



**Documento de Estrategia**

**NICARÁGUA**

## ÍNDICE

<b>Resumo</b>	<b>3</b>
<b>1. Objectivos da cooperação da Comunidade</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Objectivos globais</b>	<b>3</b>
<b>1.2 Objectivos específicos da América do Sul e Central</b>	<b>4</b>
<b>1.3 Objectivo específico da Nicarágua</b>	<b>5</b>
<b>2. Nicarágua – agenda nacional</b>	<b>5</b>
<b>3. Análise do país</b>	<b>6</b>
<b>3.1 Contexto político</b>	<b>6</b>
3.1.1 Situação interna	6
3.1.2 O contexto regional	8
3.1.3 Os Estados Unidos e a Nicarágua	8
<b>3.2 Contexto económico</b>	<b>8</b>
3.2.1 Situação macroeconómica	9
3.2.2 Comércio externo	10
<b>3.3 Contexto social</b>	<b>11</b>
3.3.1 A pobreza na Nicarágua	11
3.3.2 Educação	12
3.3.3 Saúde	12
3.3.4 Povos indígenas	13
<b>3.4 Questões relativas à sustentabilidade</b>	<b>13</b>
3.4.1 Questões macroeconómicas	13
3.4.2 Ambiente e vulnerabilidade às catástrofes naturais	14
3.4.3 Género	14
<b>3.5 Desafios a médio prazo</b>	<b>15</b>
<b>4. Cooperação Internacional com a Nicarágua</b>	<b>16</b>
<b>4.1 A importância da cooperação internacional com a Nicarágua</b>	<b>16</b>
<b>4.2 Cooperação da Comunidade Europeia</b>	<b>16</b>
<b>4.3 Avaliação da cooperação da CE com a Nicarágua</b>	<b>17</b>
<b>4.4 Estados-Membros da União Europeia e outros doadores</b>	<b>19</b>
4.4.1 Mecanismo de coordenação	19
4.4.2 Estados-Membros	19
4.4.3 O Banco Europeu de Investimento (BEI)	19
4.4.4 Outros doadores	19
4.4.5 Ventilação da ajuda por sectores	20
<b>5. Estratégia da CE</b>	<b>20</b>
<b>5.1 Estratégia de cooperação da CE</b>	<b>20</b>
5.1.1 Desenvolvimento sócio-económico nas zonas rurais	20
5.1.2 Investimento no capital humano, especialmente no sector da educação	23
5.1.3 Apoio à boa governação e à consolidação da democracia	23
5.1.4 Participação na iniciativa PPAE	23
5.1.5 Estratégia de resposta nos sectores não focais	24
5.1.6 Outras rubricas orçamentais	24
<b>5.2 Questões de aplicação</b>	<b>25</b>
<b>5.3 Coerência com outras políticas da Comissão Europeia</b>	<b>26</b>

<b>6. Apresentação do Programa Indicativo</b>	<b>26</b>
<b>6.1 Instrumentos financeiros</b>	<b>26</b>
<b>6.2 Princípio de revisão e avaliação</b>	<b>26</b>
<b>6.3 Os sectores de cooperação</b>	<b>27</b>
6.3.1 Sector focal: desenvolvimento sócio-económico no espaço rural	27
6.3.2 Sector focal: investimento no capital humano (principalmente na educação)	27
6.3.3 Sector focal: governação e consolidação da democracia	28
6.3.4 Apoio macroeconómico	29
6.3.5 Sectores não focais e outras rubricas orçamentais	29
<b>6.4 Questões transversais</b>	<b>29</b>
<b>6.5 Programa de trabalho indicativo</b>	<b>29</b>

### Anexos

Anexo 1: Indicadores seleccionados para a Nicarágua e mapa da situação em termos de pobreza

Anexo 2: Comércio externo

Anexo 3: Matriz de objectivos, metas e indicadores intermédios para o DERP

Anexo 4: Os quatro pilares do DERP

Anexo 5: Cooperação da CE

Anexo 6: Cooperação externa

Anexo 7: Cooperação dos Estados-Membros da UE

Anexo 8: Coerência da cooperação da CE com o DERP

Anexo 9: Combinação de políticas

Anexo 10: Programa Regional para a Reconstrução da América Central

## RESUMO

*O presente documento de estratégia (DE) faz parte de um processo contínuo de gestão da cooperação da Comissão Europeia com a Nicarágua. Constitui um elemento essencial para melhorar o processo de programação da ajuda externa, que irá conduzir, segundo se espera, a uma maior coerência entre as prioridades estratégicas da UE e a política de desenvolvimento de cada país.*

*A presente estratégia segue os princípios fundamentais do Memorando de Acordo assinado com o país no início de 2001. Baseia-se no Documento de Estratégia para a Redução da Pobreza (DERP) da Nicarágua, publicado em Agosto de 2001, e está nele enquadrada, em conformidade com a decisão do Conselho de Novembro de 2000.*

*Tendo chegado ao ponto de decisão da Iniciativa relativa aos Países Pobres Altamente Endividados (PPAE) e publicado a sua estratégia de desenvolvimento, tentando obter um Mecanismo para a Redução da Pobreza e o Crescimento (MRPC), a Nicarágua está a procurar estabelecer um maior diálogo político com a comunidade de doadores. A estratégia da Comissão Europeia para 2002-2006 faz parte da resposta. Baseia-se no reforço da responsabilização através de uma maior coerência e coordenação dentro do país e com os outros doadores (em particular os Estados-Membros).*

*A estratégia de resposta será baseada em três sectores focais: o desenvolvimento agrícola e local, a educação e a boa governação.*

## 1. OBJECTIVOS DA COOPERAÇÃO DA COMUNIDADE

### 1.1 Objectivos globais

O artigo 177º do **Tratado UE** estabelece três grandes objectivos para a política da Comunidade em matéria de cooperação para o desenvolvimento:

- *o desenvolvimento económico e social sustentável;*
- *a inserção harmoniosa e progressiva dos países em vias de desenvolvimento na economia mundial;*
- *a luta contra a pobreza.*

A política de desenvolvimento da Comunidade deve contribuir igualmente para o objectivo geral de desenvolvimento e consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais.

A Declaração Comum do Conselho de Ministros e da Comissão Europeia, de Novembro de 2000, sobre a **Política de Desenvolvimento da União Europeia** elege a redução da pobreza e a sua eliminação a prazo como objectivo principal. A Declaração faz uma interpretação ampla do conceito de pobreza: *a pobreza não pode ser definida exclusivamente como a ausência de rendimentos e de recursos financeiros, englobando também a ideia de vulnerabilidade e o não acesso à educação, à saúde e a nutrientes adequados, aos recursos naturais e à água para consumo humano, à terra, ao emprego e ao crédito, à informação e à participação política, aos serviços e infra-estruturas* (Artigo 8º).

Para alcançar este objectivo, a Declaração especificava seis domínios de acção para a cooperação da União Europeia, nomeadamente:

- interligação entre o comércio e o desenvolvimento;
- apoio à integração e à cooperação regional;
- apoio às políticas macroeconómicas e promoção de um acesso equitativo aos serviços sociais;

- transportes;
- segurança alimentar e desenvolvimento rural sustentável;
- reforço das capacidades institucionais, sobretudo na área da boa governação e do Estado de direito.

## **1.2 Objectivos específicos da América do Sul e Central**

O **Regulamento (CEE) n° 443/92 do Conselho**, de 25 de Fevereiro de 1992, relativo à ajuda financeira e técnica e à cooperação económica com os países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia, é aplicável à Nicarágua. As suas prioridades são o reforço do quadro da cooperação e a promoção do desenvolvimento sustentável, da estabilidade económica e social e da democracia através do diálogo institucional e da cooperação económica e financeira.

Foram introduzidas algumas orientações complementares no contexto do **diálogo de São José**, que tem tido lugar entre a União Europeia e os países da América Central desde 1984, tendo em vista ajudar a:

- reforçar o processo de paz e a democratização da região,
- promover um desenvolvimento económico e social sustentável e equitativo,
- reforçar a luta contra a insegurança e a delinquência,
- consolidar e modernizar o Estado de direito,
- reforçar as políticas sociais e a estabilidade nos países da América Central.

No **Acordo de Cooperação entre a Comunidade Europeia e os seis países da América Central**, de 1993, são expostos outros princípios e orientações aplicáveis à cooperação com a Nicarágua. Este acordo, que inclui cláusulas relativas aos “*direitos do Homem*” e “*aos desenvolvimentos futuros*”, abrange uma grande variedade de níveis de cooperação, sendo um deles a integração regional.

No contexto das orientações apresentadas na Comunicação de Março de 1999 da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social sobre uma nova parceria União Europeia/América Latina no dealbar do século XXI<sup>1</sup>, no seguimento da **Cimeira do Rio**, a Comissão<sup>2</sup> reafirmou os seus objectivos de reforço da parceria e propôs-se intensificar a sua acção nas áreas prioritárias da promoção e protecção dos direitos do Homem, do fomento da sociedade da informação, da redução das assimetrias sociais e da integração na economia mundial.

Por último, em Maio de 1999, seis meses depois do ciclone Mitch, a **Declaração de Estocolmo**, acordada pelos países da América Central atingidos e pelos doadores, estabeleceu uma série de princípios orientadores e de objectivos para o processo de reconstrução:

- O objectivo primordial deve ser a redução da vulnerabilidade social e ecológica da região.
- A reconstrução e a transformação da América Central devem obedecer a uma abordagem integrada de transparência e boa governação.
- A democracia e a boa governação devem ser consolidadas e a descentralização das funções e competências governamentais acelerada, com a participação activa da sociedade civil.
- O respeito pelos direitos do Homem deve ser um objectivo permanente. Também deve ser dada especial atenção à promoção da igualdade entre os géneros e dos direitos das crianças, dos grupos étnicos e das minorias.
- Os esforços dos doadores devem ser orientados pelas prioridades estabelecidas pelos países beneficiários.
- Devem envidar-se esforços para reduzir o peso da dívida externa dos países da região.

---

<sup>1</sup> COM(1999)105 final.

<sup>2</sup> COM(2000)670 final.

### **1.3 Objectivo específico da Nicarágua**

As prioridades da cooperação bilateral entre a Comunidade Europeia e a Nicarágua encontram-se inscritos no Memorando de Acordo (2000-2006), assinado pelo Governo da Nicarágua e pela Comunidade Europeia em Março de 2001. São elas:

- Desenvolvimento local num contexto rural,
- Posse da terra,
- Educação
- Governação e segurança pública
- Cooperação económica.

O Memorando abrange a ajuda financeira e técnica e a cooperação económica, mas não iniciativas como a cooperação regional, o Programa Regional para a Reconstrução da América Central (PRRAC), a segurança alimentar ou a cooperação descentralizada.

## **2. NICARÁGUA – AGENDA NACIONAL**

A Nicarágua é elegível para a iniciativa PPAE. O país chegou ao ponto de decisão em Dezembro de 2000. Em Julho de 2001, o Governo publicou a versão final do DERP (Documento de Estratégia para a Redução da Pobreza), intitulada “*Uma estratégia mais forte de crescimento e redução da pobreza*”.

Este documento baseia-se em quatro princípios fundamentais:

- modernização do Estado para aumentar a sua diligência e eficiência na prestação de serviços às camadas mais pobres da população;
- promoção de uma maior equidade, aumentando o acesso dos mais pobres aos benefícios do crescimento, com especial destaque para as comunidades rurais, as mulheres, os grupos indígenas e os habitantes da Costa Atlântica;
- mais *transparência e responsabilidade* através de processos participativos que incluam as comunidades-alvo, os beneficiários e os líderes locais;
- maior participação de todos os membros da sociedade nicaraguense no processo do DERP.

A estratégia de redução da pobreza é baseada em quatro pilares centrais (ver pormenores no anexo 4):

- crescimento económico com uma base diversificada e emprego de muita mão-de-obra; reformas estruturais
- aumento do investimento no capital humano dos mais pobres, a fim de aumentar a sua produtividade, rendimento e bem-estar
- melhor protecção dos grupos vulneráveis
- boa governação e desenvolvimento institucional

Três questões transversais, que complementam os princípios básicos e os quatro pilares, têm de ser tomadas em consideração em cada uma das fases:

- a vulnerabilidade ambiental, incluindo o reforço da redução dos riscos de catástrofes naturais;
- maior justiça social, sobretudo para as mulheres e os grupos indígenas. Este aspecto inclui importantes propostas legislativas destinadas a melhorar os direitos destes grupos e o desenvolvimento de planos de acção nacionais;
- descentralização da tomada de decisões e da prestação de serviços, com especial destaque para a Costa Atlântica.

