



Informe estratégico nacional de

NICARAGUA

2002-2006

INDEX

<i>Resumen ejecutivo</i>	3
1. Objetivos de la cooperación de la Comunidad	3
1.1 Objetivos generales	3
1.2 Objetivos específicos en América Central y del Sur	4
1.3 Objetivo específico para Nicaragua	4
2. Nicaragua – Agenda nacional	5
3. Análisis del país	6
3.1 Contexto político	6
3.1.1 Situación interna	6
3.1.2 El contexto regional	8
3.1.3 Estados Unidos y Nicaragua	8
3.2 Contexto económico	9
3.2.1 Situación macroeconómica	9
3.2.2 Comercio exterior	10
3.3 Contexto social	11
3.3.1 La pobreza en Nicaragua	11
3.3.2 Educación	12
3.3.3 Salud	12
3.3.4 Población indígena	13
3.4 Cuestiones de sostenibilidad	13
3.4.1 Cuestiones macroeconómicas	13
3.4.2 Medio ambiente y vulnerabilidad a las catástrofes naturales	14
3.4.3 Género	15
3.5 Retos a medio plazo	15
4. Cooperación internacional con Nicaragua	16
4.1 La importancia de la cooperación internacional con Nicaragua	16
4.2 Cooperación de la CE	16
4.3 Evaluación de la cooperación de la CE con Nicaragua	17
4.4 Los Estados miembros de la Unión Europea y otros donantes	19
4.4.1 Mecanismo de coordinación	19
4.4.2 Estados miembros	19
4.4.3 El Banco Europeo de Inversiones (BEI)	20
4.4.4 Otros donantes	20
4.4.5 Desglose de la ayuda por sectores	20
5. Estrategia de la CE	20
5.1 Estrategia de la cooperación de la CE	20
5.1.1 Desarrollo económico y social en las zonas rurales	21
5.1.2 Inversión en el capital humano, especialmente en el sector educativo	23
5.1.3 Apoyo a la buena gobernanza y la consolidación de la democracia	24
5.1.4 Participación en la iniciativa PPME	24
5.1.5 Estrategia de respuesta en ámbitos de interés secundario	24
5.1.6 Otras líneas presupuestarias	25
5.2 Cuestiones de la ejecución	25
5.3 Coherencia con otras políticas de la CE	26

6. Presentación del programa indicativo	26
6.1 Instrumentos financieros	26
6.2 Principio de revisión y evaluación	27
6.3 Los sectores de cooperación	27
6.3.1 Ámbito de interés: desarrollo socioeconómico en el ámbito rural	27
6.3.2 Ámbito de interés: inversión en el capital humano (principalmente en educación)	28
6.3.3 Ámbito de interés: gobernanza y consolidación de la democracia	29
6.3.4 Ayuda macroeconómica	29
6.3.5 Ámbitos de interés secundario y otras líneas presupuestarias	30
6.4 Cuestiones transversales	30
6.5 Programa de trabajo indicativo	31

Anexos

Anexo 1: Indicadores seleccionados y mapa de la pobreza

Anexo 2: Comercio exterior

Anexo 3: Matriz de objetivos, metas e indicadores intermedios del DELP

Anexo 4: Los cuatro pilares del DELP

Anexo 5: Cooperación de la CE

Anexo 6: Cooperación externa

Anexo 7: Cooperación de los Estados miembros de la UE

Anexo 8: Coherencia de la cooperación de la CE con el DELP

Anexo 9: Combinación de políticas

Anexo 10: Programa regional para la reconstrucción de América Central

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe estratégico forma parte de un proceso continuo de gestión de la cooperación de la CE con Nicaragua. Constituye un elemento clave del proceso de programación mejorada de la ayuda exterior, que se prevé que conduzca a una mayor coherencia entre las prioridades estratégicas de la UE y la política de desarrollo de cada país.

Esta estrategia se atiene a los principios más importantes del memorándum de acuerdo firmado con el país a principios de 2001. Se basa en el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) de Nicaragua, publicado en agosto de 2001. La presente estrategia se inserta dentro del DELP, de conformidad con la Decisión del Consejo de noviembre de 2000.

Tras alcanzar el punto de decisión de la iniciativa PPME (países pobres muy endeudados) y publicar su estrategia de desarrollo, al tiempo que intenta conseguir un Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP), Nicaragua busca un mayor diálogo político con la comunidad de donantes. La estrategia 2002-2006 de la UE forma parte de la respuesta. Se basa en el fortalecimiento de la implicación mediante una mayor coherencia y coordinación dentro del país y con otros donantes (en especial con los Estados miembros).

La estrategia de respuesta se basará en tres ámbitos de interés, a saber, el desarrollo agrícola y local, la educación y la buena gobernanza.

1. OBJETIVOS DE LA COOPERACIÓN DE LA COMUNIDAD

1.1 Objetivos generales

El artículo 177 del **Tratado constitutivo de la Comunidad Europea** establece tres objetivos generales para la política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo:

- el desarrollo económico y social duradero
- la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial
- la lucha contra la pobreza

Asimismo, la política de desarrollo de la Comunidad contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

La Declaración Conjunta del Consejo de Ministros y de la Comisión Europea de noviembre de 2000 sobre la **política de desarrollo de la Unión Europea** establece como objetivo principal la reducción de la pobreza y, finalmente, su erradicación. La Declaración utiliza una interpretación amplia del concepto de pobreza: “la pobreza no se define sólo por la falta de ingresos y recursos económicos, sino que también incluye el concepto de vulnerabilidad y la imposibilidad de tener acceso a una educación adecuada, alimentos, salud, recursos naturales, agua potable, tierra, trabajo, créditos, información y participación política, servicios e infraestructura.” (Artículo 8).

Para alcanzar este objetivo, la Declaración especifica seis campos de actuación para la cooperación de la UE, a saber:

- relación entre comercio y desarrollo
- apoyo a la integración y la cooperación regionales
- apoyo a las políticas macroeconómicas y fomento de un acceso equitativo a los servicios sociales
- transporte
- seguridad alimentaria y desarrollo rural sostenible
- desarrollo de las capacidades institucionales, en particular en el ámbito de la buena gobernanza y del Estado de Derecho

1.2 Objetivos específicos en América Central y del Sur

El **Reglamento** (CEE) n° 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia, se aplica a Nicaragua. Sus prioridades son fortalecer el marco de la cooperación y fomentar el desarrollo sostenible, la estabilidad económica y social y la democracia a través del diálogo institucional y la cooperación económica y financiera.

Se han introducido orientaciones complementarias en el contexto del **Diálogo de San José**, que, desde 1984, se lleva a cabo entre la UE y los países centroamericanos a fin de contribuir a:

- reforzar el proceso de paz y la democratización en la zona
- promover un desarrollo económico y social sostenible y equitativo
- intensificar la lucha contra la inseguridad y la delincuencia
- consolidar y modernizar el Estado de Derecho
- fortalecer las políticas sociales y la estabilidad en los países de Centroamérica

En el **Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y los seis países centroamericanos** de 1993 se exponen otros principios y orientaciones para la cooperación con Nicaragua. Este Acuerdo, que incluye cláusulas “*evolutivas*” y de “*derechos humanos*”, contempla una amplia gama de esferas de cooperación, uno de los cuales es la integración regional.

En el contexto de las orientaciones establecidas en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre una nueva Asociación Unión Europea/América Latina¹ de marzo de 1999, tras la **Cumbre de Río**, la Comisión² expuso nuevamente sus objetivos para fortalecer la asociación y propuso incrementar su actuación en los tres ámbitos prioritarios de la promoción y protección de los derechos humanos, el fomento de la sociedad de la información, la reducción del desequilibrio social y la integración en la economía mundial.

Por último, la **Declaración de Estocolmo** de mayo de 1999, seis meses después del huracán Mitch, aprobada por los países centroamericanos afectados y los donantes, estableció una serie de principios rectores y objetivos para el proceso de reconstrucción:

- El objetivo principal debe ser reducir la vulnerabilidad social y ecológica de la zona.
- La reconstrucción y transformación de Centroamérica debe seguir un enfoque integrado de transparencia y buena gobernanza.
- Se debe consolidar la democracia y la buena gobernanza, e incrementar la descentralización de las tareas y los poderes del Gobierno, con la participación activa de la sociedad civil.
- El respeto de los derechos humanos debe ser un objetivo permanente. Asimismo, se debe prestar especial atención al fomento de la igualdad de género, así como de los derechos de los niños, los grupos étnicos y las minorías.
- Las prioridades fijadas por los países beneficiarios deben guiar los esfuerzos de los donantes.
- Se deben realizar esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa de los países de la zona.

1.3 Objetivo específico para Nicaragua

Las prioridades de la cooperación bilateral entre la CE y Nicaragua se establecen en el memorándum de acuerdo (2000-2006) firmado por el Gobierno de Nicaragua y la Comunidad Europea en marzo de 2001, e incluyen:

- Desarrollo local en el ámbito rural

¹ COM(1999) 105 final

² COM(2000) 670 final

- Propiedad del tierra
- Sector educativo
- Gobernanza y seguridad ciudadana
- Cooperación económica

El Memorándum contempla la ayuda financiera y técnica y la cooperación económica, pero no prevé iniciativas como la cooperación regional, el Programa Regional para la Reconstrucción de América Central, la seguridad alimentaria o la cooperación descentralizada.

2. NICARAGUA – PROGRAMA NACIONAL

Nicaragua reúne los requisitos necesarios para beneficiarse de la iniciativa PPME. El país alcanzó el punto de decisión en diciembre de 2000. En julio de 2001, el Gobierno publicó la versión definitiva del DELP (documento de estrategia de lucha contra la pobreza) titulado “**Estrategia reforzada de crecimiento económico y reducción de la pobreza**”.

La Estrategia reforzada de crecimiento económico y reducción de la pobreza se basa en cuatro principios fundamentales:

- la modernización continua del Estado, para aumentar tanto su enfoque como su eficiencia en la prestación de servicios a los pobres
- la promoción complementaria de una mayor equidad, aumentando el acceso de los pobres a los beneficios del crecimiento, con énfasis especial en las comunidades rurales, la mujer, los grupos indígenas y los residentes de la costa Atlántica
- mayor transparencia y rendición de cuentas por medio de procesos participativos que incluyan comunidades seleccionadas, beneficiarios y dirigentes locales
- una participación más amplia de todos los miembros de la sociedad nicaragüense en el DELP

La estrategia de reducción de la pobreza tiene cuatro pilares (véanse los detalles en el Anexo 4):

- uso intensivo de mano de obra, crecimiento económico de base amplia y reforma estructural
- aumentar la inversión en el capital humano de los pobres, a fin de incrementar su productividad, ingresos y bienestar
- mejor protección a los grupos vulnerables
- gobernanza y desarrollo institucional

En cada fase, hay que tener en cuenta tres temas transversales que complementan los principios básicos y los cuatro pilares:

- la vulnerabilidad ambiental, que incluye una mayor reducción de los riesgos de catástrofes naturales;
- una mayor equidad social, en especial por lo que respecta a la mujer y a los grupos indígenas. Esto incluye un importante proyecto de legislación para mejorar los derechos de estos grupos y el desarrollo de los planes nacionales de acción;
- la necesidad de descentralizar la toma de decisiones y la prestación de servicios, con especial énfasis en la costa Atlántica.

El Anexo 4 contiene un gráfico que presenta los pilares y los temas transversales de la estrategia.

El DELP presenta 14 metas e indicadores del progreso y el éxito de la estrategia. La meta general es reducir la pobreza extrema en un 50% para el año 2015, con un objetivo a medio plazo de una reducción del 17,5% para el año 2005. La matriz de metas completa figura en el Anexo 3.

El FMI y el Banco Mundial publicaron una evaluación conjunta³ realizada por ellos en la que recomendaban la aceptación del DELP y concluían que: “*si bien el DELP presenta una estrategia*

³ AID y FMI: Evaluación conjunta del documento de estrategia de lucha contra la pobreza, agosto de 2001.

completa y coherente para reducir la pobreza en Nicaragua, algunas áreas requieren un trabajo adicional". El informe destaca que *"la mayoría de los objetivos parecen factibles, pero su consecución dependerá en gran medida de la aceleración del crecimiento, y es posible que algunos objetivos sean demasiado ambiciosos"*.

