

Partenariado y condicionalidades en el financiamiento externo de las ONG nicaragüenses

Carlos Benavente, Fundación Augusto C. Sandino (FACS)

METODOLOGÍA

Este trabajo plantea el punto de vista de las ONG nicaragüenses sobre el tema de las condicionalidades externas que enfrentan las ONG en su relación con las fuentes cooperantes. Se basa en una encuesta efectuada por vía electrónica a un grupo de instituciones pertenecientes a la Coordinadora Civil ante la Emergencia y la Reconstrucción, a un grupo de organizaciones de mujeres y a los miembros de la Federación de Organismos no Gubernamentales de Nicaragua. En total, se recibió respuesta de doce organizaciones.

Paralelamente se revisó la bibliografía o documentación existente sobre el tema, encontrándose que es necesario realizar una mayor profundización al respecto.

En Nicaragua se ha identificado como las ONG más importantes, en términos de reconocimiento, impacto, volumen de recursos humanos y financieros, a aquéllas que se encuentran agrupadas en la Federación de Organismos no Gubernamentales de Nicaragua. Estas ONG trabajan con recursos de la cooperación internacional y presentan una trayectoria no menor de siete años de existencia:

- Fundación Augusto C. Sandino
- Consejo Ecu­ménico Pro-Alianza Denominacional (CEPAD)
- Centro Ecu­ménico Antonio Valdivieso
- Centro Nicaragüense de los Derechos Humanos (CENIDH)
- Centro de Investigación y Asesorías en Salud
- Instituto Nicaragüense de Promoción Humana
- Asociación para el Desarrollo de los Pueblos (ADP)
- Centro de la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Rural y Social (CIPRES)

Adicionalmente se efectuó una entrevista con ocho representantes y personalidades del mundo de las ONG.

Los resultados fueron dados a conocer a un grupo de ONG el día 25 de mayo, y el 14 de junio se presentaron en el panel "La cooperación internacional en Nicaragua", en el que participaron la Sra. Margarita Bot, encar-

CAPÍTULO VIII

Cuadro 1: Directivos entrevistados según institución

Persona entrevistada	Cargo y organización a la que pertenece
Ana Quiroz	Enlace Nacional de la Coordinadora Civil Ante la Emergencia y la Reconstrucción y directora del Centro de Investigación y Asesorías en Salud.
Bonifacio Echarri	Director de Escuelas Radiofónicas de Nicaragua.
Allan Fajardo	Director Ejecutivo del Centro de Estudios y Acción para el Desarrollo.
Vida Luz Meneses	Directora del Centro Antonio Valdivieso.
Ana María Samquí	Directora de IXCHEN.
Justiniano Liebl	Asesor de CAPRI.
Cirilo Otero	Facilitador del Grupo Propositivo de Incidencia y Cabildeo.
Edwin Zablah	Secretario General de la Fundación Augusto C. Sandino.

gada de negocios de la Embajada de Holanda en Nicaragua; el Sr. José Luis Muñiz, del organismo Solidaridad Internacional y miembro del Secretariado de ONG Internacionales en Nicaragua. Adicionalmente se contó con la asistencia de aproximadamente 80 personas, en su mayoría miembros de ONG nicaragüenses.

RESULTADOS

Cambios ocurridos en la última década en la relación entre ONG del norte y del sur

El orden económico global que impera en nuestros días ha marcado aún más las diferencias históricas entre el norte y el sur. Los cambios han seguido los intereses de los centros de poder económico y político, y de alguna manera la crisis económica mundial ha afectado la recaudación de fondos que la mayoría de las ONG internacionales realizan para apoyar a países del sur. Como consecuencia de ello, las ONG del sur se mueven

hoy en día entre el cumplimiento de su misión, sus objetivos, la sobrevivencia y la sostenibilidad institucional. Existen hoy en día menos fuentes de financiamiento. Las ONG del norte tienen una definición más clara de los temas que desean financiar. Hay mayores restricciones para financiar temas relacionados con el fortalecimiento y el apoyo institucional de las ONG del sur. Se reporta la preferencia por aquellos proyectos de corto plazo —un año, por ejemplo—, haciéndose cada día más difícil conseguir fondos para aquellos proyectos integrales que requieren —necesariamente— de más tiempo para poder cumplir los objetivos y metas, como es el caso de los proyectos educativos.

