

I PARTE

**Contextos
y
Análisis Generales**

1. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE ENTES LOCALES Y PROVINCIALES

Emilio R. Rabasco Jiménez

Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI)

LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS EN ANDALUCÍA

Desde hace aproximadamente cuatro años la cooperación descentralizada andaluza comenzó un proceso de acercamiento a la evaluación de los proyectos de cooperación internacional que se estaban financiando desde sus corporaciones, como una parte más de un camino que empezó a recorrerse con los inicios de la cooperación internacional en sus instituciones.

Y es que la cooperación internacional es una asignatura reciente aún en los entes locales andaluces. Sin embargo la mayoría de diputaciones provinciales y grandes ayuntamientos cuentan con partidas presupuestarias específicas para cooperación internacional así como convocatorias.

Paulatinamente se ha ido mejorando la capacidad institucional y al mismo tiempo adecuando los requisitos con el objeto de hacer una cooperación más eficaz, más eficiente, bajo criterios más profesionales y en consonancia con las recomendaciones de organismos especializados como el Comité de Ayuda al Desarrollo, a nivel internacional, y teniendo en cuenta la normativa de la Ley Española de Cooperación Internacional al Desarrollo de 1998 o más recientemente la Ley Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo. Además, diversas plataformas como la Coordinadora de Ongds tanto estatal como andaluza, han ido proponiendo bases más homogéneas y prácticas. A este esfuerzo se suma el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional en el caso andaluz, fomentando la homogeneización de bases en el año 2001, en coordinación con la Coordinadora Andaluza de Ongds.

Una vez incorporada la metodología del Enfoque de Marco Lógico como herramienta analítica de formulación por objetivos en los requisitos exigidos para la cooperación internacional de los principales entes locales andaluces, y varios años después de iniciada la actividad de

subvención de proyectos de cooperación internacional, encontramos el inicio de las acciones de evaluación.

Las causas por tanto son variadas:

- La necesidad de devolver a la ciudadanía y entender las propias instituciones y organizaciones implicadas los resultados, el impacto, la profundidad y repercusiones en definitiva de las actividades de cooperación realizadas desde los municipios o corporaciones provinciales.
- La lógica del proceso mismo, puesto que la evaluación forma parte de la herramienta de planificación por objetivos y conduce a mejorar los procesos en un continuo aprendizaje.
- En algunos casos, la necesaria validación de la oportuna aplicación de fondos por parte de los agentes subvencionados por la entidad.

Las acciones de evaluación desde las instituciones locales andaluzas se han desarrollado hasta el momento a través de algunas consultoras y universidades en el caso de las instituciones con mayor capacidad presupuestaria; a partir del surgimiento del FAMSI, esta institución ha intentando a propuesta de sus socios una mayor coordinación en el campo de la evaluación, realizando diversas acciones con socios con la participación de técnicos municipales, reforzadas a partir de 2005 y con propuestas concretas que vendrán a mejorar el campo de la coordinación en 2006, como explicaremos más adelante; y, por último, algunas instituciones han realizado evaluaciones con sus propios técnicos municipales, sin mayor coordinación con otras instituciones.

¿QUÉ ES LA EVALUACIÓN?

La evaluación es una parte de más de un ciclo de acciones tendentes a organizar un proceso que busca la consecución de unos objetivos determinados. La actividad de evaluación se configura como un elemento esencial para la planificación, y se puede producir en tres momentos del proceso (del ciclo del proyecto): antes de su inicio (la denominada evaluación ex ante); durante el proyecto; o la más usual, tras la finalización del mismo, en un tiempo suficiente para determinar el impacto de la acción (evaluación ex post).

Su empleo es sugerido por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE¹ en múltiples documentos. En España esta metodología ha sido también adoptada como instrumento de planificación con una alta difusión entre las organizaciones que trabajan en evaluación de proyectos de cooperación al desarrollo.

“La evaluación es una función que consiste en hacer una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o un conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia en cuanto al desarrollo, la eficacia, el impacto y la viabilidad. Una evaluación debe proporcionar unas informaciones creíbles y útiles, que permitan integrar las enseñanzas sacadas en los mecanismos de elaboración de las decisiones, tanto de los países de acogida como de los donantes.”²

El Ciclo de proyecto: Documentos principales y decisiones claves

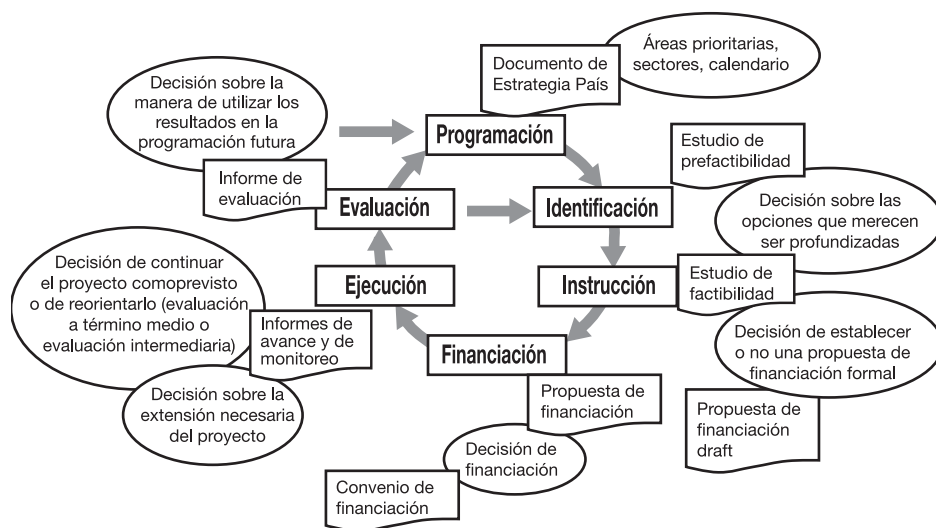


Gráfico 1: El ciclo del proyecto según la Unión Europea. Fuente: Manual de Gestión del Ciclo de Proyecto de la Comisión Europea.

¹ OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

² CAD (1995), Principios del CAD para una Ayuda Eficaz, Comité de Ayuda al Desarrollo-OCDE y Mundi Prensa, Madrid, pág. 178.

La evaluación no es (al menos no es sólo):

- Auditoría
- Opinión
- Investigación
- Seguimiento

Es el proceso integral y continuo de investigación y análisis de los cambios más o menos permanentes que se materializan en el mediano y largo plazo, como una consecuencia directa o indirecta del quehacer institucional, del proyecto, la población y los grupos participantes o beneficiarios.

La evaluación compara los avances del proceso con los objetivos, identifica los aspectos que han dificultado o favorecido el desempeño y avance, con el propósito de generar aprendizajes. Esto es importante, porque la evaluación no es un fin en sí misma que fiscaliza la rentabilidad del proyecto. Sólo tiene sentido si vertemos este aprendizaje en las poblaciones y las instituciones que se involucran para conseguir un mejor desarrollo de aquellos contextos que evaluamos.

Criterios		Viabilidad	Pertinencia	Impacto	Eficacia	Eficiencia
Lógica de la intervención	Objetivo general					
	Objetivo específico					
	Resultados					
	Actividades					
	Recursos					

En definitiva, y como muestra el cuadro superior, la evaluación clásica se centra en el estudio de cinco criterios principales, que hacen referencia a varios aspectos de la lógica de intervención.

EL PROCESO DE EVALUACIÓN DIPUTACIÓN DE CÓRDOBA - FAMSI

La Diputación de Córdoba inicia el proceso de evaluación cuatro años atrás, y desde entonces ha colaborado con FAMSI para la realización de evaluaciones geográficas.

FAMSI adapta la metodología a las problemáticas y necesidades de la cooperación descentralizada. Por ello se establece un proceso de eva-

luación que integre desde diferentes ópticas el trabajo realizado. En este sentido se seleccionan proyectos y zonas diferentes, así como diferentes organismos ejecutores, con el objeto de tener un panorama amplio y contrastable de las diferentes vías de cooperación desde la institución española, en este caso Diputación de Córdoba.

Los diferentes pasos de la evaluación incluyen (ver gráfico 2):

- Recopilación y estudio de información documental.
- Entrevistas personalizadas con organizaciones españolas beneficiarias de subvención y organismo donante.
- Coordinación de visitas en terreno con organizaciones locales / organizaciones españolas.
- Visita en terreno al proyecto, entrevistas con contraparte local, beneficiarios /as y otros grupos o personas de interés, acompañados siempre por el representante de la organización española y el representante de la organización local contraparte.
- Intercambio de información posterior entre las partes participantes.
- Devolución de información a las partes participantes y la sociedad en general.
- Evaluación del proceso.

A partir de 2005 Diputación de Córdoba lanza una propuesta de contratación pública para sus evaluaciones.

El proceso de trabajo de evaluación en Nicaragua ha contado con diferentes fases. En una primera fase se realizaron entrevistas con todas las ONGDs implicadas, para explicar el proceso e implicar a las diferentes asociaciones, diseñando una agenda de trabajo en terreno.

En una segunda fase, y tras la revisión documental, se realiza un viaje de evaluación en verano de 2005. Este viaje es realizado por un equipo humano de dos técnicos. Cada uno de ellos dedica su tiempo a dos de los proyectos seleccionados para la evaluación, con una estancia suficiente en el país que permita actualizar e intercambiar información con informantes claves tanto vinculados a los proyectos como a contextos más generales de la cooperación en el país.

Posteriormente se realiza un nuevo viaje de un técnico de FAMSI acompañado por el Diputado de Cooperación y dos reporteros de Canal

Sur Televisión (Programa Los Reporteros). El objetivo del viaje es revisar y completar la información técnica así como realizar la grabación de imágenes para la realización de un programa televisivo, de donde además se extrae un video para su promoción posterior.

En el terreno, se incluye la revisión de información documental, las entrevistas personalizadas con los diversos actores del proyecto, entrevistas con otras fuentes de información especialmente agencias de cooperación, reuniones de grupo, grupos focales, visita y verificación de instalaciones y acciones desarrolladas, entrevistas con autoridades locales y observación directa.

El trabajo de campo, de forma general, se estructura de la siguiente manera:

- Observación directa (auto-observación).
- Elaboración de cuestionarios para entrevistas
- Entrevistas de grupo con los /as beneficiarios /as (Autoevaluación)
- Entrevistas individualizadas con informantes claves
- Análisis documental sobre el terreno
- Estudio comparativo con proyectos similares
- Estudio comparativo con grupos no beneficiados



ESTUDIO de INDICADORES
CUANTITATIVOS/ CUALITATIVOS
(Grado de avance de objetivos,
resultados y actividades)

ESTUDIO DE CRITERIOS
DE EVALUACIÓN

ESTUDIO DE FACTORES
DE DESARROLLO

ESTUDIO DE LA DIFUSIÓN

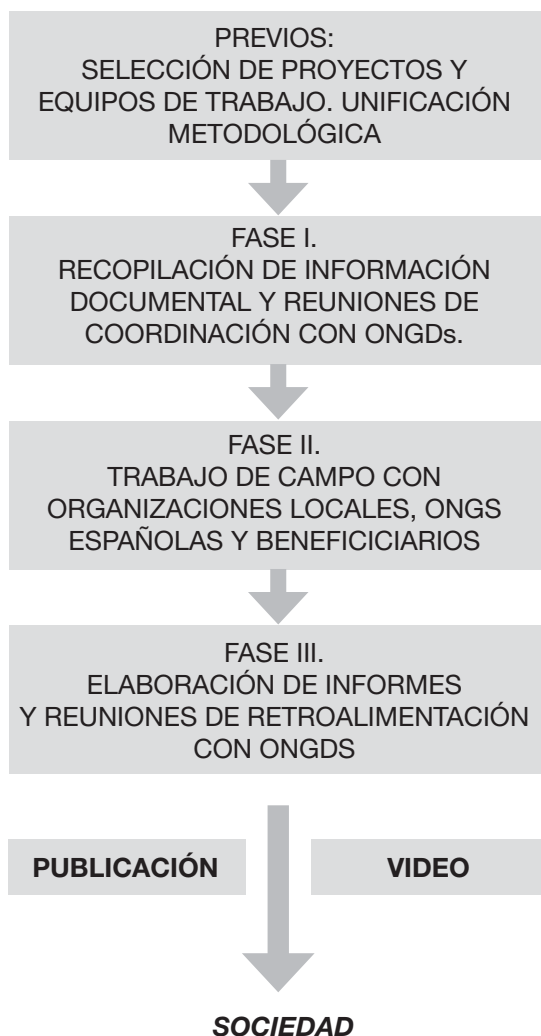


Gráfico 2: Pasos seguidos en el proceso de evaluación de proyectos por FAMSÍ.