O anexo 4 contém um gráfico onde se apresentam os pilares e as questões transversais da estratégia.

O DERP apresenta 14 objectivos e indicadores do progresso e do êxito da estratégia. O objectivo geral é reduzir a extrema pobreza em 50% até 2015, com um objectivo intermédio de 17,5% de redução em 2005. A matriz completa dos objectivos é apresentada no anexo 3.

O FMI e o Banco Mundial publicaram uma Avaliação Conjunta dos Funcionários<sup>3</sup> onde se recomenda a aceitação do DERP e se conclui que “embora o DERP apresente uma estratégia global e coerente para reduzir a pobreza na Nicarágua, são necessários esforços adicionais em várias áreas”. O relatório salienta que “a maior parte dos objectivos parece ser exequível, mas a sua realização dependerá decisivamente da aceleração do crescimento, havendo alguns objectivos que poderão ser excessivamente ambiciosos”.

É de notar que “os funcionários consideram que a estratégia está sujeita a riscos de aplicação significativos”. Entre os factores de risco incluem-se os seguintes:

- as eleições presidenciais (4 de Novembro de 2001, ver contexto político infra),
- a fragilidade do sistema financeiro,
- a necessidade de reforçar a boa governação e lutar eficazmente contra a corrupção,
- a sensibilidade da estratégia às condições comerciais (café, petróleo) e à economia mundial,
- a necessidade de uma assistência técnica significativa.

O Conselho de Administração do Banco Mundial aprovou o DERP da Nicarágua, que poderá servir de base a uma redução de 4,5 milhares de milhões de dólares dos EUA no serviço da dívida externa.

O DERP tem sido alvo de críticas devido à sua falta de coordenação e a uma abordagem pouco participativa. A estratégia é apresentada como uma série de ideias, uma declaração de princípios. Para grande número de funcionários, constitui um processo dinâmico, a aperfeiçoar com o correr do tempo. Para a sociedade civil e alguns dos doadores, a estratégia encontra-se ainda numa fase de projecto.

### **3. ANÁLISE DO PAÍS**

#### **3.1 Contexto político**

##### **3.1.1 Situação interna**

Nos últimos vinte anos, o país sofreu uma mudança radical:

- A revolução popular sandinista derrubou a ditadura hereditária dos Somozas e dominou o país durante a década de 1980. Este período ficou marcado por uma deterioração das relações com os EUA e por um prolongado conflito, que mergulhou o país numa profunda crise económica e social. As consequências humanas deste período persistem até hoje.
- As eleições de 1990 foram as primeiras reconhecidas como legítimas por todos os movimentos políticos participantes.

As recentes reformas constitucionais e o quadro jurídico foram realizados ao abrigo de um acordo político entre o Governo (*Partido Liberal Constitucionalista – PLC*) e o principal partido da oposição (*Frente Sandinista de Liberación Nacional – FSLN*). Este acordo suscitou algum cepticismo quanto à independência das instituições<sup>4</sup>. O sistema eleitoral foi remodelado ao abrigo do mesmo acordo político, tendo reduzido os vários movimentos políticos nacionais a apenas três partidos. As diferenças entre os dois partidos supramencionados prendem-se mais com o contexto histórico e as personalidades em causa do que com os seus programas.

As **recentes eleições presidenciais e gerais** (4 de Novembro de 2001) constituíram um teste à credibilidade do actual sistema eleitoral e à democracia. O seu resultado pacífico é um passo em

---

<sup>3</sup> AID e FMI: Poverty Reduction Strategy Paper Joint Staff Assessment, Agosto de 2001.

<sup>4</sup> Em especial desde que a composição de várias instituições fundamentais do Estado (Supremo Tribunal, Contraloría General de la República, Conselho Eleitoral Supremo) foi alargada de modo a incluir apoiantes de ambas as organizações políticas.

frente para a consolidação da democracia mas, segundo os observadores eleitorais, também confirma a fraqueza da administração eleitoral. Nessas eleições, o PLC ganhou a maioria do Parlamento.

A região Atlântica reivindica a sua diferença<sup>5</sup>. As últimas eleições regionais nas regiões autónomas revelam uma divisão profunda relativamente ao resto do país. O nível de abstenção, em ambas as regiões, foi extremamente elevado contrariando a norma no resto do país.

Por razões específicas da sua história, a Nicarágua tem os alicerces necessários para consolidar o seu sistema político:

- Os meios de comunicação social são, de um modo geral, independentes e actuam com total liberdade.
- As forças armadas têm um bom nível institucional, tendo em conta o meio envolvente.
- Os grupos económicos, apesar da sua importância, não determinam o contexto político.
- Embora ainda esteja fragmentada, a sociedade civil tem alguma visibilidade.
- A segurança pública, embora em deterioração, ainda está sob controlo, num quadro de respeito pelas liberdades públicas e os direitos humanos fundamentais.

Há, todavia, um elevado nível de percepção da **corrupção** na função pública e no sector privado. Em 2001, a ONG Transparency International colocou a Nicarágua em 77º lugar, entre os 91 países analisados, em termos de corrupção percebida. A Transparency International declarou que a Nicarágua tem um plano anti-corrupção progressista, mas que o Governo nunca conseguiu pô-lo em prática. O Presidente Bolaños elegeu a luta contra a corrupção como uma prioridade para a sua futura política de Governo.

Uma das características sociais mais importantes da Nicarágua é a **distribuição desigual do rendimento**, que constitui um obstáculo estrutural à redução da pobreza e uma ameaça à estabilidade do sistema político.

A Nicarágua não é um grande produtor de **drogas**, mas é uma zona de trânsito (sobretudo a Costa Atlântica) para os estupefacientes ilícitos que vão da América do Sul para os EUA. Os dados recolhidos em 2000 não permitiram concluir que os estupefacientes provenientes da Nicarágua tinham um volume suficiente para produzirem um efeito significativo nos EUA ou na Europa. Segundo o Departamento dos Estupefacientes dos EUA, o Governo da Nicarágua tem mostrado empenhamento na luta contra o tráfico de estupefacientes<sup>6</sup>.

Uma das consequências da polarização política e do "Pacto" consiste numa politização exacerbada dos níveis administrativos mais elevados (Supremo Tribunal, Comité Eleitoral Supremo, etc.) e no facto de cada mudança de governo implicar uma rotação considerável do pessoal a nível central e local. A construção de um aparelho administrativo responsável constitui, por conseguinte, um enorme desafio para a Nicarágua, uma vez que a sua base empírica é alterada numa base quinquenal. O Presidente Bolaños manifestou a sua intenção à politização da administração.

O **aparelho judicial** também está sujeito, por vezes, à influência política e à corrupção. O Supremo Tribunal continuou o seu programa de reforma estrutural do sistema judicial. Uma nova lei orgânica do sistema judicial, destinada a resolver muitos destes problemas, entrou em vigor em Janeiro de 1999; no entanto, a debilidade do aparelho judicial persistiu. É evidente que o Estado de direito não chega a todas as zonas rurais.

O Governo respeita, de um modo geral, muitos dos **direitos humanos** dos seus cidadãos; contudo, subsistem problemas graves em algumas áreas. Em 2000, alguns membros das forças de segurança cometeram seis homicídios extrajudiciais registados. A polícia continuou a espancar e a maltratar de

---

<sup>5</sup> As duas regiões autónomas representam 46% do território e apenas 11% da população. Esta região húmida e inóspita é habitada, nas florestas, por populações indígenas e, na zona costeira, por populações negras oriundas das Caraíbas. Falam, não só espanhol, como as línguas ameríndias e um dialecto anlo-jamaicano. Estas populações encaram a chegada de pesquisadores de ouro, guardas florestais e agricultores como uma ameaça. Existe uma diferença marcada em termos de pobreza, entre esta zona do Atlântico e o resto do país.

<sup>6</sup> State Department International Narcotics Control Strategy Report for 2000.

outras formas as pessoas detidas. Houve alegações de prática de tortura pelas autoridades. As condições na prisão e nas celas de detenção policial continuam a ser muito duras, embora tenham melhorado um pouco. As forças de segurança prenderam e detiveram cidadãos de forma arbitrária, em número crescente. O Governo castigou efectivamente alguns dos que cometeram abusos, mas continuou a haver um certo grau de impunidade.

**A propriedade da terra** é um velho problema. O Governo ainda tem de resolver o problema das propriedades confiscadas durante o período sandinista. Existe igualmente uma grande incerteza a respeito dos direitos de propriedade nas zonas rurais, dada a inadequação do regime fundiário.

Em conclusão, os principais desafios com que o país se confronta continuam a ser: o reforço da democracia, o apoio a uma sociedade civil profissional e eficiente, um sistema judicial independente, a luta contra a corrupção e a redução da pobreza e das desigualdades sociais. Estas questões remetem também, claramente, para uma política de prevenção dos conflitos.

### 3.1.2 O contexto regional

A Nicarágua é membro de várias **iniciativas regionais**. Por exemplo, em 1960 assinou o “*Tratado General de Integración Económica Centroamericana*”, cujo principal objectivo era a criação do “*Mercado Comum Centroamericano*” (MCCA), com a Guatemala, El Salvador, Honduras e Costa Rica. Apesar de diversos esforços, uma verdadeira união aduaneira ainda está muito distante. Desde finais da década de 1980 que se verifica uma ligeira reactivação da integração centroamericana tendo em vista a criação de uma zona de comércio livre entre os seus membros (incluindo o Panamá em alguns domínios). Formalmente, o MCCA foi substituído pelo *Sistema de integração centroamericana* (SICA), organização que coordena os esforços de integração política e económica.

Não obstante a existência do MCCA e da SIECA (*Secretaría de Integración Económica Centroamericana*), a Nicarágua, à semelhança de outros países da América Central, continua a ter as suas próprias prioridades, preferindo as negociações bilaterais ao diálogo regional.

As relações políticas internacionais do país continuam a ser influenciadas pelos **litígios territoriais** com os países vizinhos: Colômbia (San Andrés e Ilhas Providência e a plataforma continental do Mar das Caraíbas), Honduras (águas territoriais e Costa do Pacífico), Costa Rica (navegação no Rio San Juan). Estes conflitos ressurgem de vez em quando, servindo para desviar as atenções dos problemas internos.

### 3.1.3 Os Estados Unidos e a Nicarágua

O **papel dos Estados Unidos** na América Central sempre foi considerável e omnipresente. Porém, a política dos EUA tem seguido tradicionalmente uma abordagem reactiva em relação à região. Na década de 1980, essa abordagem prevaleceu no contexto de um apoio declarado dos EUA à oposição armada aos sandinistas.

A partir da década de 1990, a política dos EUA para a região tem sido discreta. A sua ajuda tem estado atenta à criação de instituições democráticas e à resolução dos problemas sociais, sem aumentar a assistência para níveis significativos. Em toda a América Central verifica-se uma tendência significativa para a diminuição da ajuda externa dos Estados Unidos.

A aprovação da Lei relativa à **Parceria Comercial da Bacia das Caraíbas**<sup>7</sup> e o investimento na indústria “maquila”<sup>8</sup> aumentaram as perspectivas de expansão comercial e produziram um aumento das exportações para os Estados Unidos. Os EUA também procuraram travar o tráfico de droga aumentando a formação oferecida às forças policiais e a outros organismos.

## 3.2 Contexto económico

A economia da Nicarágua é típica de um país exportador de produtos agrícolas. Aproximadamente 30% do PIB são gerados pelas actividades do sector agrícola e o valor acrescentado é baixo. O

---

<sup>7</sup> Esta lei permite um acesso livre de direitos e de quotas ao vestuário feito de tecidos em malha regionais.

<sup>8</sup> Zonas livres de impostos dedicadas ao fabrico para exportação.

sector é responsável por mais de 40% do emprego, mas uma percentagem espantosa de 68,7% da população rural vive abaixo do limiar de pobreza (30,5% nas zonas urbanas).