Por el lado de la cooperación oficial se observa una tendencia a desconfiar de las gestiones realizadas por los ministerios y entidades estatales o gubernamentales (temor a la corrupción, burocratización exagerada, gastos extras no presupuestados inicialmente, escasa continuidad y constancia en el seguimiento). En cambio, se valora la cooperación

CAPÍTULO VIII

por medio de las ONG. Como consecuencia de ello se ha observado la tendencia de la cooperación oficial a financiar proyectos desarrollados por organizaciones no gubernamentales, fundaciones privadas y asociaciones religiosas.

Las ONG del norte se han venido especializando más en la evaluación de resultados que en la evaluación de impactos. Existe una presión excesiva por resultados cuantificables: quieren saber cuántos pozos se hicieron, sin importar si la comunidad participa o no; cuántas manzanas de arroz o frijoles se produjeron, sin preocuparse de saber cuál es la lógica de supervivencia indígena; presionan por el componente de recursos naturales y el medio ambiente, sin considerar que son precisamente los indígenas quienes menos los han lesionado.

Otra condicionalidad es que, bajo el argumento de la autosostenibilidad, las ONG internacionales apoyan programas de crédito, por lo que las ONG nacionales se han visto obligadas a cambiar de líneas de trabajo y de enfoques. Esto ha hecho que el apoyo se transforme: de solidaridad incondicional se ha convertido en solidaridad condicionada.

Por su parte, las ONG del norte tienen, según la experiencia, una actitud más receptiva respecto a iniciativas de actividades de ONG locales. Entre éstas se puede mencionar:

- Instituto para la Cooperación Internacional (IIZ)
- Oxfam (Bélgica Canadá, UK)
- IBIS Dinamarca
- Asociación Danesa para la Cooperación Internacional (M.S. América Central)

- Solidaridad de los Trabajadores de SID
- ACSUR "Las Segovias"
- Fundación Española para la Cooperación (Solidaridad Internacional)
- Kepa - Cooperación Finlandesa
- Asociación de Cooperación Rural en África y América Latina (ACRA)
- Grupo de Voluntarios Civiles (GVC)
- Movimiento de Liberación y Desarrollo (MOVIMONDO - MOLIS)
- Forum Syd (Suecia)

Según los entrevistados, las ONG que muestran una actitud más cerrada a la hora de imponer sus criterios y condicionalidades sobre las ONG locales, son:

- Pan para el Mundo
- Horizonte 3000 (en lo que a aspectos financieros se refiere)
- GTZ
- Save The Children de Suecia
- Intermon
- Oxfam América

Condicionalidades

En general, la mayor parte de los entrevistados reportó que en los últimos años se han observado mayores exigencias, más control, y se ha dado prioridad a determinados tipos de proyectos.

CAPÍTULO VIII

A pesar de las generalidades, se dan grandes diferencias entre las distintas fuentes de financiamiento. Hay desde los que quieren condicionar su cooperación de manera absoluta a determinadas acciones, tiempo, seguimiento y control, que a veces siguen el ritmo y formas de sus países, los que a su vez difieren muchas veces de la cultura local; hasta los que permiten convenir las acciones respetando el tiempo y la forma de trabajo previstos.

La dificultad más constante ha sido la imposición de estilos de trabajo, especialmente los que se refieren al seguimiento de las acciones que deben ser reportadas mediante la elaboración permanente de informes sistemáticos y continuos —en algunos momentos cuadrados y forzados— que no siempre coinciden con el ritmo local que el proyecto debe —obligatoriamente— llevar. Esto se traduce en una sobrecarga de trabajo administrativo, sobre todo en lo referente a la presentación de informes, ya que cada agencia tiene diferentes formularios y estándares para la rendición de cuentas.

En términos generales, las organizaciones que administran fondos USAID son bastante detallistas en el manejo administrativo de los fondos. En cambio, en los proyectos desarrollados con financiamiento europeo se puede apreciar una mayor flexibilidad. En opinión de los consultados, las ONG del norte que brindan mayor libertad son ICCO, ACT, la familia Oxfam, MS Dinamarca e Ibis Dinamarca; mientras que las que muestran un comportamiento menos flexible son: Pan para el Mundo, Horizonte 3000, Diakonía, Desarrollo y Paz de Canadá, Save the Children de Noruega, Save the Children de Canadá.