La estructura y contenido de los informes de evaluación comprenden el estudio de una serie de criterios y factores que se consideran fundamentales para definir el estado y futuro del proyecto tal como se indicó anteriormente.

El proceso intenta ser participativo y tener un objetivo claro de aprendizaje, difusión y mejora del ciclo de cooperación (ver gráfico 3). La participación directa de la Diputación de Córdoba en el proceso de evaluación se explica desde el interés de la institución en superar el estado del

“modelo separación agente / financiador y enfoque administrativista”³ en los últimos años, y participar directamente como agente activo de cooperación.

En este sentido desde FAMSI se ha potenciado la participación directa de técnicos de ayuntamientos y diputaciones en el proceso de evaluación, lo que ha conllevado la mayor sensibilización de ciertos técnicos en cuanto a las problemáticas que el terreno genera en el devenir de un proyecto de cooperación.

La evaluación de proyectos de cooperación descentralizada (en el caso andaluz aunque extrapolable a cualquier ciudad) y por tanto los proyectos evaluados de la Diputación de Córdoba, tiene unas características propias:

- Los proyectos suelen ser canalizados a través de Ongds de desarrollo, en su mayoría, y suelen estar cofinanciados o formar parte de otros programas de mayor envergadura y temporalidad
- Las financiaciones otorgadas por el ente local o provincial no superan los 60.000 euros. Entre los grandes municipios y diputaciones la financiación media se sitúa en los 30.000 euros, mientras que los aportes de medianos y pequeños municipios se sitúa en torno a los 6000 euros.
- Excepto en algunos grandes municipios y algunas diputaciones, no existen equipos técnicos específicos con capacidad y tiempo para realizar procesos de evaluación.
- La formulación de los proyectos no sigue en muchas ocasiones los requisitos del enfoque de marco lógico. En pocos proyectos presentados se cuenta con una formulación de calidad, con una lógica vertical y horizontal adecuada y unos indicadores objetivamente verificables, así como fuentes claras y precisas de verificación. Especialmente grave es la cuestión de la línea de base, inexistente en la inmensa mayoría de proyectos. Los contextos se reducen a aspectos generalistas y resulta complicado comparar situaciones anteriores con posteriores.

³ Nos referimos a la clasificación de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en su documento “La cooperación descentralizada de los entes locales”, Ed. Dikynson, Madrid, página 46.

Estos aspectos conllevan que la evaluación se base en unos criterios propios y presenten características propias:

- La inversión en evaluación solo será asumible en el momento en que se evalúen varios proyectos en la misma zona, el mismo financiador o de varios financiadores. Al ser las subvenciones escasas en cuantía sería absurdo invertir en evaluar más que lo que cuesta el propio proyecto. Un coste de la evaluación que supere un 20% de lo invertido es ya una cifra cuestionable.
- Por lo tanto las evaluaciones tienen mayor potencialidad cuando se realizan de forma coordinada, evaluaciones en red y utilizando recursos propios de las entidades o en convenio con redes, o bien centrándose en un territorio concreto para reducir costes de traslados, estancias, etc, evaluando varios proyectos y reduciendo así el coste por proyecto.
- Muy problemática resulta la evaluación bajo criterios objetivos de consecución de resultados y objetivos, así como del impacto del proyecto. Esto sucede por la utilización, para la evaluación, de herramientas basadas en el enfoque de marco lógico que requieren de una formulación correcta, una línea de base adecuada y unos indicadores de calidad. Por tanto existen dos vías, o la reformulación de la matriz del proyecto, o la evaluación con una mayor subjetividad.
- Las evaluaciones se hacen con un fin claro, la difusión entre la sociedad cordobesa en este caso. Por tanto todos los aspectos de contexto, actualidad del país, así como explicación de los proyectos, suponen un aspecto clave, más que una evaluación técnica muy específica, difícilmente comprensible por la ciudadanía. Es decir, la evaluación y los documentos generados, deben estar al alcance y ser comprensibles por un lector no especializado en cooperación al desarrollo y, al mismo tiempo, sentar bases para que las experiencias positivas y negativas de los proyectos sean útiles.
- En este sentido, compaginar la información escrita con la visual consigue ofrecer formatos de apoyo con un alto grado de difusión. No solo para la ciudadanía cordobesa; ofrecer información de contexto sobre la cooperación en la zona ayuda a compartir lo que se hace con otras organizaciones, instituciones públicas nacionales y, en este caso, nicaragüenses.

En el año 2005 se ponen en marcha diferentes iniciativas que se proponen mejorar la calidad de la evaluación de proyectos en la cooperación internacional.

En el Grupo de Evaluación de la Agencia Española de Cooperación Internacional se integra una representación de ayuntamientos, diputaciones, gobiernos autónomos y estatal, para definir una acción coordinada en el ámbito de la evaluación al desarrollo. Este esfuerzo se plasmará en acciones formativas próximamente.

Desde el FAMSI se crea un grupo de trabajo en Evaluación dentro de la Mesa Técnica, que reúne a todos los técnicos de cooperación de las instituciones asociadas a FAMSI. Desde esta plataforma y a través de reuniones periódicas se pretende articular una propuesta común en el ámbito de la formación, la coordinación de las evaluaciones en terreno y la sensibilización y difusión. Actualmente se ha coordinado un programa de inventario y evaluación de proyectos con la Junta de Andalucía, en el marco del convenio establecido entre la Consejería de Presidencia, Federación Andaluza de Municipios y Provincias y el Fondo Andaluz de Municipios (FAMSI).

INFORMES DE EVALUACIÓN Y PUBLICACIÓN

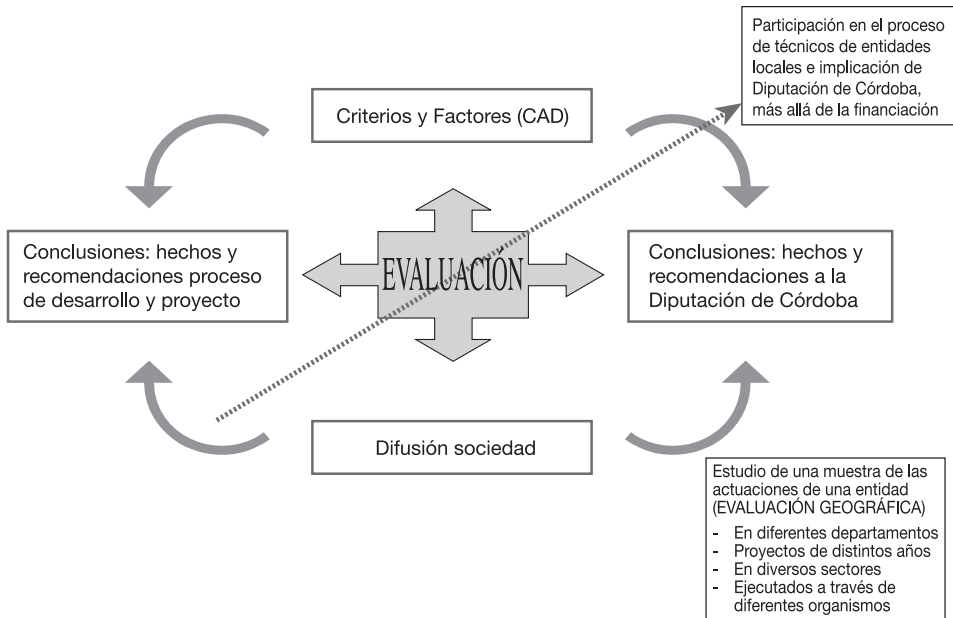


Gráfico 3: Esquema básico de Informes de evaluación.

2. CONTEXTOS

2.1. ASPECTOS GENERALES DE NICARAGUA

Aspectos geográficos y demográficos

Nicaragua es un país tropical, porque está situado entre el ecuador y trópico de cáncer, en el hemisferio Norte, precisamente entre los 11 y los 15 grados de latitud. De la misma manera, al igual que el resto de los países de América, se le ubica en el hemisferio occidental, entre los 83 grados y 88 grados de longitud, contados hacia el oeste a partir del meridiano de Greenwich. Limita al norte con Honduras, al sur con Costa Rica, al Este el mar Caribe y al Oeste el Océano Pacífico.

El territorio nicaragüense ocupa una extensión de 129.494 kilómetros cuadrados, es el país con más superficie de América Central y cuenta en su orografía con volcanes como el San Cristóbal (1745 metros), Concepción (1610 metros), ambos aún en actividad y con los volcanes Madera y Bombacho actualmente apagados. Además Nicaragua cuenta con dos grandes lagos, Lago de Nicaragua, el más grande de Centroamérica, y el Lago de Managua.

La división política de Nicaragua la forman 9 regiones, 15 departamentos y 143 municipios. La capital del Estado es Managua.

Se estima que la población nicaragüense asciende a 5.350.000 personas aproximadamente, aunque el último censo oficial que data de 1995, recogiera casi un millón menos de habitantes. Comparada con el resto de los países centroamericanos, Nicaragua sigue siendo la nación menos poblada del istmo en relación con su extensión territorial. La densidad de población, calculada dividiendo la población según el censo oficial entre los 121.000 kilómetros cuadrados del territorio, excluyendo lagos y lagunas, resulta una densidad de población de 36 habitantes por kilómetro cuadrado para Nicaragua. Aunque esta cifra aumenta ya que se incrementa año tras año en la medida que la población continúa aumentando dentro de los límites fijos del territorio. No



Gráfico 4. Mapa geográfico de Nicaragua.

Gráfico 5. Mapa político de Nicaragua.

obstante el crecimiento demográfico de Nicaragua sigue siendo el país más despoblado de América Central, seguido por Honduras, Costa Rica, Guatemala y El Salvador. La densidad de población descompuesta por regiones, resulta que la del Pacífico (compuesta por los departamentos de Rivas, Granada, Carazo, Masaya, Managua, León y Chinandega) es la más poblada, le sigue la región Central (formada por los departamentos de Nueva Segovia, Madriz, Estelí, Jinotega, Matagalpa, Boaco y Chontales, siendo la menos poblada la Costa Atlántica (que está integrada por Río San Juan y las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur (RAAN y RAAS)). En cuanto a tendencias de población, la proporción por sexo permanece más o menos constante, ya que nacen tantos varones como mujeres. En 1995 se estimó en 2,147,105 la población masculina versus 2,209,994 la femenina. En el campo hay más varones que mujeres, aunque esta relación va decreciendo a causa de la migración de los campesinos varones a la ciudad. Desde el punto de vista de la edad, Nicaragua es un país de gente joven, ya que el 45% de su población actual no ha cumplido los 15 años. Este porcentaje de niños y adolescentes son dependientes del 52% de adultos cuya edad oscila entre los 15 y 65 años, que es la población considerada como económicamente activa. Solamente un 3% de la actual población sobrepasa los 65 años.

La mayor parte de los nicaragüenses (69%) son mestizos, descendientes de indígenas y españoles; 17% de la población es de origen europeo; 9% es de origen africano y hay minoría indígena (5%) que está formada por las etnias miskito, sumo y rama.

Por departamentos la distribución de la población es la siguiente:

CUADRO 1. Poblacion por departamento, censos 1971 y 1995

	Censo 1995
LA REPUBLICA	4.357.099
DEPARTAMENTO	
NUEVA SEGOVIA	148.492
MADRIZ	107.567
ESTELI	174.894
CHINANDEGA	350.212
LEON	336.894
MANAGUA	1.093.760
MASAYA	241.354
GRANADA	155.683
CARAZO	149.407
RIVAS	140.432
BOACO	136.949
CHONTALES	144.635
JINOTEGA	257.933
MATAGALPA	383.776
ZELAYA (1)	464.968
R.A.A.N.	192.716
R.A.A.S.	272.252
RIO SAN JUAN	70.143

⁽¹⁾ El antiguo departamento de Zelaya comprende la R.A.A.N. y R.A.A.S. actualmente.

R.A.A.N : Región Autónoma Atlántico Norte.

