



PERSPECTIVAS

SUPLEMENTO DE ANÁLISIS  
POLÍTICO, NO. 24

AGOSTO 2008

# El errático frente externo

## Una imagen controversial

Poco después de la toma de posesión, el presidente Ortega emprendió una apretada agenda de viajes buscando recobrar la imagen internacional que una vez tuvo su gobierno en los años ochenta. Aunque el FSLN ha estado formalmente presente en el Foro de Sao Paulo y la COPPAL durante los años 90 y ha tenido tímidas incursiones en la Internacional Socialista, su prolongada ausencia de los debates con trascendencia internacional ha tenido un peso significativo en su imagen externa y la ha hecho depender de las relaciones personales de sus principales líderes, particularmente el actual presidente, Daniel Ortega.

La llegada al gobierno abrió una nueva oportunidad de hacerse presente en el ámbito exterior y ha tratado de recomponer su imagen. Sin embargo, a falta de propuestas más allá de la retórica, los tropezones del presidente en materia de política exterior han colocado al país en una posición comprometida.

Por una parte, su paso por las capitales no le ha granjeado al país mayores beneficios que las fotos oficiales del presidente en compañía de otros líderes que si pueden exhibir apoyo mayoritario

**Desde su llegada al gobierno, el presidente Daniel Ortega ha efectuado un viraje significativo en las relaciones exteriores del país. Una ajetreada agenda de viajes, el acercamiento con países y líderes cuestionados a nivel mundial y la confrontación con otros, son las características de esta nueva tendencia en la política exterior del gobierno. Para muchos, estos cambios parecieran no tener una lógica clara, sin embargo, analizados con un poco más de detenimiento se pueden encontrar algunas pistas interesantes.**

en sus países y/o reconocimiento internacional; antes bien, su imagen contamina al FSLN y al gobierno en la medida que su activismo internacional es cuestionado por su trayectoria, como lo evidencia el

reciente repudio manifestado por organizaciones feministas en Paraguay y Honduras.

Esa imagen controversial y una aparente política exterior errática han confundido a los actores nacionales como a los internacionales; sin embargo, en estos acontecimientos es posible identificar un hilo conductor para la rearticulación de una nueva red de relaciones internacionales de respaldo al presidente Ortega, su gobierno y el FSLN.

## La adhesión al Alba y los socios de dudosa reputación

El primer paso fue la integración oficial de Nicaragua a la iniciativa Alternativa Bolivariana para las





Américas, ALBA, que tiene como eje político a Venezuela y Cuba. El acercamiento entre los presidentes Ortega y Chávez ha dado lugar a la firma de más de diez acuerdos o convenios de cooperación entre Nicaragua y Venezuela, que tienen como punto principal el suministro de petróleo al país.

Poco después se produjo un nuevo acercamiento con un antiguo aliado de la época de la revolución, Libia, y con el cuestionado gobierno de Irán. De estas relaciones, nadie sabe hasta hoy a ciencia cierta cuáles son los beneficios que han obtenido el país o el gobierno, además de las sospechas ganadas por aliarse con socios de dudosa reputación como Irán.

Estos acercamientos sorprendieron no sólo al país, sino a toda la comunidad internacional que más bien esperaba que el gobierno estrechara relaciones con otros gobiernos de izquierda latinoamericanos, tales como Brasil y Chile. No obstante, este acercamiento no se produjo y el presidente, aunque ha mantenido buenas relaciones con ellos, guarda una cierta distancia.

## Muchos viajes, pocas nueces

La intensa agenda exterior del presidente pareciera no tener justificación ni norte claro. Los largos periplos a Irán, Argelia, Libia, así como a los países latinoamericanos no hacen parte, al menos explícitamente, de un diseño de relaciones internacionales que beneficie al país. La búsqueda de inversiones y negocios podría ser el argumento justificativo, tal como hicieron los presidentes Alemán y Bolaños en su oportunidad, sin embargo, los viajes no se vincularon con alguna idea de desarrollo del país, aunque algunos sacaran su tajada.

