



COMISIÓN EUROPEA

NICARAGUA

CONCEPT NOTE

Borrador para diálogo, 03/2005

INDICE

1	Introducción	3
2	Desafíos para Nicaragua a mediano plazo.	3
2.1	Consolidación del Estado de derecho.....	3
2.1.1	Los diferentes poderes.....	3
2.1.2	Lucha contra la corrupción e impunidad.....	4
2.1.3	La sociedad civil.....	4
2.2	Cohesión social y lucha contra la pobreza	4
2.3	La sostenibilidad macro-económica.....	6
2.4	Una mayor eficacia de los procesos de producción (incluido la vulnerabilidad).....	7
2.5	La integración regional y mundial	8
3	Desafíos de las relaciones UE-Nicaragua	8
4	¿La cooperación europea, donde estamos?	10
4.1	Coordinación, armonización y alineación.....	10
4.2	Iniciativas mundiales.....	10
4.3	Las metas del Milenio	11
4.4	Elementos de análisis de la cooperación del periodo 2002-2006 (CSP y otros fondos).....	11
5	Elementos de estrategia política 2007-2013	12
5.1	Objetivos globales y ejes transversales	13
5.2	Consolidación de la democracia y gobernabilidad.....	13
5.3	Educación, vocación profesional, sociedad del conocimiento.....	13
5.4	Temas económicos	14
5.5	Sectores fuera de concentración y financiaciones a través de líneas presupuestarias temáticas.....	14
5.6	El caso particular del sector rural y agrícola	14

NICARAGUA, concept note

1 Introducción

El presente documento es un análisis interno a la Comisión Europea sobre los desafíos a mediano plazo de Nicaragua, sus relaciones con la Unión Europea y posibles orientaciones generales para la cooperación UE. Es un documento de amplia consulta que permitirá elaborar dicha estrategia para los años 2007 a 2013.

2 Desafíos para Nicaragua a mediano plazo.

Se puede considerar a Nicaragua como un país con alta incidencia de pobreza (PIB: 750 US\$ por cápita in 2003¹) y con una democracia todavía en fase de consolidación a pesar de que, desde que se acabó el conflicto interno de los años ochenta, tres presidentes han sido elegidos a través de un proceso electoral aceptado por todas las fuerzas políticas.

2.1 Consolidación del Estado de derecho

2.1.1 Los diferentes poderes

La percepción es que Nicaragua tiene un Estado de derecho incompleto con una democracia formal y electoral a la cual falta su institucionalización efectiva y una participación real. En particular se destaca el “*Pacto*” firmado² por los dos principales partidos políticos (el FSLN -*Frente Sandinista de Liberación Nacional*- y el PLC -*Partido Liberal Constitucionalista*-), por el que se repartieron los puestos de instituciones clave del Estado (Corte Suprema de Justicia, Consejo Suprema Electoral y Contraloría). La clase política aparece polarizada y marcada por el caudillismo, y gran parte de la población no se reconoce en ésta. Construir una democracia moderna e incluyente es el reto principal de Nicaragua lo que significa *inter alia*:

- un Poder Ejecutivo responsable y profesional,
- una Asamblea Nacional que actúe como poder legislativo y que no se substituya al Poder Ejecutivo ni cambie las leyes y la Constitución según la coyuntura,
- un sistema judicial profesional e independiente que asegure un acceso equitativo a la justicia,
- una pluralidad política con un libre juego de partidos modernos y dinámicos,
- la despolitización de la administración pública,

Las debilidades del Estado de derecho en Nicaragua tienen influencia en todos los niveles: sobre la población, la administración pública³, sobre los inversores, y los programas de la cooperación internacional.

¹ 2400 US\$ por cápita en ingreso según el poder adquisitivo

² El Pacto ha sido firmado en 2000 y amarrado por cambios en la Constitución de Nicaragua

³ Según las encuestas, las instituciones en la cuales los nicaragüenses tienen más confianza son el iglesia, el ejército y a la policía.

2.1.2 Lucha contra la corrupción e impunidad

Nicaragua se percibe como una sociedad donde la corrupción es **una práctica común** (Nicaragua ha sido clasificada en la posición 97 sobre 145 países analizados por Transparency International en 2004). La política de lucha contra la corrupción del Gobierno Bolaños ha sido respaldada por la población y por la comunidad internacional, pero a pesar de unos éxitos, la percepción es que Nicaragua no ha sido capaz de enfrentar en serio sus problemas de corrupción⁴ y acabar con la impunidad.

Varias **decisiones judiciales** relativas a actuaciones de narco-traficantes y actividades comerciales y bancarias han sido calificadas de partidarias, resaltando la inseguridad jurídica del país. Se contribuye también así a crear un contexto favorable al creciente **blanqueo de dinero**.

Se percibe también un aumento del tráfico (y consumo) de **droga** (Nicaragua no es un país de producción importante sino de tránsito) en particular en las regiones atlánticas donde la situación puede ser calificada de muy preocupante.