R.A.A.S. : Región Autónoma Atlántico Sur.

Indicadores socio-económicos

Nicaragua es uno de los países más pobres del hemisferio, con un ingreso per capita bajo, indicadores socio-económicos débiles, y una enorme deuda externa.



Este país ocupa el puesto 112 dentro del índice de desarrollo humano elaborado por el PNUD en su informe de 2005. El valor que le corresponde es el 0'69, esto lo sitúa entre los países de desarrollo humano medio, superando solo, aunque en pocos puestos a dos países centroamericanos: Honduras y Guatemala.

En términos del PIB per cápita los datos de las últimas encuestas EMNV (Encuesta de medición del nivel de vida del instituto nacional de estadística y censos nicaragüense) han demostrado, aunque muy modestamente, una disminución de la incidencia de la pobreza.

La mayor pobreza se da entre la población rural y la zona geográfica donde se concentra la mayor pobreza es en la región Central del país. Dado el dinamismo de la agricultura durante la última década, es algo sorprendente que la reducción de la pobreza rural no haya sido mayor.

A partir de 2004 hay una disminución de la pobreza y la indigencia, rompiendo la tendencia que seguía durante el periodo 2001 a 2003. Aunque esta disminución solo ha contrareestado el crecimiento poblacional, por lo que el número de pobres absolutos sigue siendo similar, esta es una tendencia que se da no solo en Nicaragua sino también en América Latina. En Nicaragua, durante el periodo 1997-2002, la pobreza disminuyó a penas un punto porcentual y la indigencia dos. Las condiciones de

vida de la población a nivel general, se caracteriza por un mejoramiento progresivo, al igual que la tendencia mundial, evidencia de esto es el aumento de la esperanza de vida al nacer en los últimos años en este país.

Hay que tener en cuenta las remesas que reciben las familias nicaragüenses de sus inmigrantes, durante 2004 recibieron 0,8 millones de dólares, que en valor absoluto no es mucho si lo comparamos con países de la región como Guatemala que ha recibido 2,7 millones o El Salvador con 2,5 millones. Aunque si constituye un alto porcentaje del PIB del país, suponiendo en 2004 un 17,8% sobre el PIB, mientras que para El Salvador supone un 16,1 y para Guatemala un 10. Para Nicaragua estas remesas suponen más del doble de la Inversión extranjera directa. Según una encuesta de 2001⁴ el número de hogares receptores de remesas asciende a 148.975, lo que supone un 15,3% sobre el total de los hogares del país. No obstante, entre los países receptores, las remesas suponen una fuente de ingreso muy importante y que contribuye fuertemente a reducir la pobreza y la indigencia. Si bien el impacto de las remesas en las tasas del conjunto de los hogares del país es muy reducido.

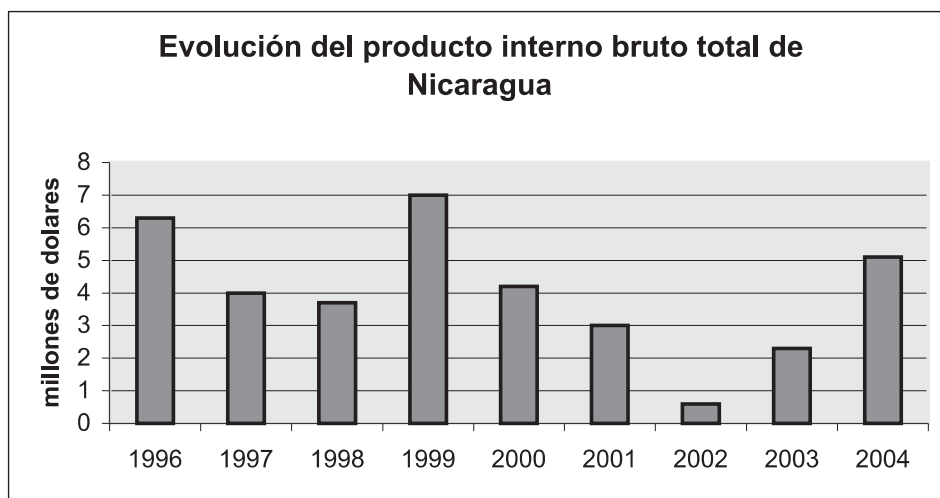


Gráfico 6: Evolución del producto interno bruto total de Nicaragua.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del cuadro 1.

Las señales de mayor actividad económica observadas durante el año 2004 se concretaron en un incremento significativo del PIB. Este resultado reafirma la resistencia de la economía frente a condiciones adversas

⁴ Fuente: Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre encuestas de hogares de Nicaragua y del BID.

y su capacidad de respuesta ante eventos más favorables. Precisamente, la presencia de factores exógenos eventuales, como el incremento de rendimientos agrícolas, fuerte gasto de inversión pública y la expansión de la demanda mundial, contribuyeron a que Nicaragua alcanzara la mayor tasa de crecimiento de Centroamérica durante el año 2004. Como observamos en la gráfica, en los últimos años se produce un incremento progresivo del PIB (el dato tan elevado de 1999 se debe a las fuertes inversiones que se hicieron en reconstrucción de viviendas e infraestructuras tras el Mitch)

Nicaragua es uno de los países más afectados por una deuda externa adquirida a finales de los años 70 a la que su población tiene que hacer frente pese a las dificultades que el país atraviese. Este es uno de los países clasificados como muy endeudados según la iniciativa HIPC, cuyas siglas en inglés significan Iniciativa para Países Altamente Endeudados, según el BM y el FMI. Para hacer frente al proceso propuesto desde ambas instituciones, el país clasificado como HIPC tiene que adoptar una serie de condiciones impuestas por estos organismos para conseguir estabilidad macroeconómica, que en la mayoría de los casos no resuelve el problema de la población del país, sino que por el contrario la agrava.

Para hacer frente a este reto, Nicaragua emprendió un proceso sin precedentes que requirió del consenso y esfuerzo de diferentes poderes e instituciones del Estado, la comunidad cooperante internacional y la sociedad civil a lo largo del año 2003 Nicaragua avanzó en la adopción de las medidas necesarias para alcanzar el Punto de Culminación de la Iniciativa, de tal forma que al finalizar ese año se habían cumplido todas las condiciones para alcanzar esa meta, a excepción de la condición relacionada con la privatización de algunas plantas de generación eléctrica.

Las condiciones que Nicaragua debió cumplir para alcanzar el Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC fueron las siguientes⁵:

- Implementación satisfactoria, por al menos un año, de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP)
- Desarrollo de un mecanismo para monitorear adecuadamente el uso del ahorro presupuestario generado por el alivio interino de deuda bajo la HIPC.
- Creación y mantenimiento de un marco macroeconómico estable apoyado por un programa con el FMI.

⁵ Extraído de Informes del Banco Central de Nicaragua

- Implementación de reformas para promover el desarrollo del capital humano y protección social:
 - Ley de Participación Educativa. (Ley publicada en marzo de 2002)
 - Ley General de Salud. (Ley publicada en mayo de 2002)
 - Introducción de un Programa de Protección Social.

- Implementación de medidas para fortalecer la gobernabilidad:
 - Ley de Servicio Civil. (Ley publicada en diciembre de 2003).
 - Modificación del sistema de compras del Estado.
 - Fortalecimiento de la Contraloría General de la República.
 - Reforma al Código Procesal Penal. (Ley publicada en diciembre de 2001).
 - Ley Orgánica del Ministerio Público. (Ley publicada en octubre de 2000).

- Diseño de plan de acción (road map) para introducir un sistema privado de pensiones financieramente sostenible.

- Privatización de ENITEL y diseño de un plan para mejorar la eficiencia del sector energético.

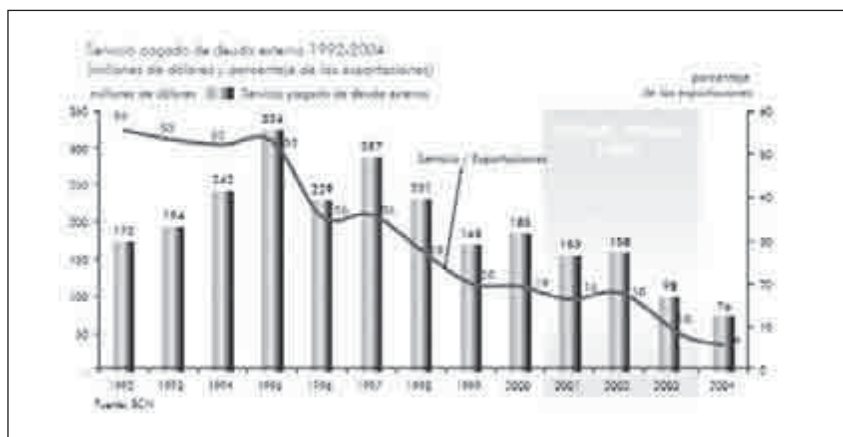


Gráfico 7: Servicio Pagado de Deuda externa 1992-2004. Fuente: Banco Central de Nicaragua.

Entre los beneficios que supone que traerá la iniciativa HIPC a Nicaragua, destacan: la sostenibilidad de la deuda externa y su servicio, la reorientación de recursos liberados del servicio de la deuda para el financiamiento de programas de reducción de pobreza y una mejora en el clima de inversión.

Variable / País	NICARAGUA	
Extensión territorial /km2/	129.494	
Población total Año 2.003 (millones)	5,3	
	% Rural	42,7
	% Urbana	57,3
Esperanza de vida al nacer (años)	69,7	
Mujeres	72,1	
Hombres	67,3	
Tasa de alfabetización de adultos (% edad 15 y superior)	76,7	
Mujeres	72,1	
Hombres	67,3	
Tasa bruta de matriculación (%) –combinada primaria, secundaria y terciaria-	69,5	
Mujeres	71	
Hombres	68	
PIB per cápita (PPA en dólares)	3.262	
Mujeres (cifras del año 2.003)	2.018	
Hombres (cifras del año 2.003)	4.512	
Valor de IDH Informe PNUD 2.005 (datos 2.003)	0,690	
Valor de IDH Informe PNUD 2.004 (datos 2.002)	0,667	
Clasificación según IDH Informe PNUD 2.005	112	
Clasificación según IDH Informe PNUD 2.004	118	
Valor del IDG (índice de desigualdad de género)	0,683	
Desigualdad de ingreso o consumo		
Año de la encuesta/ Ingreso o consumo	2.001/C	
Participación en el ingreso o consumo (%)		
	Más pobre 10%	2,2
	Más pobre 20%	5,6
	Más rico 20%	49,3
	Más rico 10%	33,8

Cuadro 2: Nicaragua, principales datos estadísticos. Fuente: Informes PNUD.

2.2. CONTEXTO HISTÓRICO

Es imposible entender la situación actual de Nicaragua sin comprender, además de conocer, la convulsa historia de este pequeño país. Una historia marcada por el sufrimiento y el dolor que acompañan a la historia de América Latina en general, y a la del continente centroamericano en particular.

Zona de influencia de las dos grandes culturas con poder en la región (Chibchas y Mayas), junto a la presencia del pueblo más antiguo de la zona (los miskitos), su posición estratégica entre el norte y el sur del gran continente americano le ha convertido en objeto de deseo de las políticas imperiales de España y de los EEUU.

En 1502 fue “descubierta” por Cristóbal Colon y hasta 1544 no fue enteramente sometida al dominio colonial español con su incorporación a la Capitanía General de Guatemala. Los españoles ocuparon alrededor de la mitad del país actual.

Su independencia data, junto al resto de la región centroamericana, de 1821, fecha en la que se integra en el Imperio Mexicano del que se separa tres años más tarde para pasar a formar parte de la Federación de Provincias Unidas del Centro de América. No es hasta 1839 que Nicaragua se constituye en estado independiente.

En esa época Nicaragua sufre las divisiones entre conservadores y liberales que caracterizan a la mayoría de territorios del continente. La oligarquía cafetalera y azucarera frente a los pequeños artesanos y propietarios partidarios del libre comercio.

Cuando en la segunda mitad del siglo XIX los esclavistas norteamericanos ven peligrar sus privilegios comienzan a explorar la posibilidad de extender su régimen hacia otras regiones. En ese contexto sucede la invasión de Nicaragua a cargo de filibusteros comandados por William Walter, “gringo” que consiguió ser proclamado presidente de Nicaragua para ser derrotado por los ejércitos aliados de América Central en 1857, un año más tarde de su invasión.