### 3.2.1 Situação macroeconómica

Há menos de dez anos, a economia do país entrou praticamente em colapso, com hiperinflação, uma dívida externa superior a 11 mil milhões de dólares dos EUA e escassos recursos económicos e financeiros externos. Em 1993, ao fim de vários anos de estagnação ou recessão, a economia nicaraguense começou a mostrar sinais de recuperação, em resultado, principalmente, de um programa de estabilização e ajustamento estrutural levado a cabo com um volume substancial de financiamento externo.

A Nicarágua é o maior país da América Central, mas o seu **PIB per capita de apenas 410 dólares dos EUA** é o segundo mais baixo das Américas, apenas superior ao do Haiti. Contudo, uma estimativa recente, ainda não publicada, indica que o PIB oficial se encontra subestimado e deve ser multiplicado por 1,7 para reflectir a realidade (o valor de 700 dólares per capita será, assim, mais realista).

Nos últimos anos, o país conseguiu manter alguns equilíbrios macroeconómicos básicos (preços, taxa de câmbio), registar taxas de crescimento económicas positivas e reduzir o desemprego. O anexo 1 apresenta alguns dados e estimativas macroeconómicos básicos, caso seja aceite o programa de redução da pobreza.

Existem **problemas estruturais persistentes**: baixas taxas de produtividade e de competitividade a nível externo, um défice elevado na balança de contas correntes, níveis elevados de pobreza e desemprego, um grande peso da dívida externa. Todos estes factores tornam a economia muito vulnerável e fortemente dependente da ajuda internacional e das remessas dos emigrantes, embora uma política cambial coerente tenha contribuído para criar um clima de estabilidade macroeconómica. O grave défice das contas das operações com o estrangeiro (38,3% do PIB em 2000) deve ser salientado: 1 019,6 milhões de dólares dos EUA em 1998, 1 391,9 milhões em 1999 e 1 238,6 milhões em 2000.

Mesmo que o país duplicasse as suas exportações, não seria capaz de compensar este défice. Até agora, o défice tem sido basicamente coberto por diversas fontes. Entre estas incluem-se as **remessas** de familiares que residem ou trabalham temporariamente nos Estados Unidos e na Costa Rica (600-900 mil, de acordo com estimativas não oficiais). Os registos oficiais situam as remessas em 320 milhões de dólares dos EUA em 2000, mas os montantes informalmente enviados foram mais elevados<sup>9</sup>.

A dimensão da **dívida externa** é certamente um dos principais obstáculos ao crescimento na Nicarágua. Em meados de 2001, calculava-se que atingira 6 624,6 milhões de dólares dos EUA (278% do PIB ou 1300 dólares per capita). Em 2000, o serviço da dívida custou 288,2 milhões de dólares, o equivalente a 46% das exportações desse ano. Foi solicitado ao Clube de Paris o reescalamento de cerca de 2 178 milhões de dólares. A Nicarágua também está a resgatar a sua dívida comercial para obter um alívio da dívida por parte do Banco Centro-Americano de Integração Económica (CABIE).

A Nicarágua chegou ao ponto de decisão da **iniciativa relativa aos países pobres altamente endividados (PPAE)** em Dezembro de 2000, e espera-se que atinja o ponto de conclusão em 2004. Prevê-se que a iniciativa PPAE poupe 215 milhões de dólares dos EUA por ano. O objectivo da Nicarágua no âmbito desta iniciativa é libertar-se de 90% da dívida bilateral e de 70% da dívida multilateral, o que reduziria os pagamentos anuais para o equivalente a 15% das exportações.

O Governo da Nicarágua não cumpriu todos os objectivos do **programa económico** assinado com o FMI para 2000. A política orçamental, em particular, foi mais expansionista do que se previa, pois o défice combinado do sector público aumentou e o défice das contas correntes com o estrangeiro cresceu significativamente. Além disso, a acumulação de reservas internacionais líquidas ficou

---

<sup>9</sup> Cerca de 600 milhões de dólares em 1999, segundo o Diálogo Interamericano.

alguém dos níveis programados. Estes excedentes foram financiados principalmente através de uma acumulação de atrasados a nível interno, facto que poderá ter tido um impacto negativo no funcionamento da economia. As conversações sobre o terceiro acordo anual sobre o MRPC não puderam ser concluídas porque os atrasos na resolução de alguns desvios na aplicação das políticas, principalmente nos domínios fiscal e monetário, no primeiro semestre de 2001, não permitiram voltar a pôr o programa em marcha em 2001.

A revisão da Despesa Pública de 2001 chamou a atenção para a ineficácia do sistema de cobrança de impostos da Nicarágua, que provoca uma redução ainda maior dos fundos ao dispor do governo central (e local).

Desde então foi negociado um **Programa controlado pelos funcionários** para preparar o caminho para o novo Mecanismo para a Redução da Pobreza e o Crescimento (MRPC) em 2002. Este programa pretende promover a estabilidade macroeconómica e aplicar as medidas estruturais pendentes.

Em 1998, o investimento estrangeiro directo atingiu, no total, 184 milhões de dólares dos EUA, contra zero em 1990.<sup>10</sup> Durante o mesmo período, o fluxo de capital privado líquido cresceu de 21 milhões de dólares para 171 milhões.

### 3.2.2 Comércio externo

A principal característica do comércio externo nicaraguense é a sua concentração, tanto em termos de composição como de direcção dos fluxos.

As exportações de mercadorias concentram-se no **pequeno número de produtos** seguinte: café, carne, açúcar, camarões e lagostas. Em 2000, o café e a carne representaram quase 40% das exportações totais. Isto torna o país muito vulnerável às frequentes flutuações dos preços internacionais destes produtos. O recente colapso dos preços internacionais do café (que desceram de 146 dólares por quintal em 1998 para menos de 60 dólares em 2001) teve um impacto económico e social imediato.

O principal parceiro comercial da Nicarágua é a América do Norte. A União Europeia (UE) corresponde a pouco mais de 23% das exportações. Como fornecedor, a UE fornece apenas 5,5% das importações. A presença comercial da Europa manifesta uma tendência para a diminuição, a longo prazo (ver ventilação das importações e exportações no anexo 2).

À semelhança de outros países da América Central, a Nicarágua é beneficiária do sistema de preferências generalizadas (SPG) da União Europeia, incluindo a cláusula anti-droga, até finais de 2004.

Note-se que a Nicarágua é parte em vários acordos comerciais (ver “o contexto regional”) e membro da Organização Mundial do Comércio.

A expansão das exportações baseia-se fundamentalmente no desenvolvimento de zonas de comércio livre.

De um modo geral, a balança comercial reflecte os **défices estruturais** da economia nicaraguense:

	1998	1999	2000
<b>Exportações (FOB)</b>	573,1	545,2	625,2
<b>Importações (CIF)</b>	1 491,7	1 861,7	1 791,6
<b>Saldo</b>	(918,6)	(1 316,5)	(1 166,4)
<b>% PIB</b>	-38,4%	-49,4%	-38,3%

<sup>10</sup> Este montante pode ser comparado com o montante estimado de 500 milhões de dólares de ajuda pública ao desenvolvimento.

### 3.3 Contexto social

#### 3.3.1 A pobreza na Nicarágua

A Nicarágua é um dos países mais pobres da América Latina. Quase 48% da população vivem abaixo do limiar de pobreza e cerca de 17% numa situação de miséria extrema. A população mais pobre concentra-se em grande parte nas zonas rurais (onde há cerca de 70% de pobres contra 30% nas zonas urbanas) e na região central do país (onde habitam 47% das pessoas extremamente pobres).

Na década de 1990, a Nicarágua realizou esforços consideráveis para reduzir a violência na sociedade civil, criar estabilidade macroeconómica e restaurar o crescimento. Apesar dos êxitos louváveis obtidos em muitas frentes, a pobreza continua intensa e muito presente em toda a Nicarágua. Embora as taxas de crescimento positivas registadas desde 1993 tenham ajudado a reduzir a taxa de pobreza, o rápido crescimento da população anulou estes ganhos: há hoje mais pessoas a viver na pobreza do que em 1993.

Vários factores se destacam quando se analisa a pobreza na Nicarágua:

- As taxas de fertilidade são o dobro da média latino-americana. A população da Nicarágua é jovem – 50% da população tem menos de 17 anos de idade.
- A Nicarágua revela um elevado nível de violência doméstica (ver capítulo 3.4.2), o que suscita grandes preocupações a respeito do estatuto das mulheres e prejudica a coesão social.
- A subnutrição está muito disseminada, restringindo a saúde infantil, o bem-estar e as oportunidades.
- A Nicarágua é afectada por níveis elevados de mortalidade materno-infantil e existe grande prevalência de doenças infecciosas e parasitárias.
- O crescimento económico tem sido em grande medida financiado pelas entradas de capital estrangeiro. Embora estes últimos tenham permitido altas taxas de investimento com baixos níveis de poupança a nível interno, também aumentaram o nível da taxa de câmbio e desincentivaram o desenvolvimento das exportações.

Os indicadores dos resultados sociais e a prestação de serviços sociais básicos melhoraram globalmente na década de 1990, mas variaram muito consoante as regiões. A pobreza diminuiu nas zonas rurais e nas zonas altas centrais, mas aumentou nas aglomerações urbanas da costa atlântica e, à excepção de Manágua, nas zonas rurais da costa do Pacífico.

É de referir que cerca de 42% das despesas do governo central se destinam aos sectores sociais. Isto corresponde a 15,2% do PIB (fonte: Banco Mundial).

#### A situação particular da pobreza agrícola e rural

O crescimento económico ocorrido na década de 1990 foi liderado pela agricultura. Os produtos mais dinâmicos em termos de crescimento anual foram os produtos agrícolas de exportação (café, cana de açúcar, banana) e os cereais e leguminosas básicos (feijão, arroz e milho). Este crescimento foi estimulado por preços de exportação favoráveis. Na região central, sobretudo, o aumento do emprego beneficiou os habitantes pobres das zonas rurais, apesar de se ter registado uma diminuição líquida dos salários reais.

Estes benefícios deveram-se a uma combinação de factores favoráveis: a restauração da paz, a disponibilidade de trabalhadores recém-desmobilizados e os preços favoráveis dos produtos de base a nível internacional (em especial do café). Ao longo desse período, as produções das principais culturas de exportação aumentaram, mas as dos cereais básicos diminuíram. A recente diminuição dos preços internacionais dos produtos de base suscitou grande preocupação a respeito da sustentabilidade do sector agrícola.

Persiste ainda uma **tendência anti-exportação**, com uma taxa de protecção positiva para produtos de importação competitivos e negativa para os produtos de exportação. De um modo mais geral, estima-se que a tendência anti-exportação subsistirá enquanto não existirem infra-estruturas,

transportes, portos, comunicações e um regime fundiário adequados, bem como de um quadro de propriedade fundiária apropriado. Há indícios de uma baixa produtividade marginal do trabalho agrícola, sendo claramente necessário um aumento da produtividade agrícola para aumentar o bem-estar da população rural pobre. Outra fonte de vulnerabilidade é a **pouca diversidade** da agricultura nicaraguense. Uma vez que metade das exportações é originária do sector agrícola, as exportações do país são muito vulneráveis às condições comerciais dos produtos de base.

Confrontadas com o crescimento da população e a necessidade de criar emprego, as políticas nicaraguenses do passado oscilaram entre a reforma do regime fundiário e a desflorestação. Nenhuma delas assegurava a sustentabilidade. Um dos principais problemas da política rural é o **regime de propriedade fundiária**. As suas consequências são a incerteza a respeito da propriedade de mais de 20% das terras agrícolas (principalmente no caso das pessoas pobres)<sup>11</sup>, um baixo nível de investimento na agricultura e problemas ambientais. O resultado de tudo isto é a falta de competitividade da agricultura nicaraguense.

A agricultura nicaraguense tem níveis tecnológicos muito baixos e, logo, ganhos **de produtividade muito baixos**. É necessário melhorar rapidamente a tecnologia agrícola. Simultaneamente, os níveis de ensino da população rural terão de ser elevados para que esta assimile as informações sobre a tecnologia. O crescimento sustentado do rendimento rural exige uma estratégia em duas frentes: fomentar a produtividade agrícola e aumentar os incentivos para as actividades não agrícolas. Em todo o caso, é importante fomentar as actividades económicas nas zonas rurais para evitar a migração para as zonas urbanas, cada vez mais congestionadas.

Dado que o crescimento rural é um dos pilares da estratégia nicaraguense de redução da pobreza, há uma grande preocupação em encontrar políticas agrícolas apropriadas, úteis a todas as comunidades rurais e não apenas a algumas delas.

