

Ayuda Oficial al Desarrollo: de la retórica de la dependencia hacia un cambio en la cooperación de Nicaragua (1990 - 2012)

Official Development Assistance: from the rhetoric of dependence on a change in the cooperation of Nicaragua (1990 - 2012)

Lismary Chacón, Universidad de Cantabria, lismary_chacon@hotmail.com

Jessy James, Universidad de Cantabria, jjames.figueroa@gmail.com

Resumen:

Nicaragua ha sido un importante receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), principalmente en la década de los noventa, periodo de inestabilidad macroeconómica de un país post conflicto. En este artículo, además de revisar y valorar ésta dependencia en el tiempo, se analizará algunos aspectos que podrían explicar la otra realidad menos dependiente de la ayuda y que podría asociarse a dos factores recientes: i) cambio de visión de desarrollo en la política y estrategias de cooperación del Gobierno; ii) el resurgimiento de otros actores claves, los “donantes emergentes”.

Palabras claves: Nicaragua, AOD, cooperación, desarrollo, emergentes.

Adstract:

Nicaragua has been an important recipient of Official Development Assistance (ODA), especially in the nineties, a period of macroeconomic instability in a post conflict country. This article also reviews and assesses this dependence in time, will be discussed some aspects that could explain the other actually less dependent on aid that could be associated with two recent factors: i) change in development vision of the Government politics and cooperation strategies; ii) the resurgence of other stakeholders, "emerging donors".

Key words: Nicaragua, ODA, cooperation, development, emerging.

1. Introducción

Nicaragua ocupa el tercer lugar, después de Haití y Honduras, entre los países más pobres de América Latina y el Caribe¹. Además de la pobreza y desigualdades sociales, su historia de la revolución, los desastres naturales, así como país piloto para iniciativas de eficacia de la ayuda², ha dado paso a la presencia de donantes internacionales como principales actores en la estabilización macroeconómica³, la reducción de la pobreza y la desigualdad; principalmente en la década de los noventa cuando Nicaragua recién sale de una situación pos-conflictiva. Este panorama histórico explica la dependencia de Nicaragua de la cooperación externa, aunque en la actualidad esta dependencia no es la misma.

En la estructura de la cooperación de Nicaragua, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), ha sido el principal medio utilizado por los donantes tradicionales para canalizar recursos, destinados principalmente al alivio de la deuda, ajustes estructurales, estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza. En este contexto, y a la fecha, la ayuda ha significado más de 21 mil millones de dólares (OCDE, 2013), ubicando a Nicaragua como uno de los países de América Latina y el Caribe (ALC) con mayores cuotas de recepción de AOD.

En este panorama, están resurgiendo nuevos actores de la cooperación, los llamados “donantes emergentes”, que vienen a formar parte de los cambios en la arquitectura de la ayuda, con diferentes formas de cooperación al desarrollo y que a su vez están adquiriendo un importante papel dentro del sistema de la ayuda. Es la Cooperación Sur

¹ Basado en el Índice de Pobreza Multidimensional, según el Informe de Desarrollo Humano, 2013. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

² A petición del Gobierno de Nicaragua, el CAD decidió elegir a Nicaragua como primer país piloto de las iniciativas: “Heavily Indebted Poor Countries” (HIPC) y “Joint Country Learning Assessment” (JCLA).

³ Después del conflicto armado de la década de los ochenta la macroeconomía mantuvo comportamientos negativos, y que a partir de 1991 implicó cambios estructurales durante el proceso transitorio democrático y económico.

– Sur (CSS)⁴, la modalidad implementada por los donantes emergentes, para generar acciones de cooperación con Nicaragua referida a la financiación de programas sociales, energéticos, económicos, asistencia técnica, tanto en el sector público como privado.

Con éste artículo se quiere, además de comprender el valor social y económico de la AOD en el período, develar el papel de otros actores “donantes emergentes” en el nuevo proceso de desarrollo de Nicaragua y su política de cooperación externa.

La estructuración de éste artículo se presenta de la siguiente manera: después de éste epígrafe introductorio, en el siguiente, se analiza los flujos de AOD desembolsados para Nicaragua, y las situaciones más relevantes que justifican cambios importantes de la ayuda en el período de análisis (1990 – 2012), desde un contexto nacional e internacional. En el tercer epígrafe, se compara la cuota de participación de Nicaragua en la AOD global y regional, respecto a los principales países de América Latina receptores de ayuda. En el cuarto epígrafe, se estudia los principales donantes (bilaterales y multilaterales), y sus estrategias o políticas de cooperación para promover el desarrollo de Nicaragua, así como los instrumentos y la distribución por sectores de la AOD. En el quinto epígrafe, se revisa la relación de dependencia, destacando la aparición de otros actores de la cooperación y su papel como aportadores del proceso de desarrollo del Gobierno Sandinista, lo que desemboca a analizar, en el sexto epígrafe, la incorporación de los nuevos donantes “emergentes” en el sistema de cooperación de Nicaragua y sus implicancias.

Finalmente, el artículo concluye resumiendo los principales hallazgos de la investigación y dejando a discusión la perspectiva de la cooperación nicaragüense ante un panorama cambiante de nuevos actores.

⁴ CSS es la cooperación que ofrecen los países en vías de desarrollo o mediano desarrollo a otros países que se encuentran en un proceso de similar desarrollo (Sotillo, 2008).

2. La evolución de la AOD: una mirada a las cifras

Durante la década de los ochenta, Nicaragua experimentó un deterioro económico y de crecimiento acelerado de la deuda pública externa, ante la incapacidad de pago del país (Banco Central de Nicaragua, 2005), asociada principalmente al proceso revolucionario y la guerra civil que se vivía en esta época. Por tanto, en la década de los noventa, con la entrada de un gobierno democráticamente elegido, fue necesario plantear a la comunidad internacional la necesidad de obtener recursos frescos, para dar respuesta a la crisis económica y social producto del conflicto en los ochenta⁵.

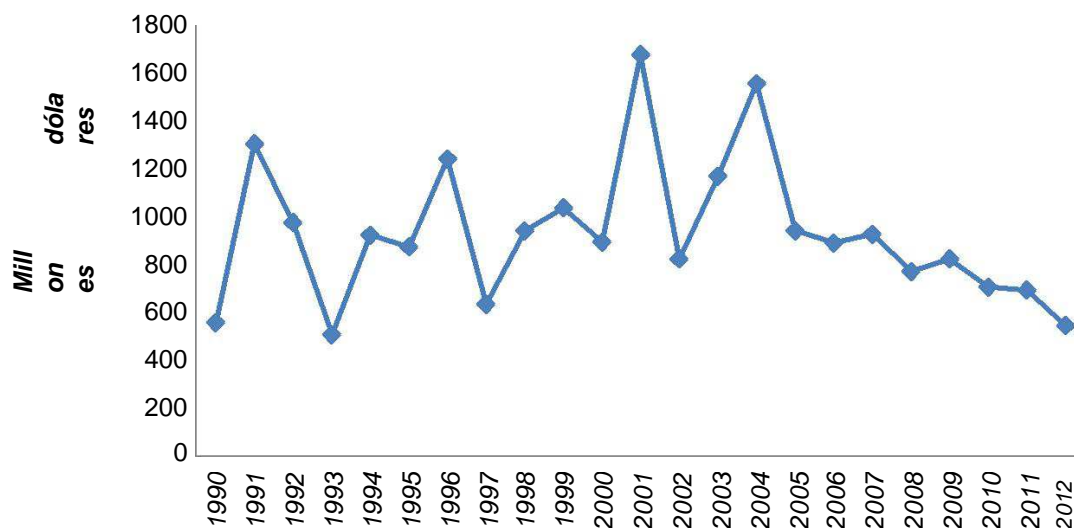
El año 1991, se caracterizó por ser el inicio de la construcción económica y social del país en una situación de post conflicto. En este período, hubo un significativo repunte de la ayuda por un monto valorado en 1.306 millones de dólares – equivalente al 81.44% del Producto Interno Bruto (PIB), (gráfico 1) – en respuesta a la acumulación de un volumen de deuda externa total de 10.715.4 millones de dólares (6 veces el valor del PIB), (Avendaño, 2010). Que, a su vez, permitió al país lograr cierta estabilidad macroeconómica a través de la reconstrucción del sistema de balanza de pagos y el cumplimiento de deudas asumidas con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial (BM).