2.1.3 La sociedad civil

La sociedad civil en Nicaragua es muy activa y ha jugado un papel importante en la historia del país, pero:

- El diálogo entre la sociedad civil, el Gobierno y los otros poderes del Estado podría ser más constructivo. En particular parece existir una falta de confianza mutua, entre el Gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil, con las consecuencias correspondientes.
- La sociedad civil muestra una alta heterogeneidad, con diferentes grados de autonomía, capacidades y experiencia, que se reflejan en materia de representación, así como de dispersión de opiniones.
- Parte de la sociedad civil tiende a actuar a veces en función de las posibilidades de financiación externa.

2.2 Cohesión social y lucha contra la pobreza

Nicaragua es el país más pobre del continente americano (con la excepción de Haití). Una estrategia de reducción de la pobreza y crecimiento económico (PRSP o ERCERP) se viene implementando en Nicaragua desde 2001. Sin embargo, a pesar de una disminución en términos relativos, la **pobreza ha aumentado** en términos absolutos estos últimos años. El **reparto de la riqueza** es **desigual**, y amplias partes de la población quedan totalmente fuera de los beneficios del crecimiento económico.

La falta de cohesión social y sus efectos colaterales son **frenos al crecimiento económico y social** del país. Estrechan el mercado interior de Nicaragua, lo cual, asociado a una política económica que no favorece la consolidación del mercado interno, tiene como consecuencia una gran sensibilidad a factores externos. El poder de compra de toda Nicaragua solo equivale al de una pequeña ciudad de Europa.

⁴ El caso del ex Presidente Alemán es ejemplar al respecto. Tanto el PLC como el FSLN no parecen considerar las acusaciones o las pruebas de corrupción como suficientes para descartar al Sr. Alemán de la vida política.

El Plan Nacional de Desarrollo operativo (**PND**o), preparado en el año 2003, contempla la lucha contra la pobreza sobre todo a través del crecimiento económico, sin, entre otros, tocar la estructura del sistema fiscal, clave para obtener una mayor distribución de la riqueza. Sin embargo, el PND_o, a pesar de sus debilidades, es un paso adicional de la apropiación por las instituciones nicaragüenses de su desarrollo y debería ser, una vez adaptado, un PRSP de segunda generación.

Los **afro-descendientes del Atlántico y de las comunidades indígenas** del país viven, en su mayoría, en situación de extrema pobreza y sufren una discriminación notoria en particular por parte de los partidos políticos tradicionales y del Estado central.

La **integración territorial** de Nicaragua es débil. Partes importantes del territorio carecen de servicios sociales, administrativos, de acceso a la justicia y de medios de comunicación. En particular, la parte Atlántica del país reivindica su diferencia y mira más hacia el Caribe que hacia Managua. Esta situación permite al tráfico de droga instalarse y podría contaminar al resto del país y amenazar aún más su gobernabilidad.

El **crecimiento de la población** (2,5% por año) implica la llegada al mercado del trabajo de 90.000 personas adicionales anuales, que pueden difícilmente incorporarse al sector formal.

En comparación con los países vecinos, Nicaragua tiene los niveles de **seguridad ciudadana** más elevados. Sin embargo, la fragilidad de tejido social, la débil cohesión social, la contaminación del fenómeno de las pandillas procedente de los países vecinos y el tráfico de droga son fenómenos que amenaza esa situación.

La sociedad de Nicaragua sufre un nivel alto de **inequidad de género** y la **violencia doméstica** es una de sus manifestaciones más dramática. Se nota un cierto deterioro de la estructura familiar con una tasa del 30% de familias monoparentales en las cuales la mujer (muchas veces la abuela) es jefe de familia, y con un nivel de pobreza acentuado. Diferentes factores empeoran esta situación: la pobreza, la emigración que concierne más a los hombres o las parejas que a las familias completas, la diferencia escolar entre niños y niñas⁵, el desempleo, la discriminación de acceso al empleo así como otras formas de discriminación. Abordar con políticas específicas el tema del género, tratando de eliminar los estereotipos en la sociedad nicaragüense, y su repercusión en los niveles de cohesión social es indispensable para el desarrollo homogéneo de Nicaragua.

Se debe mencionar el número elevado (entre 400.000 y 800.000) de **trabajadores emigrados** a Estados Unidos y más recientemente a Costa Rica, la mayoría con permisos temporales de estancia, lo cual da a estos países una fuerza de negociación importante con Nicaragua. Las **remesas** (entre 600 y 800 millones de dólares anuales) de estos trabajadores dirigiéndose de forma mayoritaria hacia las familias pobres son un elemento importante de cohesión social. Por otra parte, la emigración es un factor de dependencia hacia el exterior y de pérdida de recursos humanos de la nación.