### 3.3.2 Educação

A Nicarágua tem um **baixo nível** de educação. Entre 1993 e 1998, o analfabetismo global diminuiu de 23% para 19%, em consonância com as tendências de redução da pobreza. Apesar disso, 40% dos que vivem em extrema pobreza são analfabetos. As pessoas pobres e extremamente pobres têm apenas, em média 3,1 e 2,3 anos de ensino, respectivamente. Mais de metade dos estudantes abandona a escola por razões económicas. A eficácia do ensino básico público é prejudicada pelo elevado número de professores sem habilitações, as más condições das salas de aula e a carência crónica de materiais didácticos. Estes problemas são particularmente agudos nas zonas rurais.

O principal objectivo da Nicarágua é aumentar o acesso ao ensino básico de 75% em 1999 para 83,4% em 2005 e 90% em 2015. O analfabetismo deve diminuir de 19% em 1999 para 18% em 2004 e 10% em 2015.

A estratégia do Governo em matéria de educação combina o investimento físico em salas de aula e o investimento intelectual na formação dos professores com uma reforma geral do ensino secundário e técnico. O Governo também está a planear medidas especiais para as zonas rurais.

### 3.3.3 Saúde

Embora os indicadores tenham melhorado, o sistema de saúde da Nicarágua continua a sofrer de má afectação dos recursos, uma gestão pouco eficiente e serviços deficientes. Os mais pobres têm apenas metade do acesso aos médicos de que os não pobres usufruem. Um terço das mulheres extremamente pobres não recebe cuidados pré-natais e metade dá à luz sem apoio dos meios institucionais. A taxa de crescimento populacional da Nicarágua, na ordem dos 2,6%, é elevada em termos internacionais. Essa média ainda é mais elevada entre a população mais pobre, cujos aglomerados familiares têm maior número de pessoas (6,7-7,7) do que os dos não pobres (4,7).

---

<sup>11</sup> Contudo, não há uma correlação significativa entre a incerteza da propriedade e a produtividade.

Os planos das autoridades nicaraguenses de extensão da cobertura dos cuidados de saúde primários dirigem-se às mulheres, aos adolescentes e às crianças. Dar-se-á especial atenção à prestação de serviços em zonas remotas, em especial na Costa Atlântica e no Rio San Juan.

#### 3.3.4 Povos indígenas

Os povos indígenas constituem cerca de 5% da população do país e vivem primordialmente na Região Atlântica Autónoma do Norte (RAAN) e na Região Atlântica Autónoma do Sul (RAAS). Segundo as informações relativas a 1998, as quatro principais tribos identificáveis são os Miskito (com aproximadamente 100 000 membros), os Sumo (10 000), os Garifuna (3 000), e os Rama (1 000).

Os povos indígenas da RAAN têm uma organização política denominada Yatama, que está representada nos conselhos regionais e municipais. Existe também uma facção armada com o mesmo nome. O número total de efectivos dos grupos armados Yatama foi estimado em 210 homens.

Em Setembro de 1999, o Presidente assinou um acordo de desarmamento com representantes dos grupos armados Yatama em troca de várias promessas. Contudo, estas disposições ainda não tinham sido aplicadas no final do ano, facto que levou os grupos Yatama a ameaçarem recentemente com a remobilização. No passado, o Conselho Supremo Eleitoral (CSE) deliberou que o partido político Yatama não preenchia os requisitos necessários para participar nas eleições.

As últimas eleições regionais nas regiões Atlânticas contaram com a participação de diversos partidos políticos indígenas. Verificaram-se mais de 60% de abstenções, o que reflecte uma falta de confiança nas instituições nacionais. Na RAAN, o partido Yatama obteve 22% dos votos, o que lhe permitiu participar no governo regional juntamente com o partido da oposição - FSLN. Na RAAS, a percentagem de votos do partido liberal (PLC) aumentou para 62%.

A Lei da Autonomia, de 1987, exige que o Governo consulte os povos indígenas a respeito da exploração dos recursos existentes nas suas áreas. Os povos indígenas alegam que o governo central tomou muitas vezes decisões sem consultar adequadamente a comunidade.

A maioria dos cidadãos é normalmente miscigenada, não constituindo a origem étnica uma barreira para o êxito político ou económico.

### 3.4 Questões relativas à sustentabilidade

#### 3.4.1 Questões macroeconómicas

Como já foi mencionado, a Nicarágua tem **problemas macroeconómicos estruturais** persistentes: baixas taxas de produtividade e de competitividade a nível externo, elevado défice da balança de contas correntes e um fardo da dívida externa e interna significativo. A economia está fortemente dependente da ajuda internacional e das remessas dos emigrantes, embora a política cambial coerente tenha contribuído para um clima de estabilidade macroeconómica

A repartição desigual do rendimento aumenta a vulnerabilidade do país aos choques económicos externos e acentua o efeito negativo de outros problemas de sustentabilidade. O recente colapso do preço do café a nível internacional afectou gravemente a situação macroeconómica, agravando as condições de pobreza nas zonas rurais. Teve igualmente consequências graves a nível da segurança alimentar, devido à incapacidade dos produtores de café de efectuarem o pagamento dos salários.

O **DERP** elaborado pelas autoridades constitui uma estratégia muito ampla e coerente para reduzir a pobreza na Nicarágua. De acordo com o FMI e o Banco Mundial, poderá servir de base para a concessão de ajuda e para o alívio da dívida, assim que as autoridades tenham elaborado um historial satisfatório da aplicação da política.

Contudo, há várias acções que ainda têm de ser adoptadas:

- desenvolvimento de um plano de acção estruturado para assegurar uma ampla participação na execução da estratégia de luta contra a pobreza,

- preparação de um sistema integrado de gestão financeira para controlar essa execução e controlar as despesas relacionadas com a pobreza,
- desenvolvimento de um conjunto de indicadores económicos destinados a complementar os indicadores sociais no controlo dos progressos na redução da pobreza, com especial atenção aos segmentos mais pobres da sociedade,
- aumento da competitividade da economia para poder reduzir o défice estrutural negativo nas contas com o estrangeiro.

### 3.4.2 Ambiente e vulnerabilidade às catástrofes naturais

O sistema agrícola baseado numa tecnologia extensiva criou grande pressão sobre o ambiente, com vários problemas essenciais:

- Diminuição da qualidade do solo devido à sua utilização incorrecta e a práticas agrícolas inadequadas.
- Acesso limitado aos serviços de saúde e a água potável.
- Pressão migratória causada pela insegurança alimentar e pela falta de políticas de povoamento humano e afectação das terras.

A **gestão inadequada dos recursos naturais** aumentou os riscos ecológicos e a vulnerabilidade às catástrofes naturais. Embora a Nicarágua ainda possua recursos naturais consideráveis, são necessárias medidas imediatas para reduzir a vulnerabilidade. Muitas regiões estão a passar por uma situação ambiental difícil<sup>12</sup>, mas há regiões afectadas de forma particularmente grave. As autoridades nicaraguenses tencionam desenvolver um sistema de informação geográfica para fazer o levantamento cartográfico das ameaças naturais e desenvolver sistemas de alerta precoce. Esta acção será combinada com a educação ambiental e melhores sistemas de planeamento.

À semelhança dos outros países da América Central, a Nicarágua é particularmente propensa a **catástrofes naturais**. Tem sofrido os efeitos de “*El Niño*” e “*La Niña*”, mas o ciclone Mitch foi o pior desastre natural que atingiu a Nicarágua nos últimos anos. Este ciclone devastou a América Central em Outubro de 1998, deixando um rasto de inundações, erosão e destroços, e causando mais de 800 000 vítimas, incluindo 2400 mortos e 938 desaparecidos. 34% do território nicaraguense (130 000 km<sup>2</sup>) foram afectados pelo ciclone, estimando-se as perdas económicas em 1 500 milhões de dólares dos EUA. O ciclone provocou carência de alimentos,<sup>13</sup> uma pior situação social<sup>14</sup> e a ruptura das infra-estruturas do país.<sup>15</sup>

Mais recentemente, uma seca persistente durante o primeiro semestre de 2001 causou escassez de alimentos nas zonas afectadas. Em finais de 2001, o ciclone Michelle passou pela Nicarágua, danificando a região noroeste.

As consequências desses fenómenos naturais são agravadas pela insegurança alimentar latente suscitada por uma política agrícola e uma política rural inadequadas.

### 3.4.3 Género

Embora a Constituição preveja a igualdade entre os sexos, as notícias de **discriminação contra as mulheres** são persistentes e credíveis.

A Nicarágua tem uma elevada incidência de **violência doméstica**<sup>16</sup>, que suscita uma preocupação mais geral a respeito do estatuto da mulher e gera falta de coesão social. Quase um terço das

<sup>12</sup> Entre esses problemas incluem-se a desflorestação, a gestão das bacias hidrográficas e a compactação do solo.

<sup>13</sup> O ciclone devastou 86 000 de terras aráveis e causou a perda de 77 000 cabeças de gado.

<sup>14</sup> A destruição registada inclui um elevado número de salas de aulas (mais de 1600), casas (mais de 31 500), centros de saúde e redes de esgotos, deixando as pessoas particularmente vulneráveis à doença.

<sup>15</sup> Foram destruídos mais de 6 500 km de estradas alcatroadas.

<sup>16</sup> Quase um terço das mulheres nicaraguenses diz ter sido vítima de maus-tratos físicos, frequentemente na presença dos filhos e durante a gravidez.

mulheres nicaraguenses diz ter sido vítima de maus-tratos. A discriminação sexual é caracterizada pelos seguintes aspectos:

- Os homens são sempre considerados como os chefes de família, mesmo nos casos em que são as mulheres o principal sustento da casa. Só as viúvas ou as mães solteiras que vivam sozinhas são consideradas chefes de família.
- A gravidez e o aleitamento são muito frequentemente considerados como o destino das mulheres.
- As responsabilidades pelo trabalho doméstico e o cuidado dos filhos restringem o trabalho das mulheres fora de suas casas. A taxa de participação das mulheres casadas na força de trabalho é, por isso, baixa. Contudo, as famílias encabeçadas pelas mulheres são menos pobres do que os agregados conjugais.
- Entre as camadas mais pobres, espera-se que os rapazes e as raparigas comecem a trabalhar muito cedo (os rapazes mais cedo do que as raparigas), o que limita gravemente a sua escolaridade e o rendimento que poderão ter no futuro.
- As adolescentes grávidas são maioritariamente oriundas de famílias pobres e os seus filhos enfrentam maiores riscos do que as outras crianças.
- O abuso de substâncias ilícitas e o alcoolismo, sobretudo entre os homens, são motivo de grande sofrimento para as suas famílias. Este comportamento promove a violência entre os jovens e contra as mulheres e as crianças.
- A prostituição é comum. Segundo a UNICEF e a OEA constatou-se um crescimento da prostituição entre raparigas de apenas 10 anos de idade, nas zonas rurais, mas também entre crianças entre os 12 e os 16 anos nas cidades.

Esta segregação dos géneros constitui um importante obstáculo ao desenvolvimento do capital humano e ao aproveitamento das oportunidades de obtenção de rendimentos. É uma preocupação constante da luta contra a pobreza em todos os sectores.

### **3.5 Desafios a médio prazo**

A título introdutório, importa reiterar que a situação macroeconómica global é tão frágil que qualquer projecto de luta contra a pobreza correrá um elevado risco de insucesso, se o **quadro macroeconómico** não for reestruturado. O actual défice da balança de contas correntes é superior a 35%, o serviço da dívida equivale a mais de 50% das exportações e a ajuda externa corresponde a 25% do PIB: o país está fortemente dependente dos doadores e das remessas dos emigrantes. O seu pequeno mercado interno (devido à pobreza) também torna o país muito dependente do contexto económico internacional.

No médio a longo prazo, o **investimento privado** (interno e externo) e o orçamento nacional deverão substituir a ajuda pública na área da criação de crescimento. Esses investimentos também deverão estimular a modernização dos processos de produção para resolver o problema da baixa produtividade e a necessidade de diversificar a economia.

No interesse da estabilidade, o país necessita de manter e aumentar o nível de investimento público nos serviços e infra-estruturas sociais, sem perturbar o quadro macroeconómico, e de consolidar a envolvente institucional e jurídica, a fim de promover um quadro regulamentar estável, a democracia, a boa governação e a transparência. O país terá então de negociar um programa macroeconómico realista com o FMI para preservar os equilíbrios macroeconómicos básicos.