Cabe señalar que *"el personal considera que la estrategia está expuesta a riesgos significativos derivados de la ejecución"*. Entre los factores de riesgo se incluyen:

- las elecciones presidenciales (4 de noviembre de 2001, véase el contexto político más abajo)
- la fragilidad del sistema financiero
- la necesidad de fortalecer la buena gobernanza y ocuparse con eficacia de la corrupción,
- la sensibilidad de la estrategia ante los términos de intercambio (café, petróleo) y la economía mundial
- la necesidad de una ayuda técnica importante

El Consejo del Banco Mundial ha aprobado el DELP de Nicaragua, que podría proporcionar la base para una reducción de 4.500 millones de USD del servicio de la deuda externa.

Se ha criticado del DELP nicaragüense la falta de coordinación y su enfoque poco participativo. La estrategia se presenta como un mero proyecto de ideas, una declaración de principios. Para algunos funcionarios se trata de un proceso dinámico que se irá mejorando con el tiempo. Para la sociedad civil y algunos donantes está aún al nivel de borrador.

3. ANÁLISIS DEL PAÍS

3.1 Contexto político

3.1.1 Situación interna

Durante los últimos veinte años, el país ha experimentado un cambio radical:

- La Revolución Popular Sandinista puso término a la dictadura hereditaria de los Somoza y gobernó durante los años ochenta. Este período estuvo marcado por un deterioro de las relaciones con EE.UU. y un conflicto prolongado que sumió al país en una profunda crisis económica y social. Las consecuencias de este período para la población persisten hasta el día de hoy.
- Las elecciones de 1990 fueron las primeras cuya legitimidad fue reconocida por todos los movimientos políticos que participaron en ellas.

Las recientes reformas constitucionales y el marco jurídico se han desarrollado en virtud de un acuerdo político entre el Gobierno (*Partido Liberal Constitucionalista – PLC*) y el principal partido de la oposición (*Frente Sandinista de Liberación Nacional – FSLN*). Este acuerdo ha generado un cierto escepticismo ante la independencia de las instituciones⁴. Se ha reformado el sistema electoral en el marco del mismo acuerdo político para reducir el abanico de movimientos políticos nacionales a sólo tres partidos. Las diferencias existentes entre los dos partidos están más relacionadas con el contexto histórico y las personalidades que con sus programas.

Las **elecciones presidenciales y generales celebradas recientemente** (4 de noviembre de 2001) supusieron una prueba de la credibilidad del sistema electoral y la democracia actuales. El resultado pacífico constituye un paso hacia la consolidación de la democracia pero, según algunos observadores, confirma asimismo la debilidad de la administración electoral. En esa ocasión, el PLC obtuvo la mayoría en el Parlamento.

⁴ En particular, desde que se amplió la composición de varias instituciones fundamentales del Estado (Corte Suprema, Contraloría General de la República, Consejo Supremo Electoral) para incluir a simpatizantes de ambas organizaciones políticas.

La zona atlántica está reclamando un trato diferente⁵. Los resultados de las últimas elecciones regionales en las dos regiones autónomas atlánticas son muy discordantes. En las dos, a diferencia de todas las demás, la abstención fue muy alta.

Por razones propias de su historia, Nicaragua posee los cimientos necesarios para consolidar su sistema político:

- Por lo general, los medios de comunicación son independientes y funcionan con un margen total de libertad.
- Las fuerzas armadas poseen un buen nivel institucional, dado el entorno.
- A pesar de su importancia, los grupos económicos no determinan el contexto político.
- Aunque sigue estando fragmentada, la sociedad civil tiene una presencia activa.
- La seguridad pública, aunque cada vez más deteriorada, todavía está bajo control en un marco de respeto de las libertades públicas y de los derechos humanos fundamentales.

Sin embargo, existe un nivel elevado de percepción de **corrupción** en la administración pública y en el sector privado. En 2001, la ONG Transparencia Internacional situó a Nicaragua en el lugar 77 de entre los 91 países analizados en cuanto a la percepción de corrupción. Transparencia Internacional declaró que Nicaragua cuenta con una planificación progresiva de la lucha contra la corrupción, pero que el Gobierno nunca lo ha puesto en práctica. El Presidente Bolaños ha convertido la lucha contra la corrupción en una de las prioridades de la política de su futuro gobierno.

Una de las características principales de la sociedad nicaragüense es el **reparto desigual de la renta**, que constituye un obstáculo estructural para la reducción de la pobreza y una amenaza para la estabilidad del sistema político.

Nicaragua no es un importante productor de **droga**, pero sí una zona de paso (sobre todo la costa Atlántica) en la ruta de las drogas ilegales desde América del Sur a Estados Unidos. En 2000, no se pudo demostrar que la cantidad de drogas ilegales procedentes de Nicaragua fuera suficiente como para tener un efecto significativo en EE.UU. o Europa. Según el Departamento de Narcóticos de EE.UU., el Gobierno de Nicaragua ha demostrado su compromiso en la lucha contra el narcotráfico⁶.

Una de las consecuencias de la polarización política y del Pacto es una exacerbada politización de las principales administraciones de alto nivel (Corte Suprema, Comité Electoral Supremo, etc.) y que cada cambio de Gobierno vaya acompañado de fuertes rotaciones de funcionarios, tanto centrales como locales. Sobre esta base empírica que cambia así cada 5 años, la construcción de capacidad administrativa responsable es muy difícil. El presidente Bolaños ha manifestado su intención de despolitizar la Administración.

El **poder judicial** también está sometido, en ocasiones, a influencias políticas y corrupción. La Corte Suprema ha proseguido con su programa de reforma estructural del sistema judicial. En enero de 1999, entró en vigor una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, destinada a abordar muchos de estos problemas. Sin embargo, la debilidad del poder judicial ha continuado. Es evidente que el Estado de Derecho no se extiende a todas las zonas rurales.

Por regla general, el Gobierno respeta la mayoría de los **derechos humanos** de sus ciudadanos; sin embargo, persisten serios problemas en algunas áreas. En el año 2000, se denunciaron seis ejecuciones extrajudiciales cometidas por miembros de las fuerzas de seguridad. La policía continuaba golpeando e infligiendo malos tratos a los detenidos. Hubo acusaciones de tortura

⁵ Las dos regiones autónomas ocupan el 46% del territorio y albergan el 11% de la población. Tierras bajas húmedas e inhospitalarias, están pobladas en sus bosques por indígenas y en las costas por poblaciones autóctonas negras procedentes del Caribe que no solamente hablan español sino también idiomas amerindios y un dialecto anglo-jamaicano. Es una población para la que la llegada buscadores de oro, leñadores y campesinos sin tierra representa un peligro. Esta zona atlántica de Nicaragua es mucho más pobre que el resto del país.

⁶ State Department International Narcotics Control Strategy Report for 2000 (Informe estratégico del 2000 sobre el control internacional de estupefacientes del Departamento de Estado EE.UU.)

ejercida por parte de las autoridades. Las condiciones en las cárceles y en las celdas de detención de la policía siguen siendo duras, aunque han mejorado ligeramente. Las fuerzas de seguridad detenían arbitrariamente a los ciudadanos cada vez con mayor frecuencia. El Gobierno castigaba con eficacia a algunas de las personas que cometían abusos; sin embargo, persistía cierto grado de impunidad.

La propiedad de la tierra es un problema que viene arrastrándose desde hace tiempo. Las tierras confiscadas durante el período sandinista siguen siendo un problema pendiente del que el Gobierno ha de ocuparse. Asimismo, existe un importante grado de incertidumbre en cuanto a la propiedad en la zona rural, debido a un régimen de la propiedad agrícola inadecuado.

En conclusión, los principales retos a los que se enfrenta el país siguen siendo: el fortalecimiento de la democracia, el mantenimiento de una sociedad civil profesional y eficiente, un sistema judicial independiente, la lucha contra la corrupción, y la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales, para lo que, evidentemente, también habrá que aplicar una política de prevención de conflictos.

3.1.2 El contexto regional

Nicaragua participa en varias **iniciativas regionales**. Por ejemplo, en 1960 firmó el “*Tratado General de Integración Económica Centroamericana*”, cuyo principal objetivo era la creación del “*Mercado Común Centroamericano*” (MCCA) junto con Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica. A pesar de los esfuerzos realizados, todavía queda mucho para pasar a una unión aduanera real. Desde el final de los años ochenta, se ha producido una ligera reactivación de la integración centroamericana con vistas a la creación de una zona de libre comercio entre los miembros (incluido Panamá en algunos ámbitos). Oficialmente, el MCCA ha sido sustituido por el “*Sistema de la Integración Centroamericana*” (SICA), una organización que coordina los esfuerzos de integración política y económica.

A pesar de la existencia del MCCA y la SIECA (*Secretaría de Integración Económica Centroamericana*), Nicaragua, al igual que otros países centroamericanos, sigue teniendo su propia agenda, y prefiere las negociaciones bilaterales al diálogo regional.

Las relaciones del país en materia de política internacional siguen estando condicionadas por las **controversias territoriales** con los países vecinos: Colombia (islas de San Andrés y Providencia y la plataforma continental del Caribe), Honduras (aguas territoriales y la costa del Pacífico), Costa Rica (navegación en Río San Juan). Estos conflictos resurgen cada cierto tiempo y sirven para desviar la atención de los problemas internos.

3.1.3 Estados Unidos y Nicaragua

El **papel de Estados Unidos** en Centroamérica ha sido siempre importante y omnipresente. Sin embargo, tradicionalmente la política estadounidense ha seguido un planteamiento reactivo con respecto a la zona. En los años ochenta, este planteamiento prevaleció en el contexto del apoyo abierto de Estados Unidos a la oposición armada a los sandinistas.

Desde los años noventa, la política de EE.UU. con respecto a la zona se ha mantenido más discreta. La ayuda se ha destinado a crear instituciones democráticas y a abordar problemas sociales, sin que el incremento de la misma haya alcanzado niveles significativos. En todo Centroamérica se aprecia una tendencia decreciente significativa de la ayuda exterior procedente de Estados Unidos.

La aprobación de la Ley de **Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe**⁷ y la inversión en la industria de la “maquila”⁸ ha aumentado las perspectivas de expansión comercial y provocado un incremento de las exportaciones a EE.UU. Estados Unidos ha intentado asimismo reducir el tráfico de estupefacientes aumentando la formación dirigida a las fuerzas policiales y otros organismos.

⁷ Esta ley prevé un acceso libre de impuestos y cuotas para la ropa confeccionada con tejidos de la zona.

⁸ Zonas libres de impuestos dedicadas a la confección para la exportación.

3.2 Contexto económico

La economía nicaragüense es la típica de un país exportador de productos agrícolas. Cerca del 30% del PIB procede de las actividades del sector agrícola, y el valor añadido es bajo. Este sector representa más del 40% del empleo, pero, sorprendentemente, un 68,7% de la población rural vive por debajo del umbral de pobreza (el 30,5% en las zonas urbanas).

3.2.1 Situación macroeconómica

Hace menos de diez años, la economía del país prácticamente se vino abajo a causa de la hiperinflación, una deuda externa superior a 11.000 millones USD y unos recursos económicos y financieros externos insuficientes. En 1993, tras varios años de estancamiento o recesión, la economía nicaragüense empezó a dar muestras de recuperación, principalmente como consecuencia de un programa de estabilización y ajuste estructural llevado a cabo con fondos importantes procedentes del exterior.

Nicaragua es el país más grande de Centroamérica, pero su **PIB, de tan sólo 410 USD per cápita**, es el segundo más bajo de toda América, seguido sólo por Haití. Sin embargo, según una estimación reciente, no publicada todavía, el PIB oficial está subestimado y debería multiplicarse por 1,7 para reflejar la realidad (700 USD per cápita resulta, por tanto, más realista).

Durante los últimos años, el país ha conseguido mantener algunos equilibrios macroeconómicos básicos (precios, tipo de cambio), registrar índices positivos de crecimiento económico y reducir el desempleo. El Anexo 1 ofrece algunos de los datos macroeconómicos básicos y previsiones en el caso de que se apruebe el programa de reducción de la pobreza.