Asimismo Nicaragua negoció su deuda externa con países miembros del Club de París (CP), logrando en tres de las rondas realizadas una condonación total del 46.8% de la deuda (Avendaño 2010). Con Rusia y México se obtuvo una condonación de la deuda de más del 90%.

⁵ Otros factores que afectaron la economía de Nicaragua en los ochentas: Deteriorada relación con Estados Unidos; la implementación de una política monetaria y fiscal expansiva, a la sobrevaluación del tipo de cambio, al deterioro en los términos de intercambio y al conflicto armado, todo esto precipitó la economía a una situación insostenible. De esta forma, la deuda pública externa pasó de US\$1,562 millones en 1979, a US\$10,715 millones en 1990. Como resultado de este aumento, la relación de deuda externa a exportaciones creció a 3,269 por ciento en 1990.

Se observa una reducción de AOD en un 49% para el año 1997 con respecto a la ayuda recibida en 1996, cambio que puede atribuirse al traspaso de gobierno, por ser un periodo de incertidumbre para la cooperación. Esta diferencia se asocia también al hecho que con el período de Chamorro, se priorizaron importantes programas de reducción de la pobreza que implicaron significativos flujos de la ayuda; muchos culminaron con el período del gobierno. Seguidamente, como se puede observar en la gráfica 1, en 1998 se vuelve incrementar el desembolso de la AOD.

Gráfico 1. AOD Nicaragua: Evolución histórica (1990 - 2012)



Fuente: Base de datos OCDE - CAD (2013). Elaboración propia.

Para el periodo 1998-2001 se comienza a experimentar un leve crecimiento de los desembolsos de ayuda. Por un lado, debido a la puesta en marcha de la Iniciativa de Países Pobres muy Endeudados (HIPC, sus siglas ingles)⁶, que permitió al país realizar reformas estructurales y mayor inversión en el sector social. Como consecuencia del Huracán Mitch (1998), se recibieron importantes flujos de ingresos destinados a la asistencia e inversión social para la reconstrucción del país. Por otro lado, en el marco

⁶ Programa que inicia a negociarse en 1997-1998.

del programa HIPC, en diciembre de 2000, se alcanza el punto de decisión⁷, implicando la ampliación de condonación de deuda e introducción de iniciativas de reducción de la pobreza para Nicaragua⁸, este hecho, principalmente, marcó el año 2001 como el momento en que se recibe el más alto flujo de desembolso en ayuda (1.678 millones de dólares, equivalente 41% del PIB).

En el 2004, hay incremento significativo de AOD, alcanzando la suma de 1.558 millones de dólares, equivalente al 35% del PIB. En este año se alcanzó la culminación de la Iniciativa HIPC, recibiendo una condonación de la deuda que contribuyó a disminuir el índice de riesgo país, con la consecuente mayor atracción de la inversión extranjera directa, y la disminución del monto anual del pago del servicio de la deuda externa (Maradiaga, 2009). Los recursos liberados del pago de la deuda externa se destinarían exclusivamente a proyectos de reducción de los altos niveles de pobreza y pobreza extrema, que se contemplan en el Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006).

Sin embargo, para el año 2005, los desembolsos de cooperación se redujeron en un 39% con relación al año 2004, producto de la falta de cumplimiento de algunas condicionalidades estipuladas en los distintos convenio firmados entre Nicaragua y la Comunidad Cooperante⁹, el inicio de procesos de reasignación de la ayuda a países más pobres con dificultad de cumplimiento de los ODM (Tezanos, 2010).

⁷ La etapa de punto de decisión, se refiere a la etapa donde los directorios del FMI y del BM deciden acerca de la sostenibilidad de la deuda de un país, a través de la reprogramación final de esta con acreedores bilaterales y comerciales bajo mecanismos tradicionales. En caso que esto no sea suficiente se habilita el país para que continúe recibiendo la asistencia bajo la iniciativa HIPC.

⁸ Implementación de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

⁹ Convenio denominado "Arreglo Conjunto de Financiamiento al Presupuesto General de la República de Nicaragua". En ese sentido, el Banco Mundial se vio en la necesidad de hacer una reprogramación en los desembolsos por un monto aproximado de 34.0 millones de dólares. Memoria Cooperación Externa de Nicaragua, 2005. Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX).

Finalmente, en el periodo 2007-2012, el comportamiento de la AOD, diferente al anterior período, tiende hacia la reducción progresiva (al año 2012, con respecto al 2007, disminuye en 41%). Que se puede atribuir al cambio de gobierno, la crisis financiera internacional y donantes tradicionales que han iniciado un proceso de eliminación gradual de las relaciones bilaterales de cooperación con Nicaragua, en muchos casos, por la insatisfacción de los estándares de gobernabilidad (Avendaño, 2010).

3. Participación en la AOD global y en la región latinoamericana

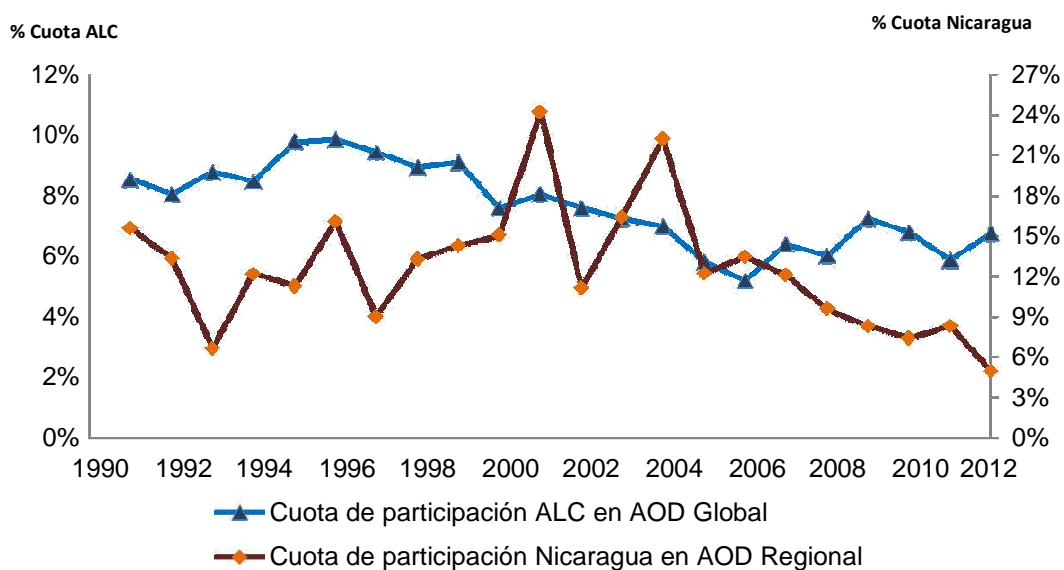
En las décadas de los noventa y dos mil, hubo cuatro períodos en los que la participación de Nicaragua en la ayuda global tuvo importantes incrementos comparado al resto de los años¹⁰. Sin embargo, fue en el año 2001 donde tuvo mayor cuota de participación – con el 2% -.

A nivel regional, la cuota de participación en la AOD ha tenido dos momentos importantes, en el año 2001 y 2004, (gráfico 2). Mientras en estos períodos se dio la mayor asignación de la ayuda al país, la cuota de AOD a América Latina se redujo. Esto ubica a Nicaragua en una situación comparativamente más ventajosa que otros países de la región Centroamérica.