Nicaragua debe invertir más en el **capital humano**: educación, formación, salud, seguridad social, etc. Si bien los gastos para educación primaria, secundaria y formación profesional están bajo las normas internacionales⁶, la enseñanza universitaria recibe por Constitución

⁵ La tasa neta de asistencia escolar en 2001 fue de 74,5% para niños y de 79,8% para las niñas. La diferencia se nota sobre todo a nivel de secundaria.

⁶ Los docentes de la enseñanza primaria y secundaria en Nicaragua son los peor pagados de toda América latina.

dotaciones presupuestarias no ligadas a sus necesidades o su eficiencia⁷. Este desequilibrio se refleja también a nivel de la calidad que recibe poca atención.

Agravando el problema de la cohesión social, la **brecha digital** entre Nicaragua y países desarrollados o de desarrollo intermedio aumenta con el acceso no equitativo a la sociedad del conocimiento (tecnologías de información, investigación, etc.).

2.3 La sostenibilidad macro-económica

A pesar de años de ajuste macro-económico y de tres años de PRGF (*Poverty Reduction and Growth Facility*) con el FMI, a pesar de haber tenido el punto de culminación del HIPC y a pesar de alcanzar avances significativos en términos macro-económicos (inflación, déficit fiscal, etc.), la **situación de Nicaragua es frágil y vulnerable**. La falta de respaldo del poder ejecutivo en la Asamblea Nacional constituye un obstáculo importante para una efectiva aplicación del programa de reformas económicas. La deuda interna es elevada, y sobre todo el déficit de la balanza comercial sigue siendo muy alto. La balanza de pagos alcanza un frágil equilibrio gracias a las remesas de los emigrantes (entre 15 y 20% del PIB), y a la ayuda internacional (cerca de 20% del PIB).

La **deuda** interna seguirá presionando al presupuesto del Estado durante varios años (con un peso actual del orden del 18% de éste) y se puede considerar que la presión para el pago de la deuda interna ha substituido a la presión para el pago de la deuda externa desde el alivio de HIPC. Hoy la deuda interna representa alrededor del 30% del PIB, superando el presupuesto general anual de la República. La deuda interna compuesta por dos principales fuentes, los BPI y los CENI⁸, tiene parcialmente origen en una mala gestión de las finanzas públicas. El alivio de la deuda externa ha sido beneficioso para el país, pero es importante de seguir controlando los niveles de endeudamiento externo, interno y de la deuda comercial para evitar caer de nuevo en una nueva espiral de endeudamiento externo.

La **cooperación internacional** representa una proporción importante del presupuesto nacional y es indispensable para el equilibrio de la balanza de pagos. Al representar cerca de 20% del PIB, la cooperación financia a la vez gastos corrientes del Estado (estimado en 50%) y de inversiones públicas (estimado en 80% del presupuesto que incluye a su vez una proporción de gastos corrientes). En el medio y largo plazo el peso de la cooperación debería disminuir y ser remplazado por recursos propios. Los ciudadanos de los países donantes piden cada vez más resultados a la cooperación al desarrollo, y puede manifestarse el "*cansancio de los cooperantes*".

Además de la deuda interna, el presupuesto del Estado tiene **restricciones constitucionales**, que atribuyen 6% del gasto a las universidades y 4% del mismo a la Corte Suprema de Justicia. Hay también un porcentaje de los ingresos tributarios (10% a plazo) atribuidos a los

⁷ La repartición de los gastos de educación no es equitativo en la educación secundaria en la cual los 20% más pobres se benefician solamente del 11% del subsidio, y sobre todo en las universidades en las cuales el 40% más rico de la población se beneficia del 84% del subsidio

⁸ Los Bonos de Pagos para Indemnizaciones (BPI) fueron emitidos, después de un acuerdo ("*la piñata*") entre liberales y sandinistas en los años noventa, para compensar los que fueron confiscados durante los años sandinistas, legalizándolas de hecho estas confiscaciones. Son bonos a largo plazo. Aumentan regularmente con decisiones judiciales.

El origen de los Certificados Negociables de Inversión (CENI) es más reciente, fueron emitidos sobre todo tras la crisis financiera de los años 1997 a 2001. Son bonos a corto plazo, con la tasa de interés del mercado del córdoba pero garantizados en dólares. Los CENIs representan 20% de la deuda interna pero 50% de su servicio.

municipios. Estas disposiciones no favorecen el destino de fondos a las prioridades reales del país, tampoco el uso eficaz del presupuesto y suponen una fuerte presión sobre los recursos destinados a los sectores sociales (educación primaria y secundaria, salud) que apenas superan el 10% del gasto total.

Para alcanzar el crecimiento económico, cabe aumentar la inversión productiva y en particular atraer la inversión extranjera directa. Nicaragua es un país pequeño pero el mercado interno de consumo es aún más pequeño debido a la “*incohesión*” social. La mejora del **clima de negocios** y de la competitividad son desafíos esenciales para el futuro sin el cual Nicaragua se quedará con su reputación de inseguridad jurídica.