En cuanto a los temas, se manifiesta la percepción de que las ONG del norte vienen dan-

do prioridad a los temas de género, medio ambiente, municipalidades (descentralización) y participación ciudadana; sin embargo, a pesar de su importancia, se critica la visión externa con la que estos temas son abordados. Por otro lado, entre las actividades para las cuales es más difícil obtener financiamiento podemos mencionar las relacionadas con el fortalecimiento institucional de las contrapartes del sur, gastos administrativos, generación de capacidades humanas locales e impulso de procesos de largo plazo.

En conclusión, para varios de los entrevistados se puede percibir una creciente intervención en el trabajo de las ONG locales, en lugar de un trabajo que siga una dinámica de "partenariado". En mayor medida se hacen sentir las condiciones relativas a contenidos. La exigencia de autosostenibilidad viene tomando gran importancia en los últimos años. El norte se impone sobre el sur, basándose en su poder económico, y si no se cumple se enfrenta el peligro de ser excluido.

Instancias de diálogo existentes entre ONG del norte y del sur

Entre las principales plataformas que propician un diálogo entre ONG del norte y de Centroamérica o Nicaragua, están:

- Plataforma "Centroamérica Solidaria", como una iniciativa de redes nacionales (Interforos de Honduras, la Coordinadora Civil ante la Emergencia y la Reconstrucción de Nicaragua, la Confederación de Cooperativas y ONG de Guatemala, y otros) para el trabajo coordinado de análisis y propuestas. Esta plataforma tuvo una actuación descollante durante el pasado Grupo Consultivo para Centroamérica que se celebró en Madrid a principios de este año. En esta plataforma participan Oxfam América,

CAPÍTULO VIII

<p>TEMAS DE MAYOR INTERÉS PARA COOPERANTES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades directas con beneficiarios • Desarrollo local • Equidad y género • Microfinanzas • Medio ambiente • Municipalidades (descentralización, participación ciudadana) • Niñez, juventud • Salud comunitaria
<p>TEMAS QUE DESPIERTAN MENOR INTERÉS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Administración • Auténtica sustentabilidad • Atención integral a VIH/SIDA • Construcción, equipamiento, inversiones iniciales • Movilización • Impulso a procesos de largo plazo • Generación de capacidades humanas locales • Pago de recursos humanos • Fortalecimiento institucional

Oxfam Bélgica, Oxfam Internacional, Oxfam Gran Bretaña, Catholic Relief Services, Ibis Dinamarca, la Confederación de ONG de Desarrollo de España, Forum Syd de Suecia, entre otros.

- Oxfam Bélgica y sus contrapartes. Por concebir el partenariado como la posibilidad de alcanzar objetivos comunes en función de su compromiso por un mundo con mayor justicia social, Oxfam Bélgica ha es-

tablecido relaciones de partenariado basadas en el reconocimiento de la fortaleza de las instituciones y la coincidencia de visión y estrategias reflejadas en sus documentos programáticos.

Se ha propiciado el trabajo conjunto en la búsqueda de alternativas y modelos de desarrollo que garanticen el respeto y la participación popular como sujetos de su propio desarrollo, el intercambio de informa-

CAPÍTULO VIII

ción y la coordinación de acciones más dinámicas de incidencia tanto en el norte como en el sur, y el desarrollo de investigaciones conjuntas para la presentación de iniciativas concretas y propuestas puntuales. Las relaciones de partenariado se caracterizan por el respeto mutuo, la crítica y autocrítica, el diálogo y la negociación, y la franqueza y confiabilidad.

- El Fondo de Desarrollo Noruego y la Red de Cooperación Alternativa. La Red de Cooperación Alternativa (RCA)¹ nace como una instancia de intercambio entre las contrapartes del Fondo de Desarrollo de Noruega y de la Rainforest Foundation, que se estableció formalmente en 1998. Para el Fondo de Desarrollo, la red es el lugar más propicio para recibir retroalimentación sobre el trabajo y las estrategias de trabajo de sus contrapartes, así como sobre el entorno político y social en el que realizan su labor.

La RCA, esta compuesta por organizaciones no gubernamentales de diferente naturaleza. El criterio básico para que las ONG puedan ingresar a la Red es que reciban, o hayan recibido, financiamiento del Fondo de Desarrollo o de la Rainforest Foundation.