Al imperialismo emergente de EEUU en la zona se sumaban los coletazos del colonialismo europeo: en 1875 y 1895 los puertos de Nicaragua fueron ocupados militarmente por Alemania y Gran Bretaña respectivamente, que administraron sus aduanas para cobrarse deudas.

Tras el triunfo liberal en 1893, se sucedieron distintas intervenciones directas del ejército de los EEUU en su territorio. En 1926, los marines estadounidenses vuelven a intervenir de forma directa ante el peligro de que el presidente Adolfo Díaz fuera derrocado. El héroe de la resistencia a esta nueva ocupación figura desde entonces en el imaginario colectivo de los nicaragüenses como símbolo de resistencia, independencia y dignidad. Augusto C. Sandino, general de origen campesino, al frente de un ejército popular de tres mil integrantes, se opuso durante más de seis años a 12 mil infantes de marina, auxiliados por la aviación y las fuerzas de la oligarquía local. En 1933 Sandino cumplió su palabra: la de deponer las armas cuando el último marine abandonara Nicaragua. Pero la traición ya estaba preparada: los estadounidenses sustituyeron el Ejército por una Guardia Nacional y su comandante, Anastasio Somoza García, aprovechó una reunión conciliadora de Sandino con el presidente Sacasa para asesinar al líder guerrillero y, después, usurpar el poder, que ejerció despóticamente hasta ser ajusticiado por el patriota Rigoberto López Pérez en 1956.

A pesar de ello, el poder económico siguió concentrado en pocas manos. Manos que siguieron manejando los intereses oligárquicos a través de instrumentos militares y políticos. Anastasio Somoza fue el líder visible en la defensa de estas posiciones, quien fue sucedido por su hijo, el ingeniero Luis Somoza Debayle y, tras su muerte, el gobierno cayó en manos de su hermano menor, Anastasio, graduado en West Point.

Más tarde, Anastasio Somoza hijo, destruyó los movimientos campesinos, ilegalizó los partidos políticos de la oposición y los sindicatos. Con todo esto la resistencia popular no fue totalmente acallada y en la década de los 60 se fundó el Frente Sandinista de Liberación Nacional.

En 1978, el FSLN consigue ocupar los locales de la Guardia Nacional. En 1979, la ofensiva final se lanza del Norte, con el apoyo de los campesinos, de las clases obreras e industriales. El 17 de julio Somoza huyó del país y el 19 entró en Managua la Junta de Reconstrucción Nacional, constituida semanas antes en Costa Rica.

La década de los 80 será la del FSLN. Se daba así por concluido un amplio periodo de la historia nicaragüense, marcado por un apellido, So-

moza, y por más de 50.000 muertes. El nuevo gobierno nacionalizó las tierras, lanzan una impresionante campaña de alfabetización, procura el desarrollo de la salud, así como intenta la reconstrucción de una economía devastada por la guerra de liberación.

Desde el primer momento, el Frente Sandinista reafirmó su voluntad de conducir la transformación revolucionaria en un marco de participación democrática, pluralismo político, no alineamiento internacional, economía mixta, respeto a las libertades y derechos individuales. Pero eso no bastó a los EEUU. El giro neo-imperialista que cobró vigor en los EEUU tras el triunfo de Ronald Reagan produjo una agresión sin precedentes en América Latina, admitido por el propio Reagan en 1983. El hostigamiento y el sabotaje económicos fueron acompañados por la presencia en el país de miles de soldados y mercenarios financiados abiertamente por los EEUU y conocidos como los “contras”.

El Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela), inició gestiones de paz que lograron amplio apoyo diplomático y obstaculizaron una invasión estadounidense que parecía inminente.

Pese al aumento de las acciones de los “Contras” con respaldo estadounidense, para hacer caer al gobierno sandinista, Nicaragua realizó elecciones en noviembre de 1984, de las que participaron, además del FSLN, los partidos Conservador Demócrata, Liberal Independiente, Popular Social Cristiano, Comunista, Socialista y Movimiento de Acción Popular Marxista-Leninista. Se elige al sandinista Daniel Ortega para dirigir el país.

En noviembre, Reagan obtuvo la reelección y en abril de 1985 declaró el bloqueo comercial a Nicaragua y el embargo de todos sus bienes.

En 1987, un acuerdo entre los cinco presidentes centroamericanos abrieron un ámbito propio de negociación, que supuso el desmantelamiento de la contra y se acordó una tregua entre la contra y los sandinistas.

En febrero de 1990 se celebraron elecciones generales y pese a las expectativas ganó la UNO (Unión Nacional Opositora) con 55% de los votos frente a 41% de los sandinistas. Violeta Barrios de Chamorro, viuda de Pedro Joaquín Chamorro, fue elegida presidenta, sustituyendo a Daniel Ortega.

En 1996 se celebraron nuevas elecciones presidenciales en las que Arnoldo Alemán, empresario conservador, ganó las elecciones con 49%

de los votos, sin celebrar la segunda vuelta tal y como consta en la ley electoral nicaragüense. En 2003 el ex presidente Alemán fue condenado por varios delitos de corrupción.

En noviembre de 2001, el pueblo nicaragüense es convocado nuevamente a elecciones fue electo Presidente el aspirante del gobernante Partido Liberal Constitucionalista (PLC) Enrique Bolaños Geyer, quien había ocupado el cargo de Vicepresidente durante la administración de Arnoldo Alemán Lacayo.

2.3. LAS ALIANZAS POLÍTICAS EN NICARAGUA

Orlando Núñez Soto⁶

“De pensamiento es la guerra mayor que se nos hace; ganémosla a pensamiento”

José Martí

INTRODUCCIÓN

Las alianzas políticas en Nicaragua, entre liberales y sandinistas, se expresan como acuerdos parlamentarios desde el poder legislativo y como acuerdos de gestión municipal en las alcaldías municipales. Las alianzas económicas se expresan en las medidas de política económica que el presidente Bolaños estableció con los banqueros y el Fondo Monetario Internacional, alianzas a las que se suman el Partido Conservador y el APRE⁷. Los hechos que definieron los actuales alineamientos políticos se iniciaron en las últimas elecciones presidenciales y municipales.

- a) Los partidos liberal y sandinista ganaron por amplia mayoría (85%) las últimas elecciones presidenciales y municipales, estando por lo tanto obligados a trabajar conjuntamente, en el parlamento, en los concejos municipales y en los distintos poderes,
- b) El presidente Bolaños ganó la presidencia, propuesto por el Partido Liberal Constitucionalista, pero posteriormente se peleó con dicho partido, sus diputados lo abandonaron, fundó el APRE y perdió las elecciones municipales últimas, obteniendo apenas el 9,5% de los votos. El presidente Bolaños quedó reducido a los espacios del poder ejecutivo,
- c) Las leyes aprobadas últimamente por los partidos mayoritarios (liberal y sandinista), objetivamente contradicen la orientación del presidente y del gran capital nacional y transnacional, pudiendo decirse que más bien benefician a pequeños y medianos productores, pobladores y trabajadores en general (adjuntamos una síntesis de estas leyes).

⁶ Sociólogo. Director del CIPRES.

⁷ Alianza por la República.

Es así que el país se ha polarizado entre una coalición liberosandinista y otra coalición bolañista, esta última representante de la oligarquía conservadora.

Sobre la oligarquía conservadora, permítanme citar una frase del comandante de la Resistencia Nicaragüense, Israel Galeano, alias Franklin, semanas después de la derrota electoral del FSLN en 1990. “La oligarquía botó a Somoza con ayuda de ustedes los sandinistas y los botó a ustedes con ayuda de nosotros (la Contra), no ganamos ni ustedes ni nosotros, ganó la oligarquía”. El comandante Galeano se refería a la oligarquía conservadora.

Efectivamente, la revolución sandinista contra Somoza y los liberales se hizo bajo la bandera de la unidad nacional, donde estaba fundamentalmente la oligarquía conservadora vinculada al gran capital y el Frente Sandinista. A su vez, el gran capital de los grupos económicos nacionales aglutinados alrededor de los principales bancos del país, tuvo el apoyo internacional de los gobiernos socialdemócratas latinoamericanos y finalmente del presidente Carter, para poder quitar a Somoza. La victoria militar en 1979 permitió la hegemonía del FSLN, lo que permitió llevar la revolución más allá del antisomocismo. En aquella ocasión, la contradicción entre el FSLN y la oligarquía conservadora no se manifestó porque ambos estábamos juntos contra Somoza.

Un año después del triunfo de la revolución, la oligarquía conservadora rompió con el Frente Sandinista y levantó la bandera de la unidad nacional, organizándose a través de lo que se llamó la Unión Nacional Opositora, bajo el apadrinamiento de los Estados Unidos, quienes apoyaron militar y políticamente la lucha contra el sandinismo. El FSLN perdió las elecciones en 1990 y desde entonces resiste una ofensiva encarnizada por parte de los Estados Unidos, así como de la derecha más reaccionaria de nuestro país.

Completando la frase del comandante Galeano, podemos agregar que la oligarquía conservadora no solamente botó a Somoza y a Daniel Ortega, sino también a Arnoldo Alemán.

Tradicionalmente, tanto a nivel latinoamericano como a nivel nacional, el término oligarquía tiene que ver con cuatro factores: a) El poder económico, latifundiaro o bancario, detentado largamente por un grupo de familias de abolengo, que se trasmite testamentariamente desde la colonia; b) El monopolio histórico del gobierno por parte de estas familias; c) Por lo general son grupos inclinados a subordinarse a los poderes

extranjeros, coloniales ayer, imperiales hoy; d) Pero la principal característica es la hegemonía cultural sobre el resto de la población, en base a los valores más reaccionarios y dependientes de las metrópolis, lo que les permite legitimar y deslegitimar todo el quehacer público, a la usanza de los hijos legítimos e ilegítimos. Ahora bien, en términos de lucha política lo que cuenta a la hora de definir quien es quien, es la posición política que una persona o grupo tenga. Por ejemplo, cuando hablábamos de somocismo incluíamos a ciudadanos que tenían una posición somocista, independientemente que no fueran ni ricos ni generales. Pues igualmente pasa cuando hablamos de la oligarquía, hay mucha gente que piensa como la oligarquía aunque económicamente no pertenezcan a ella. Claro está que nosotros nos estamos refiriendo aquí a la oligarquía en tanto que grupo dominante, gobernante y dirigente.

La burguesía es otra cosa, así como los pequeños y medianos productores son otra cosa. La burguesía es más nacionalista y más productiva o empresarial.

En el caso de Nicaragua, la oligarquía está representada por un grupo limitado de familias de grandes fortunas, de cuyo seno han salido los presidentes, los intermediarios de las intervenciones de Estados Unidos, los banqueros, los jefes del ejército, los dueños de los principales diarios y canales de televisión, los jerarcas de la iglesia católica y los principales intelectuales; este grupo hegemoniza el pensamiento y logra que los valores más reaccionarios se introyecten en la cabeza y el alma de la gente.

En el siglo XX hay tres momentos en que la oligarquía conservadora pasó a un segundo plano, teniendo que compartir con otras fuerzas políticas, el gobierno, los negocios y la dirección del país: durante el gobierno de Zelaya, durante la dictadura somocista y durante el gobierno revolucionario del FSLN. En estos últimos quince años, desde el gobierno de doña Violeta Barrios de Chamorro, hasta el del presidente Enrique Bolaños Geyer, las viejas prácticas oligárquicas se han reavivado, en base a privilegios señoriales que cultivan la subordinación servil, racista o clasista a los “notables de buena familia” y a las viejas pautas culturales, incluyendo la pleitesía político-cultural al gobierno de los Estados Unidos.

Por otro lado, existen otras clases productoras, (representadas) integradas por pequeños, medianos y grandes productores, así como medianos empresarios, estos últimos muy dependientes del mercado mundial, lo que les ha impedido convertirse en una verdadera burguesía

nacional. En los últimos años, estos grupos económicos, estuvieron a caballo entre una dictadura que los protegía como opción económica dentro del sistema capitalista, pero que los marginaba personalmente por la competencia desleal de la familia Somoza. Posteriormente, fueron desplazados políticamente y desestimulados económicamente por la revolución sandinista. Sin embargo, lo que no logró completamente la dictadura somocista ni la revolución sandinista, ha sido logrado por la globalización neoliberal y la competencia, mucho más desleal, de las corporaciones transnacionales, con el agravante ideológico de estar subordinados a la hegemonía ideológica del neoliberalismo y de los propios Estados Unidos. Suele suceder que el sirviente, el hijo de casa, o el obrero piensan como el señor, aunque padezca dicha relación.