Hay **problemas estructurales persistentes**: bajos índices de productividad y competitividad exterior, un alto déficit en la balanza de pagos por cuenta corriente, altos niveles de pobreza y desempleo y una importante carga de la deuda externa. Todos estos factores contribuyen a que una economía sumamente vulnerable dependa en gran medida de la ayuda internacional y las remesas de los emigrantes, aunque una política cambiaria coherente ha contribuido a crear un clima de estabilidad macroeconómica. Cabe destacar el grave déficit de la balanza de pagos (38,3% del PIB en 2000): 1.019,6 millones USD en 1998, 1.391,9 millones en 1999 y 1.238,6 millones en 2000.

Aunque el país duplicara sus exportaciones, no podría compensar este déficit. Hasta ahora se ha cubierto el déficit fundamentalmente a través de diferentes fuentes, entre las que se incluyen las **remesas** de los parientes que residen y/o trabajan temporalmente en Estados Unidos y Costa Rica (entre 600.000 y 900.000, según cálculos no oficiales). Las remesas ascendían a 320 millones USD en 2000, según registros oficiales, pero sumas mayores se canalizaron de forma no oficial⁹.

La envergadura de la **deuda externa** es, ciertamente, uno de los principales obstáculos para el crecimiento en Nicaragua. A mediados del año 2001, se estimó en 6.624,6 millones USD (el 278% del PIB o 1.300 USD per cápita). En 2000, el servicio de la deuda costó 288,2 millones USD, lo que equivalía al 46% de las exportaciones de ese año. Se está pidiendo al Club de París que escalone el pago de unos 2.178 millones USD. Asimismo, Nicaragua está volviendo a comprar su deuda comercial para obtener un alivio de la deuda por parte del Banco Centroamericano de Integración Económica.

Nicaragua alcanzó el punto de decisión de la iniciativa **PPME** (países pobres muy endeudados) en diciembre de 2000, y se espera que alcance el punto de cumplimiento en 2004. Se espera que la iniciativa PPME ahorre 215 millones USD al año. El objetivo de la iniciativa PPME para Nicaragua es liquidar el 90% de la deuda bilateral y el 70% de la deuda multilateral, lo que reduciría los pagos anuales al equivalente al 15% de las exportaciones.

El Gobierno de Nicaragua no cumplió todos los objetivos del **programa económico** firmado con el FMI para 2000. En particular, la política fiscal fue más expansionista de lo previsto, puesto que el déficit combinado del sector público aumentó y el déficit de la balanza de pagos se incrementó considerablemente. Además, la acumulación de reservas internacionales netas (RIN) no alcanzó los

⁹ Alrededor de 600 millones USD en 1999, según Diálogo Interamericano

niveles previstos. Estos rebasamientos se financiaron principalmente mediante una acumulación de atrasados internos, lo que podría tener un efecto negativo en el funcionamiento de la economía. Las negociaciones sobre el tercer SCLP anual no pudieron concluir, ya que las demoras a la hora de abordar los desajustes en la ejecución de las políticas, especialmente en los ámbitos fiscal y monetario, durante la primera parte de 2001 hicieron imposible poner en marcha el programa en 2001.

El estudio realizado sobre el gasto público de 2001 ha puesto de manifiesto las debilidades del sistema de recaudación fiscal nicaragüense, cuyo resultado directo es reducir los fondos a disposición del gobierno central (y los locales).

Desde entonces, se ha negociado un **programa supervisado por personal del FMI** para preparar el terreno para un nuevo Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) en 2002. El objetivo de este programa es avanzar hacia una estabilidad macroeconómica y aplicar las medidas estructurales pendientes.

En 1998, la inversión extranjera directa, que en 1990 fue cero, ascendió a 184 millones USD.¹⁰ Durante el mismo período, el flujo neto de capital privado aumentó de 21 a 171 millones USD.

3.2.2 Comercio exterior

La característica principal del comercio exterior de Nicaragua es su concentración, tanto en la composición como en la dirección de los flujos.

Las exportaciones se concentran en estos **pocos productos**: café, carne, azúcar, gambas y langostas. En 2000, el café y la carne representaron casi el 40% del total de las exportaciones, lo que hace que el país sea sumamente vulnerable a las frecuentes fluctuaciones de los precios de estos productos en el mercado internacional. La reciente caída de los precios del café en el mercado internacional (de 146 USD el quintal en 1998 a menos de 60 en 2001) ha tenido un impacto inmediato en la economía y la sociedad.

El principal socio comercial de Nicaragua es Norteamérica. La Unión Europea (UE) representa poco más del 23% de las exportaciones. Como proveedor, a la UE corresponde sólo un 5,5% de las importaciones. La tendencia a largo plazo de la presencia comercial de Europa es descendente (véase el desglose de importaciones y exportaciones en el Anexo 2).

Al igual que los demás países centroamericanos, Nicaragua es beneficiario del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la UE, que incluye la cláusula antidroga hasta finales de 2004.

Cabe señalar que Nicaragua participa en una serie de acuerdos comerciales (véase “El contexto regional”) y es miembro de la OMC.

La expansión de las exportaciones se basa principalmente en el desarrollo de las zonas de libre comercio.

En general, la balanza comercial refleja los **déficits estructurales** de la economía nicaragüense:

	1998	1999	2000
Exportaciones (FOB)	573,1	545,2	625,2
Importaciones (CIF)	1.491,7	1.861,7	1.791,6
Balanza comercial	(918,6)	(1.316,5)	(1.166,4)
% PIB	-38,4%	-49,4%	-38,3%

¹⁰ Esta cifra se puede comparar con los aproximadamente 500 millones USD de ayuda oficial al desarrollo.

3.3 Contexto social

3.3.1 La pobreza en Nicaragua

Nicaragua es uno de los países más pobres de América Latina. Casi el 48% de la población vive por debajo del umbral de pobreza y cerca del 17% vive en condiciones de pobreza extrema. Los pobres se concentran en su mayoría en las zonas rurales (donde cerca del 70% de la población es pobre, comparado con el 30% de las zonas urbanas) y en la región central del país (donde vive el 47% de la población extremadamente pobre).

Durante los años noventa, Nicaragua realizó considerables esfuerzos para reducir la violencia civil, crear estabilidad macroeconómica y restablecer el crecimiento. A pesar de los éxitos loables conseguidos en muchos frentes, en Nicaragua la pobreza sigue siendo acuciante y omnipresente. Aunque desde 1993 unos índices de crecimiento positivos han contribuido a reducir el índice de pobreza, el rápido crecimiento de la población ha minimizado estos resultados positivos: hoy en día viven más personas en la pobreza que en 1993.

Cuando se analiza la pobreza en Nicaragua, sobresalen una serie de factores:

- Los índices de fertilidad duplican la media de América Latina. La población de Nicaragua es joven: el 50% de la población tiene menos de 17 años.
- Nicaragua ostenta un nivel elevado de violencia doméstica (véase el capítulo 3.4.2), lo que provoca una gran preocupación por la situación de la mujer y una falta de cohesión social.
- La desnutrición es generalizada e impone limitaciones a la salud infantil, el bienestar y las oportunidades.
- Nicaragua padece niveles elevados de mortalidad infantil y puerperal, así como una elevada incidencia de enfermedades infecciosas y parasitarias.
- El crecimiento económico ha sido financiado en gran medida por los flujos de capital extranjero, que, si bien han permitido altos índices de inversión con bajos niveles de ahorro interior, han aumentado asimismo el nivel del tipo de cambio y desalentado la evolución de las exportaciones.

Los indicadores sociales de resultado y la prestación de servicios sociales básicos mejoraron en general durante los años noventa, pero había muchas diferencias entre las regiones. La pobreza descendió en las zonas rurales y en las tierras altas del centro del país, pero aumentó en las zonas urbanas de la costa Atlántica y, salvo Managua, en las zonas rurales del Pacífico.

Cabe señalar que aproximadamente el 42% del gasto del Gobierno central se destina a los sectores sociales, lo que representa un 15,2% del PIB (fuente: Banco Mundial).

La situación particular de la pobreza agrícola y rural

El crecimiento económico que tuvo lugar durante los años noventa estuvo liderado por la agricultura. Los productos más dinámicos en cuanto a crecimiento anual fueron los productos agrícolas de exportación (café, caña de azúcar, plátanos) y los granos básicos (frijoles, arroz y maíz). Este crecimiento se vio estimulado por los precios favorables de los productos de exportación. En particular, en la región central, el aumento del empleo benefició a la población rural pobre, a pesar de la caída general de los salarios reales.

Estos beneficios se debieron a una combinación de factores favorables: el restablecimiento de la paz, la disponibilidad de trabajadores recién desmovilizados y unos precios favorables de los productos básicos en el mercado internacional (en especial del café). Durante ese período, mejoró la producción de los principales cultivos de productos de exportación, pero descendió la de todos los granos básicos. La reciente caída de los precios de los productos básicos en el mercado internacional ha suscitado una gran preocupación con respecto a la sostenibilidad del sector agrícola.

Persiste una **tendencia a no favorecer las exportaciones**, con un alto grado de protección para los productos competitivos importados, en detrimento de los productos exportables. En general, se estima que esta tendencia continuará mientras siga existiendo una falta de infraestructura adecuada,

transportes, puertos, comunicaciones y un ordenamiento apropiado de la propiedad agrícola. Hay pruebas de una baja productividad marginal del trabajo agrícola; es evidente que es necesario un incremento de la productividad agrícola para mejorar el bienestar de los pobres que viven en zonas rurales. Otra fuente de vulnerabilidad es la **limitada diversidad** de la agricultura nicaragüense. Dado que la mitad de las exportaciones procede del sector agrícola, el total de las exportaciones del país es sumamente vulnerable a los términos de intercambio de los productos básicos.

Ante el crecimiento de la población y la necesidad de proporcionar trabajo, las políticas nicaragüenses del pasado se basaban en un equilibrio entre las reformas del régimen de propiedad agrícola y la deforestación, ninguna de las cuales contribuía a la sostenibilidad. Una de las cuestiones más importantes de la política rural es el **sistema de propiedad de la tierra**, cuyas consecuencias son incertidumbre sobre la titularidad de más del 20% de las tierras de cultivo (especialmente para los pobres)¹¹, un bajo nivel de inversión agrícola y problemas medioambientales. El resultado de todo ello es la falta de competitividad de la agricultura nicaragüense.

La agricultura nicaragüense presenta niveles muy bajos en cuanto al uso de tecnología y, por consiguiente, un **escaso aumento de la productividad**. Es preciso acelerar la introducción de mejoras en la tecnología agrícola. Al mismo tiempo, se tendrá que aumentar el nivel de educación de la población rural para que pueda asimilar la información sobre tecnología. Para mantener el crecimiento de ingresos de la población rural, se requiere una estrategia doble: estimular la productividad agrícola y mejorar los incentivos para las actividades no agrícolas. En cualquier caso, es importante fomentar las actividades económicas en las zonas rurales para evitar la emigración a zonas urbanas cada vez más congestionadas.

Dado que el crecimiento rural es uno de los pilares de la estrategia nicaragüense de lucha contra la pobreza, existe un gran interés en encontrar políticas agrícolas adecuadas que podrían dirigirse a todas las comunidades rurales y no sólo a algunas.

3.3.2 Educación

Nicaragua tiene un **bajo nivel educativo**. Entre 1993 y 1998 el analfabetismo total descendió del 23% al 19%, siguiendo las tendencias de la reducción de la pobreza. No obstante, el 40% de la población extremadamente pobre es analfabeta. La media de años de escolarización de la población pobre y extremadamente pobre es de sólo 3,1 y 2,3 años, respectivamente. Más de la mitad de los alumnos abandonan la escuela por motivos económicos. La eficacia de la educación pública básica se ve afectada negativamente por la elevada cantidad de profesores no cualificados, las deficientes condiciones de las aulas y una falta crónica de material escolar. Estos problemas son especialmente graves en las zonas rurales.

El principal objetivo de Nicaragua será aumentar el acceso a la educación primaria del 75% en 1999 al 83,4% para 2005 y al 90% para 2015. El analfabetismo debe descender del 19% en 1999 al 18% en 2004 y al 10% en 2015.

La estrategia del Gobierno en materia de educación combina la inversión material en las aulas con la inversión intelectual en la formación del profesorado y una reforma global de la enseñanza secundaria y técnica. El Gobierno prevé asimismo medidas especiales para las zonas rurales.