A partir del 2007, si se analiza el comportamiento de la cuota de participación de ALC en la AOD, notamos que en este período la ayuda para ALC empieza a tomar importancia o a mantenerse relativamente estable; sin embargo, para Nicaragua se evidencia pérdida de prioridad en la asignación de la AOD (disminuye en un 7%, entre el 2007 y 2012).

¹⁰ En 1991; 1996; 2001 y 2004, respectivamente.

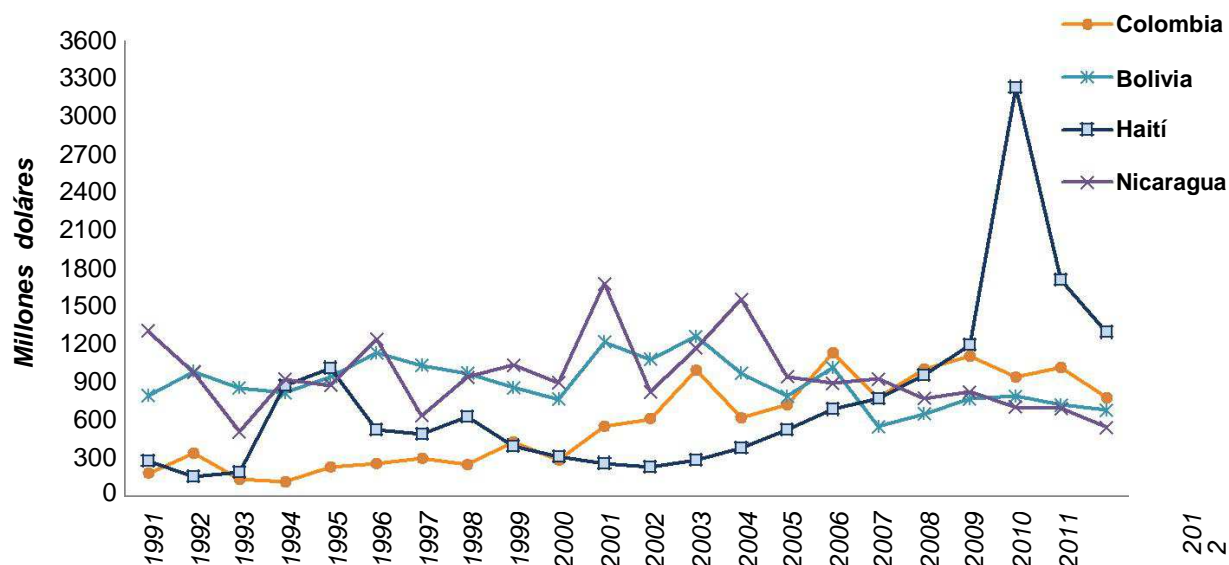
Gráfico 2. Cuota de participación: AOD para Nicaragua y ALC (1990 - 2012)



Fuente: Base de datos OCDE - CAD (2013). Elaboración propia.

De acuerdo a la distribución de la AOD regional los países con más recepción de ayuda son Nicaragua, Haití, Honduras, Bolivia, Perú, Guatemala y Colombia – todos ellos de renta media baja, a excepción de Haití – (Tezanos, 2010), (gráfico 3). Nicaragua, para la década de los noventa, tuvo importante participación como el principal receptor de AOD en la región – ocupando el primer lugar en ALC –, con una cuota de representación promedio del 13.41%. En cambio, para el último decenio 2002 – 2012, se muestra que Nicaragua ocupa el tercer lugar dentro los principales receptores de la ayuda, siendo en este mismo periodo Haití y Colombia los países en donde se destina la mayor parte de AOD.

Grafico 3. Participación de los principales países receptores de AOD en ALC (1991 - 2012)

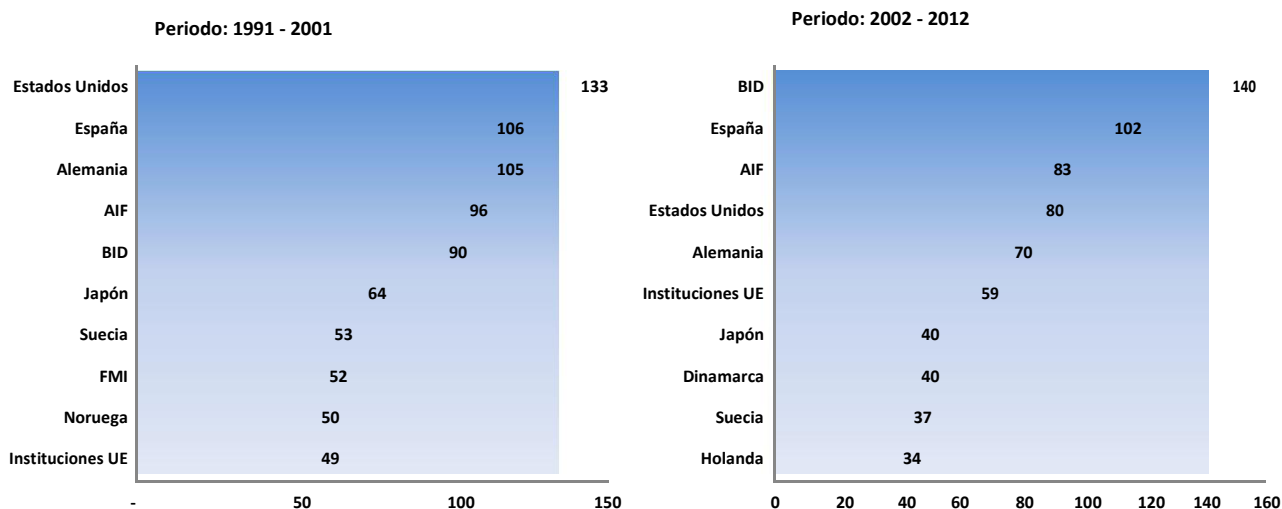


Fuente: Base de datos OCDE - CAD (2013). Elaboración propia.

4. Principales donantes de AOD: Modalidades, instrumentos y sectores

La participación de los donantes tradicionales miembros del CAD y de organismos multilaterales en la cooperación con Nicaragua ha variado entre la década de los noventa y el siglo XXI, y de acuerdo a los diferentes episodios que ha tenido que afrontar el país. En el periodo entre el año 1991 al 2001, el mayor porcentaje de AOD promedio recibida procede de veinticuatro (24) países donantes del CAD – aportaron el 71.23% –, seguido por organismos multilaterales – con el 28.59% –, como se puede comprender en el gráfico 4. De este total de aporte en ayuda, la mayor proviene de seis países del CAD, (Estados Unidos, España, Noruega, Japón, Alemania, Suecia), y cuatro organismos multilaterales (Instituciones Unión Europea (IUE), BID, Asociación Internacional Financiera (AIF) y FMI). Entre estos, Estados Unidos el principalmente donante, seguido por España.

Gráfico 4. Donantes de AOD para Nicaragua (1991 – 2012)



Fuente: Base de datos OCDE - CAD (2013). Elaboración propia.

Para la siguiente década (2002 – 2012), nos encontramos con cambios en la participación de los donantes. Esta vez, los organismos multilaterales incrementaron su cuota de desembolso, alcanzando un 37.48% de representación en la AOD – BID el principal donante, con un aporte del 15.61% y AIF con un 9.20%—. Aún con esta participación alcista de las multilaterales, España y Estados Unidos, siguen siendo los principales países donantes del CAD, a pesar de que éstos han reducido sus cuotas de aportación en los últimos años.