Durante la revolución sandinista, los pequeños y medianos productores alcanzaron mayor presencia en la vida nacional. Por esto y por lo anteriormente descrito, me atrevería a decir que la coalición libero-sandinista, expresa de alguna manera, los intereses de una burguesía nacionalista ascendente (libero-sandinista), los intereses de los medianos y pequeños productores, desobedeciendo progresiva y culturalmente la influencia de la oligarquía conservadora y del injerencismo norteamericano.

EL REACOMODAMIENTO DE LAS FUERZAS POLÍTICAS

En los últimos años asistimos a un trastocamiento interesante de la correlación de fuerzas en Nicaragua. Existen dos coaliciones o alineamientos político-ideológicos, a los que llamaremos: coalición oligárquico-imperial y coalición libero-sandinista.

- a) La coalición oligárquico-imperial está compuesta por la oligarquía conservadora - descendiente de las familias criollas de la tradición colonial, la embajada de Estados Unidos, los banqueros y el COSEP. En relación a los viejos tiempos, la oligarquía conservadora ha perdido la dirección del ejército y la policía, el apoyo de la jerarquía de la iglesia católica, teniendo que adversar a todo el resto de fuerzas del país. Tiene la presidencia, pero no cuenta con el apoyo ni siquiera de su vicepresidente. No tiene hegemonía sobre las principales organizaciones sociales, ni sobre la mayoría de los votantes. Su único apoyo son los organismos financieros internacionales y la embajada de Estados Unidos. La marcha de julio, expresa exactamente la composición de clase de esta coalición.

- b) La coalición libero-sandinista, está compuesta, hasta el día de hoy, por el FSLN y el movimiento de la Convergencia (Movimiento de Renovación Sandinista, antiguos partidos de la UNO, algunas organizaciones de la Resistencia Nicaragüense- la Contra), el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), los concejos municipales donde liberales y sandinistas tienen la mayoría de los alcaldes y concejales (90%), la jerarquía de la iglesia católica, las principales organizaciones sociales y la mayoría de los votantes en las últimas elecciones presidenciales y municipales. Su identidad política se alimenta en parte por el enfrentamiento con el hegemonismo presidencialista del presidente Bolaños y por el recrudescimiento del injerencismo norteamericano.

La estrategia de la coalición oligárquico-imperial es arrastrar y polarizar de nuevo a Nicaragua entre los demócratas y los éticos, por un lado, y los pactistas, corruptos y terroristas, por el otro lado. El líder de esta coalición es el presidente Bolaños, cuyo discurso principal es la hegemonía del capital extranjero y de las empresas transnacionales, así como la necesidad de la intervención de fuerzas extranjeras para disciplinar a las fuerzas mayoritarias, pero ilegítimas según su visión. Una característica de la dominación oligárquica es que estos grupos de buenas familias controlan el discurso público y la legitimación o reputación de las personas, quien es bueno y quien es malo.

La estrategia de la coalición libero-sandinista, menos cohesionada, más reciente, más culpabilizada, y que a pesar del apoyo mayoritario en la población no ha sabido aclarar ni usufructuar los logros de la agenda parlamentaria, se basa en la neutralidad de las fuerzas armadas, la no intervención extranjera en los asuntos internos, el apego a la Constitución, la reivindicación de la democracia representativa y la orientación nacional y popular de las leyes aprobadas recientemente.

En gran parte, toda esta situación se explica por una crisis de hegemonía por la que atraviesa la derecha en todas partes, incluyendo América Latina y Nicaragua. Estados Unidos perdió la batalla del ALCA en América del Sur y su candidato a secretario de la OEA perdió su candidatura. Por su lado, las clases económicas más vulnerables y dependientes de Latinoamérica están siendo arrasadas por las corporaciones transnacionales. A su vez, los pequeños y medianos productores, han adquirido y reclaman mayor presencia en la vida política nacional. Todo esto ha permitido el repunte de una burguesía nacionalista que representando los intereses de todos los sectores productivos, han emprendido una alianza política con la izquierda contra la oligarquía financiera, contra los

sectores más parasitarios del capital nacional, y contra el injerencismo norteamericano expresado en las medidas neoliberales.

La posición de la derecha recalcitrante (oligárquica) en esta guerra política es de desesperación porque la izquierda está ganando elecciones y hegemonía y porque la gobernabilidad capitalista se les está resbalando de las manos. En estas condiciones ya no quieren Estado, sólo gobiernos sumisos, ya no quieren partidos políticos ni movimientos sociales, sólo personalidades notables de la sociedad civil. Si están en la oposición, sólo quieren referéndum y participación ciudadana para boicotear a la izquierda. Enarbolan la democracia participativa, que es legítima y está a su vez siendo levantada por las organizaciones sociales, pero que en boca de la oligarquía se utiliza para desconocer la democracia representativa que ya no les favorece.

En el caso de Nicaragua, aquella alianza entre una burguesía nacionalista y la izquierda, parece muy remota, debido en parte al carácter oligárquico de la burguesía financiera, en parte a la debilidad estructural de la burguesía industrial o productiva, en parte a la dubitación del Frente Sandinista de defender abiertamente al capital nacional, pero sobre todo a la posición pronorteamericana que siempre ha tenido la clase política nicaragüense. En este sentido, los conservadores mantienen un injerencismo muy marcado, los liberales, a pesar de haber contado con figuras históricas antiinjercistas (Zelaya, Zeledón y Sandino), el antisandinismo surgido de la revolución los ha llevado a inclinarse por las posiciones norteamericanas.

Frente a esta situación, no parece descabellado pensar en una alianza política entre liberales y sandinistas, bajo una orientación antioligárquica y antiinjercista, partiendo de la ofensiva de la oligarquía y del imperialismo para no soportar cualquier cosa que huelga a nacionalismo.

LOS HECHOS POLÍTICOS EN LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS

1. Después de la derrota electoral de 1990, el FSLN acepta disputar el poder a través de las reglas de la democracia representativa y del mercado, a cambio de que se mantengan intactas la constitución de la república, las fuerzas armadas y las reformas a la propiedad durante la revolución y durante el período de transición.
2. A partir de entonces comienza una guerra político-ideológica donde los gringos, el diario La Prensa, la iglesia católica y todos

los partidos políticos sin excepción se lanzan contra el FSLN. Su objetivo es desmontar completamente la revolución sandinista, culpabilizar al Frente Sandinista y someterlo a un ostracismo político.

3. Desde entonces, el Frente Sandinista mide fuerzas con la derecha para elegir al presidente, diputados y alcaldes, en condiciones en que la sociedad se mantiene con una correlación de fuerzas de 60% para la derecha y 40% para la izquierda. Las elecciones comienzan a desgastar al Frente Sandinista, el costo para el FSLN de las elecciones nacionales y municipales cuesta varios millones de dólares, la elección para cargos internos y nacionales erosiona la unidad sandinista, los Estados Unidos mantienen el veto contra una posible victoria sandinista.
4. En todo este tiempo la política social de la revolución es prácticamente desmantelada, las masas son desmovilizadas, se mantiene neutral, sin embargo, el ejército, la policía, se mantiene la Constitución; la militancia intermedia y a base del FSLN se ha empobrecido y está sometida al infierno del mercado.
5. En estas condiciones el Frente Sandinista y sus organizaciones sociales comienzan una agresiva política de alianzas, en primer lugar con los excombatientes de la Resistencia Nicaragüense (ex-Contras), en segundo lugar con algunos partidos de la antigua Unión Nacional Opositora (UNO) con los cuales forma el movimiento de la Convergencia (entre ellos el Movimiento de Renovación Sandinista), en tercer lugar con el Partido Liberal, en cuarto lugar, y en cierto momento, incluso con el presidente Enrique Bolaños, en quinto lugar con la iglesia católica.
6. La alianza con las organizaciones de la contrarrevolución permite avanzar en la despolarización campesina, habida cuenta de que el FSLN pierde periódicamente las elecciones en las municipalidades rurales. La alianza con el partido liberal le permite recuperar los espacios político-institucionales a que le daban derecho los votos obtenidos en las últimas elecciones, pero que por la división interna (FSLN-MRS) había perdido. La alianza con el presidente Enrique Bolaños (los dos primeros años de su gobierno) le permitió desaforar, juzgar y encarcelar por corrupción al expresidente Arnoldo Alemán, descabezando así el liderazgo del Partido Liberal. La alianza con la Convergencia le permite obtener una rotunda victoria municipal, lo que contribuye a despolarizar la relación

entre las dos grandes fuerzas electorales (liberales y sandinistas) a través del trabajo conjunto de los Concejos Municipales. El trabajo de distensión y reconciliación con la iglesia católica le permite bajar el antisandinismo en el campo y en la ciudad, habida cuenta de la gran influencia que tiene la iglesia católica en la población nicaragüense.

7. A partir de un cierto momento, el gobierno de los Estados Unidos envía una misión de alto nivel y ordena al presidente Enrique Bolaños y al Partido Liberal que rompa todo lazo con el Frente Sandinista, sugiriendo además aprobar una ley por medio de la cual ningún sandinista que haya trabajado en la seguridad del Estado pueda ocupar puestos en el poder judicial y resto de poderes, lo que dejaba por fuera prácticamente a todos los jueces y profesionales sandinistas del derecho.
8. El trabajo conjunto de los liberales y sandinistas al interior del Parlamento, por un lado, y el conflicto entre el presidente Enrique Bolaños y el Partido Liberal, a propósito de la traición del primero con respecto al segundo, le permite al Frente Sandinista mantener los acuerdos políticos con el Partido Liberal y comenzar a revertir las leyes neoliberales que estaban siendo aprobadas por el presidente Bolaños.
9. Toda esta política de alianzas entre liberales y sandinistas, ha acomodado las fuerzas políticas en el escenario nacional, conformándose las dos coaliciones señaladas. Con la debilidad de que las bases liberales y sandinistas, a pesar de que son mayoría en la población, no han asimilado el potencial de esta alianza, ya que la ideología de la oligarquía conservadora ha impuesto la versión del pacto entre dos caudillos, avergonzándolos y culpabilizándolos a través de la estigmatización y la descalificación cotidiana.
10. Este reacomodamiento de fuerzas ha disminuido el antisandinismo y ha aumentado el aislamiento del presidente Bolaños y compañía, habiendo permitido al FSLN recuperar espacios políticos en la sociedad. Cosa que podría potenciarse si el Frente y resto de fuerzas al interior de la coalición deciden llevar la alianza más allá de la coyuntura.

LAS CRÍTICAS AL FSLN

A partir de un cierto momento, los voceros de la coalición oligárquico-imperial, así como varios compañeros sandinistas, algunos de los cuales militan semiorgánicamente al interior del Frente Sandinista, han arreciado sus críticas contra la dirigencia del Frente Sandinista, acusándola de mantener una alianza inadmisibile con el líder del Partido Liberal, el expresidente Arnoldo Alemán. En gran parte de los compañeros sandinistas y en gran parte de sus críticas, el discurso no se diferencia en nada del discurso de la derecha y del gobierno norteamericano, lo que no desmerece la crítica, pero amerita dilucidar el debate entre nosotros.