3.3.3 Salud

A pesar de las mejoras que revelan los indicadores, el sistema sanitario de Nicaragua sigue padeciendo deficiencias en cuanto a asignación de recursos, gestión y servicios. Los pobres tienen sólo la mitad del acceso a los médicos que el resto de la población. Una tercera parte de las mujeres extremadamente pobres no recibe atención prenatal y la mitad de ellas dan a luz sin las ventajas que ofrecen los centros sanitarios. Situado en un 2,6%, el índice de crecimiento de la población de Nicaragua se considera elevado según criterios internacionales. Este índice es incluso superior entre

¹¹ Sin embargo, no existe una correlación significativa entre propiedad incierta y productividad.

los pobres, cuyas familias están compuestas por más personas (6,7-7,7) que las del resto de la población (4,7).

Los planes de las autoridades nicaragüenses para ampliar la cobertura de la asistencia sanitaria primaria van dirigidos a las mujeres, los adolescentes y los niños. Se pondrá una atención especial en la prestación de servicios en zonas apartadas, en especial en la costa Atlántica y en Río San Juan.

3.3.4 Población indígena

La población indígena constituye aproximadamente un 5% de la población del país y vive principalmente en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS). Según datos de 1998, las cuatro tribus identificables más importantes son los Miskitos (con aproximadamente 100.000 miembros), los Sumos (10.000), los Garífunas (3.000) y los Ramas (1.000).

La población indígena de la RAAN cuenta con una organización política, conocida como yátama, que tiene representación en los consejos regionales y municipales. También existe una facción armada con el mismo nombre. Se calcula que los efectivos de los grupos armados yátama suman 210 hombres.

En septiembre de 1999, el Presidente firmó un acuerdo de desarme con representantes de los grupos armados yátama a cambio de una serie de promesas. Sin embargo, a finales de año no se habían aplicado las disposiciones acordadas, lo que recientemente ha provocado que los grupos yátama hayan amenazado con volver a movilizarse. En el pasado, el Consejo Supremo Electoral (CSE) dictaminó que el partido político yátama no reunía los requisitos necesarios para participar en elecciones.

En las últimas elecciones regionales en las regiones del Atlántico participaron partidos de indígenas. Abstenciones superiores al 60% indican poca confianza en las instituciones nacionales. En RAAN (Región Autónoma Atlántico Norte), el partido Yátama obtuvo el 22% de los votos, con lo que puede participar en el próximo gobierno regional junto el partido de la oposición, el FSLN. En RAAS (Región Autónoma Atlántico Sur), el liberal PLC aumentó su mayoría al 62%.

La Ley de Autonomía de 1987 exige que el Gobierno consulte con la población indígena la explotación de los recursos de sus zonas. La población indígena se queja de que el Gobierno central toma a menudo decisiones sin realizar las consultas locales adecuadas.

En general, la mayoría de los ciudadanos tiene una mezcla de sangre en sus venas, y el origen étnico no constituye barrera alguna para el éxito político o económico.

3.4 Cuestiones de sostenibilidad

3.4.1 Cuestiones macroeconómicas

Como se ha mencionado anteriormente, Nicaragua tiene **problemas macroeconómicos y estructurales** persistentes: bajos índices de productividad y competitividad exterior, un elevado déficit en la balanza de pagos por cuenta corriente y una importante carga de la deuda interna y externa. La economía depende en gran medida de la ayuda internacional y de las remesas de los emigrantes, aunque una política cambiaria coherente ha contribuido a crear un clima de estabilidad macroeconómica.

El reparto desigual de la renta aumenta la vulnerabilidad del país a las conmociones económicas externas y acentúa el efecto negativo de otras cuestiones relacionadas con la sostenibilidad. El reciente colapso de los precios del café en el mercado internacional ha tenido unos efectos tremendos en la situación macroeconómica y en la pobreza en las zonas rurales. También ha influido en la seguridad alimentaria porque a los productores de café les ha sido imposible pagar los salarios.

El **DELP** preparado por las autoridades constituye una estrategia muy completa y coherente para reducir la pobreza en Nicaragua. Según el FMI y el Banco Mundial, dicho documento podría servir

de base para la concesión de ayuda preferencial y el alivio de la deuda una vez que las autoridades hayan elaborado un informe satisfactorio de la ejecución de sus políticas.

Sin embargo, todavía hay que tomar una serie de medidas:

- desarrollo de un plan de acción estructurado para garantizar una participación de base amplia en la ejecución de la estrategia de lucha contra la pobreza;
- preparación de un sistema de gestión financiera integrada para ejercer un control sobre la ejecución de la estrategia y el gasto relacionado con la pobreza;
- desarrollo de un conjunto de indicadores económicos que complementen los indicadores sociales en el seguimiento del progreso de la reducción de la pobreza, prestando una atención especial a los segmentos más pobres de la sociedad;
- mejora de la competitividad de la economía a fin de poder reducir el déficit estructural de la balanza de pagos.

3.4.2 Medio ambiente y vulnerabilidad a las catástrofes naturales

El sistema agrícola basado en una tecnología extensiva ha creado una fuerte presión sobre el medio ambiente, lo que ha generado una serie de problemas importantes:

- descenso de la calidad del suelo como consecuencia de una utilización inapropiada del mismo y unas prácticas agrícolas inadecuadas
- acceso limitado a los servicios de salud y al agua potable
- presión migratoria causada por la inseguridad alimentaria y una falta de políticas en materia de asentamiento humano y utilización del suelo

La **gestión inadecuada de los recursos naturales** ha aumentado los riesgos ecológicos y la vulnerabilidad a las catástrofes naturales. Aunque Nicaragua todavía posee unos recursos naturales considerables, se requiere una actuación rápida para reducir su vulnerabilidad. Muchos departamentos atraviesan por una situación ambiental crítica,¹² pero algunas regiones se ven gravemente afectadas. Las autoridades nicaragüenses tienen previsto desarrollar un sistema de información geográfica para levantar un mapa de las amenazas naturales y desarrollar sistemas de alerta temprana. Estas medidas se combinarán con la educación medioambiental y unos mejores sistemas de planificación.

Al igual que los demás países centroamericanos, Nicaragua es especialmente propensa a las **catástrofes naturales**. Se ha visto afectada tanto por “*El Niño*” como por “*La Niña*”, pero el huracán Mitch es la peor catástrofe natural que ha golpeado Nicaragua en los últimos años. El huracán Mitch asoló Centroamérica en octubre de 1998 y dejó tras de sí una estela de inundaciones, erosión y destrozos y más de 800.000 personas afectadas, entre las que se incluyen 2.400 muertos y 938 desaparecidos. El 34% del territorio de Nicaragua (130.000 km²) sufrió los daños del huracán, y las pérdidas económicas se estiman en 1.500 millones USD. El huracán provocó una escasez de alimentos,¹³ una situación social que empeora cada vez más¹⁴ y trastornos a la infraestructura del país.¹⁵

Más recientemente, una pertinaz sequía durante la primera mitad de 2001 ocasionó escasez de alimentos en las zonas afectadas. A finales de 2001, el huracán Michelle atravesó Nicaragua y causó daños en la región noroeste.

Las consecuencias de estos fenómenos naturales se ven agravadas por una inseguridad alimentaria latente derivada de unas políticas agrícolas y rurales inadecuadas.

¹² Entre los problemas se incluyen la deforestación, la gestión de las cuencas hidrográficas y de la línea divisoria de las aguas y la compactación del suelo.

¹³ El huracán arrasó 86.000 hectáreas de tierras de cultivo y ocasionó la pérdida de 77.000 cabezas de ganado.

¹⁴ Entre los daños registrados se incluye la destrucción de un elevado número de aulas (más de 1.600), viviendas (más de 31.500), dispensarios y sistemas de alcantarillado, lo que dejó a la población especialmente vulnerable a las enfermedades.

¹⁵ Más de 6.500 km de carreteras asfaltadas destruidas.

3.4.3 Género

Aunque la Constitución establece la igualdad entre los sexos, las denuncias de **discriminación contra las mujeres** son continuas y creíbles.

Nicaragua tiene una alta incidencia de **violencia doméstica**¹⁶, lo que provoca una gran preocupación por la situación de la mujer y la falta de cohesión social. Casi una tercera parte de las mujeres nicaragüenses afirma haber recibido malos tratos. La segregación por género está caracterizada por los siguientes aspectos:

- Los hombres siempre son considerados cabeza de familia, incluso en los casos en que las mujeres son el principal sostén de la familia. Sólo las viudas o las madres solteras que viven solas son consideradas cabeza de familia.
- Muy a menudo se considera que el destino de una mujer es estar embarazada o criar a los niños.
- Las responsabilidades de las tareas domésticas y el cuidado de los niños limitan el trabajo de las mujeres fuera de sus hogares. Por consiguiente, la tasa de participación de mano de obra correspondiente a las mujeres casadas es baja. Sin embargo, los hogares cuyo cabeza de familia es una mujer son menos pobres que los hogares conyugales.
- Entre los pobres, se espera que los chicos y las chicas empiecen a trabajar a una edad temprana (los chicos antes que las chicas), lo que limita enormemente su educación y sus ingresos futuros.
- Las adolescentes embarazadas tienen más probabilidades de vivir en hogares pobres y de que sus hijos afronten riesgos mayores que otros.
- El abuso de drogas y el alcoholismo, especialmente de los hombres, son causas de gran preocupación para sus familias. Este comportamiento fomenta la violencia de los jóvenes y la violencia contra las mujeres y los niños.
- La prostitución es habitual. Según UNICEF y la OEA, en el país se ha observado un crecimiento de la prostitución entre niñas de tan sólo 10 años de edad, así como un crecimiento significativo de la prostitución de niños de edades comprendidas entre 12 y 16 años en las ciudades.

Esta segregación por género constituye un obstáculo importante para el desarrollo del capital humano y el aprovechamiento de oportunidades de ingreso. Es una preocupación permanente a la hora de luchar contra la pobreza en todos los sectores.

3.5 Retos a medio plazo

A modo de introducción, cabe insistir en que la situación macroeconómica general es tan frágil que cualquier proyecto para la reducción de la pobreza correrá el riesgo de fracasar a menos que se lleve a cabo una reestructuración del **marco macroeconómico**. El déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente es superior al 35%, el servicio de la deuda representa más del 50% de las exportaciones y la ayuda exterior el 25% del PIB: el país depende en gran medida de los donantes y las remesas de los emigrantes. Su reducido mercado interior (debido a la pobreza) también hace que dependa enormemente del contexto económico internacional.

A medio y largo plazo, la **inversión privada** (interna y extranjera) y el presupuesto nacional deberían remplazar la ayuda oficial en el ámbito de la creación de crecimiento. Tales inversiones deberían asimismo estimular la modernización de los procesos de producción para abordar la baja productividad y la necesidad de diversificar la economía.

En aras de la estabilidad, el país necesita mantener y aumentar el nivel de inversión pública en servicios sociales e infraestructura, sin alterar el marco macroeconómico, y consolidar los ámbitos institucional y judicial a fin de promover un marco regulador estable, la democracia, la buena

¹⁶ Casi una tercera parte de las mujeres nicaragüenses afirman recibir malos tratos físicos, a menudo en presencia de sus hijos y durante el embarazo.

gobernanza y la transparencia. El país necesita, por tanto, establecer un programa macroeconómico realista con el FMI a fin de mantener los equilibrios macroeconómicos básicos.

Es sumamente necesario ampliar el mercado de las empresas locales. Existen dos formas prácticas de hacerlo:

- reduciendo la disparidad de ingresos asegurándose de que más personas se beneficien del crecimiento económico y que los pobres reciban su parte
- mejorando la competitividad mediante la integración de la economía local en las economías regional y mundial.

Esto debería contribuir asimismo a **crear un clima de competencia**, lo que realmente no es posible en el pequeño mercado actual de Nicaragua.

La falta de políticas macroeconómicas y sectoriales debe suplirse mediante la creación de un contexto favorable para las inversiones en los sectores social y productivo.

Si la prioridad del país a medio y largo plazo es una **reducción de la pobreza** duradera, hay tres factores necesarios para su consecución: el marco de desarrollo (constituido por el DELP), la perspectiva de una reducción significativa de la deuda externa y unos altos niveles de cooperación internacional.