Revisando en orden de importancia la participación de donantes tradicionales miembros del CAD y multilaterales, en el último quinquenio la AOD se concentra en tres principales donantes: el BID, España y Estados Unidos. Sin embargo, llama la atención que dos de ellos – España y Estados Unidos –, han reducido la ayuda en un 60% y 83%, respectivamente. Similar comportamiento de reducción de la ayuda se observa en otros países donantes, que son parte de los diez países con mayor cuota de participación en la AOD hacia Nicaragua: Dinamarca, Japón, Noruega, Holanda, y Alemania.

Cada donante mantiene prioridades dentro de su política de cooperación con Nicaragua, en su mayoría destinados a intereses estratégicos en el ámbito económico, social y comercial. El BID, como donante multilateral más importante para el país, enfoca su estrategia país a contribuir al Plan Nacional de Desarrollo Humano del Gobierno de Nicaragua, alineado a uno de los objetivos considerados en la Declaración de París y que se resalta en la Alianza de Busán (2011) sobre la coherencia de políticas con los países locales, de manera que pueda sumar esfuerzos en el manejo de diferentes vulnerabilidades – problema de estabilidad macroeconómica, fiscal, social, energética, entorno institucional, clima para la inversión privada, desarrollo rural – que inhiben el alcance de las metas de crecimiento y equidad que se ha planteado el país.

El BID considera a Nicaragua como unas de las carteras más grandes en número de proyectos. Al 30 de septiembre de 2008, sumaba 100 operaciones por un monto aprobado próximo a los 818,8 millones de dólares, escenario que ha garantizado el fortalecer diálogos políticos con el gobierno y que mantengan fuerte lazos de actuación por medio de iniciativas en su Plan Estrategia País (2012 -2017) para promover el desarrollo económico y social inclusivo.¹¹ Manteniendo su financiación para continuar promoviendo el desarrollo de los diferentes sectores en los que se enfoca la estrategia del Banco.

La cooperación de España ha mantenido una trayectoria de 25 años de trabajo con Nicaragua y aunque en los últimos años ha reducido significativamente la ayuda, sigue vigente su compromiso de continuar cooperando. Establece en su Plan Director de la Cooperación Española (2012 – 2016) a Nicaragua como a uno de los veintitrés (23) países de asociación en los que se va a concentrar la cooperación para permitir la canalización de elevados volúmenes de la AOD y el uso de varios instrumentos. Los sectores prioritarios para la cooperación española han sido: Gobernabilidad democrática, crecimiento económico para la reducción de la pobreza, Servicios

¹¹ Según el Documento de Estrategia País del BID en Nicaragua, concentra su contribución en cinco sectores: (i) energía; (ii) transporte; (iii) salud; y (iv) atención integral a la primera infancia.

Sociales Básicos: Agua y saneamiento, sostenibilidad ambiental, lucha contra el cambio climático y hábitat.

Estados Unidos continúa apoyando con asignación de ayuda, por medio de su Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (siglas en inglés USAID) que viene implementando programas de cooperación enfocados en programas de democracia y gobernabilidad, educación y salud; como las líneas de acción en la que dirige sus esfuerzos de cooperación actualmente.

Otros donantes que sostienen vigente su cooperación con Nicaragua es AIF, entidad del Banco Mundial que brinda ayuda a los países más pobres. AIF tiene por objetivo prestar apoyo al programa del Gobierno en dos áreas claves: (i) Aumentar el bienestar social a través de un mejor acceso a servicios básicos de calidad, en particular para los hogares rurales pobres y (ii) aumentar los ingresos mediante la mejora de la productividad, la competitividad y la diversificación.

La Unión Europea (UE) también ha mantenido un papel importante en la cooperación del país. En su Documento Estrategia de País establece vigente su ayuda; define su objetivo principal “asegurar el desarrollo sostenible del país, incrementar el diálogo político y de transferencia de buenas prácticas europeas que puedan garantizar y fortalecer este desarrollo sostenible”. La cohesión social y la integración regional son parte importante de esta estrategia, ésta última considera apoyar los procesos de integración política, económica, social y comercial bajo el marco del Acuerdo de Asociación entre UE y Centroamérica; en este acuerdo las principales áreas de acción a la que se destina la cooperación regional es al fortalecimiento del sistema institucional de la integración regional, la buena gobernabilidad y seguridad, el apoyo a la unión aduanera y políticas comunes.

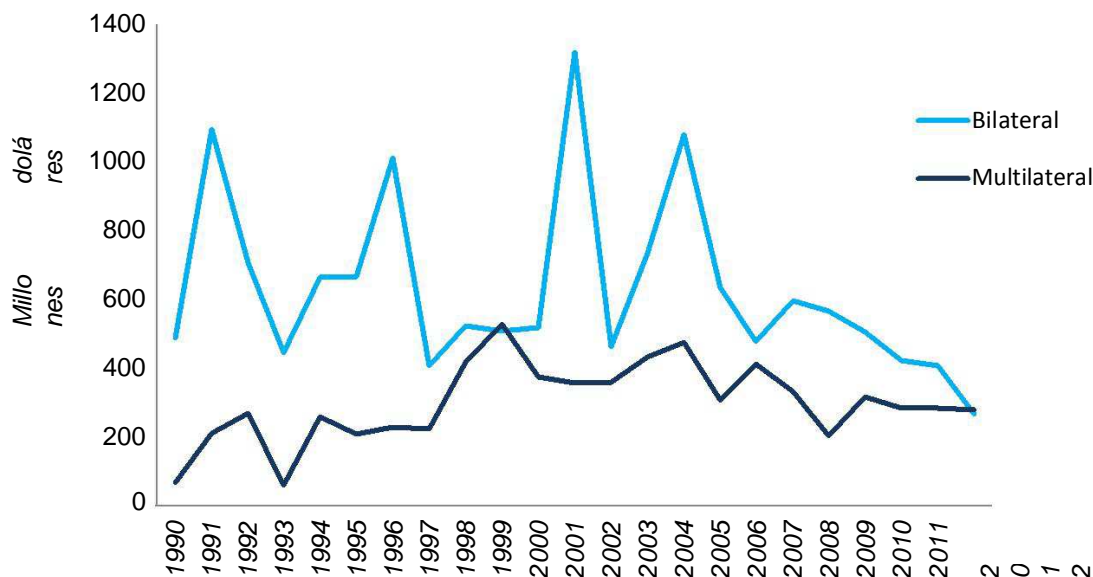
El resto de países donantes miembros del CAD, aunque han reducido el volumen desembolsado de ayuda –Noruega, Dinamarca, Japón, Alemania, Holanda–, mantienen significativos montos de participación. Así mismo, otros países que no son miembros

del CAD han comenzado a jugar un rol protagónico dentro de la cooperación en Nicaragua, como en el caso de Rusia, que reactivó las relaciones comerciales y diálogo político con el gobierno de Daniel Ortega (2007) para fortalecer su cooperación con el país, registrando a partir del 2011 un desembolso de ayuda en promedio de 42 millones de dólares –representando un 6% del total de AOD asignada a Nicaragua, 2008 - 2012 –. De igual forma, otros actores están emergiendo con más presencia – Venezuela, China, Irán, India, Brasil – dentro de la estructura de cooperación del país, tomando protagonismo en el sistema de cooperación en ALC.

4.1. Modalidades.

Analizando la AOD por modalidades, se observa que la cooperación bilateral, durante el período 1990 – 2012, realiza desembolsos muy significativos, que en promedio totaliza una aportación de 632 millones de dólares – representando 67.75% del total de AOD –, (gráfico 5). Cabe mencionar, que en los años que hubo más ayuda bilateral se corresponden a los periodos que se recibió más AOD en Nicaragua – 1991, 1996, 2001 y 2004 –. Por tanto, los países donantes del CAD fueron los principales actores ante las iniciativas sobre el alivio de la deuda en estos periodos. A pesar de que la ayuda bilateral mantiene montos de desembolsos superiores con respecto a la cooperación multilateral, en los últimos años se ha visto aminorada, pasando de 1,081 millones de dólares en el 2004, a 267 millones de dólares en 2012. En cuanto a la cooperación multilateral, durante el periodo analizado ha presentado en promedio un monto de desembolso de 301 millones de dólares, representando un 32.25% de la AOD total para el país. A diferencia de la cooperación bilateral, ésta ha mostrado incrementos importantes, pasando de 225 millones de dólares en 1997, a 417 millones dólares en 1998; y a partir del 2008, su ayuda ha mantenido una tendencia estable.