1. En primer lugar se acusa a quienes participan destacadamente en el Frente Sandinista de piñateros, corruptos y terroristas. El juicio encubre un doble rasero para medir los señalamientos, pues los críticos aparecen como gente limpia, ética y democrática.
2. Concretamente, la principal crítica que se hace es la alianza con un corrupto comprobado, como es el expresidente Arnoldo Alemán. En este caso, lo que yo quiero afirmar es que la alianza se hace con una fuerza política, a pesar de las faltas morales de sus líderes. Si tuviera que mantenerse el criterio moral en las alianzas, no habría en toda la derecha con quien hacer alianzas, pues sus líderes están suficientemente manchados de corrupción en todos los niveles. El presidente Bolaños mismo, está acusado de corrupción. Mientras fue el vicepresidente en el gobierno del expresidente Arnoldo Alemán, estuvo encargado nada más y nada menos que de la comisión de transparencia, gobierno que le pagaba doble sueldo a la mayoría de los actuales funcionarios, incluyendo al mismo Bolaños. Últimamente se ha levantado el discurso del Diálogo Nacional, donde se demanda que participe todo mundo. Yo me pregunto: si realmente existe buena intención para el diálogo nacional, el cual me parece sumamente necesario, ¿cómo van a hacer nuestros compañeros con todos los dirigentes de la coalición libero-sandinista, a quienes hoy excluyen y satanizan, cuando se encuentren con ellos para construir un proyecto de unidad nacional?
3. Otra crítica que se hace es que el Frente Sandinista y el Partido Liberal se han repartido los cargos de los poderes del Estado. Lo que yo afirmo es que se nos obligó a disputar el poder a través de la participación en las elecciones (democracia representativa), diciéndonos que ocuparíamos cargos públicos, dependiendo del

número de votos obtenidos en la contienda electoral. Y como el FSLN ha obtenido más de un 40% de los votos, parece lógico que le correspondan al menos un cuarenta por ciento de los cargos. ¿Cómo ganar espacios en el gobierno sin ocupar cargos en el mismo? Sería como ganar la presidencia y tener que cederla a alguien que no sea del partido que ganó las elecciones. Aquí también aparece el doble rasero moral, pues los funcionarios del presidente Bolaños, incluyéndolo a él mismo, son del partido Alianza por la República (APRE); la prueba más vergonzosa es la renuncia pública del ministro De Franco por no aceptar entregar el 10% de su salario y el apadrinamiento departamental al partido APRE.

4. Se critica además que lo único que le interesa al Frente Sandinista son los intereses del partido. Lo que yo afirmo es que independientemente de que sea así, desde que se inventaron los partidos políticos y las reglas de la democracia burguesa, los mismos se definen como organizaciones para fortalecerse y fortalecer su influencia política en el Estado. Una cosa es avanzar en la democracia participativa y otra cosa es desconocer la democracia representativa, sólo porque la coalición oligárquico-empresarial quedó en minoría absoluta, tildando ahora de borregos y menzagos (sirvientes o gente sin apellido) a los electores de estos dos partidos políticos.
5. Se critica que la alianza entre liberales y sandinistas ha partidizado a las instituciones estatales, pues ambos partidos sólo nombran a personas identificadas con las posiciones del partido, negándose a nombrar a personas neutras. Lo que yo afirmo es que en Nicaragua todas las personas que participan en política están alineadas con una u otra posición política, no se si habrá países donde esto sea diferente. Todos los funcionarios gubernamentales son del APRE y aparecen como antipactistas, pactando para ello con los banqueros, el COSEP, el diario La Prensa y la embajada de Estados Unidos. Yo pienso que es más democrático que 90 diputados decidan un nombramiento a que lo decida una sola persona, por muy honorable que sea quien lo hace.
6. Se critica que la alianza entre liberales y sandinistas no permite gobernar al presidente Bolaños. Lo que yo afirmo es que el presidente Bolaños ha podido enviar tropas a Irak para apoyar la invasión norteamericana. Ha podido cumplir con las exigencias del Fondo Monetario Internacional, sumiendo en la pobreza a la mayoría de los nicaragüenses. Ha permitido que las corporacio-

nes transnacionales arrasen con el patrimonio público del país. Ha nombrado como ministro, director o diplomático, a cuanto somocista corrupto ha encontrado en el camino. Ha condenado a Cuba en los foros internacionales siguiendo las directrices del departamento de Estado norteamericano. Pero de todo esto y más, la mayoría de los críticos no dicen nada.

7. Se critica que algunos líderes del Frente Sandinista se han acomodado económicamente, cosa que es cierto, igual que se han acomodado económicamente algunos líderes sandinistas que critican al Frente Sandinista, igual que se ha acomodado económicamente el que ha podido, lo que no exime a ninguno, si acaso esto es un pecado para un partido que aceptó convivir con el mercado de un acomodamiento ideológico. Sería bueno que discutiéramos cual es el límite material para ser considerado ético y cuál debe ser la remuneración individual de un militante sandinista dentro de una sociedad donde reina el capitalismo salvaje. Lo que yo afirmo es que independientemente de la valoración moral que tengamos de nosotros mismos, una discusión sobre la política de alianzas debe analizarse bajo los criterios de los objetivos de dicha política y de las posiciones políticas que se enarbolan: el fortalecimiento del partido y su influencia en el Estado para lograr los objetivos de su programa y con ello la orientación de la sociedad. En este sentido, creo que uno de los indicadores que tenemos a la mano son las leyes aprobadas en el parlamento a fines de 2004 gracias a la política de alianzas. Creo asimismo que no podemos reducir la ética a un discurso de descalificación de nuestros adversarios políticos, la ética es ejemplaridad viviente o es pura politiquería.
8. Se critica que no existe democracia interna al interior del Frente Sandinista. Al respecto yo afirmo que el Frente Sandinista es un partido con la vocación democrática más manifiesta en Nicaragua, independientemente de todo lo autoritario, sectario y verticalista que podamos seguir siendo; baste señalar que inaugura en Nicaragua, después de haber derrotado a la dictadura somocista (la cual añoran muchos de los funcionarios del presidente Bolaños) el traspaso pacífico de gobierno al entregar el poder después de haber perdido las elecciones en 1990; baste decir que ofreció a los líderes locales de la Convergencia la mitad de los candidatos para alcaldes, vicealcaldes y concejales en la últimas elecciones, por lo que ahora la Convergencia comparte autoridades en todas las alcaldías ganadas por el FSLN y la Convergencia; baste decir que hoy por hoy la mayoría de las autoridades internas y públicas del

FSLN son de extracción popular y pertenecientes a las organizaciones sociales, como no lo fue nunca en la historia del FSLN. Asimismo, afirmo que las críticas desde afuera y sin la autoridad del trabajo político al interior del partido, se revelan inútiles. En cuanto a las expulsiones, yo hubiera preferido dar la batalla ideológica, pero considero que es más democrático que el congreso del FSLN le imponga una decisión a Herty Lewites a que Herty Lewites le imponga una decisión al Congreso del Frente Sandinista.

9. Se dice que el Frente Sandinista y el PLC, no representan a nadie y que en nada se diferencia el uno del otro. Sin embargo en las últimas elecciones (presidenciales y municipales) estos dos partidos tuvieron más del 85% de los votos. Yo afirmo que las leyes aprobadas recientemente por el parlamento, gracias a la alianza libero-sandinista, han sido vetadas, censuradas y cuestionadas por la embajada de los Estados Unidos, el diario La Prensa, la oligarquía conservadora, la empresa privada (el COSEP) y los banqueros, fundamentalmente porque afectan los intereses de todos estos grupos. La mayoría de estas leyes han sido propuestas por el Frente Sandinista y discutidas con el PLC, porque precisamente en dicha coalición, como en toda coalición, una de las fuerzas tienen posiciones más progresistas que la otra. No es contradictorio con el hecho de que en la dirigencia sandinista y en la propia base, existan compañeros con posiciones personales muy cercanas a la oligarquía conservadora, ya no digamos en el partido liberal. Recuerdo de nuevo la frase de Marx, “la ideología dominante en una sociedad, es la ideología de la clase dominante”, por ello es que es necesario un análisis de clases a partir de un análisis de la lucha de clases en sus expresiones ideológicas, incluyendo las leyes y medidas de política económica.
10. Se dice que el único contenido de la coalición libero-sandinista son las aspiraciones personales de los participantes y nos proponen que apoyemos al reciente movimiento de Herty Lewites para poder democratizar al Frente Sandinista. Sin embargo, meses después de haber comenzado este movimiento, aparece Herty Lewites conformando una alianza “antipacto” con el presidente del Partido Conservador y con el banquero Eduardo Montealegre –candidato presidencial del gobierno norteamericano–, símbolos de la oligarquía conservadora. Además, aparece Herty Lewites declarando, junto al resto de líderes del movimiento, que el TLC, las privatizaciones que hoy por hoy está impidiendo el parlamento (Hidrogesa), o la intervención extranjera demandada por el presi-

dente Bolaños, son cosas secundarias, que lo más importante es luchar contra el pacto. Su lema parece ser: pactemos, para luchar contra el pacto.

11. Se dice que si el Frente Sandinista establece alianzas con el partido de derecha PLC, ¿por qué no debería hacerlo Herty Lewites? La respuesta es que desde la perspectiva del FSLN, la alianza con los liberales se hace para fortalecer al FSLN, como se ha demostrado hasta ahora, sin embargo, la alianza de Herty Lewites con el bloque oligárquico-imperial se hace para aplastar al FSLN. La alianza con los liberales no se hace para defender a los líderes liberales, sino para fortalecer las posiciones comunes contra la coalición oligárquico-imperial.

12. Se dice que no se puede hablar de coalición antioligárquica, porque todos los que tienen poder (incluyendo a liberales y sandinistas) son oligárquicos, ya que oligarquía es el poder de unos pocos. Yo les recuerdo que no es tan simple: ni la monarquía es simplemente el poder de uno, ni la oligarquía es simplemente el poder de varios. El concepto de oligarquía para la cultura política latinoamericana, insisto, se refiere al grupo específico de familias (con nombre y apellido) que secularmente detentan las mayores fortunas de un país, herederos de la élite criolla colonial, quienes desde entonces gobiernan el país (piénsese para el caso de Nicaragua en la familia Chamorro, de cuyo seno salió el primer presidente después de la independencia y la última presidenta a finales del siglo XX). Por otro lado, la característica principal de la oligarquía, como de cualquier otra clase, es su posición política en relación a un sistema determinado, en este caso la instauración de una jerarquía social basada en los valores más reaccionarios (raza, apellido, hábitos de patrón hacendado, normas familiares patriarcales, patrimonio de abolengo, costumbres identificadas con la cultura colonial de la metrópolis española o norteamericana, pleitesía señorial en todas las escalas de la vida cotidiana). Efectivamente, el concepto de oligarquía remite a una ideología y a una concepción del mundo, ahora introyectada en los valores de gran parte del pueblo latinoamericano, razón por la cual votan por los señores, por los blancos y por los ricos educados y de buena conducta, como don Enrique Bolaños o Eduardo Montealegre, por considerarlos superiores a pesar de gobernar en contra del pueblo. Yo más bien pienso que en la coalición libero-sandinista están más representados los intereses de la burguesía chapiolla, de los pequeños y medianos productores, así como de gran parte

de los trabajadores, más que de otros grupos oligárquicos. Al menos, la oligarquía conservadora y la embajada estadounidense no los considera de su familia política, más bien se avergüenzan de ellos y no los considera legítimos para gobernarnos, mientras no acepten el reconocimiento y superioridad de su visión de nación. En una comparecencia reciente y en ocasión de los nombramientos parlamentarios para intendente, el presidente dijo que cómo es posible nombrar a alguien desconocido (léase: quien no tiene apellido conocido).

13. Se dice que al apoyar el pacto libero-sandinista, nosotros estamos identificándonos con los liberales. La verdad es que en una alianza de dos partidos, ambos mantienen su autonomía, y hasta su negativa percepción del otro. Pero en todos los países del mundo las bancadas parlamentarias se ponen de acuerdo sobre cosas comunes, sin que ninguno esté obligado a identificarse con el otro, más bien se hace a pesar del otro. Y esto pasa con el resto de aliados de la coalición. En las filas de la Convergencia, por ejemplo, existen personas de la Contrarrevolución que bombardearon puentes durante la revolución sandinista, y nos cuentan que estuvieron emplanillados en la CIA, sin embargo, nadie pensaría que nosotros los sandinistas estamos avalando ese historial, el mismo historial que ellos mismos ahora censuran.
14. Finalmente, quisiera afirmar que la polarización que existe en Nicaragua es lo más parecido a una guerra política, y que las cuestiones éticas o de la democracia interna del FSLN, no pueden excluir el análisis de las posiciones políticas, el asunto de las alianzas políticas, o las reglas del juego de la confrontación principal que existe entre las dos coaliciones. La premisa de esta guerra, es que el imperialismo norteamericano ha decidido aplastar a todo lo que huelga a sandinismo o a nacionalismo en Nicaragua, como lo hace con todo lo que huele a izquierda en América Latina.
15. No quisiera hablar de las posiciones de otros connotados líderes sandinistas del movimiento de Herty, quienes afirman que ya no debe hablarse de anti-imperialismo, que condenaron a Cuba cuando fueron parlamentarios centroamericanos por el FSLN, que tienen la misma posición frente a Chávez y a la revolución venezolana, que la que tiene la oposición oligárquica venezolana y el gobierno de Estados Unidos.