- MS - Dinamarca. Consejo Consultivo de Políticas. La Asociación Danesa para la Cooperación (MS-CA) comparte con sus contrapartes la visión de largo plazo de las intervenciones, y la necesidad de poner un mayor énfasis en lo cualitativo que en lo cuantitativo. La relación ha sido respetuosa y participativa y ha promovido la conformación de un Consejo Consultivo de Políticas (CCP) en el cual participan, rotativamente, todas las contrapartes centroamericanas por un período

de dos años. Tal instancia permite a las contrapartes incidir en las políticas y proponer énfasis, metodologías y visiones. Aunque éste es un consejo consultivo, se ha elevado su status hasta convertirlo en instancia clara de proposiciones.

Los principales problemas según las ONG nicaragüenses entrevistadas

Entre las principales dificultades que existen en la relación entre ONG nicaragüenses y las entidades cooperantes del norte se destacaron:

- Prejuicios existentes, en algunos donantes, respecto a la identidad de algunas organizaciones.
- Dificultades de disponer de contrapartidas locales, materiales o financieros.
- Financiamiento externo que no cubre adecuadamente una serie de costos y gastos que son necesarios para el funcionamiento de las instituciones.
- La desconfianza y adversidad de parte del gobierno, que traba en cierto modo la cooperación internacional con las ONG.
- Falta de información precisa sobre aspectos estratégicos de la gestión, tales como contenidos y nuevas condiciones de las agencias de cooperación, para encontrar agencias cuyos intereses correspondan a nuestros planes estratégicos.
- Dificultades para el financiamiento a largo plazo, como proyecto integral.

Iniciativas o mecanismos propuestos para mejorar la relación entre ONG del norte y del sur

CAPÍTULO VIII

Es necesario que en el sector de las ONG se verifique un profundo análisis y evaluación sobre el pasado, presente y futuro de la cooperación internacional y la participación que deben tener en tanto receptores de la ayuda al desarrollo. Esto llevará a contribuir en el proceso de “repensar” la cooperación internacional desde la perspectiva nacional y llevar estos planteamientos ante los diversos foros internacionales especializados en la materia. Se debe además poner énfasis en aspectos concretos, entre los cuales podemos mencionar los siguientes:

- Recuperación y reconocimiento de “ownership”. La apropiación pasa por reconocer los valores como ONG y mantenerse fiel a ellos, lo que se considera fundamental para el trabajo. Otro elemento de gran importancia radica en la formulación de la misión de la organización mediante un análisis del contexto que mantenga el enfoque sobre la misión. Esto contempla la inversión en herramientas estratégicas, lo que incluye el uso de la tecnología relativa a la información, la capacidad de evaluación y modificación de sus programas, y la capacidad de comunicar eficazmente al público lo que se está haciendo. Buscar espacios para establecer nuevos modelos de cooperación alternativa y funcionamiento conjunto de propuestas de desarrollo rural que integren las fortalezas de los diferentes actores, tratando de superar sus debilidades.
- La inversión en capital humano (personal técnico, de administración y contrapartes de base). No tiene necesariamente que ser financiera; puede ser de tiempo y atención, pues los recursos humanos son componentes críticos del éxito de la organización. Elaborar programas de capacitación integrales, considerando en primera instancia las fortalezas individuales (para que sean

aprovechadas por el resto de los miembros) y las debilidades comunes (para que los recursos asignados tengan la máxima efectividad) de los miembros.

- Fomentar y profundizar alianzas y redes. Los problemas que se enfrentan en Nicaragua y Centroamérica requieren soluciones amplias, por lo que desarrollar la capacidad de entrar en alianzas que enriquezcan la misión de las ONG se convierte en un reto de primer orden. Alianzas con otras ONG y/o con la empresa privada y/o el gobierno pueden ofrecer soluciones más adecuadas. Las ONG deben hacer esfuerzos por fortalecer las leyes que favorecen el crecimiento del sector y que definen bien los derechos y las responsabilidades que el sector de ONG tiene frente al gobierno y al pueblo. Profundizar y aumentar alianzas y redes internacionales, a partir de elementos aglutinadores, para tener más capacidad propositiva y de incidir en situaciones de desigualdad e inequidad que nos impiden aprovechar oportunidades en el mercado mundial.

A través de la Federación de Organismos No Gubernamentales de Nicaragua se podría propiciar relaciones sistemáticas, por ejemplo en forma semestral, con el secretariado de los ONG Internacionales. Con esto se evitaría la realización de diálogos bilaterales que en el mejor de los casos pueden proporcionar informaciones muy particulares en relación con políticas de organismos específicos. Se debe mantener un diálogo entre las ONG nacionales y las ONG internacionales: llevar a cabo encuentros para proponer agendas compartidas y prioridades en la cooperación. Una comunicación sistemática de resultados de la cooperación y el establecimiento de espacios de discusión de políticas y estrategias de

CAPÍTULO VIII

cooperación, darían resultados positivos en la tarea de incrementar la cooperación.