Se sabe que al menos 34 viajes han sido realizados por el Presidente Daniel Ortega durante los

primeros 17 meses de gestión. Es curioso notar la frecuencia de esos viajes (en promedio serían 2 viajes al mes). Venezuela encabeza la lista con 5 visitas. El ex presidente Enrique Bolaños realizó una cantidad similar de viajes: más de 60, contabilizados en sus 4 años de gobierno, la mitad de ellos en los primeros 17 meses de gobierno. Nueve de esos viajes tuvieron como destino los Estados Unidos, de tal manera que si el eje de gravedad para Bolaños fue este país, para Ortega es Venezuela. En cualquiera de los dos casos, el punto es que en vez de diversificar equilibradamente las relaciones internacionales de acuerdo a los intereses del país, los gobiernos parecen no poder vivir si amarrarse a un padrino pese a la retórica nacionalista.

En el caso del gobierno actual, evidentemente la razón de esas visitas está en los distintos acuerdos de cooperación firmados entre ambos países, una cooperación cuyo debate está a la orden del día por la forma en que se está canalizando y las implicaciones que tendrá para el país en tanto deuda pública. De acuerdo a los datos presentados por el mismo presidente Ortega, la cooperación venezolana asciende a unos 520 millones de dólares y aunque los convenios han sido de gobierno a gobierno, los fondos han sido canalizados a través de fuentes privadas fuera del control de las instituciones estatales como la Asamblea Nacional y la Contraloría General de la República. Los argumentos del gobierno, la crisis energética del país y la supuesta búsqueda de nuevas fuentes de apoyo para el progreso no alcanzan para explicar el énfasis de la política exterior en dirección del ALBA.

En otros casos como Irán, China, Taiwán, Colombia, Centroamérica y España, el comportamiento es tan errático como la retórica que lo inspira. De la noche a la mañana

cambian los calificativos y si estos fueran señales políticas habría que dedicarse a la cábala más que al análisis político.

De todo esto es posible identificar que el énfasis del gobierno para buscar cierto tipo de relaciones tiene que ver, más que con posiciones ideológicas, con quiénes aportan algo, dinero sobre todo, y exigen poco en términos programáticos y políticos. La relación con Venezuela en este sentido es demostrativa. Igualmente demostrativa es la relación con Estados Unidos. Si bien, el FSLN y el presidente Ortega en sus discursos constantemente declaran su antimperialismo, el tono de las relaciones con la embajada se ha manejado en términos pacíficos.

## La cooperación externa: un socio estratégico

Entre los años 1994 y 2005, los flujos totales de cooperación en el país se han mantenido en un promedio de 549 millones de US dólares, de los cuales el 54 % proviene de donaciones el restante 56 % de préstamos. Para el 2006, esa cooperación representaba el 10.9 % del PIB y el 70.47 % del programa de inversión pública del país. Un poco menos de la mitad (45 %) de los desembolsos de la cooperación se dirigieron al gasto social, el 19 % al sector productivo, el 15 % a infraestructura económica y el 12 % al sector financiero; el 9 % restante se dirigió a otros sectores.

También es importante mencionar que entre el año 2001 y 2004, Nicaragua fue beneficiada por la llamada Iniciativa HIPC, considerando sus altos índices de pobreza y de endeudamiento público externo. Hasta la fecha, el país es uno de los países con índices más altos de ayuda oficial al desarrollo y ha sido seleccionado como uno de los casos para poner a prueba un proceso de ordenamiento, armonización

y alineamiento de la cooperación en función de hacerla más efectiva pues, a pesar de los avances, durante los últimos años se ha acentuado la interrogante acerca de la efectividad de esta ayuda.