Gráfico 5. AOD Nicaragua por Modalidad (1990 - 2012)



Fuente: Base de datos OCDE - CAD (2013). Elaboración propia.

De acuerdo a las donaciones y préstamos, para el último decenio 2002 - 2012 se ha experimentado un incremento de los desembolsos de ayuda por donaciones, con un monto promedio de 924 millones de dólares, en cambio, los préstamos para este periodo, muestran una importante reducción, producto del aumento de las amortizaciones de los préstamos para 2006 y 2007 – reportando montos negativos –, y la no concesión de nuevos créditos, siendo esto, un comportamiento dentro de la AOD global (Tezanos, 2010).

En los años noventa los donantes bilaterales fueron quienes otorgaron más donaciones, con monto promedio de 637 millones de dólares. Los donantes multilaterales se concentraron en el otorgamiento de préstamos con un monto promedio de 178 millones de dólares. Aunque los préstamos disminuyen considerablemente en el periodo de 2001-2012, alcanzando un promedio de 14 millones de dólares, los desembolsos por donaciones incrementaron.

4.2. Instrumentos

El instrumento o tipo de la ayuda más utilizado por los actores de la cooperación, entre el 2010 – 2012, son las Intervenciones por tipo de Proyectos¹², que representó en promedio 522 millones de dólares, equivalente al 82% de la AOD total. Otros de los instrumentos más utilizados son las Contribuciones Básicas, Programas y Fondos Comunes, Cooperación Técnica y Apoyo Presupuestario; éste último, perdiendo importancia de tal manera que para el 2012 hubo una reducción significativa de su asignación – en su totalidad al Apoyo Presupuestario Sectorial –, pasando de 56 millones de dólares para el 2011, a 2 millones de dólares al año siguiente (2012).

A diferencia del resto de donantes, la Unión Europea utiliza y aplica más el instrumento de Apoyo Presupuestario, que es considerado por el CAD y la UE como “un mecanismo para mejorar la predictibilidad de la ayuda e incentivo para aquellos países que generen buenos resultados de desarrollo” (Tezanos, 2010).

Sin embargo no hay que perder de vista que la cooperación técnica está tomando importancia en los instrumentos utilizados por los donantes del CAD. Así, en el año 2012 se mantuvo estable su asignación, con una representación promedio de 5% con respecto a la AOD total por tipo de ayuda.

4.3. Sectores

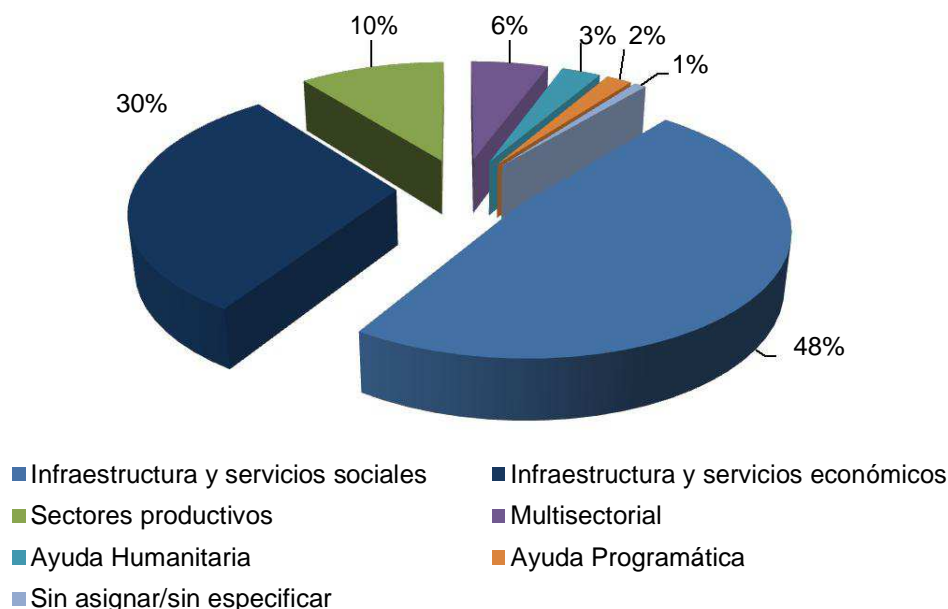
La distribución de la AOD por sectores para Nicaragua (gráfico 6), varía de acuerdo a las políticas de desarrollo e intereses de cada país donante. Así, revisando esta distribución para el año 2012, el sector de “infraestructura y servicios sociales” ha recibido casi la mitad de AOD (el 48%), mismo comportamiento, no muy fluctuante, que ha tenido en el último quinquenio, con un máximo de 56% para el año 2009. Al detalle, para éste período, los subsectores de “gobierno y sociedad civil” y “otros servicios e

¹² Los dos principales donantes en la cooperación con Nicaragua, España y Estados Unidos, utilizan con más frecuencia la intervención de tipo de proyecto.

infraestructura social” representan el 50% del monto destinado al sector (con el 25% cada uno), seguido por “agua y saneamiento” con el 16%. A pesar que para el 2008 los subsectores de “educación” y “salud” alcanzaron el 42% del total de AOD destinado a éste sector, es claro que al año 2012 el nivel de significancia se ha reducido considerablemente. Este hecho deja entrever, que a la par de ésta reducción de apoyo a educación y salud, el subsector de gobierno y sociedad civil pasa ser de mayor interés para los donantes, principalmente para España, que establece en su Plan Director el apoyo a fortalecer la gobernabilidad de los países receptores de su ayuda¹³.

El segundo sector en orden de importancia es “infraestructura económica y servicios” con el 30%. Los subsectores más importante del sector son: “transporte y almacenaje” con el 47%, y “energía” con el 36%. El subsector de energía toma mayor relevancia, lo que explica un incremento del 29% entre el 2008 y 2012.

Gráfico 6. Distribución de AOD por sectores, 2012.



Fuente: Base de datos OCDE - CAD (2013). Elaboración propia.

¹³ También se considera el fortalecimiento a la gobernabilidad democrática en el Documento de Estrategia País de la cooperación española en Nicaragua (AECID, 2008)

El sector de “producción” con el 10% se posiciona en tercer lugar. De los subsectores que la integran, recibieron mayor participación “agricultura, forestal y pesca” con el 62%, seguido por “industria, minas y construcción” y “turismo” con el 16 y 14%, respectivamente.

Finalmente los sectores “multi sectores” y “ayuda humanitaria” con el 6% y 3% de representatividad, se encuentran en la cuarta y quinta posición entre los sectores de destino de la ayuda.

Haciendo relación entre el destino de ayuda por sectores con el aporte a los lineamientos estratégicos y programas de desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH)¹⁴ de Nicaragua, se encuentra que éste no está totalmente relacionada con las acciones que espera el gobierno actual para la transformación de Nicaragua y el desarrollo humano. En este sentido, haciendo revisión de esta relación se analiza que el 70% de la ayuda aporta, en cierta forma, a algunos de los programas estratégicos de este plan¹⁵.

