más autónoma y a partir de capacidades analíticas y estratégicas frente a la compleja economía política del desarrollo en los países socios.

***(5) La nueva arquitectura de la ayuda no puede construirse al margen de los “nuevos donantes”***

En la cooperación internacional con la Nicaragua actual, se perciben con claridad las constelaciones cambiantes del sistema de la ayuda. De los tres grupos de donantes bilaterales activos en esta república centroamericana, solamente los llamados países afines (like-minded group, entre los que se encuentran algunos europeos y Canadá) trabajan en dirección de los propósitos de la DP. Por parte de los donantes tradicionalmente menos entusiastas con la coordinación y las nuevas modalidades (principalmente Japón y Estados Unidos, con España acercándose cada vez más al like-minded group) se aplican criterios propios más aislados, aunque no necesariamente opuestos. Un contrapeso a la filosofía de París constituye el conjunto variado de los nuevos donantes, de los que algunos no son firmantes de la DP y para los que los consensos alcanzados en la OCDE no tienen relevancia, ni despiertan especial simpatía. Entre estos donantes, se encuentran países que basan su cooperación principalmente en intereses geoestratégicos (Venezuela e Irán) o en la búsqueda de reconocimiento diplomático (Taiwán). Otras cooperaciones más recientes son fruto de la solidaridad Sur-Sur y del deseo de una cohesión regional, tal como el Grupo de Países de América Latina y el Caribe (GRULAC), en el que Brasil y Venezuela ejercen un cierto liderazgo.

Sin duda, el panorama de la ayuda internacional es hoy más heterogéneo que a principios de la ruta hacia París y responde a intereses y valores cada vez menos convergentes. Una de las primeras consecuencias de esta diversificación de la comunidad donante

es el papel cada vez más dominante del gobierno Sandinista, que aprovecha de forma perspicaz las fisuras entre los distintos donantes para buscar los mayores beneficios políticos y financieros.<sup>25</sup> Otra secuela probable consiste en una crónica “competencia desleal” entre los distintos donantes en el mercado de la asignación de los fondos, lo que conllevaría un progresivo dumping de los requisitos mínimos de la ayuda. Estas perspectivas demuestran la necesidad inminente de repensar la legitimidad y efectividad del régimen de la eficacia de la ayuda y especialmente su plataforma más apropiada. Actualmente, la tribuna del CAD excluye a algunos donantes y clasifica a otros solamente como receptores. Por ejemplo, no ofrece una solución viable para los países con una doble personalidad (receptor y donante) en el sistema de la ayuda internacional. No responde adecuadamente a los deseos de las potencias regionales como India, Brasil y Sudáfrica (IBSA)<sup>26</sup> ni crea un escenario viable para los nuevos esquemas de cooperación trilateral con estos nuevos donantes.<sup>27</sup> Esto refuerza la importancia de un verdadero equilibrio en las relaciones entre donantes y países socios, que se debate muy activamente con respecto a la responsabilidad mutua, pero también podría aportar una base para lograr consenso en la delimitación de una serie de “líneas rojas” para la ayuda.

Con vistas al Foro de Accra, muchas voces piden realojar la agenda de la eficacia de la ayuda desde la OCDE hacia las Naciones Unidas, por ejemplo en el marco del nuevo Foro de Cooperación al Desarrollo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas<sup>28</sup> o a través de un Comisionado de las Naciones Unidas para la Cooperación Internacional.<sup>29</sup> La experiencia en Nicaragua enseña a los donantes miembros del CAD que el peso de los “nuevos donantes” debe integrarse en los equilibrios de la nueva arquitectura de la ayuda. En esta dirección, una idea interesante que se maneja en la comunidad donante en Managua consiste en que un representante del GRULAC sustituya a Suecia en el “Quinteto de la Mesa Global de Donantes”, a pesar de que la mayoría de sus miembros no firmaron la DP. Este ejemplo práctico indica la necesidad de una paulatina adaptación de la agenda de París a la creciente complejidad de las relaciones en el sistema de la ayuda internacional, para la que los donantes tradicionales, a un año del Foro de Accra, parecen todavía muy poco preparados.

---

<sup>25</sup> A modo de ejemplo, el Gobierno nicaragüense ha sabido aprovechar eficazmente su ambigüedad con respecto las relaciones con China y Taiwán, en principio excluyentes. Ver El Nuevo Diario: Ortega quiere tener relaciones con China y Taiwán, 3 de julio de 2007. Frente al temor de perder su reconocimiento diplomático en Nicaragua por el avance chino en la región, Taiwán se comprometió a financiar la construcción de una planta de generación eléctrica en beneficio político directo del gobierno que enfrenta una grave crisis energética, ver EFE: Taiwán dona a Nicaragua 30 millones de dólares para comprar planta de energía, 12 de julio de 2007.

<sup>26</sup> Para un debate detallado del papel de estos países en las relaciones internacionales, ver Sarah-Lea John de Sousa: India, Brasil, Sudáfrica (IBSA) ¿Un nuevo tipo de multilateralismo interregional del Sur?, FRIDE comentario, abril de 2007.

<sup>27</sup> Ver para un análisis de las oportunidades de la cooperación trilateral, Tilman Altenburg y Jochen Weikert: Trilateral Development Cooperation with “New Donors”, German Development Institute, Briefing Paper 5/2007.

<sup>28</sup> En marzo de 2007, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas pidió que “se organice un foro sobre la cooperación para el desarrollo, con la participación de los países en desarrollo, a fin de establecer una supervisión política de la eficacia de la ayuda”, ya que “la gestión actual de la ayuda internacional es desigual y los países receptores no tienen suficiente voz en esa actividad”. Ver Coherencia, coordinación y cooperación en el contexto de la aplicación del Consenso de Monterrey. Este foro se constituyó en julio de 2007.

<sup>29</sup> Ver recomendación 6 de Action Aid: Making aid accountable and effective: A 10 point plan for real aid reform, junio de 2007.

## Conclusiones

Los cambios fundamentales del escenario de la agenda de eficacia en Nicaragua invitan a una reflexión crítica sobre el protagonismo del dogma de la DP que confía excesivamente en los procedimientos, esquemas e instrumentos, en vez de considerar el complejo contexto político de los países socios. Tras perder su dinamismo como país piloto, Nicaragua es actualmente una prueba de fuego para la validez y la viabilidad de los conceptos tecnócratas que obvian el entorno político e institucional. Siembra dudas sobre un tipo de análisis político a todas luces poco realista de los intereses de los gobiernos del Sur, para los que, al ser la cooperación internacional parte central de sus relaciones exteriores, no solamente se basa en la benevolencia y el interés superior en la efectividad de la lucha contra la pobreza. En el camino hacia el Tercer Foro de Accra, las recomendaciones preliminares de la situación en Nicaragua, que sin duda merece un estudio más detallado, pueden resultar muy útiles para reforzar algunos aspectos clave. Entre ellos, se encuentran la apuesta por una buena apropiación (“good ownership”), la mejora de las capacidades de las agencias de cooperación y la identificación de un escenario más adecuado que la OCDE para un sistema de la ayuda internacional en plena metamorfosis por la creciente influencia de los “nuevos donantes”. En definitiva, sin respuestas sensatas y pragmáticas a estos desafíos, la comunidad donante tradicional arriesga la estabilidad de la nueva arquitectura de la ayuda que pretende construir sobre un terreno todavía muy movedizo, en el que un creciente número de actores reclama su parcela para defender intereses cada vez más diversos.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en [www.fride.org](http://www.fride.org)

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org)

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior  
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)