Há uma necessidade imperiosa de alargar o mercado para as empresas locais. Há duas formas práticas de o fazer:

- reduzindo a disparidade de rendimentos através da garantia de que mais pessoas beneficiam do crescimento económico e que os mais pobres obtêm a sua quota-parte,
- melhorando a competitividade através da integração da economia local nas economias regional e mundial.

Isto também deverá **criar um clima de concorrência**, que não é efectivamente possível no pequeno mercado nicaraguense hoje existente.

A falta de políticas macroeconómicas sectoriais tem de ser colmatada criando um contexto favorável para os investimentos nos sectores social e produtivo.

Se a prioridade do país, a médio e longo prazo, é **reduzir a pobreza** de forma duradoura, há três factores necessários para que ela possa ser concretizada: o quadro de desenvolvimento (constituído pelo DERP), a perspectiva de uma grande redução da dívida externa e níveis elevados de cooperação internacional.

É necessário lançar um diálogo mais amplo com todas as partes envolvidas, utilizando **novos métodos de consulta** sobre o futuro das políticas nacionais.

No médio a longo prazo, a Nicarágua tem de alcançar um maior consenso nacional. Isso depende da vontade do país em geral e dos seus dirigentes políticos e sociais, em particular. A polarização política que tem marcado a história recente suscita alguma preocupação, em especial com os programas populistas dos principais movimentos políticos do país, embora as diferenças entre os dois programas sejam pequenas.

#### **4. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COM A NICARÁGUA**

##### **4.1 A importância da cooperação internacional com a Nicarágua**

No seu relatório sobre a cooperação externa, o Ministério das Relações Exteriores destaca a importância da ajuda na economia<sup>17</sup>. Em 2000, a ajuda pública ao desenvolvimento (APD) à Nicarágua ascendeu, no total, a 492,1 milhões de dólares dos EUA, equivalendo a 97 dólares per capita ou 21% do PIB (ver anexo 7). Os empréstimos corresponderam a 45% da APD e as subvenções a 55%. Além da APD, as ONG forneceram cerca de 113 milhões de dólares dos EUA em 2000, sendo 64% desse montante proveniente dos EUA e 29% da UE e dos seus Estados-Membros.

A ajuda pública ao desenvolvimento é, sem dúvida, essencial para a estabilidade económica e social do país.

##### **4.2 Cooperação da Comunidade Europeia**

A cooperação entre a UE e a Nicarágua teve início com a ajuda alimentar em finais da década de 1970 e foi aumentando paulatinamente, acompanhando o processo de reconstrução, democratização e manutenção da paz na América Central. Ao longo do tempo, os diversos acordos e regulamentos permitiram a existência de intervenções em quase todos os sectores de cooperação.

No ponto 1 do anexo 5 é apresentado um resumo da cooperação da Comunidade com a Nicarágua no período de 1998-2000. Neste período, foram aprovados novos programas e projectos que ascenderam, no total, a 145 milhões de euros. Nos últimos anos, a assistência técnica e financeira à Nicarágua e a cooperação económica com este país tem incidido em três domínios principais: democracia e governação, desenvolvimento rural e apoio social, especialmente em matéria de saúde e de educação.

Apesar da concentração sectorial, a falta de estratégias a longo prazo claramente definidas por parte do Governo nicaraguense impediu a formulação de políticas sectoriais abrangentes. A cooperação da União Europeia limitou-se a responder a pedidos específicos do Governo.

A Nicarágua, dado ser extremamente vulnerável às catástrofes naturais, foi um dos países que recebeu mais ajuda de emergência da CE, financiada através do ECHO. O ECHO tem fornecido ajuda humanitária à Nicarágua em diversas ocasiões, como as da passagem do ciclone Mitch, da seca do Verão de 2001 e da passagem do ciclone Michelle. Além disso, o ECHO tem financiado

---

<sup>17</sup> *Informe de la Cooperación Externa 2000*, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001.

actividades de prevenção de catástrofes através do seu programa “DIPECHO”, desde 1998. Estas actividades visam reduzir a vulnerabilidade da população às catástrofes.

Deve ser feita uma referência particular ao Programa Regional para a Reconstrução da América Central (PRRAC). O PRRAC foi adoptado com uma rubrica orçamental especial para auxiliar a reconstrução dos países da América Central depois do ciclone Mitch (ver anexo 10). Este programa de 250 milhões de euros concentra-se nas actividades locais. Na verdade, não se trata exactamente de um programa regional, uma vez que as acções financiadas são nacionais, mas sim de um programa que financia programas nacionais na região.

### **4.3 Avaliação da cooperação da CE com a Nicarágua**

Em finais de 1999 e início do ano 2000, foi efectuada uma avaliação externa da cooperação da Comissão Europeia com a Nicarágua durante o período de 1988-1997.

Esta avaliação concluiu que a cooperação da CE contribuíra significativamente para pacificar algumas das áreas do país mais afectadas pela guerra e para reduzir a pobreza através da resolução de alguns problemas sociais que afectavam os grupos mais pobres em algumas zonas do país.<sup>18</sup> A avaliação salientou, todavia, a fraca definição de orientações estratégicas para a cooperação e a multiplicidade de instrumentos existentes. Esta abordagem fragmentária foi prejudicial tanto para a visibilidade como para a eficácia das actividades. O relatório também referiu a pouca capacidade de alguns ministérios e instituições públicas para gerir os recursos da cooperação de forma responsável<sup>19</sup> e para manter as infra-estruturas financiadas pela União Europeia depois de os projectos terem terminado.

O estudo defende que os projectos sectoriais da CE (educação, saúde, justiça e outros) foram demasiado pequenos para promover quaisquer mudanças na política do Governo ou para influenciar o comportamento das instituições e dos ministérios em causa. Este comportamento foi considerado excessivamente “*administrativo*” e carente de uma visão a longo prazo. No entanto, o consultor considera que estas questões deveriam ser resolvidas simplesmente através da concessão de uma maior autonomia aos projectos locais, parecer que a Comissão considera demasiado limitativo.

De um modo mais geral, a avaliação apontou para procedimentos e controlos pesados, que impediram a Comissão de dedicar suficiente atenção a tarefas “*mais essenciais*”, como a preparação de estratégias sectoriais e a elaboração e o acompanhamento adequados dos projectos e programas. A avaliação sublinhou, em especial, os efeitos negativos da “*pressão dos compromissos*”, que privilegia a função em relação à qualidade.

A principal recomendação da avaliação era a de organizar a cooperação da Comissão Europeia em torno de três acções estratégicas, essencialmente dirigidas à promoção do desenvolvimento local.

- Promoção do desenvolvimento local para sustentar o desenvolvimento económico e social endógeno numa zona específica, com especial atenção ao desenvolvimento das capacidades dos municípios, secções locais dos organismos estatais e organizações da sociedade civil.
- Utilização da política sectorial focal para complementar as actividades locais ou apoiar sectores da sociedade civil. É recomendada alguma assistência técnica aos ministérios e instituições públicas responsáveis pelas políticas sectoriais.

---

<sup>18</sup> Relatório de síntese, § 4.2.4: “*Fazendo uma extrapolação razoável em relação a todos os projectos de desenvolvimento globais, todos os instrumentos considerados, aproximadamente 50 000 famílias nicaraguenses poderiam beneficiar de uma ajuda suficientemente intensiva, coerente e completa. Disto poderia resultar um impacto económico e social duradouro e um processo de desenvolvimento autónomo. Este número corresponde a ± 25% das famílias que as autoridades nacionais consideram como alvos prioritários e aproximadamente 10 a 15% da população pobre rural e urbana do país*”.

<sup>19</sup> Relatório de síntese, § 4.1.3: “*Considerando a pouca probabilidade de que as instituições estatais possam, a curto ou médio prazo, dispor dos meios necessários para manter e desenvolver as suas actividades básicas (e, mais ainda, as dos projectos com financiamento externo), deve considerar-se a possibilidade de concentrar esforços a nível local*”.

- Desenvolvimento de uma cooperação transversal com o sector moderno.<sup>20</sup> Isto implica flexibilidade e utilização dos programas horizontais comunitários existentes, como o “*Al-invest*”, o “*ALFA*”, ou o “*URBAL*”, para promover o comércio com a Europa e com outros países da América Latina.

A avaliação também realçou a necessidade de agrupar as diversas acções<sup>21</sup> em “*programas horizontais*”.

Os serviços da Comissão concordam com a maioria das conclusões do consultor. Todavia, consideram que a avaliação tende a subestimar a importância do nível central e faz uma avaliação demasiadamente negativa das capacidades dos ministérios e instituições públicas. De facto, a Comissão costumava gastar a maior parte do seu tempo a realizar uma variedade de operações a nível da base. Estas operações podem ter tido uma influência considerável a nível local, mas essa influência não conseguiu alargar-se a todo o país.

Os serviços da Comissão consideram que a escala da sua cooperação com a Nicarágua exige que a Comissão participe e influencie a **formulação das políticas de desenvolvimento ao nível central**. A conclusão do consultor de que o nível local deve ser reforçado, sem um trabalho a nível nacional, está em contradição com a sua conclusão de que é necessário “*influenciar a política governamental e o comportamento das instituições*”. Além disso, torna as operações menos sustentáveis ao não atribuir quaisquer responsabilidades às instituições do país.

Os serviços da Comissão também concordam que o componente de **reforço das capacidades** não foi suficiente para ajudar a administração responsável pelo desenvolvimento. Os projectos estavam mais centrados nas realizações físicas do que na transferência de conhecimentos e tecnologias.

A análise que a Comissão faz da avaliação é confirmada pelos resultados da avaliação das políticas sectoriais. O relatório IRAM sobre o sector rural<sup>22</sup>, designadamente, concluiu que era essencial trabalhar ao nível do aparelho de Estado central para:

- apoiar a formulação das políticas apropriadas a nível central e ajudar na sua aplicação (abordagem descendente),
- proporcionar à sociedade civil, a nível local e nacional, o apoio de que esta necessita para desenvolver a sua capacidade de intervir no processo participativo nacional (abordagem ascendente).
- É claro que isto exige que se dê mais atenção ao reforço das capacidades.

No âmbito do actual processo de avaliação do regulamento ALA, a Comissão seleccionou a Nicarágua para a realização de um estudo de caso. O projecto de relatório manifestava uma série de preocupações quanto à situação específica da Nicarágua:

- A falta de sustentabilidade dos programas sociais, devido ao facto de terem sido aplicados independentemente das políticas adoptadas a nível nacional,
- A abordagem, extremamente tradicional, adoptada em matéria de desenvolvimento local contribuiu apenas de forma superficial e a muito curto prazo para a erradicação da pobreza,
- A ausência de consulta e participação das populações a nível da identificação, acompanhamento e avaliação de políticas e projectos,
- Deficiências a nível de calendário ou dos mecanismos de aplicação.

---

<sup>20</sup> Por “*sector moderno*” os avaliadores referem-se à cooperação com os grupos, empresas e instituições que atingiram um nível suficiente de desenvolvimento e compreensão das regras da economia de mercado para poderem ser consideradas independentes.

<sup>21</sup> O novo programa “*@LIS*”, realizado após a avaliação, também se enquadra nesta categoria.

<sup>22</sup> IRAM: *Land Access, Agrarian Structure, Market and Origin of Poverty in Nicaragua. Contribution to the Definition of the Cooperation Policy of the European Commission for Rural Development and Strategy for Poverty Reduction. Agosto de 2001.*

O projecto de relatório salienta a necessidade de adoptar uma abordagem sectorial, estabelecer um diálogo político transparente e dinâmico e adoptar programas mais flexíveis. Estas conclusões confirmam o parecer da Comissão.

#### **4.4 Estados-Membros da União Europeia e outros doadores**

##### 4.4.1 Mecanismo de coordenação

Não foi ainda institucionalizada, na Nicarágua, uma coordenação sistemática e coerente entre os diversos doadores. Os doadores que operam na Nicarágua criaram várias instâncias de coordenação:

- o Grupo Consultivo para a Nicarágua;
- o Grupo Consultivo de Estocolmo, formado em Maio de 1999 para acompanhar a Nicarágua no processo de reconstrução pós-ciclone Mitch. Foi criado, no seu âmbito, um grupo de acompanhamento para apoiar a Nicarágua e outros países da região nesse processo. Este grupo é constituído pela Alemanha, o Canadá, a Espanha, os EUA, o Japão e a Suécia;
- o Grupo da Boa Governação (GGG);
- os quatro subgrupos do Grupo da Boa Governação relativos à pobreza, às eleições, ao ambiente e à descentralização;
- várias instâncias de coordenação sectoriais, abrangendo *inter alia* a agricultura e o desenvolvimento rural, as pequenas e médias empresas e a saúde;
- um fórum específico para os doadores que actuam na Costa Atlântica.