¹⁴La estrategia del Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) 2012 - 2016, está construida con base en doce lineamientos estratégicos que combinan la continuidad de las políticas que han transformado al país a partir del 2007: i) Crecimiento económico y estabilidad macroeconómica con incremento del trabajo y reducción de la pobreza y la desigualdad; ii) Fortalecimiento de la gran alianza entre los trabajadores, los productores y los gobiernos; iii) Política exterior y cooperación externa soberana, independiente y abierta a todos los países del mundo en el combate a la pobreza en beneficio de las familias nicaragüenses; iv) Integración Centroamericana, la unión del ALBA y el CELAC; v) Seguridad ciudadana y lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado; vi) Desarrollo Integral de la Costa Caribe; vii) Gestión Pública participativa y democracia directa; viii) El bien común y la equidad social de las familias nicaragüenses; ix) Ciencia, tecnología, innovación y emprendedurismo para la transformación de Nicaragua; x) Economía familiar, comunitaria y cooperativa, y la soberanía y seguridad alimentaria; xi) Infraestructura social, de transporte, energético y productivo; xii) La protección de la madre tierra y la adaptación al cambio climático.

¹⁵Según la Declaración de París en uno de los cinco principios claves se resalta que los países donantes se deberán alinear con los planes o estrategias de desarrollo de los países socios.

Basado en el orden de importancia con la distribución de la AOD, se deja de un lado el tema medioambiental y combate al cambio climático, agua y saneamiento, tecnología, innovación y comunicaciones, entre otros. Esto de alguna manera también limitaría las estrategias de desarrollo para alcanzar los ODM dado que el PNDH está intrínsecamente vinculado a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El sector del medio ambiente, ha registrado retrocesos en la región en dos de los indicadores relacionados a la sostenibilidad medioambiental (proporción de superficie cubierta por bosques y emisiones de dióxido de carbono) (Tezanos y Domínguez, 2009).

En fin, ante este cambiante panorama en la transformación que espera Nicaragua a través del PNDH, y analizando la distribución de la AOD por sectores, según OCDE, se encuentra que los donantes tradicionales en conjunto con el gobierno deberán analizar la necesidad de reasignar la ayuda a aquellos sectores que sean de decisión estratégica nacional, y a su vez revisar la importancia de atender otros sectores que antes no era de interés, como el desarrollo integral de los pueblos indígenas, medio ambiente y el combate al cambio climático, entre otros.

5. Relación de dependencia de la ayuda: ¿Es Nicaragua dependiente de AOD?

La dependencia de Nicaragua de la AOD data principalmente desde la década de los años noventa, durante el proceso transitorio post conflicto y que heredó inestabilidad macroeconómica traducida en una anémica economía. En esta época de necesidades económicas y sociales, el apoyo y paternalismo de donantes tradicionales y multilaterales jugaron un rol importante para encaminar al país hacia una mejora de la macroeconómica en busca del desarrollo y despegue económico. Por ello, fue en este período donde se dio el mayor registro de dependencia en la historia de la cooperación de Nicaragua.

Analizando la relación entre la AOD per cápita y el PIB per cápita, la preponderancia de la ayuda, traducida en dependencia se puede notar principalmente en cuatro momentos: en el año 1991, con el 82%, 1992 con el 55%, 2001 con el 41% y en el 2004

con el 35%, respectivamente. Si se reparten ésta relación en dos cohortes se observa cómo la AOD en el tiempo viene perdiendo protagonismo en la relación de cooperación con Nicaragua; en el primer cohorte (1991 – 2001) la ayuda per cápita promedio fue de 234.00 dólares, es decir, hubo un aporte del 34% en ese período, sin embargo, en el segundo cohorte (2002 – 2012) el promedio en ayuda per cápita se redujo a 178.5 dólares, un 13% de aporte.

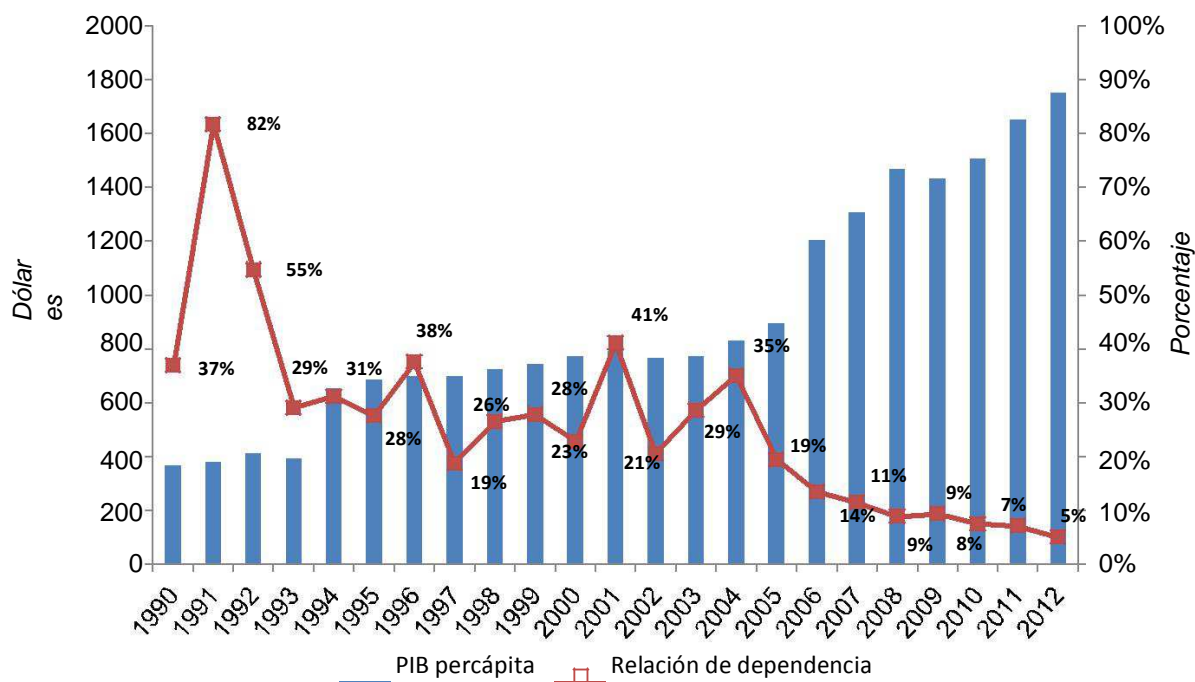
Esta tendencia de la AOD hacia la reducción empieza a notarse aún más a partir del año 2007, que para el año 2012 la relación de dependencia se redujo en un 77% comparado con el año 1991, como se puede observar en el gráfico 7. En este año Nicaragua cambia de gobierno, y con ello un cambio hacia un nuevo sistema con una filosofía de unidad, hermandad, cristianismo y socialismo¹⁶, liderado por un ex revolucionario del partido popular Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), quien llegó al poder en enero de 2007 con la clara intención de recuperar las riendas de la agenda de la cooperación al desarrollo de Nicaragua y reducir la dependencia de la cooperación tradicional (Roussel, 2013).

A pesar de esta reducción de la ayuda de donantes tradicionales, comparado con el 2005, Nicaragua logró en el 2009 una reducción de la pobreza general y la pobreza extrema, según la Encuesta de Medición del Nivel de Vida (EMNV). La encuesta muestra que la pobreza general a nivel nacional, medida por el consumo, bajó de 48.3 a 42.5 por ciento entre 2005 y 2009 (una reducción de 5.8 puntos), y la pobreza extrema de 17.2 a 14.6 por ciento en el mismo período (-2.6 puntos). Medida por el ingreso, con paridad de poder adquisitivo (PPA), en 2009 el 5.5 por ciento de la población nicaragüense presentaba un consumo menor o igual a 1.25 dólares al día, 5.7 puntos porcentuales por debajo de lo registrado en 2005 (11.2 por ciento). Por otro lado, el

¹⁶ Como lo reconoce en el Plan Nacional de Desarrollo Humano, 2012:7: "...En este proceso se está transformando el modelo de sociedad neoliberal por el modelo cristiano, socialista y solidario del poder ciudadano, el cual se basa en valores cristianos, ideales, socialistas y prácticas solidarias que guían la construcción de círculos virtuosos de desarrollo humano..."