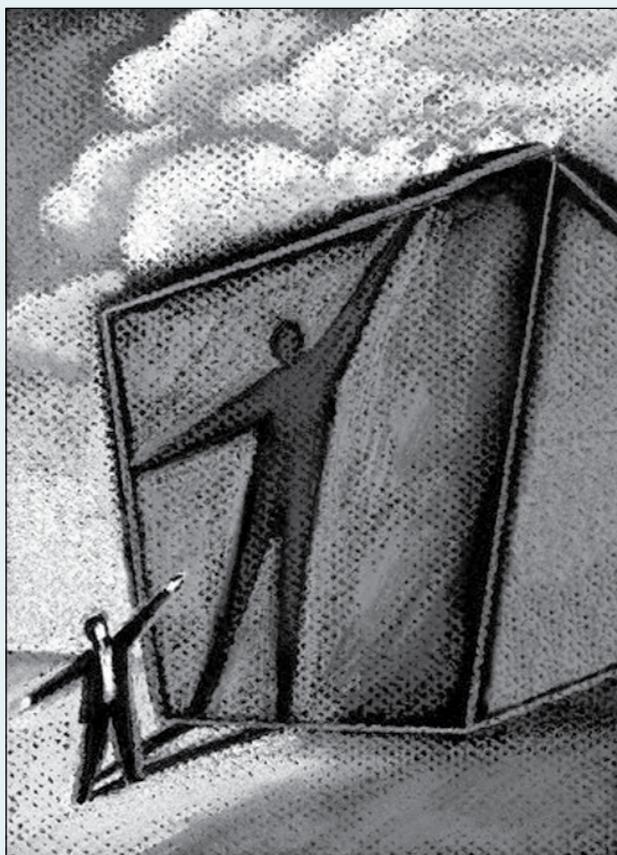
El bajo impacto de la ayuda al desarrollo en los indicadores sociales, las particularidades del proceso político del país y el nuevo interés de los países europeos por África, han hecho reflexionar a los donantes bilaterales respecto al rol que juegan y a anticipar su pronta salida del país. De ahí que desde hace algunos años, los esfuerzos se han orientado a apoyar el presupuesto de la República a fin de ordenar y distribuir mejor los fondos de cooperación en función de los principales problemas del país, particularmente el combate a la pobreza. En ese gran reto, el país tiene en la cooperación a uno de sus más importantes socios estratégicos.

### El buen entendimiento entre el gobierno y las multilaterales

En ese sentido, la relación de este gobierno con el Banco Mundial y el FMI es funcional porque, por un lado, le da un aval y por otro, no le piden más que continuar con la matriz de políticas implementada por el país en los gobiernos anteriores. Con el Banco Mundial se acordado un préstamo de 240 millones de USD para el periodo 2007-2012.

Sin embargo, las buenas relaciones entre las agencias multilate-

rales y la retórica que soportan los documentos, dejan fuera los puntos críticos que apremian al gobierno. De allí que el BM reproduzca los mismos enunciados que podrían servir a cualquier gobierno y país. “La nueva estrategia sigue de cerca



las prioridades establecidas por el Gobierno y la evolución de su propia estrategia de lucha contra la pobreza, la cual gira en torno a cuatro objetivos principales: i) reactivar la economía estimulando la productividad y la competitividad; ii) desarrollar capital humano y mejorar la equidad social y las oportunidades, iii) propiciar el desarrollo sostenible y la infraestructura, y iv) fortalecer el buen gobierno y la responsabilidad modernizando las instituciones públicas y promoviendo la participación de la ciudadanía”<sup>1</sup>.

Del mismo modo el FMI le ha dado su bendición al gobierno. El 23 de junio de este año, su representante, Luis Cubeda, declaraba:

“Las conversaciones fueron abiertas y productivas. La economía nicaragüense continúa desempeñándose de manera satisfactoria a pesar de los desafíos crecientes que presenta el contexto internacional, los que incluyen mayores precios de petróleo y de otros productos primarios. La evolución de dichos precios ha impactado en la tasa de inflación de Nicaragua, lo que ha motivado al gobierno a implementar un conjunto de medidas con el fin de controlar la inflación, promover la producción agrícola, proteger a los sectores afectados, así como a continuar implementando políticas macroeconómicas prudentes. Se ha progresado en la renegociación de los bonos bancarios y se espera llegar a una solución duradera que permita seguir garantizando la estabilidad financiera. Asimismo, las autoridades están trabajando en

mejorar la información sobre la ayuda externa oficial al sector público y privado para su publicación. Esto, además de fortalecer la transparencia, facilitará los registros de estos flujos en las cuentas fiscales y de balanza de pagos, así como el análisis de sus efectos sobre la situación macroeconómica del país”.

Mientras tanto, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, parece haber hecho una pausa disminuyendo el flujo de fondos

1. Comunicado de prensa No 2008/096/LCR.



entre 2007 y 2008, pasando de 100 millones US dólares a menos de 50, aunque aparentemente esto se debe a la preparación de un nuevo programa.

¡Que más se puede pedir! Sólo que en contrapartida, las políticas básicamente se mantengan.