Es preciso emprender un diálogo más amplio con todas las partes afectadas, con **nuevos métodos de consulta** sobre el futuro de las políticas nacionales.

A medio y largo plazo, Nicaragua debe lograr un mayor consenso nacional. Es una cuestión de la voluntad del país en general y de sus líderes políticos y sociales en particular. La polarización política que ha marcado la historia reciente es motivo de cierta preocupación, especialmente a causa de los programas populistas de cada uno de los principales movimientos políticos del país, aun cuando las diferencias entre ambos programas son pequeñas.

4. COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON NICARAGUA

4.1 La importancia de la cooperación internacional con Nicaragua

En su informe sobre la cooperación externa, el Ministerio de Relaciones Exteriores expone la importancia de la ayuda para la economía¹⁷. En 2000, la ayuda oficial al desarrollo destinada a Nicaragua ascendió a 492,1 millones USD, lo que equivale a 97 USD per cápita o el 21% del PIB (véase el Anexo 7). Los créditos representaron el 45% de la ayuda oficial al desarrollo y las subvenciones el 55%. Además de la ayuda oficial al desarrollo, las ONG aportaron unos 113 millones USD en 2000, el 64% de los cuales procedía de EE.UU. y el 29% de la UE y sus Estados miembros.

La ayuda oficial al desarrollo es, sin duda alguna, fundamental para la estabilidad económica y social del país.

4.2 Cooperación de la CE

La cooperación entre la UE y Nicaragua empezó con el envío de ayuda alimentaria a finales de la década de los años setenta. Ha ido aumentando al mismo ritmo que se desarrolla el proceso de reconstrucción, democratización y pacificación en Centroamérica. Con el tiempo, los diferentes acuerdos y reglamentos han permitido realizar intervenciones en casi todos los sectores de cooperación.

El Anexo 5.1. ofrece un resumen de la cooperación de la CE con Nicaragua durante el período 1998-2000. En este período, se asistió a la aprobación de nuevos programas y proyectos por valor de 145 millones de euros. En los últimos años, la ayuda financiera y técnica y la cooperación

¹⁷ Informe de la Cooperación Externa 2000, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001

económica se han concentrado en tres ámbitos principales: democracia y gobernanza, desarrollo rural y apoyo social, sobre todo en el ámbito de la salud y la educación.

A pesar de la concentración sectorial, la ausencia de estrategias a largo plazo bien definidas por parte del Gobierno nicaragüense ha sido un obstáculo para el diseño de políticas sectoriales amplias. La cooperación de la UE se ha limitado a responder a las peticiones concretas del Gobierno.

Dado que Nicaragua es sumamente vulnerable a las catástrofes naturales, ha sido uno de los países en los que la CE ha centrado su ayuda de emergencia financiada a través de la ECHO (Oficina de Ayuda Humanitaria). La ECHO ha proporcionado ayuda humanitaria a Nicaragua en varias ocasiones, como el huracán Mitch, la sequía del verano de 2001 y el huracán Michelle. Además, desde 1998, la ECHO financia actividades de preparación a las catástrofes a través de su programa regional DIPECHO (Preparación a las catástrofes - ECHO). El objetivo de estas actividades es reducir la vulnerabilidad de la población a las catástrofes.

El Programa Regional para la Reconstrucción de América Central merece una mención especial. El Programa Regional para la Reconstrucción de América Central fue aprobado, junto con una línea presupuestaria especial, para ayudar a reconstruir los países centroamericanos tras el huracán Mitch (véase el Anexo 10). Este programa, con una dotación presupuestaria de 250 millones de euros, se centra en actividades locales. Realmente no se trata tanto de un programa regional, puesto que las acciones financiadas están basadas en el país, como de un programa que financia programas nacionales en la región.

4.3 Evaluación de la cooperación de la CE con Nicaragua

A finales de 1999 y principios de 2000, se llevó a cabo una evaluación externa de la cooperación de la Comisión Europea con Nicaragua durante el período 1988-1997.

Esta evaluación concluyó que la cooperación de la CE había contribuido de forma significativa a pacificar algunas de las zonas del país más afectadas por la guerra y reducir la pobreza mediante la solución de algunos problemas sociales que afectaban a los grupos más pobres en algunas zonas del país.¹⁸ Sin embargo, la evaluación destacaba la insuficiente definición de las orientaciones estratégicas para la cooperación y la gran diversidad de instrumentos. Este planteamiento poco sistemático era perjudicial tanto para la visibilidad como para la eficacia de las actividades. El informe señalaba asimismo la limitada capacidad de algunos ministerios e instituciones públicas para gestionar de manera responsable los recursos de la cooperación¹⁹ y mantener la infraestructura financiada por la Unión Europea más allá de la duración del proyecto.

El estudio afirma que los proyectos sectoriales de la CE (educación, salud, justicia y otros) han sido demasiado pequeños para favorecer algún cambio en la política del Gobierno o influir en el comportamiento de las instituciones y los ministerios afectados. Se consideró a estos últimos demasiado “*administrativos*” y carentes de visión a largo plazo. Sin embargo, el asesor considera que estas cuestiones se deberían abordar simplemente concediendo una mayor autonomía a los proyectos locales, lo que, en opinión de la Comisión, constituye un punto de vista muy limitado.

De manera más general, la evaluación señalaba unos procedimientos y controles complicados que impedían a la Comisión prestar una atención suficiente a tareas “*más necesarias*”, como la elaboración de estrategias sectoriales y la preparación y el seguimiento adecuados de proyectos y programas. La evaluación hacía especial hincapié en los efectos negativos de la “*presión del compromiso*”, que antepone la función a la calidad.

¹⁸Informe de síntesis, apartado 4.2.4: “*Haciendo una extrapolación razonable a todos los proyectos de desarrollo global y todos los instrumentos juntos, aproximadamente 50.000 familias nicaragüenses podrían beneficiarse de una ayuda suficientemente intensiva, coherente y completa. Esto podría tener como consecuencia un impacto económico y social duradero y un proceso de desarrollo autónomo. Esta cifra representa alrededor del 25% de las familias que las autoridades nacionales consideran objetivo prioritario y aproximadamente entre el 10 y el 15% de la población pobre rural y urbana del país.*”

¹⁹Informe de síntesis, apartado 4.1.3: “*Considerando la escasa probabilidad de que las instituciones del Estado pudieran disponer, a corto o medio plazo, de los medios para mantener y desarrollar sus actividades básicas (y, a fortiori, las de los proyectos con financiación externa), se debe considerar la posibilidad de concentrar los esfuerzos a nivel local.*”

La principal recomendación de la evaluación era organizar la cooperación de la CE en torno a tres tareas estratégicas, dirigidas fundamentalmente a promover el desarrollo local.

- Promoción del desarrollo local para mantener un desarrollo económico y social endógeno en un área específica, prestando una atención especial al desarrollo de las capacidades de municipios, delegaciones locales de organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil.
- Ejecución de políticas sectoriales prioritarias para complementar las actividades locales o apoyar sectores de la sociedad civil. Se recomienda un ligero grado de ayuda técnica para los ministerios y las instituciones públicas responsables de políticas sectoriales.
- Desarrollo de la cooperación transversal con el sector moderno.²⁰ Esto significa ser flexibles y utilizar los programas horizontales de la Comunidad existentes, como AL-INVEST, ALFA o URBAL, para promover los intercambios comerciales con Europa y otros países de América Latina.

La evaluación subrayaba asimismo la necesidad de agrupar las diferentes acciones²¹ en “*programas horizontales*”.

Los servicios de la Comisión comparten la mayoría de las conclusiones del asesor. Sin embargo, consideran que la evaluación tiende a minimizar la importancia del nivel central y es demasiado negativa en su valoración de las capacidades de los ministerios y las instituciones públicas. En realidad, la Comisión pasaba la mayor parte de su tiempo realizando un mosaico de actividades básicas. Es posible que dichas actividades hayan tenido una influencia local considerable, pero ésta no se ha extendido a través del país.

Los servicios de la Comisión estiman que la envergadura de su cooperación con Nicaragua requiere que ésta participe e influya en la **elaboración de políticas de desarrollo a nivel central**. La conclusión del asesor de que se debería fortalecer el nivel local sin trabajar a escala nacional no concuerda con la apreciación de la Comisión de la necesidad de “*influir en la política del Gobierno y en el comportamiento de las instituciones*”. Además, hace menos sostenibles las actividades al no atribuir responsabilidad alguna a las instituciones del país.

Los servicios de la Comisión comparten asimismo la opinión de que el componente de **desarrollo de las capacidades** ha sido insuficiente para ayudar a la administración responsable del desarrollo. Los proyectos se han centrado más en las realizaciones materiales que en la transferencia de conocimientos y tecnología.

La valoración que la Comisión hace de la evaluación se ve confirmada por los resultados de la evaluación de las políticas sectoriales. En particular, el informe del IRAM sobre el sector rural²² concluía que era imprescindible trabajar en el ámbito del Gobierno central para:

- apoyar el diseño de políticas apropiadas a nivel central y contribuir a ponerlas en práctica (enfoque descendente),
- proporcionar a la sociedad civil de los ámbitos local y nacional el apoyo que necesita para desarrollar su capacidad para desempeñar su papel en el proceso participativo nacional (enfoque ascendente).
- Es evidente que esto requiere un mayor énfasis en la capacitación.

En el actual proceso de evaluación de Reglamento ALA, la Comisión eligió a Nicaragua como caso práctico de un país. En el proyecto de informe final figuraban una serie de inquietudes:

²⁰Con “*sector moderno*”, los autores de la evaluación se refieren a la cooperación con grupos, empresas e instituciones que han alcanzado un nivel suficiente de desarrollo y comprensión de las reglas de la economía de mercado para ser considerados independientes.

²¹ El nuevo programa “@LIS”, puesto en marcha tras la evaluación, también entra en esta categoría.

²² IRAM: *Acceso a la tierra, estructura agraria, mercado y origen de la pobreza en Nicaragua. Contribución a la definición de la política de cooperación de la Comisión Europea para el desarrollo rural y estrategia de lucha contra la pobreza. Agosto de 2001.*

- La baja sostenibilidad de los programas del sector social por haberse ejecutado sin tener en cuenta la política nacional.
- El muy tradicional enfoque del desarrollo local no ha hecho más que una contribución superficial y a corto plazo a la erradicación de la pobreza.
- La falta de consultas y participación en la definición de políticas y proyectos y de consulta, seguimiento y evaluación a posteriori.
- La poca coordinación entre donantes, debida en parte a unas estructuras nacionales aún débiles.
- Marco temporal o mecanismo de ejecución insuficiente.

El proyecto de informe recalca la necesidad pasar a un enfoque sectorial, de abordar un diálogo política transparente y dinámico y de adoptar programas más flexibles. Estas conclusiones confirman el dictamen de la Comisión ya mencionado en este capítulo.

4.4 Los Estados miembros de la Unión Europea y otros donantes

4.4.1 Mecanismo de coordinación

La coordinación sistemática y coherente de los donantes que trabajan en Nicaragua aún no está institucionalizada. Aunque éstos han creado varios foros de coordinación:

- el Grupo Consultivo de Nicaragua
- el Grupo Consultivo de Estocolmo, creado en mayo de 1999 para ayudar a Nicaragua en el proceso de reconstrucción tras el paso del huracán Mitch. En el marco de dicho Grupo, se estableció un Grupo de Seguimiento para prestar apoyo a Nicaragua y otros países de la zona en el proceso de reconstrucción tras el paso del huracán Mitch. Este Grupo está integrado por Alemania, Canadá, España, Japón, EE.UU. y Suecia
- el “Grupo de la Buena Gobernanza”
- los cuatro subgrupos del Grupo de la Buena Gobernanza responsables de cuestiones relacionadas con la pobreza, las elecciones, el medio ambiente y la descentralización, respectivamente.
- diversos foros de coordinación sectorial, que abarcan, *inter alia*, los sectores de la agricultura y el desarrollo rural, las pequeñas y medianas empresas y el de la sanidad
- un foro específico de los donantes que desarrollan actividades en la costa Atlántica.

En Managua también se lleva a cabo una coordinación específica para promover la complementariedad entre los Estados miembros de la UE y la Comisión Europea con reuniones regulares bajo la presidencia local *pro tempore* de la Unión Europea. Cabe señalar que algunos donantes han expresado su inquietud por el relativamente limitado papel del Gobierno en la coordinación de la ayuda.