21.0 por ciento sobrevivía con un consumo menor o igual a 2.0 dólares diarios, una reducción de 10.6 puntos porcentuales con respecto al 31.6 por ciento de 2005.

Gráfico 7. Evolución: PIB per cápita y relación de dependencia de AOD (1990– 2012)



Fuente: Base de datos OCDE - CAD (2013). Elaboración propia.

Sin duda, lo que busca el actual Gobierno es un giro en la política de cooperación, hacia el fortalecimiento del liderazgo a través de una autonomía y consolidación basada en los ejes de desarrollo del país. Tal y como se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), 2012 – 2016: “Se lleva una política de cooperación exterior bajo la premisa de revertir el modelo de dependencia heredado hacia un nuevo liderazgo de modelo nacional¹⁷”.

¹⁷ El modelo, es el del “Poder Ciudadano”. Se basa en el ideal socialista, valores cristianos, es solidario, y su finalidad es la supervivencia y realización de los Seres Humanos como objetivo de transformación estructurales, para superar la exclusión y liberar el potencial del desarrollo humano.

Por un lado, ante el retiro de la ayuda de algunos donantes tradicionales, y el deseo del Gobierno por la autonomía en la gestión de la cooperación alineada al PNDH, están surgiendo otros actores - son donantes emergentes –, que a través de la Cooperación Sur – Sur (CSS) parecen responder a las necesidades de desarrollo humano desde del gobierno actual. Los donantes emergentes al parecer están facilitando este proceso mediante la presentación de fuentes alternativas, tipos y principios de la cooperación, que han permitido al gobierno diversificar su enfoque del desarrollo y ganar influencia en el establecimiento de sus prioridades (Roussel, 2013).

En este contexto, la importancia de la ayuda (AOD) para Nicaragua es cada vez menor y la historia de una alta dependencia podría dejar de ser una retórica, de acuerdo a los principales intereses que se exponen en la política de cooperación que impulsa el gobierno actual, donde insta a actores de la CSS a participar alineados a sus estrategias de desarrollo. Aun así, con esa idea de un modelo de liderazgo nacional en la cooperación, Nicaragua necesita de la cooperación externa para promover el desarrollo humano integral de su población.

6. La nueva arquitectura de la ayuda y sus implicaciones

Los procesos de cambios que se están generando en el sistema de la ayuda internacional para el desarrollo en los últimos años, dada la crisis económica internacional, la reasignación de la ayuda al cumplimiento de los ODM y los esfuerzos sobre la eficacia de la ayuda, ha dado cabida a cambios en su estructura (Santander, 2011) y a la conformación de una nueva arquitectura de la ayuda, contexto que puede dar lugar al surgimiento de la CSS, liderada por países de renta media¹⁸.

La CSS juega un papel preponderante en la promoción del desarrollo de ALC, bajo principios de hermandad, solidaridad, igualdad, colaboración y esfuerzos común de los

¹⁸ El Banco Mundial utiliza la categoría de países de renta media para aquellos con un PBN per cápita, entre US \$ 1,006 y US \$ 12, 275, según el método Atlas.

pueblos. Compartir ideología y filosofía comunes hace que la CSS sea asequible y propicia entre los países de la región Latinoamérica.

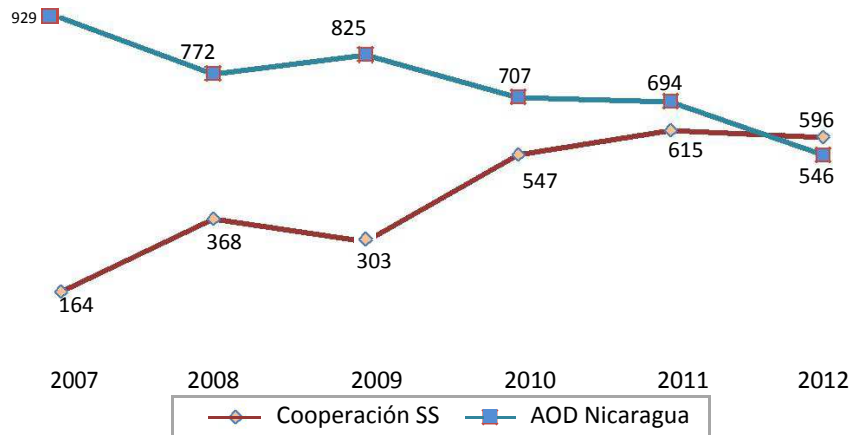
En el marco de esta cooperación, Nicaragua ocupa el segundo lugar entre los principales países receptores –54 proyectos ejecutados para el 2011 – (SEGIB, 2011). A partir del 2007 ha recibido importantes desembolsos para proyectos y acciones de desarrollo en el ámbito económico, social y energético. Según datos del Banco Central de Nicaragua (BCN), en el último sexenio reportó una aportación promedio de 432 millones de dólares, de estos, 388 millones de dólares corresponden a préstamos – equivalente al 89.88% - y en menor monto a las donaciones con 44 millones de dólares.

Si se analiza por países, Venezuela es el principal donante pasando de una aportación de 139 millones de dólares en el 2007, a incrementar su volumen de monto desembolsado a 556 millones de dólares en el 2012 –representando más del 90% de la ayuda de donantes no oficiales –. A partir del 2010, el 100% de su cooperación en préstamos fue destinada hacia el sector privado, principalmente en el sector de energía y gas. Otros principales países donantes que tienen participación dentro de la CSS, son Rusia y China¹⁹, aunque este último ha reducido la ayuda significativamente. (Véase anexo, tabla 1)

Comparando el flujo de desembolso de la AOD y CSS (gráfico 8), entre el 2007 al 2012, se observa dos comportamientos diferenciales en la cooperación de Nicaragua; por un lado mientras la tendencia y participación de AOD es hacia la reducción, la tendencia de la CSS ha ido en aumento, al punto que para el 2012 superó en un 9% el monto recibido de AOD. Este hecho evidencia que ante una reducción de la AOD en los últimos años, la CSS ha significado una relevante participación para la puesta en marcha de la estrategia de desarrollo y reducción de la pobreza del país.

¹⁹ La cooperación de china destina su ayuda en los sectores de energía eléctrica, salud, fortalecimiento institucional de los ministerios públicos y productivos. En cuanto a la cooperación de Rusia, el sector de principal apoyo es transporte y asistencia humanitaria.

Gráfico 8. Desembolsos: AOD y CSS en Nicaragua (2007-2012) (Millones de dólares)



Fuente: Base de datos OCDE - CAD (2013). Elaboración propia.

El hecho que el gobierno de Nicaragua en su PNDH establece buscar la independencia y autonomía en la gestión de la cooperación, ha abierto las puertas no necesariamente al mundo, más bien a sus principales aliados, quienes comparten similar ideología y forma de gobierno. Por lo tanto, para el Gobierno, importa la diversificación de las fuentes de inversión que implica el motor y el apalancamiento de la nueva agenda de desarrollo nacional (Roussel, 2013).

Lo donantes emergentes están más alineados a las estrategias de desarrollo, que los donantes tradicionales. Al final, al Gobierno le interesa más que apadrinamiento, independencia, traducida en liderazgo y autonomía en tomar decisiones propias en materia de desarrollo. La demanda y la naturaleza flexible de la cooperación técnica de los donantes emergentes está mejorando, hasta cierto punto, la capacidad del Gobierno para manejar sus prioridades de desarrollo (Roussel, 2013).

Al parecer, éste nuevo panorama de la cooperación en Nicaragua, puede hacer reflexionar a los donantes tradicionales – que desean continuar en el campo de la

cooperación con el país – sobre la necesidad de hacer cambios que permita acercarse más al Gobierno.