## **La piedra en el zapato: la cooperación bilateral y el manejo de la cooperación venezolana**

Mientras la relación con los multilaterales ha sido privilegiada por el gobierno, una situación distinta se ha producido con la cooperación bilateral, especialmente con un socio mayor: la Unión Europea.

Durante los últimos meses, las relaciones entre el gobierno y la cooperación bilateral se han visto sumamente tensionadas. La fuente de las fricciones con el gobierno es que estas fuentes dependen más de compromisos y estándares de comportamiento transparente y democrático, una piedra que todavía está en el zapato del gobierno.

Las preocupaciones expresadas por la cooperación bilateral, especialmente la europea, respecto a la transparencia gubernamental y su estilo político provocaron una reacción fuera de tono del gobierno, que los acusó de intervencionistas. Una nada sorprendente coincidencia con el gobierno del Dr. Alemán y el Ing. Bolaños, que se molestaron por los señalamientos que le hicieran en materia de transparencia, el primero, y los señalamientos por una falta de mayor sensibilidad hacia el desarrollo humano, el segundo.

Los aspectos que causan las mayores preocupaciones entre los donantes son: la paralización de los espacios de diálogo político gobierno-cooperación; la incertidumbre

en relación a la continuidad del proceso de armonización y alineamiento; la decisión de romper con la continuidad del Plan Nacional de Desarrollo formulado por el gobierno anterior; la ausencia de información y transparencia en relación a la ayuda internacional, especialmente el manejo de la cooperación venezolana; el respeto a la institucionalidad democrática y el ejercicio de los derechos ciudadanos, y la excepcionalidad del tratamiento gubernamental a una nueva lista de donantes entre los que se cuenta a Venezuela e Irán.

## **Confrontaciones innecesarias**

Los roces del gobierno con distintos actores internacionales se han producido tanto a lo interno del país como afuera. Los conflictos más fuertes a nivel internacional se han producido con Colombia, debido al apoyo material y el respaldo político abierto del presidente Ortega a las fuerzas de la guerrilla colombiana, FARC. Adicionalmente, los discursos y actuaciones del presidente en diversos foros internacionales han generado incomodidades, tal como ocurrió en la Cumbre Iberoamericana del 2007, en Chile, el discurso pronunciado en la pasada Asamblea General de las Naciones Unidas y sus actuaciones respecto al conflicto entre Ecuador y Colombia.

A lo interno, el gobierno actual ha protagonizado fuertes roces con la Unión Europea y la embajadora de Suecia, calificándolos de intervencionistas y neo colonizadores. Además, ha intentado que la cooperación no se relacione con las organizaciones autónomas de la sociedad civil y manifestado su desaprobación en caso de que organismos internacionales contraten a personas que no les parecen obsecuentes. Los discursos y actitudes del gobierno con la cooperación ha

provocado reacciones desfavorables entre la sociedad nicaragüense, pues consideran que hubo falta de respeto de parte del presidente a las diplomáticas, tanto en su calidad de personas como representantes de sus gobiernos.

Más recientemente, se ha producido un enfrentamiento con un grupo de organizaciones feministas latinoamericanas, quienes han expresado su rechazo a las visitas del presidente Ortega a Paraguay y Honduras, por considerarlo un violador de los derechos de las mujeres. A eso, el gobierno y sus allegados han respondido descalificando a las líderes feministas. Sin embargo, el golpe a la imagen del presidente Ortega llegó directamente a la cara.

## **Ganancia para unos pocos, nada para el país**

El recuento de la política exterior del gobierno Ortega durante los primeros 18 meses de su mandato, deja un mal sabor en la boca. Primero, es evidente que las diatribas y confrontaciones promovidas por el mandatario con países vecinos y la cooperación, así como el acercamiento a socios dudosos no le dejan réditos de ninguna clase al país. Antes bien, lo indisponen ante la comunidad internacional y sientan un mal precedente. Los beneficios obtenidos en materia de apoyo financiero tampoco benefician a las grandes mayorías.

Así, los éxitos del gobierno se reducen a unos pocos: el acercamiento y la cooperación con Venezuela, el mejoramiento de las relaciones con el gobierno de Honduras y el nombramiento de Miguel D'Escoto, ex canciller de Nicaragua, como presidente del 63 período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas. Ganancias pobres, comparadas con tantos frentes abiertos.