La **participación de la Comisión** en el mecanismo de coordinación no es tan grande como podría ser. Está previsto que el proceso de desconcentración empiece en 2002, y la Delegación aumentará su participación en los diferentes grupos de coordinación y negociación. Es preciso mantener una mayor coordinación y complementariedad con otros donantes importantes, en particular con los Estados miembros y los donantes multilaterales.

4.4.2 Estados miembros

Los cuadros del Anexo VI muestran la importancia relativa de la cooperación proporcionada por los Estados miembros. En 1999, la cooperación de la UE ascendió a 261 millones USD. Los principales donantes de la UE son Suecia, Dinamarca, Alemania, España, Países Bajos y Finlandia. La UE es el mayor donante neto de cooperación en Nicaragua.

Las aportaciones de la UE se concentran principalmente en la ayuda de emergencia y los sectores sociales.

4.4.3 El Banco Europeo de Inversiones (BEI)

Últimamente, el Banco Europeo de Inversiones no ha realizado operaciones en Nicaragua. Al igual que en otros países centroamericanos, los recursos propios del BEI pueden utilizarse para financiar proyectos del sector privado con capital europeo. Actualmente no hay previstas intervenciones de este tipo en Nicaragua.

4.4.4 Otros donantes

El Anexo VI revela la importancia relativa de los donantes que colaboran con Nicaragua. Además de la UE, las principales fuentes de ayuda no reembolsable son Japón y EE.UU., siendo el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y Taiwán los que encabezan la lista de prestamistas.

4.4.5 Desglose de la ayuda por sectores

Un desglose provisional por sectores de la ayuda oficial al desarrollo durante el período 1997-2000 indica que el 35% de los desembolsos se destinó a los sectores sociales. El sector productivo y la infraestructura económica representan aproximadamente el 23% y el 17% del total, respectivamente. A la cooperación económica corresponde el 19% del total.

Aun cuando el crecimiento constituye la base de la estrategia de Nicaragua de lucha contra la pobreza, la ayuda tiende a centrarse en la infraestructura social en lugar de las actividades productivas (que pueden proporcionar ingresos a los pobres). A pesar de constituir el principal foco de atención de la estrategia, las actividades rurales representan sólo el 11,4 % del total de la ayuda oficial al desarrollo, y el transporte y las comunicaciones el 12,7%. Al parecer, existe una contradicción entre el desglose de la ayuda por sectores y la estrategia de Nicaragua de lucha contra la pobreza, en la que la agricultura debería desempeñar un papel principal.

5. ESTRATEGIA DE LA CE

5.1 Estrategia de la cooperación de la CE

La cooperación de la CE, que en el pasado se basaba en la necesidad de restablecer la paz y la democracia en el contexto existente tras el fin de los conflictos, debe avanzar ahora hacia una estrategia basada en la lucha contra la pobreza. La estrategia de la CE se inserta en la estrategia nicaragüense (implicación) expuesta en el DELP y otros documentos relacionados; representa la aportación de la Unión Europea al programa nicaragüense para combatir la pobreza.

El análisis revela la importancia de prestar apoyo a políticas sectoriales adecuadas a fin de influir en el cambio estructural mediante una **sólida coordinación** entre los donantes. La implicación debería constituir uno de los elementos clave del punto de decisión de cualquier financiación. Por consiguiente, la Comisión participará activamente en los **diálogos** que se lleven a cabo en cada uno de los ámbitos de interés y mejorará su coordinación con otros donantes.

Esta necesidad también afecta al Programa Regional para la Reconstrucción de América Central, que se integrará progresivamente en la habitual cooperación para el diálogo, así como en cualquier otra actividad.

Siguiendo los principios de la programación, la estrategia de respuesta de la CE se basa en tres sectores principales, complementados por cuatro temas transversales (véase en el capítulo 6).

Los ámbitos de interés son los siguientes:

- desarrollo económico y social en las zonas rurales;
- inversión en el capital humano, especialmente en educación;
- apoyo a la buena gobernanza y la consolidación de la democracia.

Esta estrategia y el próximo programa indicativo aclararán y afinarán los objetivos de las intervenciones previstas y servirán de documento de referencia para toda la cooperación de la UE con Nicaragua.

5.1.1 Desarrollo económico y social en las zonas rurales

Una serie de factores ha llevado a la CE a seleccionar el sector rural, en general, y las políticas agrícolas, en particular, como el primer y principal ámbito de interés:

- La estrategia nicaragüense de lucha contra la pobreza se basa en gran medida en el crecimiento agrícola y rural, así como en un incremento de las exportaciones, el 67% de las cuales corresponde al sector agrícola y agroindustrial. El sector rural, y en especial la agricultura, padece una elevada concentración de pobreza.
- La CE ha adquirido una experiencia considerable en el sector a lo largo de los años.
- Las aportaciones de los donantes no se corresponden con la importancia del sector en la estrategia del país.
- Hay muchas cuestiones que dependen de la introducción de mejoras en el sector agrícola (seguridad alimentaria, daños causados por catástrofes naturales, etc.)

Además, a pesar de la reactivación que experimenta desde 1994, el sector ha sido golpeado recientemente por la caída de los precios de los productos de exportación, especialmente del café, y la inseguridad alimentaria se ha visto agravada por la sequía de 2001. La respuesta de la Comisión a la estrategia de Nicaragua se basará en dos tipos de intervención:

- apoyo a la política rural (desarrollo local), en especial a la agricultura, en la medida de lo posible centrandolo la ayuda presupuestaria en un número limitado de objetivos;
- acción local para estimular el desarrollo económico y social básico en las regiones más pobres del país a través de las comunidades locales, los municipios y las ONG.

Se podría gastar en este sector una cantidad aproximada de 118 millones de euros procedentes de las líneas presupuestarias destinadas a la ayuda técnica y financiera. Además de estos fondos, se podrían proporcionar recursos procedentes de las líneas presupuestarias destinadas a la seguridad alimentaria (de hecho, ya se han concedido 15 millones de euros para 2002). Las actividades locales recibirán aproximadamente un 20% de este presupuesto indicativo.

A) Política sectorial rural

Aunque hay puesta una atención especial en el desarrollo local, también es fundamental trabajar a nivel central, proporcionando apoyo institucional a las autoridades competentes, sin lo cual el desarrollo local no alcanzará los máximos resultados.

En un principio, la CE ayudará al Gobierno a perfeccionar los aspectos sectoriales de su política rural. Un estudio basado en un análisis anterior y el DELP prepararán el terreno para la ayuda presupuestaria. No cabe duda de que la estrategia nacional debería analizar la situación de la agricultura (en el sentido amplio de la palabra) con mayor profundidad. Aunque este sector representa la mitad de la población activa y una proporción más elevada de pobres que cualquier otro sector económico, el análisis sigue pareciendo superficial.

Es preciso conseguir una ayuda técnica apropiada que contribuya a poner en práctica esta política sectorial. Esta ayuda técnica, que se coordinará con los principales donantes, no incluirá sólo apoyo institucional al Ministerio de Agricultura, sino también al Gobierno y otras instituciones.

El objetivo de una política sectorial debería ser catalizar el desarrollo local. En otras palabras, la política sectorial debería apoyar el desarrollo en todo el territorio nacional, en contraposición con los proyectos de desarrollo local, cuyas áreas geográficas son limitadas.

En el sector rural, las medidas deberían centrarse en el apoyo a una nueva política nacional coherente y con metas. Esta política debería abordar la necesidad de llevar a cabo una reforma agraria a fin de:

- garantizar la seguridad alimentaria

- crear un ambiente menos sensible a los términos de intercambio mediante el desarrollo de una mejor gestión de riesgos
- ocuparse de la crítica situación medioambiental por la que atraviesan muchos departamentos como resultado de una gestión inadecuada de los recursos
- fomentar la competitividad y reducir los costes de producción
- fortalecer las organizaciones de productores
- mejorar los factores rurales y los mercados de productos
- fortalecer la política de descentralización
- mejorar la eficacia del gasto público y el régimen fiscal en la agricultura
- centrarse en la sostenibilidad (una agricultura más intensiva)
- dirigirse a toda la población rural, incluida la más pobre

Los resultados de este estudio se pueden incluir en la revisión del informe estratégico y compartir con todos los donantes que actúan en el sector agrícola, a fin de preparar una matriz de intervención e indicadores.

Cabe señalar que, aunque el DELP analiza en profundidad los problemas rurales y agrícolas, todavía es necesario reforzar esta parte de la estrategia nacional²³ para hacerla más completa.

A finales de 2001, se pusieron en marcha iniciativas con la administración y otros donantes para acelerar la creación de un marco normativo en el sector rural. La Comisión participará activamente en estas iniciativas.

B) Intervención a nivel local

Se ha propuesto que se lleve a cabo el desarrollo económico y social de las zonas rurales a partir de un planteamiento integrado destinado principalmente a incrementar la capacidad de las organizaciones y los agentes locales para catalizar su propio potencial a fin de impulsar y favorecer el desarrollo. La mayor parte de las actividades que se han de financiar en este subsector proceden de la anterior estrategia de desarrollo rural, pero ahora se pone un mayor énfasis en la utilización de ONG para que pongan en práctica las iniciativas.

Se pondrá un énfasis especial en la modernización de la agricultura y los procesos de producción y en el fomento de actividades económicas no agrícolas en las zonas rurales. Otros objetivos específicos son aumentar la infraestructura económica y social en las zonas rurales y contribuir a la organización de la propiedad de la tierra.

En este sector, se prestará una atención especial a:

- la descentralización
- las cuestiones de género
- la educación,
- la propiedad de la tierra (problemas jurídicos: delimitación, establecimiento, estudio catastral y registro de la propiedad) y utilización
- la creación de empleo

Hay que insistir en que no es probable que estas actividades logren todos sus objetivos si no se lleva a cabo una profunda reforma en la política agrícola nacional, lo que significa que cualquier actividad desarrollada en este campo de intervención tiene que ser coherente y complementarse con las actividades emprendidas por la Comisión en apoyo a la política rural.

²³ La evaluación conjunta del FMI y el Banco Mundial hacía hincapié en que “*existen algunas lagunas en el sistema de indicadores propuesto*”²³. Afirma asimismo que: “*el DELP subrayaba la necesidad de abordar la equidad social, pero no articula un planteamiento claro de la estrategia para llegar a los grupos vulnerables y de riesgo*”. Añade que el documento debería “*utilizarse como un marco para la elaboración de planes sectoriales para el programa de inversión nacional*”.

La financiación podría proceder de la financiación directa, así como de la utilización de una parte de la ayuda presupuestaria concedida para la política rural en caso de que se incluya la ayuda específica en el presupuesto de inversión.

C) Coherencia con el memorándum de acuerdo

Las actividades previstas en este ámbito corresponden a:

- componente 1 (“*Desarrollo local en el ámbito rural*”) del memorándum de acuerdo firmado con el Gobierno de Nicaragua en marzo de 2001
- componente 2 (“*Apoyo a la planificación de la utilización del suelo*”) del memorándum de acuerdo
- parte del componente 3 (“*Educación*”) del memorándum de acuerdo
- acciones de otras líneas presupuestarias, tales como seguridad alimentaria, cooperación descentralizada y selvas tropicales

La Comisión participará activamente en el debate nacional sobre política rural. En particular, la parte A de la intervención de la CE debería considerarse como el elemento financiero concomitante de esta participación en el debate nacional.

5.1.2 Inversión en el capital humano, especialmente en el sector educativo

El capital humano será el segundo ámbito de interés de la respuesta de la CE a la estrategia del Gobierno, puesto que constituye el segundo pilar del DELP. La CE ha adquirido experiencia en el ámbito de la educación a través de proyectos anteriores y del Programa Regional para la Reconstrucción de América Central.

Existe una falta cuantitativa y cualitativa de educación a todos los niveles. Una serie de donantes ya actúan en el sector educativo (la mayoría en la educación básica), pero la CE ha acumulado una gran experiencia tanto en educación básica como en formación profesional, de la que hay una gran necesidad y donde los proyectos son muy escasos y espaciados en el tiempo.

Las actividades se han de llevar a cabo en el marco del “*Plan Nacional de Educación 2001-2015*” con un marcado enfoque sectorial. La actuación irá dirigida al sector privado y sus necesidades, sobre todo en materia de formación profesional.