Sin menoscabar el esfuerzo ya realizado por Nicaragua en materia de **reforma fiscal**, el país necesita emprender una nueva reforma que promueva mayores niveles de recaudación tributaria con un enfoque progresivo, evitando evasión y exoneración fiscales y mejorando la eficacia y eficiencia de la gestión del gasto público en aras de una mayor cohesión económica y social.

Aunque en menor medida que los países vecinos, Nicaragua tiene una política de industrialización basada sobre todo en “**maquilas**” que se destaca por su bajo valor agregado y pocos efectos sobre el resto de la economía del país así como, por definición, pocos efectos fiscales. Basadas principalmente en la industria textil, las maquilas sufren de la competencia con Asia después de la terminación del sistema internacional de cuotas. Existen también preocupaciones en cuanto al respeto de los derechos laborales y humanos para miles de mujeres que trabajan en las maquilas.

Por último, cabe recordar que las zonas rurales contribuyen de manera importante a crear las condiciones para la sostenibilidad de la economía. La agricultura, la pesca, los bosques seguirán siendo por décadas esenciales para la economía y por tanto requieren de políticas acertadas.

2.4 Una mayor eficacia de los procesos de producción (incluido la vulnerabilidad)

Tanto el sector primario (agricultura, forestales y minas) como el sector secundario (industria) tienen que hacerse más competitivos y más respetuosos del medioambiente. La mayoría de las tierras de las **explotaciones agropecuarias** están utilizadas de formas extensivas, en particular en las regiones de ganadería y en la frontera agrícola que sigue en expansión. El mayor factor de producción es el trabajo y se aprecian bajas substanciales en la fertilidad de los suelos, en los rendimientos, e igualmente una influencia importante sobre el régimen de agua con posible desertificación, así como un alto nivel de **vulnerabilidad** ante los fenómenos naturales.

Una agricultura tan extensiva, más la inseguridad sobre la **tenencia de la tierra**, crean una presión importante por tierras agrícolas a pesar de que Nicaragua es uno de los países con menos densidad de población en la región. El desarrollo de la agricultura de pequeña escala es esencialmente una respuesta a la pobreza. Tanto la agricultura familiar como la agricultura comercial deben seguir diversificándose, aprovechando las técnicas más modernas y mejorando su competitividad para compensar la degradación de los términos del cambio, conservando los suelos. En los sectores forestal y pesquero se adicionan numerosas **actividades ilegales**.

Se necesita la creación de una nueva dinámica a largo plazo con un **contexto institucional y político adecuado**. Se deben revalorizar las políticas relacionadas con la gestión de los recursos naturales, el acceso a la tierra y la organización de los mercados.

En el **sector industrial**, la industria local, debido a la estrechez del mercado, es de pequeña dimensión o se destina a la exportación. Las PYMES carecen de **competitividad** para llegar al mercado internacional. De forma general se observan tecnologías obsoletas o procesos de producción que no respetan las normativas internacionales de tipo social y medioambiental. La apertura de Nicaragua al mercado mundial es inevitable. Los productores requieren **reglas claras y aplicadas** así como políticas apropiadas para aprovechar, en condiciones de competitividad, de las oportunidades de la apertura a los mercados regional e internacional.

En cuanto a las **maquilas**, muchas funcionan con material de producción de segunda mano y tienen procesos productivos antiguos de tal forma que solo las ventajas de las zonas francas les permiten la rentabilidad necesaria. En este sector existen igualmente preocupaciones sociales y medioambientales.

El **sector turístico** tiene un cierto potencial, en particular si se concibe como una contribución a una oferta de producto turístico regional.

2.5 La integración regional y mundial

Nicaragua es un país pequeño por lo que su adecuada integración a la economía internacional es crucial para su desarrollo. Nicaragua es miembro del proceso de integración centroamericana

Además Nicaragua tiene que adecuar las opciones políticas, económicas y comerciales al nuevo entorno mundial (globalización) e intentar paliar las posibles consecuencias negativas del mismo.

Nicaragua, como sus vecinos, ha tenido una política de negociación de convenios bilaterales (existen convenios con México, Chile, Panamá, Rep. Dominicana, ...). Esta política debilita el proceso de **integración de Centroamérica**, en particular la finalización de la unión aduanera. El propio CAFTA⁹, que otorga tratamiento diferenciado a los diferentes países centroamericanos, debilita el proceso de integración y podría llegar a una desviación de comercio para favorecer los flujos comerciales Norte-Sur en lugar de los flujos intraregionales.