Compañeros sandinistas, me preocupa que no tomemos en cuenta las posiciones políticas a la hora de analizar los acontecimientos actuales. Me preocupa que destacados compañeros de primera línea en la

revolución sandinista (como los compañeros que forman el Movimiento de Unidad Nacional -MUN), que comenzaron criticando las limitaciones y debilidades del Frente Sandinista, en cosas incluso que mucha gente al interior del propio Frente compartimos, terminaron haciendo bloque con el partido de la Alianza por la República (APRE), en contra del FSLN, compartiendo posiciones totalmente reaccionarias desde cualquier punto de vista. Me preocupa que mientras la polarización y la guerra política contra el FSLN avanza, los sandinistas pensemos que nos podemos quedar como francotiradores políticos, en base a los reparos que tenemos contra el Frente Sandinista o contra sus dirigentes o contra nosotros mismos.

Espero que sigamos el debate, sin resentirnos, ni envenenarnos el alma. Ya sabíamos que aceptar las cláusulas del Protocolo de Transición en 1990 (disputa del poder a través de las elecciones y acceso a los ingresos o excedentes a través del mercado) significaba navegar en aguas desconocidas para un partido de izquierda. No creo que ustedes piensen que sería mejor que el FSLN rompa y se separe de todas las organizaciones con las cuales nos relacionamos, a fin de mantenernos puros y enfrentar solos toda la ofensiva intervencionista que hoy por hoy está siendo rechazada por toda la coalición libero-sandinista, incluyendo al partido liberal y a la jerarquía de la iglesia católica. Si tal ruptura se lleva a cabo, no debiera ser porque nosotros la precipitemos. Más bien deberíamos pensar en desencadenar el debate, junto con los liberales, con el fin de disminuir la polarización antisandinista, aprovechándola y convirtiéndola en una jornada ideológica popular para potenciar el movimiento social, puesto que la mayoría de los liberales y los sandinistas son gente del pueblo.

Finalmente, quiero decirles que siempre supe de las limitaciones y contradicciones de la democracia representativa y de los partidos políticos, por ello es que como izquierda nos opusimos más de un siglo contra ella, luchando asimismo por una democracia directa o participativa. Pero una cosa es querer superar la democracia burguesa dialécticamente, es decir, incorporando lo mejor de ella (como lo planteó Marx), y otra cosa es escoger a los partidos más reaccionarios e injerencistas cuando todavía los partidos o los movimientos políticos existen. Lo mismo diría del capital nacional. Una cosa es luchar contra el sistema capitalista y otra cosa es priorizar a las corporaciones transnacionales y a los monopolios frente a los productores nacionales o frente a la burguesía (empresarios y productores nacionalistas y proteccionistas de nuestros mercados internos).

2.4. EL CARÁCTER POPULAR DE LAS REFORMAS LEGISLATIVAS

Orlando Núñez Soto

En el último trimestre del año 2004, fueron aprobadas una serie de leyes que han generado una algarabía en los medios de comunicación. La discusión se ha centrado más en la forma que en el contenido de dichas leyes. Quisiéramos por tanto entregar a la población un resumen del contenido de las mismas, sobre todo por el carácter popular que en mi opinión las mismas tienen. Por supuesto que una cosa es el papel y otra la voluntad, capacidad de ejecución y posibilidades de que se implementen a favor de los sectores más desfavorecidos de la sociedad nicaragüense. Por motivos didácticos las clasificaremos de acuerdo al sector social beneficiado, en este caso, los pequeños propietarios del campo y la ciudad, los trabajadores en general, los consumidores, así como las municipalidades.

PEQUEÑOS PROPIETARIOS DEL CAMPO Y LA CIUDAD

Ley general de cooperativas

- a) Esta ley favorece a las cooperativas a través de la exención de una serie de impuestos, entre ellos, impuesto de bienes inmuebles, impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, impuestos municipales, derecho arancelario a la importación, impuesto selectivo del consumo, timbres fiscales y papel sellado. Esta ley favorece a centenares de miles de personas. Hasta ahora, solamente las empresas de zonas francas ha gozado de una política de exención tan amplia.
- b) Establece la obligatoriedad de la educación cooperativa en los programas académicos de primaria y secundaria, así como la conformación de cooperativas escolares. Hasta ahora, la cultura cooperativa en Nicaragua ha sido completamente despreciada y desestimulada, a diferencia de otros países como Costa Rica, donde el fomento cooperativo es una de las prioridades del gobierno.

- c) Participación de los cooperativistas en el Consejo Nacional de Cooperativas, así como en el Instituto de Fomento Cooperativo, órganos establecidos para favorecer la gestión directa de los asociados en cooperativas.
- d) Esta ley tiene cobertura para el campo y la ciudad, y a la cual pueden acceder todos los tipos de cooperativas existentes y las que se formen en adelante.

Ley de Catastro

- a) Esta ley crea el catastro municipal, como una dependencia de las alcaldías municipales, favoreciendo a centenares de miles de propietarios.
- b) Su objetivo es facilitar el registro, el catastro y la titulación de los pequeños propietarios del campo y de la ciudad, que tienen en posesión precaria sus bienes inmuebles, ya que es más expedito realizar sus gestiones en el municipio que a nivel central.

Ley creadora del Instituto Nicaragüense de la Propiedad Urbana y Rural

- a) El objetivo de esta ley es resolver el problema de la propiedad en cinco años, particularmente la titulación de los campesinos, cooperativas, empresas de trabajadores, pobladores en general, confiscados, propietarios en litigio, pretendiendo beneficiar a más de 100.000 campesinos y dueños de lotes urbanos.
- b) Esta ley no deroga las leyes existentes sobre la propiedad, sino que se atiene a ellas para ejecutar su mandato.
- c) Esta ley traslada todas las funciones e instituciones que giran alrededor de la propiedad, del ámbito del poder ejecutivo a un instituto autónomo que le rinde cuentas a la Asamblea Nacional. Recordemos que en los gobiernos anteriores, el ejecutivo y sus dependencias sólo han beneficiado a los antiguos y nuevos terratenientes.

TRABAJADORES EN GENERAL

Ley de derechos laborales adquiridos

- a) Esta ley garantiza que los derechos laborales que establece la Constitución Política, el Código del Trabajo, los reglamentos y decretos ministeriales, los convenios colectivos, los acuerdos individuales y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sean irrenunciables.
- b) Esta ley establece sanciones para los funcionarios o empleados públicos que violenten o impidan su aplicación, facultando a los sindicatos o federaciones solicitar la destitución del funcionario o empleado público.
- c) Su objetivo es proteger a los más de 700.000 trabajadores del campo y la ciudad frente a futuros tratados comerciales con cualquier país del mundo.

Ley de reforma a la ley del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social

- a) El objetivo de esta ley es evitar que los fondos del INSS sean saqueados o privatizados, beneficiando principalmente a los 320.000 asegurados y a los 60.000 pensionados, a quienes se les permite trabajar sin perder su pensión, recuperar la pérdida cambiaria de sus pensiones, obtener los mismos derechos de salud que los trabajadores activos
- b) Garantiza a los trabajadores afiliados, empleadores y pensionados, su participación en el Consejo Directivo, junto al delegado del poder ejecutivo.
- c) Esta ley establece un marco jurídico a las empresas provisionales, permitiendo además el establecimiento de nuevos proveedores, tales como cooperativas o mutuales.

Ley que regula la contratación de los servicios profesionales y técnicos nicaragüenses, en los programas y proyectos del sector público, que se financian con fondos provenientes de gobiernos y organismos internacionales.

- a) Esta ley establece la preferencia para contratar profesionales y técnicos nacionales, sobre los extranjeros, asegurando al menos un 90% de nicaragüenses.

- b) El procedimiento de contratación se hará a través de un comité de licitación pública.

Ley de carrera judicial

- a) El objetivo de esta ley es la profesionalización e independencia de los funcionarios del poder judicial.
- b) La ley beneficia a 2, 666 empleados del poder judicial, a través de reglas del juego que le permiten un marco preciso de relaciones laborales.

Ley de reforma a la ley de identificación ciudadana (migrantes)

- a) Esta ley favorece a más de 600.000 nicaragüenses residentes en el exterior y que no poseen cédula de identidad, para que puedan utilizar otros documentos como identificación.
- b) Permite a los nicaragüenses en el exterior realizar trámites de cedula en los consulados.

Ley general de presupuesto 2005

- a) Lo más relevante es el aumento de 60% para los médicos y el 30% para el resto del personal de salud, así como el aumento en C\$ 700 córdobas para los maestros.
- b) Se calcula que más de 50.000 trabajadores de salud y educación serán favorecidos por estas leyes.

CONSUMIDORES

Ley de promoción y ordenamiento de las tarjetas de crédito

- a) Proteger a los tarjeta-habientes, regulando intereses antojadizos, usureros o no pactados, eliminando el cobro enmascarado de intereses.
- b) Eliminar los cobros excesivos y los contratos ilegibles.

Ley de Superintendencia de Servicios Públicos

- a) Esta ley fusiona las entidades de INAA, INE, TELCOR, estará a cargo de una superintendencia y de intendencias para cada una de las entidades, saliendo del ámbito del poder ejecutivo.
- b) La ley prevé abrir oficinas en las cabeceras departamentales para facilitar el servicio a los 425,000 usuarios de agua, los 570.000 usuarios de energía, y los 250.000 usuarios de los servicios de telefonía fija, así como los de telefonía móvil

MUNICIPALIDADES

Ley de reforma el art. 5 de la ley 466, de transferencias presupuestarias a los municipios de Nicaragua

- a) Se crea una partida en el Presupuesto General de la República denominada transferencia municipal, cuyos recursos se calculan en el 6% de los ingresos tributarios para el año 2005 y 2006, aumentando cada año hasta llegar al 10% en el año 2010.
- b) Su objetivo es compensar los ingresos municipales con las necesidades del gasto; la mayoría de los cuales recaudan menos de C\$100 per cápita.

2.5. EL PAPEL DEL PATIO EN LA VIVIENDA NICARAGÜENSE. POSIBILIDADES DE FUTURO DE UN ESPACIO VERDE ESENCIAL PARA LA VIDA URBANA

Alberto González y Antonio Gómez Sal⁸

INTRODUCCIÓN

A partir de la década de los ochenta, la población nicaragüense urbana ha superado en número a la población rural, situándose actualmente en torno al 60% de la población total del país⁹. El desplazamiento de la población desde áreas rurales (que siempre presenta mayores niveles de pobreza) hacia las ciudades es un patrón común a la mayoría de países y especialmente acusado en los países en desarrollo. La llegada de efectivos muy numerosos de población a las ciudades de forma no planificada, genera múltiples problemas de índole social, ambiental y sanitaria.

Los nuevos asentamientos, situados en la periferia de las ciudades, suelen ser ilegales, lo que agrava sus carencias en cuanto a provisión de servicios básicos por parte de las autoridades. Falta de agua potable y electricidad, inseguridad, insalubridad y hacinamiento, son algunas de las características de estos enclaves, construidos con alto grado de improvisación. En el caso de Nicaragua, existió un primer intento de ordenación urbana durante los años ochenta por parte del gobierno sandinista a través del reparto de títulos de propiedad de lotes urbanos. Se concibió la vivienda como un derecho de todo nicaragüense, intentando eliminar cualquier tentativa de especulación con la misma. Se estima que durante este periodo pudieron beneficiarse de esta nueva situación en torno a 200.000 familias, mediante la aplicación de leyes como la Ley de Intervención de Repartos Ilegales y la Ley de Expropiación de Tierras Urbanas Baldías¹⁰.

⁸ Departamento de Ecología. Universidad de Alcalá.

⁹ Estimaciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE. Durante el periodo 2000-2004, los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) muestran una tasa de crecimiento poblacional sostenida en las principales ciudades nicaragüenses: Managua (3%), Granada (2,6%) y León (2,4%).

¹⁰ Vigil, M.E. (1995): La propiedad urbana y las leyes 85 y 86. Revista Envío n° 165, noviembre de 1995.