- Capacidad para trabajar de manera coordinada. Continuar avanzando en el mejoramiento de la capacidad para trabajar coordinados. La coordinación debe ser concebida como un proceso permanente en el que para beneficio de todos los nicaragüenses las ONG sean capaces de conciliar los intereses de todos los sectores que trabajan con la cooperación internacional.

Mayor coordinación efectiva entre ONG del sur que trabajan temáticas relacionadas con el fortalecimiento de su gestión en cuanto a su incidencia en las orientaciones y condicionamientos de parte de las ONG del norte. Las mismas ONG del norte deberían de facilitar el financiamiento necesario para una coordinación efectiva en este sentido.

- Formación de consorcios. La formación de consorcios que estén dispuestos a responder ante instituciones públicas en tanto plataformas de apoyo para las ONG nicaragüenses y presentar a las fuentes multilaterales tales como la Comisión Europea programas por períodos de tres años o más en el volumen requerido para llevar a cabo una acción relevante en los territorios, constituye también una forma eficaz en la búsqueda del fortalecimiento de los esfuerzos de cooperación.
- Inventario y mapeo. El trabajo conjunto entre redes de ONG con sus instituciones homólogas hoy en día se vuelve indispensable, por lo que se debe realizar un inventario y mapeo de las ONG. De acuerdo con datos proporcionados por el Ministerio de Gobernación, existen en Nicaragua casi

2000 asociaciones privadas amparadas bajo la Ley 147 como entidades sin ánimo lucrativo, que han conseguido su personería jurídica en la Asamblea Nacional. Esta cifra debe hacernos reflexionar, ya que no sólo comprende a ONG de desarrollo sino que también incluye a clubes sociales y asociaciones de caridad.

- Promover la auditoría ciudadana entre las instancias de la sociedad civil nicaragüense —con la asesoría de las entidades de la sociedad civil centroamericana—, tanto sobre el destino de los recursos estatales y de la cooperación orientados a la “modernización y transformación” de Centroamérica, como sobre la asignación de prioridades, para que esos recursos sean utilizados de la forma más eficaz y eficiente posible.

Las ONG no deben estar en oposición a los cambios, y mucho menos a los cambios relacionados con el perfeccionamiento de los criterios y mecanismos vinculados con la cooperación internacional. Ante la tendencia de la cooperación internacional hacia una relación directa con organizaciones de base, lo cual limita enormemente el impacto de los recursos asignados pues el efecto queda sólo en el ámbito de esta comunidad, es necesario recuperar el efecto multiplicador de la acción de las organizaciones no gubernamentales, capitalizando las experiencias y proyectándolas más allá de la situación particular, así como orientando los esfuerzos de sostenibilidad a nivel del proceso de desarrollo y conservación de las comunidades.

- Conciliar intereses. Procurar conciliar los intereses nacionales para asegurar que los recursos sean destinados a la solución de los problemas más sensibles que afectan

CAPÍTULO VIII

al país y para que sean proporcionados en condiciones que permitan el desarrollo integral a nivel comunitario.

Asegurar que la cooperación tenga un impacto efectivo en la solución de los problemas nacionales a partir de la base comunal. Brindar el apoyo necesario para que los esfuerzos de los distintos sectores converjan hacia las necesidades más urgentes, acordes con una visión estratégica de desarrollo que cuente con el consenso de todos los sectores del país y responda a un único interés: el de la nación.

- Marco regulador y código de ética. El sector no gubernamental de desarrollo debe contar con un marco regulador y un código de ética que garantice a todos que la acción de las diferentes ONG sea realizada

de acuerdo con la finalidad para la que nacieron, es decir según los objetivos que en su momento se propusieron, y con la máxima transparencia.

Es fundamental que el sector cuente con un código que autorregule su universo, que establezca pautas claras de comportamiento; vale decir, los límites y obligaciones en base a los cuales establecer un contrato claro con la sociedad nicaragüense y con los demás agentes que intervienen en la cooperación internacional.

Nota

1 Inicialmente se conocía como Red de Contrapartes del Fondo de Desarrollo de Noruega.