3 Desafíos de las relaciones UE-Nicaragua

Nicaragua como el resto de América latina tiene estrechos vínculos históricos y culturales con Europa. Durante el siglo XX, diferentes factores, además de la distancia, impidieron establecer relaciones tan estrechas como lo hubieran permitido estos vínculos, debido al predominio de una política de prevención de influencia de la guerra fría por los Estados Unidos. A partir de los años 1980, Europa ha tenido un papel decisivo en el proceso de paz en América Central, y el ejemplo del modelo europeo ha tenido una influencia positiva a la hora de consolidar dicho proceso. Sin embargo, en el sector cultural y educativo, Europa no ofreció demasiadas oportunidades a los estudiantes de Nicaragua para completar sus estudios

⁹ Central American Free Trade Area, acuerdo comercial entre los Estados Unidos y los países centroamericanos (incluido República Dominicana).

en nuestros países, así que la nueva generación de responsables tanto en materia política como comercial mira más hacia los Estados Unidos (ya que existe una gran diáspora instalada en este país).

El reto de Europa es utilizar su valor añadido para apoyar a Nicaragua a afrontar sus desafíos y en particular la consolidación de sus bases democráticas. El nivel de cooperación de la Comisión Europea con Nicaragua, el más importante de América latina, no refleja solamente los niveles de pobreza del país, sino también el interés de los países europeos en consolidar la democracia. Esto implica un mayor diálogo político con Nicaragua y Centroamérica, reanudando los esfuerzos que se hicieron en el momento de los procesos de paz.

La Unión Europea se caracteriza por empujar la democracia sin intervenir en asuntos internos sino esencialmente para promover los valores democráticos. La cooperación de los Estados miembros y de la Comisión Europea representa más del 50% de la cooperación total al desarrollo del país, siendo la Unión Europea un actor clave del desarrollo.

La Cumbre de Guadalajara ha impulsado un nuevo ámbito de las relaciones con América latina en general. Las prioridades del diálogo político con Nicaragua estarán enfocadas en los temas siguientes: democracia y Estado de derecho, integración regional, multilateralismo y **cohesión social**. La cohesión social tendrá cada vez más importancia, pues si la lucha contra la pobreza puede ser considerada por los nicaragüenses como el asunto de los pobres, la cohesión social es el asunto de todos.

El mayor desafío de nuestras relaciones está subrayado en el nuevo **Acuerdo Político y de Cooperación** firmado en diciembre de 2003, y en proceso de ratificación, cuando pone un énfasis particular en apoyar la integración regional para crear las condiciones que permitan negociar un eventual Acuerdo de Asociación entre ambas regiones. Resalta la necesidad de articular nuestra cooperación en torno al apoyo a la cohesión social.

La Comisión Europea ha introducido un nuevo instrumento: la **Evaluación de Impacto**, aplicable a todas las mayores propuestas de sus servicios. Contribuye a mejorar la **coherencia** de las medidas en preparación asociando todos los servicios concernidos al análisis, y consultando los partes interesadas potenciales con diferentes escenarios para tener el resultado esperado. Entre las políticas que podrían tener un impacto sobre las relaciones con Nicaragua, se puede apuntar: la protección del consumidor nacional y europeo, la seguridad y el anti-terrorismo, la lucha contra el tráfico de droga y el blanqueo de dinero, las migraciones, la sociedad del conocimiento... Se tratará de identificar el papel adecuado en el caso de Nicaragua de las distintas políticas externas de la Unión Europea.

A nivel **comercial**, la Unión Europea es el tercer cliente de Nicaragua, pero para la Unión Europea, Nicaragua es el socio 144. La estrechez del mercado y las dificultades visibles para alcanzar la estabilidad política y luchar contra la pobreza han convertido a Nicaragua en un país poco atractivo para las inversiones europeas en comparación con otros. Sólo una integración económica real con América Central y una mejora del clima de negocios podría revertir la tendencia.

4 ¿La cooperación europea, donde estamos?

4.1 Coordinación, armonización y alineación

Unos 40 cooperantes trabajan en todos los sectores de Nicaragua incidiendo un cierto grado de "Dutch Disease"¹⁰ y financian alrededor del 20% del PIB, Esto fue notable en particular desde el huracán Mitch en 1998 hasta el año 2003, llevando a los cooperantes a colocar mejor la ayuda internacional y de otra forma.

Desde hace casi tres años, los cooperantes en Nicaragua (entre los cuales está la Comisión Europea) han puesto en marcha con el Gobierno una iniciativa piloto respaldada por el DAC-OCDE y por el Consejo de los Ministros de la Unión Europea a favor de una mayor coordinación, armonización y alineación de la cooperación entre donantes. El dinamismo de la coordinación de la cooperación y del diálogo con el Gobierno de estos últimos años ha permitido varios resultados exitosos:

- La redacción de una nueva estrategia (Plan Nacional de Desarrollo operativo –PNDo-) la cual debería transformarse en un PRSP de segunda generación,
- La organización de mesas sectoriales bajo la coordinación del Gobierno,
- El avance hacia un marco presupuestario a mediano plazo,
- Una mayor utilización del enfoque sectorial ampliado y del apoyo presupuestario.
- El enfoque hacia la mejora de la gestión de las finanzas públicas del país.

La Declaración de Managua elaborada en 2003 entre los cooperantes y el Gobierno puede ser considerada como el inicio de un proceso que evoluciona hacia una mayor alineación de la cooperación con las políticas del gobierno. El *Joint Financing Agreement* de 2005 respalda esta tendencia.