Também há uma coordenação específica em Manágua para promover a complementaridade entre os Estados-Membros da UE e a Comissão Europeia graças a reuniões regulares sob a presidência local, *pro tempore*, da União Europeia. Note-se que alguns doadores manifestaram inquietação a respeito do papel relativamente limitado desempenhado pelo Governo na coordenação da ajuda.

O **envolvimento da Comissão** no mecanismo de coordenação não é tão grande como poderia ser. Com o início do processo de desconcentração marcado para 2002, a Delegação intensificará o seu envolvimento nos diversos grupos de coordenação e negociação. É necessário manter uma maior coordenação e uma maior complementaridade com os outros doadores principais, em especial com os Estados-Membros e os doadores multilaterais.

##### 4.4.2 Estados-Membros

Os quadros do anexo VI mostram a importância relativa da cooperação fornecida pelos Estados-Membros. Em 1999, a cooperação da UE ascendeu a 261 milhões de dólares dos EUA. Os maiores doadores da União Europeia são a Suécia, a Dinamarca, a Alemanha, a Espanha, os Países Baixos e a Finlândia. A União Europeia é o maior contribuinte líquido para a Nicarágua.

Estas contribuições estão essencialmente concentradas na ajuda de emergência e nos sectores sociais.

##### 4.4.3 O Banco Europeu de Investimento (BEI)

Recentemente não tem havido operações do Banco Europeu de Investimento na Nicarágua. À semelhança do que acontece noutros países da América Central, os recursos próprios do BEI podem ser utilizados para financiar projectos do sector privado com capitais europeus. Não estão actualmente planeadas intervenções desse género na Nicarágua.

##### 4.4.4 Outros doadores

O anexo VI mostra a importância relativa dos doadores que trabalham com a Nicarágua. Para além da União Europeia, as principais fontes de ajuda não reembolsável são o Japão e os Estados Unidos da América, com o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e Taiwan à cabeça da lista dos que concedem empréstimos.

#### 4.4.5 Ventilação da ajuda por sectores

Uma ventilação preliminar da APD por sector, no período de 1997-2000, mostra que 35% das despesas se destinaram aos sectores sociais. O sector produtivo e a infra-estrutura económica representam, respectivamente, cerca de 23% e 17% do total. A cooperação económica equivale a 19% do total.

Embora o crescimento esteja na base da estratégia de redução da pobreza da Nicarágua, a ajuda tende a concentrar-se na infra-estrutura social e não nas actividades produtivas (que podem proporcionar rendimentos para os mais pobres). Assim, o ponto focal da estratégia, as actividades rurais, corresponde apenas a 11,4% da APD total e os transportes e comunicações a 12,7%. Parece haver uma contradição entre a ventilação sectorial da ajuda e a estratégia de redução da pobreza na Nicarágua, em que a agricultura deverá desempenhar um papel essencial.

### 5. ESTRATÉGIA DA CE

#### 5.1 Estratégia de cooperação da CE

Outrora baseada nas necessidades de restabelecer a paz e a democracia num contexto pós-conflito, a cooperação da Comissão Europeia tem agora de evoluir para uma estratégia baseada na luta contra a pobreza. A estratégia da CE está em sintonia com a estratégia nicaraguense (responsabilização) expressa no DERP e nos documentos conexos; ela constitui o contributo da União Europeia para o programa nicaraguense de luta contra a pobreza.

A análise mostra a importância do apoio a políticas sectoriais adequadas para influenciar as mudanças estruturais, com uma **forte coordenação** entre os doadores. A responsabilização deverá ser um dos elementos fundamentais do ponto de decisão de qualquer financiamento. Assim, a Comissão participará activamente nos **diálogos** relativos a cada sector focal e melhorará a sua coordenação com os outros doadores.

Esta necessidade também é relevante para o PRRAC, que será progressivamente integrado na cooperação habitual relativa ao diálogo, como qualquer outra actividade.

De acordo com os princípios da programação, a estratégia de resposta da Comissão baseia-se em três grandes sectores, complementados por quatro questões transversais (ver capítulo 6).

Os sectores focais são os seguintes:

- desenvolvimento sócio-económico nas zonas rurais
- investimento no capital humano e, em especial, na educação,
- apoio à boa governação e à consolidação da democracia.

Esta estratégia e o próximo programa indicativo irão clarificar e direccionar as intervenções planeadas e servir como documento de referência para toda a cooperação da UE com a Nicarágua.

##### 5.1.1 Desenvolvimento sócio-económico nas zonas rurais

Vários factores levaram a Comissão Europeia a escolher o sector rural, em geral, e as políticas agrícolas, em particular, como primeiro e principal sector focal:

- A estratégia nicaraguense de redução da pobreza baseia-se, de um modo geral, no crescimento agrícola e rural, e num aumento das exportações, em que o sector agrícola e agro-industrial representa 67%. O sector rural e, em especial, a agricultura, têm uma elevada concentração de pobreza.
- A Comissão adquiriu uma experiência considerável neste sector, ao longo dos anos.
- As contribuições dos doadores não são proporcionais à importância do sector na estratégia do país.
- Há muitas questões ligadas às melhorias no sector agrícola (segurança alimentar, danos causados pelas catástrofes naturais, etc.).

Além disso, apesar da sua reanimação a partir de 1994, o sector tem sido duramente afectado, nos últimos tempos, pela queda dos preços dos produtos de exportação, especialmente do café, e pela insegurança alimentar agravada pela seca de 2001. A resposta da Comissão à estratégia da Nicarágua basear-se-á em dois tipos de intervenção:

- apoio à política rural (desenvolvimento local), em particular à agricultura, se possível concentrando o apoio orçamental num pequeno número de objectivos.
- acção a nível local para estimular o desenvolvimento económico e social de base nas zonas mais pobres do país, através das comunidades locais, dos municípios e das ONG;

Poderia gastar-se neste sector uma verba estimada de 118 milhões de euros, proveniente das rubricas orçamentais "*assistência técnica e financeira*". Para além destes fundos, poderiam ser afectados recursos ao abrigo das rubricas orçamentais "*segurança alimentar*" (na verdade, já foram afectados 15 milhões de euros para o ano de 2002). As acções locais receberão uma percentagem estimada de 20% deste orçamento indicativo.

#### A) Política para o sector rural

Embora se insista especificamente no desenvolvimento local, também é essencial trabalhar a nível central, fornecendo apoio institucional às autoridades competentes. Sem essa acção, o desenvolvimento local não produzirá os seus resultados máximos.

Inicialmente, a CE ajudará o Governo a aperfeiçoar os aspectos sectoriais da política rural. Um estudo baseado em análises anteriores e no DERP abrirá caminho ao apoio orçamental. É evidente que a estratégia nacional deve analisar a situação da agricultura (no sentido lato) com maior profundidade. Embora este sector tenha metade da população activa e uma maior percentagem de pessoas pobres do que qualquer outro sector económico, a análise continua a parecer superficial.

É necessário recrutar a assistência técnica relevante para ajudar a aplicar esta política sectorial. Em coordenação com os principais doadores, esta assistência técnica envolverá não só um apoio institucional ao Ministério da Agricultura, mas também ao Governo e a outras instituições.

Uma política sectorial deverá ter por objectivo catalizar o desenvolvimento local. Por outras palavras, a política sectorial deverá apoiar o desenvolvimento em todo o território nacional, ao contrário do projecto de desenvolvimento local, que tem uma área geográfica limitada.

As medidas no sector rural devem concentrar-se no apoio a uma nova política nacional coerente, dotada de objectivos. Esta política deve responder à necessidade de uma reforma agrária, tendo em vista:

- assegurar a segurança alimentar,
- criar um enquadramento menos sensível às condições comerciais mediante o desenvolvimento de uma melhor gestão dos riscos,
- resolver a situação ambiental crítica de muitas regiões, resultante de uma gestão inadequada dos recursos,
- promover a competitividade e reduzir os custos de produção,
- reforçar as organizações de produtores,
- melhorar os factores rurais e os mercados dos produtos
- reforçar a política de descentralização,
- melhorar a eficácia das despesas governamentais e o sistema fiscal na agricultura
- dar especial atenção à sustentabilidade (agricultura mais intensiva),
- abarcar toda a população rural, incluindo os mais pobres.

Os resultados deste estudo podem ser incluídos na revisão do documento estratégico e partilhados com todos os doadores envolvidos no sector agrícola, a fim de preparar uma matriz e indicadores de intervenção.

Note-se que, embora o DERP analise os problemas rurais e agrícolas de forma aprofundada, esta parte da estratégia nacional<sup>23</sup> ainda tem de ser reforçada para se tornar mais abrangente.

Em finais de 2001, foram lançadas iniciativas com a administração e os outros doadores para acelerar a criação de um quadro político no sector rural. A Comissão irá participar activamente nestas iniciativas.

### B) Intervenção a nível local

Propõe-se que o desenvolvimento económico e social das zonas rurais seja prosseguido no âmbito de uma abordagem integrada, primordialmente direccionada para o aumento da capacidade das organizações e dos actores locais para catalizar o seu próprio potencial de estímulo e promoção do desenvolvimento. A maioria das operações a financiar neste subsector surge na continuação da anterior estratégia de desenvolvimento rural, dando-se agora mais relevo à utilização das ONG como agentes de execução

Será dado especial destaque à modernização dos processos agrícolas e produtivos e à promoção de actividades económicas não agrícolas nas zonas rurais. Outros objectivos específicos são o aumento das infra-estruturas económicas e sociais nas zonas rurais e a contribuição para a organização do regime de propriedade fundiária.

Neste sector, será dada especial atenção aos seguintes aspectos:

- descentralização,
- questões relativas ao género,
- educação,
- regime de propriedade fundiária (problemas jurídicos: delimitação, estabelecimento, registo cadastral e cadastro predial) e afectação das terras,
- criação de emprego.

É de salientar que estas actividades dificilmente alcançarão todos os seus objectivos sem uma reforma significativa da política agrícola nacional. Isso significa que quaisquer actividades neste domínio de intervenção têm de ser coerentes e complementares relativamente às acções de apoio à política rural empreendidas pela Comissão.

O financiamento poderá ser directo, mas também poderá provir do apoio orçamental concedido à política rural, no caso de um apoio direccionado para o investimento.

### C) Coerência com o Memorando de Acordo

As operações planeadas neste domínio correspondem a:

- componente 1 (“*Desenvolvimento local num ambiente rural*”) do Memorando de Acordo assinado com o Governo da Nicarágua em Março de 2001,
- componente 2 (“*Apoio ao ordenamento rural*”) do Memorando,
- parte do componente 3 (“*educação*”) do Memorando
- acções de outras rubricas orçamentais, como as relativas à segurança alimentar, à cooperação descentralizada e às florestas tropicais.

A Comissão participará activamente no debate sobre a política rural nacional. A parte A da intervenção da CE, em particular, deve ser considerada como a vertente financeira desta participação no debate nacional.

---

<sup>23</sup> A Avaliação Conjunta dos Funcionários do FMI e do Banco Mundial sublinhava que “*Há algumas lacunas no sistema de indicadores proposto*”<sup>23</sup>. E diz ainda: “*o DERP salientou a necessidade de abordar a questão da equidade social, mas não articula uma abordagem estratégica clara para chegar aos grupos vulneráveis e em risco*”. Acrescenta ainda que o documento deve ser “*usado como um quadro para a elaboração de planos sectoriais para o programa de investimento nacional*”.

### 5.1.2 Investimento no capital humano, especialmente no sector da educação

O capital humano será o segundo sector focal da resposta da Comissão à estratégia do Governo, tal como é o segundo pilar do DERP. A CE adquiriu experiência no domínio da educação com os projectos anteriores e o Programa Regional para a Reabilitação e a Reconstrução da América Central (PRRAC).