7. Conclusiones

A manera de conclusión podemos destacar algunos hallazgos, conclusiones y perspectivas encontrados en este artículo, que explican dos contextos diferenciales en la cooperación de AOD con Nicaragua: una, la dependencia ante una inestabilidad económica; dos, una reducción paulatina de esta dependencia atribuible a varios factores que podremos revisar en éste acápite, a decir: i) la necesidad de liderazgo e independencia en la gestión de la cooperación del gobierno de turno; ii) el resurgimiento de otros actores en éste panorama; iii) y otros aspectos referido a cambios en el sistema de la ayuda internacional:

La AOD ha tenido un impacto significativo para Nicaragua, en diferentes contextos, principalmente en la década de los noventa. Como se ha explicado, tuvo un rol preponderante en la estabilización macroeconómica del país, el alivio de la deuda externa, la reducción de la pobreza y la desigualdad, el fortalecimiento institucional y del capital humano. Aunque en los últimos años se ha reducido la ayuda destinada a Nicaragua, no ha dejado de ser importante para el país.

A pesar de la histórica y retórica dependencia de la ayuda (AOD), y del valor económico y social que ha significado para la economía de Nicaragua, hoy en día, con el cambio de Gobierno (2007), y ante el deseo de la autonomía en la gestión de la cooperación, se abren puertas que ha facilitado el resurgiendo de otros actores, los donantes “emergentes”, que a través de la CSS parecen responder a las necesidades de desarrollo humano del país.

Otro aspecto que hay que entender, es que Nicaragua no es totalmente independiente de AOD, hay un 5% de relación AOD/PNB. La reducción de la ayuda también puede atribuirse a cambios que se están dando en el sistema de cooperación internacional,

que han afectado, de igual forma, a la cuota de participación de Nicaragua a nivel regional.

El Gobierno de Nicaragua en conjunto con los donantes tradicionales, podrían revisar cómo canalizar la cooperación a otros sectores de decisión estratégica nacional, a través de una valoración por parte de los donantes en adaptar y alinear sus estrategias e instrumentos a estas demandas.

Podría ser pertinente que Nicaragua fortalezca las relaciones con otros actores del Sur en busca de consolidar el deseo de liderazgo en las decisiones estratégicas de desarrollo expuestas en el PNDH. Así como fortalecer relaciones con los principales donantes miembros del CAD – BID, España y Estados Unidos –, que han mantenido vigente su compromiso de cooperación con el país. Además de pensar en alianzas que facilite otras fuentes de financiación, alineadas a los esfuerzos de promover los ejes estratégicos del plan de desarrollo Nacional.

Aunque parezca que la participación de la CSS está en la mejor situación para Nicaragua – en el año 2012 supera en un 9% al monto desembolsado en AOD – debería ser un tema que preocupe al país, ya que el 90% del total de desembolso en CSS viene de Venezuela, en forma de préstamo al sector privado. Esta concentración podría convertirse en un alto riesgo si la estabilidad de Venezuela comienza a derrumbarse.

Listado bibliográfico

- AVENDAÑO, N (2010). Montos y Destinos de la Cooperación Internacional en Nicaragua 1990-2009. Estado de la Región, Nicaragua.
- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (AECI), (2005). Documento Estrategia País Nicaragua 2005-2008. Nicaragua.
- BANCO CENTRAL DE NICARAGUA (BCN), (2004). La Iniciativa HIPC: Marco conceptual. BCN, Nicaragua.
- BANCO CENTRAL DE NICARAGUA (BCN), (2005). Nicaragua en la Iniciativa HIPC: Memoria y Perspectivas. BCN, Nicaragua.
- BANCO CENTRAL DE NICARAGUA (BCN), (2007 – 2012). Informe de Cooperación Oficial Externa, Nicaragua.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), (2012). Nicaragua: Estrategia del BID con el país 2012-2017. Nicaragua.
- BANCO MUNDIAL (BM), (2012). Asociación Internacional de Fomento Y Cooperación Financiera Internacional, Estrategia De Alianza con el País, Republica de Nicaragua 2013 – 2017. Banco Mundial, Managua.
- COMITE DE AYUDA AL DESARROLLO (2013). International Development Statistics (IDS) online databases on aid and other resource flows, OECD. Stat 2013, disponible en: <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/>
- COMISIÓN EUROPEA, (2007). Documento de Estrategia Regional 2007-2013. Comisión Europea, América Central.
- EUROPEAN COMMISSION, (2007). Nicaragua Country Strategy paper 2007-2013. European Commission, Nicaragua.
- GOBIERNO DE RECONCILIACIÓN Y UNIDAD NACIONAL (GRUN), (2012), Plan Nacional de Desarrollo Humano, 2012 – 2016. Nicaragua.
- INSTITUTO NACIONAL DE INFORMACIÓN DE DESARROLLO (INIDE), (1993, 1998, 2005, 2009). Informe General de la Encuesta Nacional sobre la Medición del Nivel de Vida (EMNV), INIDE, Nicaragua.

MARADIAGA, F (2009). La Cooperación Internacional en Nicaragua: Balances y perspectivas, 2009-2011, Nicaragua.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MINREX), (2002, 2004, 2005). Relaciones económicas y Cooperación, Banco Central de Nicaragua, Managua.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (MAEC), (2013). Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016. Madrid.

ROUSSEL, L (2013). The Changing Donor Landscape in Nicaragua: Rising Competition Enhances Ownership and Fosters Cooperation. Journal of International Development, Canadá, pp 1-17.

SECRETARIA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB), (2011). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011. Estudios SEGIB n° 5, Madrid.

SANTANDER, G (2011). La Cooperación Sur – Sur: experiencias de interés e implicaciones para el sistema internacional de ayuda. SISTEMA, Revista de Ciencias Sociales, n° 220, pp 59 – 66.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2013). Informe sobre Desarrollo Humano, El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso. PNUD, Nueva York.

TEZANOS, S (2013). América Latina y el Caribe. Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI. Thomson Reuters, Pamplona.

TEZANOS S, DOMINGUEZ R (2011). Sistema 220 Cooperación Internacional y Desarrollo. Fundación Sistema, Madrid.

Internet sites:

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACION INTERNACIONAL AL DESARROLLO (AECI), (2014). Acceso 5 marzo 2014.

<http://www.aecid.es/ES/Paginas/D%C3%B3nde%20Cooperamos/Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20Caribe/Centroam%C3%A9rica,%20M%C3%A9xico%20y%20el%20Caribe/Nicaragua.aspx>

BANCO CENTRAL DE NICARAGUA. INFORME DE PRINCIPALES INDICADORES MACRO ECONÓMICOS 1990-2011. Acceso 20 marzo 2014.

www.bcn.gob.ni

DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN NICARAGUA, COSTA RICA Y PANAMÁ, Y ANTE EL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA. Acceso 8 mayo 2014.

http://eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/eu_nicaragua/trade_relation/perspectivas_del_acuerdo/index_es.htm

BLOG DE NESTOR AVENDAÑO. EL DESPLOME DE LA COOPERACIÓN EXTERNA OFICIAL EN NICARAGUA, (2005). Acceso 15 marzo 2014.

<http://nestoravendano.wordpress.com/2011/05/28/el-desplome-de-la-cooperacion-externa-oficial-en-nicaragua/>

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID), (2014). Acceso 5 marzo 2014.

<http://www.usaid.gov/es/nicaragua/democracy-and-governance>

ANEXO

Tabla 1. Desembolsos de la cooperación Sur –Sur (2007- 2012)

Países donantes	2007	2008	2009	2010	2011	2012
China - Taiwán	19.3	37.9	6.7	5.2	9.2	2.1
Federación de Rusia	5.0	0.0	0.0	18.0	40.6	37.4
India	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Irán	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0
Brasil	0.0	0.0	0.1	0.3	0.7	1.1
Venezuela	139.2	329.7	296.1	522.0	564.1	555.7
Cooperación SS	163.5	367.7	302.9	546.5	614.6	596.3

Fuente: Base de datos, BCN. Elaboración propia.