4.2 Iniciativas mundiales

Nicaragua ha sido un país de concentración de las iniciativas mundiales. Siendo un país elegible al HIPC, un país pobre, un país en el cual la cooperación internacional es importante, parece como si Nicaragua fuese elegido como el punto de concentración de estas iniciativas horizontales. Fue el caso de "Education for All - Fast Track Initiative", "Extractive Industry and Transparency Initiative", "Poverty and environment", "H&L initiative", el "Global Fund", "H&L en el sector rural"...

Con la excepción de la iniciativa de armonización y alineación, y a pesar de la participación de la Comisión Europea a nivel central, de estas iniciativas resultó una escasa apropiación y un exceso de trabajo para la administración nicaragüense y para los servicios de la Comisión trabajando con Nicaragua. Se pueden considerar estas iniciativas como de valor agregado limitado.

¹⁰ El *dutch disease* o síndrome holandés se refiere a una variedad amplia de efectos negativos en países en desarrollo, en el cual un sector exportador es el dominante en las exportaciones (en el caso presente el ayuda al desarrollo puede ser considerada como una exportación). Efectos como elevar el valor real de la moneda local, aumentar la volatilidad de la tasa de intercambio, desincentivar la sustitución de importaciones y la formación de capital social (educación, salud, etc.) con retornos de largo plazo, concentración de poder económico y político en elites que usan la renta, lo que inevitablemente resulta en bajos niveles de crecimiento y posibles conflictos sociales.

4.3 Las metas del Milenio

Pese a los avances, los problemas que persisten en el país hacen que el cumplimiento de las metas del Milenio no se puede garantizar con absoluta seguridad¹¹. En particular existen preocupaciones importantes en cuanto al acceso universal a métodos contraceptivos, e inquietudes en cuanto a las sub-metas relativas a la tasa de alfabetización de la población (a pesar de los avances en el sistema educativo), y sobre todo en cuanto la disminución de mitad de la proporción de la población que sufre hambre.

Sin embargo, las metas del milenio para Nicaragua no incluyen metas concretas en cuanto a la degradación preocupante del medioambiente, ni a los aspectos institucionales como el Estado de derecho o el tema de justicia.

4.4 Elementos de análisis de la cooperación del periodo 2002-2006 (CSP y otros fondos)

Durante el periodo, la cooperación europea ha sido marcada por diferentes factores que han influido sobre su evolución:

- la evolución hacia el enfoque sectorial con apoyo presupuestario,
- la desconcentración de los servicios de la Comisión en Nicaragua,
- la implementación de un nuevo Reglamento Financiero.

Si bien los fondos definidos dentro del CSP para la cooperación económica, técnica y financiera han sido concentrados en un número de sectores reducidos, con acciones acordes con las estrategias del país, éste no ha sido el caso para todos los demás fondos que siguieron una implementación de proyectos repartidos en numerosos sectores.

El **enfoque sectorial** con apoyo presupuestario se concretó por primera vez en América Latina en 2003 con un apoyo al sector educativo de Nicaragua y fue seguido por un segundo en apoyo al PNDo, y un tercero para apoyar el acceso a la justicia (en proceso de aprobación). Dicha evolución permitió una modificación substancial de la cooperación y ha tenido como resultado adecuar la política sectorial con su presupuesto, iniciar el establecimiento de las mesas sectoriales y ser uno de los puntos iniciales de una evolución de la cooperación en Nicaragua. El enfoque sectorial debería permitir un mayor impacto de las financiaciones, un menor coste de intermediación, una mayor apropiación y un mejor diálogo con el gobierno. Sin embargo queda mucho para que los diferentes actores de la cooperación se apropien las modalidades de implementación por resultados (ayuda presupuestaria, etc.).

El apoyo sectorial no es más que una parte de los montos de la cooperación con Nicaragua. Numerosos **proyectos aislados**¹² han sido financiados, algunos en el marco del CSP (proyectos ya preparados en el momento de la aprobación del CSP), los otros en el marco del Programa Regional de Reconstrucción de América Central (PRRAC) y de la cooperación de las líneas presupuestarias horizontales y temáticas.

¹¹ La valoración de las metas es diferente según que se utiliza la definición del PNUD o la del Banco Mundial, los cuales tienen modelos econométricos diferentes. En el caso de Nicaragua, las proyecciones del Banco Mundial son un poco más positivas.

¹² Se trata de proyectos elaborados de manera independiente sin mayor conexión de los objetivos sectoriales del país o de la Comisión, elaborados e identificados sobre todo en función de la disponibilidad de fondos.