A educação é quantitativa e qualitativamente insuficiente a todos os níveis. Já há vários doadores a operar no sector do ensino (a maioria no ensino básico), mas a Comissão Europeia acumulou muita experiência tanto no ensino básico como na formação profissional, onde a necessidade é grande e os projectos poucos e muito espaçados.

As operações deverão ser realizadas no âmbito do “*Plano de Educação Nacional 2001-2015*” com uma acentuada abordagem sectorial. As medidas serão orientadas para o sector privado e as suas necessidades, sobretudo em matéria de formação profissional.

Juntamente com outros doadores, nomeadamente os Estados-Membros, a Comissão apoiará a política sectorial de ensino da Nicarágua no âmbito do DERP. Além disso, já estão planeadas várias acções no âmbito do PRRAC.

Os problemas de ensino são mais prementes nas zonas rurais. Propõe-se, portanto, que os projectos rurais previstos no primeiro sector focal incluam a educação como um componente do desenvolvimento local.

Em termos práticos, as acções neste domínio integrar-se-ão no subprograma relativo à Nicarágua do Programa Regional para a Reabilitação e a Reconstrução da América Central (PRRAC) e em parte do componente 3 (“*Apoio ao sector educativo*”) do Memorando de Acordo.

A abordagem sectorial é a base da intervenção. Dentro desta abordagem sectorial, poderá ser prevista uma segunda fase dos projectos existentes, caso a Comissão os avalie de maneira positiva e consensual, caso a caso, e considere que isso é oportuno. Estas segundas fases dos projectos poderão ser conduzidas no âmbito de programas inseridos na abordagem sectorial.

Este sector poderá receber um montante total estimado de 40 milhões de euros, mais o orçamento atribuído pelo PRRAC, que poderá atingir 19,5 milhões de euros.

### 5.1.3 Apoio à boa governação e à consolidação da democracia

A boa governação é o quarto pilar do DERP. Existe consenso quanto à necessidade de um reforço desta vertente da estratégia nacional. Foram manifestadas preocupações não só pelo FMI e o Banco Mundial, na sua avaliação do DERP, mas também por outros doadores, entre os quais a União Europeia. O novo governo no poder desde Janeiro de 2002 elegeu a luta contra a corrupção e a boa governação como a sua prioridade máxima nos próximos anos.

A UE empreenderá vários tipos de medidas destinadas a lançar os alicerces de um desenvolvimento económico e social sustentável:

- Consolidação da democracia.
- Apoio ao controlo do DERP.
- Reforço da boa governação (formação de funcionários e melhoria dos contratos públicos).
- Consolidação da separação de poderes.
- Apoio ao controlo do DERP.

As medidas neste domínio correspondem ao componente nº 4 (apoio à governação e à segurança civil) do Memorando de Acordo, para o qual se estima terem sido destinados 21 milhões de euros, 5 milhões dos quais afectados a um projecto de reforço da administração pública em 2000.

### 5.1.4 Participação na iniciativa PPAE

Como já foi salientado, é essencial para o país que o quadro macroeconómico seja melhorado. A estratégia não envolve um apoio macroeconómico em si mesmo. Contudo, a Comissão Europeia e

outros doadores (principalmente o Banco Mundial e o FMI) contribuirão para a redução da dívida através da afectação ou da reafectação dos fundos regionais.

#### 5.1.5 Estratégia de resposta nos sectores não focais

Os sectores não focais incluem várias questões, umas mais importantes do que outras. Vale a pena referir os domínios seguintes:

##### A) Cooperação económica (relacionada com o ponto seguinte).

Em matéria comercial, para que o país possa exportar efectivamente os seus produtos para o mercado da União Europeia, é necessária uma assistência técnica que ajude os produtos nicaraguenses a satisfazerem as normas sanitárias e técnicas da União, e que auxilie a Nicarágua a cumprir os compromissos assumidos no âmbito da OMC. Foi criado um grupo de trabalho sobre as relações económicas e comerciais entre a UE e a América Central. As propostas deste grupo de trabalho poderão ser financiadas através da cooperação económica.

Além disso, na conferência ministerial da OMC que lançou a Agenda de Desenvolvimento Doha, foi decidido que o fornecimento de assistência técnica relacionada com o comércio era um componente essencial da negociação no âmbito da agenda.

Especificamente, a Comissão Europeia também poderia apoiar a Nicarágua nos seus esforços para:

- desenvolver as suas capacidades legislativas, institucionais e regulamentares tendo em vista a execução e a aplicação dos compromissos da OMC existentes.
- reforçar as capacidades nas áreas da promoção do comércio,
- melhorar o quadro político da concorrência interna,
- analisar as prioridades e necessidades tarifárias e não tarifárias,
- aumentar a sua capacidade de participar nas negociações.

##### B) Contributos nacionais para os projectos regionais

Como foi referido no ponto 3.2, a Nicarágua terá mais dificuldade em reduzir os actuais níveis de pobreza, se não encetar um processo de integração económica regional adequado. Será igualmente formulada uma estratégia sub-regional.

A cooperação regional com a América Central é um complemento fundamental para os três sectores identificados. Em Março de 2001 foi assinado um memorando de acordo regional, que destina um montante indicativo de 74,5 milhões de euros a programas de integração coerentes durante o período de 2000-2006. O seu objectivo é promover o crescimento e reduzir a pobreza através da integração económica, política e social da América Central, dando especial atenção a três domínios:

- apoio à integração económica e lançamento de políticas comuns em que uma abordagem regional ofereça um valor acrescentado relativamente ao tratamento nacional;
- consolidação das instituições da América Central e do seu desempenho;
- reforço do papel da sociedade civil no processo de integração e introdução de um ambiente mais competitivo.

##### C) Acções de acompanhamento à presente estratégia e preparação da seguinte.

#### 5.1.6 Outras rubricas orçamentais

- Acções relacionada com a SIDA/HIV,
- Acções relativas às minas terrestres,
- Florestas tropicais,
- Ambiente,
- Ajuda humanitária do ECHO
- Programa de prevenção das catástrofes do ECHO, DIPECHO
- ...

Essas linhas orçamentais têm as suas próprias modalidades de programação, com objectivos específicos. As actividades dos programas procurarão enquadrar-se o melhor possível na presente estratégia e contribuir para o seu reforço.

Essas intervenções poderão ser, por fim, complementadas por fundos adicionais provenientes do sector não focal.

## **5.2 Questões de aplicação**

Alguns aspectos da aplicação estão claramente ligados à estratégia. O número de sectores de intervenção é inferior ao existente no passado. Na verdade, dois componentes são responsáveis por 80% dos recursos estipulados no Memorando.

Os critérios operacionais que orientam a cooperação da CE na Nicarágua são os seguintes:

- O favorecimento dos programas sectoriais em relação aos projectos deverá proporcionar uma maior sustentabilidade. Isto significa que a Comissão e, em especial, a Delegação, participarão activamente na coordenação das reuniões com o Governo, os outros doadores e a sociedade civil.
- Deverá ser atribuída especial importância à qualidade da identificação e elaboração dos programas; a uma melhor coordenação com os Estados-Membros e outros doadores (incluindo se possível, missões conjuntas, programas conjuntos, interacção com outros doadores durante a avaliação de sectores específicos e a formulação de novos programas).
- É necessária uma maior concertação entre os departamentos da Comissão, e entre esta e as administrações nacionais e a sociedade civil, na preparação dos programas, principalmente existindo um forte compromisso de reorientar a cooperação para o apoio sectorial.
- O sistema tradicional de co-directores poderá ser adequado para os projectos, mas nem sempre o é para os programas, nomeadamente para os programas sectoriais, sobretudo quando existem outros mecanismos de financiamento, como o apoio orçamental ou o co-financiamento com outros doadores.
- Para assegurar a plena integração da cooperação da Comunidade no DERP, cada programa novo será previamente analisado em conjunto com o SREC<sup>24</sup> e a SETEC<sup>25</sup>, e possivelmente submetido para aprovação ao CONPES<sup>26</sup>. Também será mantida uma estreita colaboração com a sociedade civil, tão frequentemente quanto for necessário.
- Deve prestar-se atenção à análise da despesa pública, a fim de ajudar o Governo a melhorar a gestão orçamental.

Qualquer projecto ou programa financiado deve, muito naturalmente, ser coerente com o DERP, a presente estratégia e as estratégias regionais. Em matéria de co-financiamento das ONG, será dada prioridade aos projectos compatíveis com a presente estratégia e com o DERP, ou que os venham complementar.

Para trabalhar mais eficientemente nas políticas sectoriais (sector do desenvolvimento sócio-económico nas zonas rurais e sector da educação), a CE procurará intervir fornecendo apoio orçamental específico ou não específico<sup>27</sup> (o que poderá incluir intervenções nas despesas correntes), consoante a avaliação da situação efectuada pelos departamentos da Comissão responsáveis pela programação e a aplicação. Caso se comprove ser impossível o fornecimento de apoio orçamental, a Comissão fornecerá uma assistência técnica orientada para o reforço das capacidades, a fim de consolidar a elaboração e a execução do orçamento nacional, o que deverá conduzir ao fornecimento de apoio orçamental numa fase seguinte. Neste caso, a abordagem sectorial continuará, mas a abordagem orçamental será substituída pelo financiamento específico à

---

24 Secretariado das Relações Económicas e da Cooperação.

25 *Secretaria Técnica da Presidência.*

26 *Conselho Nacional do Planeamento Económico e Social.*

27 Com excepção das actividades de assistência técnica relacionadas com o reforço das capacidades.

margem do orçamento nacional, mas ainda no contexto de um diálogo com as autoridades nacionais e a sociedade civil.

### **5.3 Coerência com outras políticas da Comissão Europeia**

Uma análise das políticas da Comissão e do seu possível impacto na Nicarágua mostra que as políticas mais relevantes e, nomeadamente, as relativas ao comércio, à agricultura, à saúde e segurança dos consumidores, ao mercado interno, à concorrência, à justiça, à sociedade da informação, à investigação e à prevenção de conflitos (ver anexo 9) são compatíveis e coerentes com a presente estratégia. É importante realçar, porém, algumas questões relativas a determinados aspectos de execução, sobre os quais os responsáveis nicaraguenses manifestaram preocupação:

- o componente do SPG relativo à droga que, devido à sua duração limitada, actua como uma barreira ao investimento a longo prazo nas áreas em causa.
- a política de defesa dos consumidores, no que respeita aos controlos sanitários e fitossanitários.

## **6. APRESENTAÇÃO DO PROGRAMA INDICATIVO**

O Programa Indicativo baseia-se na presente estratégia. Foi elaborado como uma série de comentários que traçam o quadro de intervenção nos sectores focais, as dotações de autorização indicativas programadas e um calendário pormenorizado e aprofundado das actividades.

A selecção final dos programas e projectos e dos montantes correspondentes será efectuada de acordo com os resultados dos estudos de identificação e dos relatórios de avaliação efectuados pela Comissão.

### **6.1 Instrumentos financeiros**

Podem ser utilizadas diversas rubricas orçamentais para financiar a aplicação da estratégia CE-Nicarágua.

- a) Assistência Técnica e Financeira e Cooperação Económica. Estas rubricas orçamentais cobrem as acções a longo prazo previstas na estratégia do país. O Memorando de Acordo de 2000-2006 prevê um montante indicativo de 192,5 milhões de euros.
- b) Segurança alimentar. A insegurança alimentar é endémica no país, devendo ser programado um montante provisório de 15 milhões de euros. O envelope para a segurança alimentar destinar-se-á às carências cíclicas de alimentos e ao sector focal rural.
- c) Fundo regional para a PPAE: a CE contribuiu com 14 milhões de dólares dos EUA para o Fundo Fiduciário do Banco Mundial, a fim de aliviar a dívida da Nicarágua.
- d) Podem ser utilizadas outras rubricas orçamentais da CE para financiar operações específicas, em especial para a conservação dos recursos ambientais e naturais. Esse financiamento será, todavia, concedido em conformidade com os procedimentos da Comissão para a rubrica orçamental em causa e dependerão da disponibilidade de fundos.

O PRRAC, financiado ao abrigo das “rubricas orçamentais para a reabilitação” é regido por procedimentos específicos, não estando incluído no capítulo 6.5.

### **6.2 Princípio de revisão e avaliação**

Tanto o Programa Indicativo como a estratégia estão sujeitos a uma revisão anual, podendo ser ajustados após análise dos indicadores sectoriais. As eventuais alterações da estratégia e do Programa Indicativo serão efectuadas depois de consultados os Estados-Membros e as autoridades nicaraguenses.