Junto con otros donantes, en particular con los Estados miembros, la Comisión prestará apoyo a la política sectorial de Nicaragua en materia de educación en el marco del DELP. Además de esto, ya hay prevista una serie de medidas dentro del Programa Regional para la Reconstrucción de América Central.

Los problemas educativos son sumamente graves en las zonas rurales, por lo que se ha propuesto que los proyectos rurales previstos en el primer ámbito de interés incluyan la educación como un componente del desarrollo local.

En la práctica, las actividades de este sector se desarrollarán en el marco del Subprograma Nicaragua del Programa Regional para la Reconstrucción de América Central y así como de una parte del componente 3 (“*Apoyo al sector educativo*”) del memorándum de acuerdo.

El enfoque sectorial constituye la base de la intervención. Dentro de este enfoque sectorial se podría prever una segunda fase de los proyectos existentes en el caso de que dentro de la Comisión tenga lugar una evaluación positiva y una valoración común de su oportunidad, caso por caso. Los programas podrían incluir estas segundas fases en el enfoque sectorial.

Este sector podría recibir una suma total de aproximadamente 40 millones de euros, más el presupuesto asignado por el Programa Regional para la Reconstrucción de América Central, que podría ascender a 19,5 millones de euros.

5.1.3 Apoyo a la buena gobernanza y la consolidación de la democracia

La buena gobernanza es el cuarto pilar del DELP. La opinión general es que se debería reforzar esta parte de la estrategia nacional. No sólo por el FMI y el Banco Mundial, en su evaluación del DELP, sino también otros donantes, entre los que se encuentra la Unión Europea, han expresado cierta preocupación. El nuevo Gobierno en el poder desde enero de 2002 ha hecho de la lucha contra la corrupción y la buena gobernanza su máxima prioridad para los próximos años.

La UE emprenderá diferentes tipos de acción a fin de sentar las bases de un desarrollo económico y social sostenible:

- Consolidar la democracia
- Prestar apoyo a la supervisión del DELP
- Fomentar la buena gobernanza (mediante la formación de funcionarios y la mejora de la contratación pública)
- Consolidar la separación de poderes

La actuación en este ámbito corresponde al componente 4 (apoyo a la gobernanza y la seguridad ciudadana) del memorándum de acuerdo, para el que se han concedido aproximadamente 21 millones de euros, de los cuales 5 millones se han asignado a un proyecto de fortalecimiento de la administración pública en 2000.

5.1.4 Participación en la iniciativa PPME

Como se ha señalado anteriormente, una mejora del marco macroeconómico es fundamental para el país. La estrategia no contempla la ayuda macroeconómica como tal. Sin embargo, la CE y otros donantes (principalmente el Banco Mundial y el FMI) contribuirán a reducir la deuda asignando o reasignando fondos regionales.

5.1.5 Estrategia de respuesta en ámbitos de interés secundario

Los ámbitos de interés secundario abarcan una serie de cuestiones, algunas de ellas más importantes que otras. Cabe señalar los siguientes:

A) Cooperación económica (relacionada con el punto siguiente).

Dado que el comercio es quien marca el rumbo en este tema, a fin de que Nicaragua pueda exportar eficazmente sus productos al mercado de la UE, es preciso proporcionar asistencia técnica para ayudar a los productos nicaragüenses a cumplir las normas sanitarias y técnicas de la UE y aplicar sus compromisos actuales en el marco de la OMC. Se ha creado un Grupo de Trabajo sobre las relaciones económicas y comerciales ente la UE y Centroamérica. Sus propuestas podrían financiarse dentro de la cooperación económica.

En la Conferencia Ministerial de la OMC que lanzó la Agenda de Desarrollo de Doha, se acordó proporcionar ayuda técnica relacionada con el comercio como un componente central de la negociación en el marco de la agenda.

Concretamente, la CE podría ayudar asimismo a Nicaragua en sus esfuerzos para:

- desarrollar sus capacidades legislativas, institucionales y reguladoras para aplicar y ejecutar sus compromisos actuales con la OMC
- desarrollar capacidades en el ámbito de la simplificación del comercio,
- mejorar el marco normativo de la competencia nacional,
- participar en el análisis de las prioridades y necesidades arancelarias y no arancelarias,
- aumentar su capacidad para participar en negociaciones.

B) Aportaciones nacionales a proyectos regionales

Como se ha mencionado en el capítulo 3.2, a Nicaragua le resultará mucho más difícil reducir los niveles actuales de pobreza si no emprende un proceso apropiado de integración económica regional. Se presentará asimismo una estrategia subregional.

La cooperación regional con Centroamérica constituye un complemento fundamental para los tres sectores identificados. En marzo de 2001, se firmó un memorándum de acuerdo regional. Este Memorándum destina una cantidad indicativa de 74,5 millones de euros a programas de integración coherente para el período 2000-2006. Su objetivo es promover el crecimiento y reducir la pobreza mediante la integración económica, política y social de Centroamérica, haciendo hincapié en tres ámbitos:

- apoyo a la integración económica y la puesta en marcha de políticas comunes allá donde un planteamiento regional ofrezca un valor añadido con respecto a un tratamiento nacional;
- consolidación de las instituciones centroamericanas y su funcionamiento;
- refuerzo del papel de la sociedad civil en el proceso de integración e introducción de un entorno más competitivo.

C) Actividades de seguimiento de la estrategia actual y de preparación del terreno para la próxima.

5.1.6 Otras líneas presupuestarias

- Actividades relacionadas con el VIH/SIDA
- Actividades relacionadas con las minas terrestres
- Selvas tropicales
- Medio ambiente
- Ayuda humanitaria de la ECHO
- Programa de preparación a las catástrofes naturales de la ECHO, DIPECHO
- ...

Estas líneas presupuestarias tienen sus propias modalidades de programación con objetivos específicos. Se intentará que las actividades de los programas se inserten en la estrategia actual y la refuercen tanto como sea posible.

Estas intervenciones se podrían complementar, finalmente, con fondos adicionales procedentes del ámbito de interés secundario.

5.2 Cuestiones de la ejecución

Algunos aspectos de la ejecución están claramente relacionados con la estrategia. El número de sectores de intervención es más bajo que en el pasado. Efectivamente, dos componentes representan el 80% de los recursos estipulados en el memorándum de acuerdo.

Los criterios operativos que rigen la cooperación de la CE en Nicaragua son los siguientes:

- Favorecer los programas sectoriales respecto a los proyectos debería contribuir a una mayor sostenibilidad, lo que significa que la Comisión, y en particular la Delegación, participará activamente en reuniones de coordinación con el Gobierno, otros donantes y la sociedad civil.
- Debe concederse importancia a la buena calidad en la definición y preparación de los programas, con mejor coordinación con los Estados miembros y otros donantes (incluyendo, de ser posible, misiones conjuntas, programas conjuntos e interacción con otros donantes durante las evaluaciones sectoriales y la formulación de nuevos programas).
- Es preciso un mayor grado de consulta entre los departamentos de la Comisión y con las administraciones nacionales y la sociedad civil a la hora de preparar los programas, especialmente cuando haya un compromiso firme para convertir la cooperación en apoyo sectorial.
- El sistema tradicional de codirectores podría ser adecuado para los proyectos, pero no siempre en los programas y, en particular, en los programas sectoriales, especialmente cuando existen otros mecanismos de financiación, como por ejemplo la ayuda presupuestaria o la cofinanciación con otros donantes.

- Para conseguir la plena integración de la cooperación de la Comunidad en el DELP, cada programa nuevo será examinado previamente con la SREC²⁴ y la SETEC²⁵, y posiblemente será sometido a la aprobación del CONPES²⁶. También se hará en estrecha colaboración con la sociedad civil siempre que sea necesario.
- Se debe prestar atención a la revisión del gasto público a fin de ayudar al Gobierno a mejorar la gestión del presupuesto.

Cualquier proyecto o programa financiado debe ser, lógicamente, coherente con el DELP, esta estrategia y las estrategias regionales. En cuanto a la cofinanciación de las ONG, se dará prioridad a los proyectos que sean coherentes, o que se complementen, con esta estrategia y el DELP.

En aras de una mayor eficacia a la hora de trabajar en políticas sectoriales (sector del desarrollo económico y social en las zonas rurales y sector de la educación), la CE procurará intervenir proporcionando ayuda presupuestaria específica y no específica²⁷ (que podría incluir intervenciones en los gastos corrientes), dependiendo de la evaluación de la situación acordada entre los departamentos de la Comisión responsables de la programación y la ejecución. En el caso de que se considere imposible la ejecución de una ayuda presupuestaria, la Comisión proporcionará asistencia técnica en materia de capacitación a fin de reforzar la elaboración y la ejecución del presupuesto nacional, lo que debería conducir a la ejecución de una ayuda presupuestaria en una etapa posterior. En este caso, se preservará el enfoque sectorial, pero se sustituirá el planteamiento presupuestario por un planteamiento de financiación específica fuera del presupuesto nacional, pero siempre en el contexto de un diálogo con las autoridades nacionales y la sociedad civil.

5.3 Coherencia con otras políticas de la CE

Un análisis de las políticas de la Comisión y de su posible impacto en Nicaragua revela que las políticas más relevantes y, en particular, las políticas en materia de comercio, agricultura, salud y seguridad del consumidor, mercado interior, competencia, justicia, sociedad de la información, investigación y prevención de conflictos (véase el Anexo 9) se ajustan a la presente estrategia. Sin embargo, cabe señalar algunas cuestiones relacionadas con determinados aspectos de la ejecución respecto a las cuales los funcionarios del Gobierno nicaragüense han expresado cierta preocupación:

- El componente SPG-drogas, que, debido a su duración limitada, constituye una barrera para la inversión a largo plazo en las zonas afectadas.
- La política de protección del consumidor en los controles sanitarios y fitosanitarios.

6. PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA INDICATIVO

El programa indicativo se basa en la estrategia. Se ha elaborado como una serie de comentarios que exponen brevemente el marco de intervención para los ámbitos de interés, los compromisos indicativos previstos y un calendario detallado basado en las actividades.

La selección final de programas y proyectos y las sumas correspondientes se llevará a cabo en función de los resultados de los estudios de identificación y los informes de evaluación dirigidos por la Comisión.

6.1 Instrumentos financieros

Se pueden utilizar diferentes líneas presupuestarias para financiar la ejecución de la Estrategia CE-Nicaragua.

- a) Ayuda financiera y técnica y cooperación económica. Estas líneas presupuestarias contemplan actividades a largo plazo desarrolladas en el marco de la estrategia nacional. El memorándum de acuerdo 2000-2006 prevé una suma indicativa de 192,5 millones de euros.

²⁴ Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación

²⁵ Secretaría Técnica de la Presidencia

²⁶ Consejo Nacional de Planificación Económica y Social

²⁷ A excepción de las actividades de asistencia técnica relacionadas con la capacitación.

- b) Seguridad alimentaria. La inseguridad alimentaria es un mal endémico del país. Se prevé una suma provisional de 15 millones de euros para 2002. Estos fondos se destinarán a la escasez cíclica y al ámbito de interés rural.
- c) Fondo regional para los PPME: la CE ha aportado 14 millones USD al Fondo Fiduciario del Banco Mundial para el alivio de la deuda de Nicaragua.
- d) Se pueden utilizar otras líneas presupuestarias de la CE para financiar actividades específicas, en particular las destinadas a la conservación del medio ambiente y los recursos naturales. Sin embargo, esta financiación se concederá de conformidad con los procedimientos de la Comisión para la línea presupuestaria correspondiente y dependerá de la disponibilidad de fondos.

El Programa Regional para la Reconstrucción de América Central, financiado a través de las líneas presupuestarias destinadas a la ayuda a la reconstrucción, se rige por unos procedimientos específicos y no se incluye en el capítulo 6.5.

6.2 Principio de revisión y evaluación

Tanto el programa indicativo como la estrategia están sujetos a una revisión anual. Pueden ser modificados tras una revisión de los indicadores sectoriales. La introducción de cualquier cambio en la estrategia y el programa indicativo se efectuará tras realizar consultas con los Estados miembros y las autoridades nicaragüenses.