El monitoreo externo de los proyectos y las grandes evaluaciones temáticas permiten destacar elementos comunes a estos proyectos que no tienen una implementación por resultados:

- Demasiados proyectos tienen deficiencias o desacuerdos con las prioridades de la cooperación. En particular, la percepción es que la coherencia de estos proyectos con las políticas nacionales ha sido débil, en particular en el caso de las líneas presupuestarias temáticas¹³. Además, a veces, la coherencia entre proyectos de la misma línea presupuestaria tiene carencias.
- Demasiados proyectos tienen problemas de implementación. En particular la complejidad de la implementación fue subestimada a nivel de la fase de identificación, cosa que terminó exigiendo trabajos adicionales y creando retrasos de ejecución. Los requisitos de control administrativo y financiero han sido muy elevados, pero los requisitos de monitoreo técnico no han sido del mismo nivel. Todavía la cultura de evaluación no es suficiente.
- Existen problemas de coherencia entre proyectos financiados por las líneas horizontales y temáticas y el CSP, lo cual implica un grado demasiado elevado de proyectos ineficaces o con poco impacto.
- El sistema de llamada a propuestas, en su forma actual, podría ser mejorado para mejor enfrentar los desafíos del país, mejorar la coherencia con el enfoque sectorial, mejor apoyar a la sociedad civil.
- De manera general el diálogo político ha sido utilizado de manera débil y sobretodo para temas políticos *strictu sensu*.

El principal sector de apoyo de la Comisión Europea durante el periodo 2002-2006, según el CSP, fue el desarrollo rural. En el CSP 2002-2006, la Comisión se concentró en apoyar los aspectos rurales de la PNDo, debido a las limitaciones de los proyectos clásicos de desarrollo rural integrados y a la complejidad para el Gobierno de Nicaragua de diseñar una estrategia clara en un sector multi-dimensional en el cual coexisten los intereses de grupos socio-económicos diferentes.

5 Elementos de estrategia política 2007-2013

El elemento esencial de estrategia política 2007-2013 es que el apoyo de la Comisión no consistirá sólo en apoyos financieros sino también en un mayor **diálogo político** permanente y con **amplias transferencias de la experiencia europea** (p.e. hermanamientos entre actores). La coherencia entre la política europea y la cooperación será un elemento de alta importancia en la estrategia. Esta mayor utilización del instrumento de diálogo político se hará no solamente con el gobierno, sino también con los otros poderes y la sociedad civil.

La evolución iniciada en el CSP 2002-2006 hacia una **cooperación basada en los resultados** debería perseguirse en el futuro, lo que incluye enfoque sectorial y posibles apoyos presupuestarios cada vez que las condiciones lo permitan.

La Comisión Europea seguirá promoviendo la **coordinación y la armonización** de los donantes y contribuyendo activamente a la coordinación entre la Unión Europea. También

¹³ Se debe subrayar la notable excepción de la línea presupuestaria seguridad alimentaria, la cual ha siempre tratado de implementarse con base a resultados.

participará con mucha atención en todos los trabajos de las mesas sectoriales y de la mesa global de los donantes.

Igualmente los **apoyos a la sociedad civil** seguirán dando preferencia a apoyar más los procesos que proyectos aislados para permitir que la sociedad civil, en particular sus actores locales, pueda jugar su papel en el diseño de las políticas globales, sectoriales y de desarrollo así como los sistemas de consulta¹⁴. Se dará preferencia a las propuestas que complementan los sectores de la cooperación con el Gobierno de Nicaragua, preservando la independencia de la sociedad civil y promoviendo un diálogo político con ella.

No corresponde a la Comisión Europea ser activa para ayudar a resolver todos los desafíos a medio plazo del país sino a concentrarse en unos sectores donde tiene un valor agregado y un impacto. La lógica sería descartar a nivel local los sectores donde existe una iniciativa mundial, y actuar más a nivel mundial o regional para influir positivamente sobre estas iniciativas.

5.1 Objetivos globales y ejes transversales

Cualquier acción política o de cooperación deberá ser consistente con los objetivos globales de la cooperación europea de cohesión social y de integración regional (el CSP será coherente con el RSP). Teniendo en cuenta el resultado del monitoreo, un control más fuerte de la adecuación entre las financiaciones y las prioridades de la cooperación es necesario, así como un mayor análisis *ex ante* de los programas.

Cualquier acción política o de cooperación deberá ser consistente con un número de ejes transversales por los cuales se llevará a cabo un análisis específico, en particular medioambiente, género, integración regional, comercio y desarrollo.

5.2 Consolidación de la democracia y gobernabilidad

El tema de la gobernabilidad, teniendo en cuenta la situación particular de la democracia y del Estado de derecho en Nicaragua, seguirá siendo un tema mayor de las relaciones futuras entre la UE y Nicaragua. En este tema, se entra en lo que se llama el derecho de ingerencia, la Unión Europea (incluida la Comisión) tiene el deber de llamar la atención en cuanto estos valores estén en juego. Entre otros temas, la Comisión seguirá con atención la evolución de la cuestión del acceso a la justicia, el mejoramiento de la institucionalización así como del sistema electoral.