A aplicação da estratégia e do compromisso de cooperação será anualmente analisada numa reunião bilateral (presidida pelo Ministério das Relações Exteriores e pela Delegação). A reunião poderá produzir, nomeadamente, um relatório sobre o cumprimento da estratégia e a situação das condicionalidades e dos indicadores. Este relatório será uma das bases para as consultas supramencionadas.

### **6.3 Os sectores de cooperação**

#### **6.3.1 Sector focal: desenvolvimento sócio-económico no espaço rural**

O objectivo global é:

- *Ajudar o Governo a aplicar uma nova política rural coerente.*
- *Estimular o desenvolvimento económico e social de base nas zonas mais pobres do país através das comunidades locais e dos municípios,*

Para o segundo conjunto de acções, a intervenção da Comissão Europeia será baseada na experiência passada das acções de base nas zonas mais pobres e regiões autónomas do Atlântico. Também haverá acções complementares nas zonas onde o PRRAC está a operar.

Os principais domínios de intervenção planeados são os seguintes:

- Política rural (108 milhões de euros),
- Desenvolvimento rural local no sul do país (10 milhões de euros).

As principais medidas políticas que o Governo deverá tomar a título de contributo para a execução da estratégia escolhida neste sector são as seguintes:

- continuação da discussão sobre a política de estímulo a um crescimento amplo e diversificado na agricultura,
- aplicação eficaz do DERP,
- execução do processo de descentralização nos municípios,
- modernização do sistema cadastral e reforma do regime de propriedade fundiária,
- realização de discussões sobre a reforma da política agrícola, como parte do acompanhamento do DERP.

O componente de política rural será claramente sujeito a condicionalidades no sector. Essas condicionalidades serão negociadas durante a preparação deste programa.

Os indicadores relativos a estas actividades estão directamente relacionados com a redução da pobreza, principalmente da pobreza extrema em 17,3% até 2005, o que implica uma redução da pobreza rural.

Para a primeira revisão da presente estratégia, já haverá melhores avaliações das medidas e indicadores. Quanto às modalidades do futuro apoio da CE, o Governo nicaraguense e a Comissão procurarão direccionar o apoio orçamental, essencialmente para actividades não ligadas à assistência técnica. Poderão ser executadas outras actividades relativas a este sector quando existirem fundos extra disponíveis, nomeadamente nas rubricas orçamentais referentes à segurança alimentar.

Embora o principal parceiro para o apoio da Comissão Europeia seja o Secretário das Relações Exteriores e da Cooperação, também serão executadas acções em cooperação directa com outros ministérios e agências, nomeadamente os ministérios da Agricultura, da Educação e dos Transportes. As organizações não governamentais também serão activamente incentivados a participar no planeamento e na execução da cooperação da CE neste sector focal.

Em particular, para uma boa aplicação da abordagem sectorial, a CE fornecerá assistência técnica (com um orçamento para estudos) ao reforço das capacidades no sector e ao fornecimento de apoios orçamentais. A assistência técnica constituirá uma prioridade.

#### **6.3.2 Sector focal: investimento no capital humano (principalmente na educação)**

O objectivo global é *eleva o nível de vida em termos quantitativos e qualitativos, com especial atenção à educação e, em particular, à formação profissional.*

Os principais domínios de intervenção são os seguintes:

- Co-financiamento do Plano de Educação Nacional 2001-2015.
- Formação profissional baseada numa avaliação das necessidades do sector privado.

- Acções já previstas no âmbito do PRRAC (as verbas totais do PRRAC afectadas à Nicarágua ascendem a 84 milhões de euros).

Todas estas intervenções serão realizadas através de uma abordagem sectorial (montante total indicativo de 40 milhões de euros). As duas primeiras intervenções estão condicionadas pela avaliação dos anteriores projectos e programas da CE de financiamento da educação (ver capítulo 5.1.2).

Os principais compromissos do Governo são:

- aplicar a política de expansão do ensino,
- levar a cabo a reforma do ensino secundário,
- analisar a procura de formação profissional do sector privado,
- continuar a expandir o ensino básico.

Como o orçamento do Estado é fungível, os indicadores concentrar-se-ão principalmente nas escolas do ensino básico:

- A frequência líquida do ensino básico deve aumentar de 75% em 1999 para 80,6% em 2003 e 83,4% em 2005.
- A percentagem de crianças que completam seis anos de ensino básico deve aumentar dois pontos percentuais no período de 2000-2005.

A primeira revisão da presente estratégia disporá de melhores avaliações das medidas tomadas. No que se refere às modalidades do apoio futuro da Comunidade, o Governo da Nicarágua e a Comissão procurarão afectar o apoio orçamental essencialmente a actividades não ligadas à assistência técnica.

A Comissão participará, juntamente com outros doadores, no debate sobre a educação nacional no âmbito das consultas do DERP. Embora o principal parceiro para o apoio da CE seja o Secretário das Relações Económicas e da Cooperação e o Ministério da Educação, estas acções serão igualmente executadas em cooperação directa com outros ministérios e organismos. As organizações não governamentais e, em especial, o sector privado, serão activamente incentivados a participar no planeamento e na execução da cooperação da CE neste sector focal.

Quanto ao primeiro sector focal, a CE fornecerá assistência técnica tendo em vista a boa aplicação da abordagem sectorial, o reforço das capacidades e a utilização dos apoios orçamentais. A assistência técnica será uma prioridade.

### 6.3.3 Sector focal: governação e consolidação da democracia

O objectivo global é:

- *Consolidar a democracia e a boa governação.*

Está prevista, em especial, a seguinte intervenção:

- apoios à boa governação. Esta acção tem um componente de boa governação, incluindo o sistema de contratos públicos (15 milhões de euros), e outro que envolve o apoio aos direitos do Homem, a nível nacional, e às instituições governativas, incluindo eventuais acções com o sistema judicial.

Os principais compromissos do Governo são os seguintes:

- prosseguir o plano de modernizar as instituições e criar uma cultura de transparência e integridade;
- continuar o debate no âmbito do Comité para a Integridade Nacional;
- submeter, para posterior aprovação, a lei sobre a probidade e a integridade moral dos responsáveis e funcionários públicos.

Este componente está claramente ligado ao DERP e à consolidação da democracia na Nicarágua. Neste contexto, a CE investigará se o apoio orçamental pode ou não ser orientado para outras acções.

Será possível financiar outras acções ligadas ao capital humano a partir de outras rubricas orçamentais, nomeadamente das relativas aos direitos do Homem. Nesta matéria, a Comissão continuará a participar no Grupo da Boa Governação, que pode propor alterações ao programa neste sector, que serão integradas em revisões futuras da presente estratégia.

#### 6.3.4 Apoio macroeconómico

O principal objectivo é: *melhorar o quadro macroeconómico*

Para tal, o Governo da Nicarágua irá trabalhar com a Comissão no sentido de incorporar todo o apoio comunitário no orçamento nacional. Foi feita uma contribuição de 14 milhões de dólares dos EUA do financiamento regional para o Fundo Fiduciário PPAE do Banco Mundial. Esta soma destina-se a ajudar a reduzir a dívida da Nicarágua ao BCIE (*Banco Centroamericano de Integración Económica*).

A Comissão também tenciona converter as contribuições ao BCIE em pagamentos, a fim de reduzir a dívida da Nicarágua a esse Banco. Esses fundos foram utilizados durante anos pelo BCIE para fornecer linhas de crédito à economia nicaraguense. O ano de 2002 poderá ver a primeira dessas contribuições, com cerca de 25,5 milhões de euros do antigo projecto FEPEX.

O Governo comprometeu-se a negociar um Mecanismo para a Redução da Pobreza e o Crescimento com o FMI.

#### 6.3.5 Sectores não focais e outras rubricas orçamentais

Nos sectores não focais, poderão ser financiados alguns montantes individuais relativos a várias acções, que terão de ser seleccionadas em estreita colaboração entre as autoridades nicaraguenses e os departamentos da Comissão responsáveis pela programação e a execução (ver também capítulos 5.1.5 e 5.1.6).

Serão elaborados indicadores e avaliações específicos, quando se discutir cada um dos programas ou projectos.

### 6.4 Questões transversais

Os três sectores seleccionados coincidem totalmente com três dos quatro pilares do DERP, como é indicado no anexo 7. Estes domínios prioritários são complementados por questões transversais, que terão em conta todas as fases da identificação, formulação e execução dos programas:

- *As questões relativas ao género* são particularmente preocupantes na Nicarágua, devido à sua forte relação com a pobreza (ver capítulo 3). Elas devem constituir uma preocupação permanente na execução dos programas ou projectos de cooperação.
- *O ambiente e a prevenção de catástrofes*, embora não seja uma prioridade da cooperação da Comunidade na Nicarágua, deve constituir uma preocupação permanente, especialmente com vista à atenuação do impacto das catástrofes naturais (com referência ao ciclone Mitch, nomeadamente), mas também à promoção da utilização de novas tecnologias e de fontes de energia menos poluentes.
- *A descentralização* será promovida, na medida do possível, em todos os programas, em conformidade com a política nacional e com a capacidade real das organizações locais para assumirem responsabilidades adicionais. Será dada atenção às autoridades municipais e regionais, bem como às delegações locais dos ministérios e das instituições centrais.
- A integração regional constitui o aspecto prioritário da estratégia regional para a América Central. A integração regional deverá constituir um elemento permanente da estratégia nacional, a todos os níveis, cujas acções e iniciativas devem ser compatíveis, a nível regional e com a estratégia regional.

Além disso, uma vez que a Comissão está a elaborar uma política sobre o tema, a promoção das novas tecnologias da informação e das comunicações poderá ser integrada em alguns programas

como outra questão transversal. Para esse efeito, poderá ter de se considerar uma ligação com o reforço das capacidades a nível estatístico.

## 6.5 Programa de trabalho indicativo

(1) O compromisso para 2002 é proveniente das rubricas orçamentais relativas à segurança alimentar, depois de dotações de autorização

	<u>Dotações de autorização indicativas</u>	2001 (para infor- mação)	2002	2003	2004	2005	2006	Coopera- ção técnica e financeira (B7-310)	Cooperação económica (B7-311)	Outras rubricas orça- mentais	TOTAL
<u>1. Sector focal: desenvolvimento sócio-económico nas zonas rurais</u>											
Política rural e agrícola (1)	103,0		15,0	20,0	16,0	26,0	26,0	88,0		15,0	103,0
Projecto de desenvolvimento local	10,0		10,0					10,0			10,0
Estrada Matagalpa Jinotega	11,0	11,0									
Assistência técnica para apoio orçamental (5M€)	5,0			5,0				5,0			5,0
									<b>TOTAL</b>		<b>118,0</b>
<u>2. Sector focal: Desenvolvimento humano</u>											
política sectorial de educação (2)	40,0			10,0	10,0	20,0		40,0			40,0
									<b>TOTAL</b>		<b>40,0</b>
<u>3. Sector focal: boa governança e democracia</u>											
Apoio à boa administração e à estatística	17%				10,0		7,0	17,0			17,0
									<b>TOTAL</b>		<b>17,0</b>
<u>4. Apoio macroeconómico</u>											
Participação na PPAE (3)	15,9		15,9							15,9	15,9
Reorientação do FEPEX (4)	25,5								<b>TOTAL</b>		<b>15,9</b>
<u>Sectores não focais e vários</u>											
Comércio e desenvolvimento (5M€)	5,0							6,5			5,0
Vários, avaliações e estudos	11,5										11,5
									<b>TOTAL</b>		<b>16,5</b>
<b>TOTAL</b>		11,0	<b>40,9</b>	<b>35,0</b>	<b>36,0</b>	<b>46,0</b>	<b>33,0</b>	<b>166,5</b>	<b>10,0</b>	<b>30,9</b>	<b>207,4</b>
<i>Para informação: componente nicaraguense do PRRAC (rubrica orçamental reabilitação)</i>	84,0	25,6	14,0							14,0	14,0

anuais, mas apenas há um acordo de financiamento

- (2) Dotação de autorização anual mas apenas um acordo financeiro
- (3) Dotação de autorização regional
- (4) Não há dotações de autorização novas. Conversão de um projecto anterior.

O programa de trabalho dependerá da disponibilidade de fundos anual da Comissão.