Una reunión bilateral (presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Delegación) examinará anualmente la ejecución de la estrategia y el compromiso de cooperación. La reunión podría elaborar, *inter alia*, un informe sobre la conformidad de la estrategia y la situación de las condiciones y los indicadores. Este informe constituiría una de las bases para las consultas mencionadas anteriormente.

6.3 Los sectores de cooperación

6.3.1 Ámbito de interés: desarrollo socioeconómico en el ámbito rural

El objetivo general es:

- *ayudar al Gobierno a aplicar una nueva política rural coherente*
- *fomentar el desarrollo económico y social básico en las regiones más pobres del país a través de las comunidades locales y los municipios*

En cuanto al segundo conjunto de acciones, la intervención de la CE se basará en la experiencia pasada de las actividades básicas efectuadas en las zonas más pobres: las regiones autónomas del Atlántico. También se harán actividades complementarias en los lugares donde el Programa Regional para la Reconstrucción de América Central funciona.

Los principales ámbitos de intervención previstos son los siguientes:

- política rural (108 millones de euros)
- desarrollo rural local en el sur del país (10 millones de euros)

Las principales medidas que ha de adoptar el Gobierno para contribuir a la ejecución de la estrategia seleccionada en este sector son:

- la continuación del debate sobre la política para estimular el crecimiento general de la agricultura
- la aplicación efectiva del DELP
- la puesta en marcha del proceso de descentralización en los municipios
- la modernización del sistema catastral y la reforma del sistema de propiedad de la tierra,
- la puesta en marcha de debates sobre la reforma de la política agrícola como parte del seguimiento del DELP

El componente de política rural estará sujeto claramente a la condicionalidad del sector. Estas condiciones se negociarán durante la preparación de este programa.

Los indicadores de estas actividades están directamente relacionados con la reducción de la pobreza, en particular con la reducción de la pobreza extrema en un 17,3% para 2005, lo que presupone la reducción de la pobreza rural.

Para la primera revisión de esta estrategia se dispondrá de mejores evaluaciones de las medidas y los indicadores. En cuanto a las disposiciones para la ayuda futura de la CE, el Gobierno nicaragüense y la CE procurarán destinar ayuda presupuestaria, fundamentalmente a actividades no relacionadas con la asistencia técnica. Se podrán poner en marcha otras actividades relacionadas con este sector cuando se disponga de fondos adicionales, en particular en las partidas presupuestarias destinadas a la seguridad alimentaria.

Aunque el principal colaborador de la CE en la prestación de ayuda es la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación, la puesta en marcha de las actividades también se coordinará directamente con otros ministerios y organismos, en particular con los ministerios de Agricultura, Educación y Transporte. Asimismo, se invitará activamente a los organismos no gubernamentales a participar tanto en la planificación como en la puesta en marcha de la cooperación de la CE en este ámbito de interés.

En particular, a fin de lograr una aplicación satisfactoria del enfoque sectorial, la CE proporcionará asistencia técnica (con presupuesto para la realización de estudios) para la capacitación en el sector y la ejecución de las ayudas presupuestarias. La asistencia técnica será una prioridad.

6.3.2 Ámbito de interés: inversión en el capital humano (principalmente en educación)

El objetivo general es *elevantar cuantitativa y cualitativamente el nivel de vida, con un énfasis especial en la educación y, en particular, en la formación profesional.*

Los principales ámbitos de intervención son los siguientes:

- Cofinanciación del Plan Nacional de Educación 2001-2015
- Formación profesional basada en una evaluación de las necesidades del sector privado
- Acciones ya previstas en el marco del Programa Regional para la Reconstrucción de América Central (la asignación total de Nicaragua en este programa es de 84 millones de euros)

Todas estas intervenciones se llevarán a cabo con un enfoque sectorial (la suma total indicativa es de 40 millones de euros). Las dos primeras intervenciones dependen de la evaluación de los proyectos y los programas de financiación anteriores de la CE en el ámbito de la educación (véase el capítulo 5.1.2).

Los principales compromisos del Gobierno son:

- poner en práctica la política de ampliación de la oferta escolar
- continuar la reforma de la enseñanza secundaria
- examinar la demanda de formación profesional del sector privado
- seguir ampliando la escolarización en la educación básica

Dado que el presupuesto del Estado es fungible, los indicadores serán sobre todo de las escuelas de enseñanza primaria, en particular:

- La escolarización primaria neta debe pasar del 75% en 1999 al 80,6% en 2003 y al 83,4% en 2005.
- La proporción de niños que completan seis años de enseñanza primaria debe incrementarse en dos puntos al año durante el período 2000-2005.

Para la primera revisión de esta estrategia se dispondrá de mejores evaluaciones de las medidas. En cuanto a las disposiciones para la ayuda futura de la CE, el Gobierno nicaragüense y la CE procurarán destinar ayuda presupuestaria, fundamentalmente a actividades no relacionadas con la asistencia técnica.

La CE participará, junto con otros donantes, en el debate nacional sobre educación en el marco de las consultas del DELP. Aunque los principales colaboradores de la CE en la prestación de ayuda

son la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación y el Ministerio de Educación, la puesta en marcha de estas acciones también se coordinará directamente con otros ministerios y organismos. Se invitará activamente a los organismos no gubernamentales y, en particular, al sector privado, a participar tanto en la planificación como en la puesta en práctica de la cooperación de la CE en este ámbito de interés.

Al igual que en el primer ámbito de interés, la CE proporcionará asistencia técnica relacionada para una aplicación satisfactoria del enfoque sectorial, la capacitación y para la ejecución de las ayudas presupuestarias. La asistencia técnica será una prioridad.

6.3.3 Ámbito de interés: gobernanza y consolidación de la democracia

El objetivo general es:

- *consolidar la democracia y la buena gobernanza*

En particular, se prevé la siguiente intervención:

- ayudas para la buena gobernanza. Esta acción cuenta con un componente de buena gobernanza, incluido el sistema de contratación pública (15 millones de euros), y un componente con ayuda a las instituciones nacionales relacionadas con los derechos humanos y la gobernanza, incluidas posibles acciones en el ámbito del sistema judicial.

Los principales compromisos del Gobierno son:

- continuar con el plan de modernizar las instituciones y crear una cultura de transparencia e integridad
- proseguir el debate en el marco del Comité Nacional de Integridad
- someter nuevamente a aprobación la Ley de Integridad Moral de los Funcionarios y Empleados Públicos

Este componente está claramente relacionado con el DELP y la consolidación de la democracia en Nicaragua. En este contexto, la CE investigará si se puede destinar ayuda presupuestaria a otras acciones.

Se pueden financiar otras acciones relacionadas con el capital humano con fondos procedentes de otras líneas presupuestarias, en particular las relacionadas con los derechos humanos. En este sentido, la CE seguirá participando en el “Grupo de la buena gobernanza”, que puede proponer la introducción de modificaciones en el programa de este sector para la incorporación de la presente estrategia en futuras revisiones.

6.3.4 Ayuda macroeconómica

El principal objetivo es: *mejorar el marco macroeconómico*.

En este contexto, el Gobierno de Nicaragua trabajará con la CE para incorporar toda la ayuda de la CE al presupuesto nacional. Se ha efectuado una aportación de 14 millones USD, procedentes de los fondos destinados a la financiación regional, al fondo fiduciario PPME del Banco Mundial. Esta suma ha de contribuir a reducir la deuda de Nicaragua con el Banco Centroamericano de Integración Económica.

La CE prevé asimismo convertir las aportaciones al Banco Centroamericano de Integración Económica en pagos para reducir la deuda de Nicaragua con este banco. El Banco Centroamericano de Integración Económica utilizó durante años esos fondos para conceder líneas de crédito a la economía nicaragüense. En el año 2002 se podría asistir a la primera aportación de ese tipo, con cerca de 25,5 millones de euros procedentes del antiguo proyecto FEPEX (Fondo Especial para la Promoción de las Exportaciones de Honduras y Nicaragua).

El Gobierno se ha comprometido a establecer un Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) con el FMI.

6.3.5 Ámbitos de interés secundario y otras líneas presupuestarias

En los ámbitos de interés secundario se podrían financiar una serie de actividades que han de seleccionar las autoridades nicaragüenses en estrecha colaboración con los departamentos de la Comisión responsables de la programación y la ejecución de la ayuda, mediante la asignación de cantidades específicas para cada una de dichas actividades (véanse también los capítulos 5.1.5 y 5.1.6).

Cuando se discuta cada uno de los programas o proyectos, se elaborarán indicadores y evaluaciones específicos.

6.4 Cuestiones transversales

Los tres ámbitos seleccionados coinciden plenamente con tres de los cuatro pilares del DELP, tal como se indica en el Anexo 7. Estos ámbitos prioritarios se complementan con cuestiones transversales que tendrán en cuenta todas las fases de la identificación, formulación y ejecución de los programas:

- Las *cuestiones de género* son un tema de especial preocupación en Nicaragua, dada su estrecha relación con la pobreza (véase el capítulo 3). Deben tenerse siempre muy presentes a la hora de poner en práctica programas o proyectos de cooperación.
- El *medio ambiente y la prevención de catástrofes naturales*, a pesar de no ser una prioridad de la cooperación de la Comunidad en Nicaragua, deberían ser una preocupación permanente, especialmente con el fin de mitigar el impacto de las catástrofes naturales (con referencia al huracán Mitch, entre otras cosas), así como fomentar la utilización de las nuevas tecnologías y de las fuentes de energía menos contaminantes.
- Se promoverá la *descentralización* tanto como sea posible en cada programa, de acuerdo con la política nacional y la capacidad real de las organizaciones locales para asumir responsabilidades adicionales. Se prestará atención a las autoridades municipales y regionales, así como a las delegaciones locales de ministerios e instituciones centrales.
- La *integración regional* es la prioridad de la estrategia regional sobre América Latina y debe ser una inquietud permanente en todos los niveles de la estrategia nacional que todas las acciones y actividades sean coherentes con las estrategias de nivel regional y las regionales.

Además, dado que la Comisión está diseñando una política en la materia, se podría introducir la promoción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en algunos programas como otra cuestión transversal. A tal fin, podría merecer particular atención la posibilidad de vincularlas con la capacitación estadística.

6.5 Programa de trabajo indicativo

	Compromiso indicativos	2001 (para información)	2002	2003	2004	2005	2006	Cooperación financiera y técnica (B7-310)	Cooperación económica (B7-311)	Otras líneas presupuestarias	TOTAL
período 2002-2006											
1. Ámbito de interés: desarrollo socioeconómico en zonas											
Política rural y agrícola (1)	103,0		15,0	20,0	16,0	26,0	26,0	88,0		15,0	103,0
Proyecto de desarrollo local	10,0		10,0					10,0			10,0
Carretera Matagalpa-Jinotega	11,0	11,0									
asistencia técnica para ayuda	5,0			5,0				5,0			5,0
											TOTAL
											118,0
2. Ámbito de interés: desarrollo											
Política sectorial educativa (2)	40,0			10,0	10,0	20,0		40,0			40,0
											TOTAL
											40,0
3. Ámbito de interés: buena gobernanza y											
Apoyo a la buena gobernanza y la estadística	17,0				10,0		7,0	17,0			17,0
											TOTAL
											17,0
4. Ayuda macroeconómica											
Participación de la iniciativa PPME (3)	15,9		15,9							15,9	15,9
Reorientación del FEPEX (4)	25,5										
											TOTAL
											15,9
Ámbitos de interés secundario y otros											
Comercio y desarrollo (5 M €)	5,0								5,0		5,0
Otros, evaluaciones y estudios	11,5							6,5	5,0		11,5
											TOTAL
											16,5
TOTAL		11,0	40,9	35,0	36,0	46,0	33,0	166,5	10,0	30,9	207,4
<i>Para más información: componente nicaragüense del PRRAC (línea presupuestaria "reconstrucción")</i>	<i>84,0</i>	<i>25,6</i>	<i>14,0</i>							<i>14,0</i>	<i>14,0</i>

- (1) El compromiso para 2002 procede de las líneas presupuestarias destinadas a la seguridad alimentaria, a continuación de los compromisos anuales, pero sólo un acuerdo de financiación
- (2) Compromiso anual, pero sólo un acuerdo de financiación
- (3) Compromiso regional
- (4) Ningún compromiso nuevo. Conversión de un proyecto anterior