5.3 Educación, vocación profesional, sociedad del conocimiento

Apoyando a la política educativa de Nicaragua, la Comisión Europea se ha comprometido a largo plazo, y seguirá apoyando este sector, ya que es una inversión fundamental de futuro para el país. La inversión de los diferentes donantes, incluida la inversión europea, ya ha permitido avances substanciales y se califica como muy probable el alcance de las metas del Milenio en el sector educativo con la excepción de la tasa de analfabetismo. Conviene mencionar que las metas del Milenio no tienen indicadores en cuanto a la calidad de la enseñanza y que existen serias preocupaciones al respecto.

¹⁴ La sociedad civil nicaragüense tiene una historia más política que social. Habría que dinamizarla también vía el concepto de ciudadanos con derechos laborales, económicos y políticos.

La pobreza y la cohesión social se ven muy afectadas por una educación insuficiente así, el grado de ruralidad y el acceso al la sociedad del conocimiento. La educación es una estrategia clave en la lucha por una mayor cohesión social. En este contexto las inversiones en el sector educativo deben seguir ampliando la cobertura escolar hacia las zonas rurales y mejorando la calidad de la enseñanza, con incentivos, si fuera necesario, para las familias más pobres.

5.4 Temas económicos

Sin sostenibilidad macro-económica, el alcance de las metas de Milenio será casi imposible. La Comisión ya apoyó la sostenibilidad macro-económica a través de ayudas a la deuda, al PRSP y al PND. Un apoyo más dimensionado y más orientado a apoyar la estrategia de desarrollo global, con los otros cooperantes (*Budget Support Group*) podría ser contemplado.

Además, se deberían prever acciones específicas para reforzar el comercio y la integración de Nicaragua en la economía mundial con el fin de contribuir a un crecimiento económico sostenible a través de dos ejes principales de actuación: apoyo a la política comercial y normativa comercial, y, apoyo al desarrollo de intercambios comerciales (incidiendo sobre el desarrollo del sector privado nicaragüense, en particular las PYMEs). En este sector, la relación será estrecha y consistente con el grado de integración regional y también con las acciones previstas a nivel nacional para ayudar a Nicaragua a disminuir su déficit comercial favoreciendo tanto la integración subregional como las exportaciones.

5.5 Sectores fuera de concentración y financiaciones a través de líneas presupuestarias temáticas

Entre todas las Metas del Milenio, la más problemática es la que concierne la proporción de la población sufriendo de la malnutrición. El desarrollo sostenible, o la falta de desarrollo, es en gran parte responsable de las agravaciones de los daños climáticos, de la degradación de los suelos, y de la desaparición de los bosques.

El tema del medioambiente es complejo y concierne temas relacionados como la pobreza rural, la corrupción, los tráficoes diversos. Una participación en este difícil sector al lado de los otros donantes activos en el sector, en particular algunos Estados Miembros, podría ser contemplado.

5.6 El caso particular del sector rural y agrícola

El sector rural y agrícola ha sido hasta el CSP 2002-2006 el mayor sector de concentración. Hasta poco, se llevó a cabo a través del sistema de proyectos de desarrollo rural integrado, concentrando el trabajo en zonas delimitadas geográficamente y apoyando su desarrollo socio-económico. Hubo resultados positivos a nivel local, pero con efectos limitados tanto a nivel geográfico como en el tiempo debido a un proceso muy complejo a causa de su dimensión multicultural y de los intereses diferentes.

La experiencia más reciente de apoyo a las políticas agrícolas iniciada por la Seguridad Alimentaria y retomada por el CSP 2002-2006 ha permitido orientar el diálogo en torno al desarrollo rural. Sin embargo, subsiste una impresión de poca voluntad política y de los actores para resolver los problemas fundamentales de la pobreza rural en particular en lo que concierne la tenencia de la tierra, factor esencial de producción, así como una débil capacidad institucional, una excesiva división de competencias y una falta de consenso real para enfrentar los problemas fundamentales de la pobreza rural.

El sector rural es el sector en el que se concentra la mayor parte de la pobreza, pero también es el sector con mayor potencial de crecimiento en Nicaragua y es necesario para el desarrollo del país. El análisis de la pobreza rural destaca dos factores esenciales a nivel de los agricultores: educación y acceso a la tierra, y se añade un contexto adverso (fallas de mercados y políticas adversas al sector rural).

A pesar de años de esfuerzos se debe reconocer las enormes dificultades en tener impactos sostenibles y dinamizar el sector, por eso se necesita cambiar la forma de abordar el sector rural en el cual se concentra la mayoría de la pobreza. El apoyo a las zonas rurales es un factor de cohesión social, pero sin embargo seguir con el sector agrícola y rural de la misma forma que en el pasado no parece ser la fórmula más adecuada. Se propone apoyar al sector rural a través del impacto a nivel de los ejes prioritarios (ver 5.2., 5.3, 5.4), además de unas actividades específicas y limitadas enfocadas a la seguridad alimentaria.