Pese a los mencionados intentos de ordenación de estos nuevos espacios en los años ochenta, el panorama actual repite los problemas urbanos presentes en la mayor parte de las ciudades centroamericanas. Los asentamientos ilegales han seguido proliferando y en el caso de los ya legalizados se mantienen con frecuencia graves carencias de atención y servicios. En el caso de las ciudades históricas nicaragüenses, principalmente León y Granada, los nuevos repartos han recibido también críticas por los cambios estilísticos que provocan¹¹ y por presentar una ruptura con el modelo habitual de urbanismo (el habitual también en los barrios que se fueron agregando al núcleo urbano original), basado en manzanas regulares en torno a un elemento central, la plaza-parque en la que se ubicaba la iglesia y los edificios más representativos del municipio o del barrio (modelo de León, Figura 1).

Los materiales de construcción de las nuevas viviendas se diferencian asimismo de los usados en la construcción tradicional, basada en técnicas de adobe y taquezal¹². Los nuevos materiales en el mejor de los casos son cemento y ladrillo, pero abunda igualmente viviendas o dependencias construidas con simples tablas de madera, chapas metálicas o materiales plásticos, con fuerte efecto de provisionalidad. Las cubiertas de teja se sustituyen también por techos de zinc. Se trata de viviendas realizadas con materiales baratos, poco adaptados a las condiciones climatológicas de la zona y muy vulnerables frente a posibles eventos catastróficos.

EL PATIO COMO ELEMENTO COMÚN EN LA VIVIENDA TRADICIONAL DE NICARAGUA

Con independencia de la modalidad constructiva y la calidad de los materiales, las viviendas de Nicaragua presentan características comunes: raramente se superan las dos alturas y cuentan con una zona abierta o patio, en la que se cultivan vegetales con distintos fines. Puede encontrarse en el centro de la vivienda (vivienda de estilo colonial), en la fachada delantera (construcciones modernas) o en la trasera (construcciones populares). El patio es un elemento esencial de la casa y contribuye a la habitabilidad de la misma. En él se realizan diversas actividades cotidianas (lavado de ropa, cocinado, etc.) y sirve como lugar de espar-

¹¹ Buitrago, E. (1998): Breves apuntes históricos sobre la ciudad de León. Editorial Universitaria, UNAN-León.

¹² Buitrago, E. (1987): La vivienda y la ciudad en Nicaragua. Boletín Nicaragüense de Bibliografía y Documentación, 95-115.

cimiento para sus habitantes. Varios trabajos enfatizan estas funciones beneficiosas de los patios para la infancia¹³ y para el bienestar en general de sus usuarios¹⁴.



Figura 1. Localización del casco histórico colonial y el área indígena (Sutiaba) en la ciudad de León. Las manzanas no sombreadas se corresponden con los nuevos asentamientos (repartos), que como se comprueba, difieren en tamaño y regularidad con respecto de las zonas históricas.

La vivienda tradicional, ya sea de influencia indígena hispana (de raíz romana y árabe), otorgaba un papel primordial al patio. Si bien en el núcleo urbano colonial (de forma típica la parte central de las ciudades coloniales) la estructura de las casas no permite apreciar los patios desde la calle, vistos en perspectiva se aprecia como estos espacios verdes suponen una extensión muy considerable, superior al 85% del total de

¹³ Martínez, N. (2004): El patio. Espacio esencial para los Niños en México. Revista Arquitectura y Humanidades, n.º 3. <http://www.architectum.edu.mx/Architectumtemp/numerotres/NormaMtez3.html>

¹⁴ Dunnet, N. y Qasim, M. (2000): Perceived benefits to human well-being of urban gardens. Journal of the American Society for Horticultural Science 10(1): 40-45.

áreas verdes urbanas¹⁵. En las áreas urbanas de mayor raíz indígena, el patio ocupa una superficie muy superior a la de la vivienda (ver Figura 2). El interior de las manzanas se mantenía abierto, despejado de edificaciones, que quedaban relegadas a la periferia. La vida se hacía prácticamente en el patio. Solía ser de uso colectivo y por tanto sin divisiones internas, si bien este modelo está en vías de desaparición. A veces el patio comunicaba directamente con la calle, en ese caso el elemento más usado como separación eran cercas vivas de piñuela (*Bromelia pinguin*) y cardón (*Euphorbia neriiifolia*) con distintos tipos de árboles intercalados. Actualmente son muy escasos los patios leoneses que mantienen las cercas vivas, muy utilizadas también en fincas rurales.

FUNCIONES DE LOS PATIOS

Una característica común en las diferentes tipologías de patios nicaragüenses tradicionales es su valor ambiental y cultural/histórico. Este hecho no han sido considerado sin embargo en las iniciativas y propuestas de valoración del patrimonio, quizás debido a su carácter privado y a tratarse de elementos poco visibles desde el exterior. El inventario realizado por nosotros en la ciudad de León¹⁶, cuyo casco histórico tiene la doble influencia de un asentamiento indígena (actual barrio de Sutiaba) preexistente y un núcleo urbano colonial fundado en 1610, muestra unos índices de riqueza de especies vegetales cultivadas en los patios muy elevados, además de una amplia variedad de usos de la flora y diferentes tipologías o configuraciones en los patios. De forma promedio, para los patios coloniales se observa una riqueza de 38 especies vegetales, mientras que los patios indígenas tienen una riqueza promedio de 61 especies. El carácter ornamental y estético es el que predomina en la flora de los patios coloniales, por lo que su función estaría relacionada con el mantenimiento de hábitats acogedores y la regulación microclimática. Por el contrario, en los patios de raíz indígena la flora ornamental está acompañada de plantas útiles como alimento, condimento o medicina. Ambos tipos de patio han sido propuestos por nosotros como base para iniciar programas de uso turístico en la ciudad de León.

Por otra parte el estudio mencionado puso de relieve una serie de amenazas para la conservación de los patios urbanos, entre ellas pueden

¹⁵ González García, A. y Gómez Sal, A. (2006): The private urban greenspaces or "patios" as a key element in urban ecology in Tropical Central America. *Human Ecology* (en prensa).

¹⁶ González García, A. y Gómez Sal, A. (2006): The private urban greenspaces or "patios" as a key element in urban ecology in Tropical Central America. *Human Ecology* (en prensa).

citarse la división de las viviendas (los patios, incluso los de origen colonial, también son divididos, con lo que pierden su sentido y función originales), la ampliación de la vivienda en detrimento de la superficie de patio, o los cambios en el manejo y en la estructura típica de los patios históricos. Al no contar con un marco legal de protección y restauración (un modelo parecido al que ya protege las fachadas de las casas coloniales), estos espacios sufren una degradación constante. La situación de alarma cobra mayor dimensión al considerar que se trata de un patrimonio muy asociado a las formas de manejo y los conocimientos empíricos que las sustentan, por lo tanto frágiles y vulnerables. Actualmente resulta ya difícil encontrar un conjunto de patios coloniales en el casco histórico de León (modelo de patio central con un patio trasero o traspatio, más dedicado a frutales y otros servicios básicos de la vivienda) que se encuentre poco modificado.



Figura 2. Ejemplos de manzanas en la ciudad de León, con diferente grado de compactación según la zona urbana. El tono más oscuro se corresponde con el área destinada al patio. A la izquierda, manzanas de un barrio del centro histórico (barrio de San Felipe); en el centro, manzanas del barrio indígena de Sutiaba; y a la derecha, manzanas de un nuevo asentamiento (reparto Benito Escobar). Los tamaños de las manzanas no están realizados a escala.

Cuando su manejo se realiza de forma adecuada, tanto los patios de la zona indígena como los de las áreas periféricas pueden contribuir de forma apreciable a la alimentación de las familias, aumentando su capacidad de autoabastecimiento. El modelo de patio más común entre las familias de pocos ingresos, podemos llamarle patio de reparto o “popular”, además de mantener árboles frutales y plantas medicinales, es un espacio donde se crían animales domésticos (aves, cerdos) que complementan la dieta en huevos y carne en determinadas épocas, mejorando de este modo la alimentación basada esencialmente en arroz, frijoles y plátano. En países como Cuba¹⁷, Filipinas¹⁸ o México¹⁹ se han llevado

¹⁷ Altieri, M.A., Companioni, N., Cañizares, K., Murphy, C., Rosset, P., Bourque, M., Nicholls, C.I.(1999): The greening of the “barrios”: Urban agriculture for food security in Cuba. *Agriculture and Human Values* 16: 131-140.

¹⁸ Boncodin, R., Campilan, D. y Prain, G. (2001): La dinámica de los huertos caseros tropicales. *Revista Agricultura Urbana* 1(1): 19-20.

¹⁹ Arias, E. (2001): Vinculando a los estudiantes con la agricultura urbana en la ciudad de México. *Revista Agricultura Urbana* 1(2): 34-35.

a cabo experiencias de agricultura urbana con apoyo institucional, las cuales serían fácilmente extrapolables a la zona centroamericana. Los excedentes de producción de la agricultura urbana tienen además un fácil acceso al mercado por su situación cercana a los puntos de venta, presentando unos costes de transporte irrelevantes. Las técnicas procedentes del manejo agroecológico de fincas rurales, ampliamente extendidas en países latinoamericanos, pueden aplicarse a los patios urbanos contando en este caso con la precaución de evitar problemas ambientales o sanitarios (pesticidas, contacto directo entre los animales domésticos y las familias, contaminación de acuíferos, etc.).

CONCLUSIONES

Los patios urbanos en las ciudades coloniales de Centroamérica son espacios de uso múltiple, con posibilidades de jugar un papel importante en la valorización del patrimonio urbano. Sus funciones abarcan desde un papel meramente ornamental y de creación de hábitat en la vivienda, al de un espacio de servicios, de uso más o menos comunitario. Entre los servicios destaca lo relacionado con la fruticultura y la ganadería, con amplias posibilidades de aplicación de experiencias de agricultura urbana.

Si tenemos en cuenta que al carácter patrimonial de los patios (sus distintas tipologías, tipos de hábitat y riqueza florística), se une su conexión directa con problemas básicos de salud y bienestar de la población (entre otros la diversidad de fuentes de alimento, medicina popular, higiene y servicios sanitarios, etc.), las actuaciones dirigidas al estudio, la mejora y la defensa patrimonial de los patios urbanos resultan muy apropiadas.

2.6. EL RETO DE LA EFICACIA DE LA COOPERACIÓN EN NICARAGUA²⁰

Pedro Caldentey del Pozo²¹

INTRODUCCIÓN

Estas líneas se centran en la conocida idea de que la cooperación internacional genera efectos positivos evidentes pero también plantea algunos efectos negativos muy importantes. Nicaragua es un país paradigmático en el análisis de estos últimos. Sin duda, la causa es que en pocos países la cooperación internacional ha sido tan masiva como en Nicaragua. Tanto como para que sea conveniente valorar si no debiera ser menos pero mejor. Por si fuera preciso aclararlo, el problema no es causado de forma exclusiva por la cooperación internacional ni se limita al Estado y sus instituciones.

Consciente de ser un caso especial, el gobierno nicaragüense ha asumido un rol señalado en las discusiones sobre alineamiento y armonización de la cooperación internacional derivadas de la Declaración de París del 2 de marzo de 2005 sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo del CAD-OCDE.

ALGUNAS CIFRAS SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN NICARAGUA

Nicaragua ha sido un país privilegiado por la cooperación y ha recibido más de 14 mil millones de dólares en los últimos 23 años. En los trabajos recientes del gobierno nicaragüense²² sobre la cooperación internacional se estima que Nicaragua recibió recursos de la cooperación

²⁰ Este texto está basado en la intervención del autor en la Jornada “25 años de cambio político en Nicaragua”, organizada por el Instituto Interuniversitario de Estudios Iberoamericanos de Salamanca, del 10 al 12 de marzo de 2005.

²¹ Pedro Caldentey es profesor de ETEA y delegado ejecutivo de la Fundación ETEA para el desarrollo y la cooperación. La Fundación ETEA es miembro del FAMSÍ.

²² Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua. Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación (2004). La coordinación de la cooperación al desarrollo. Nicaragua (dos tomos). Ver documento en web www.cancilleria.gob.ni.

internacional durante el período 1979–1989 por un monto aproximado de 7,155.4 millones de dólares, de los cuales 5,240.4 millones (73.2%) fueron otorgados bajo la modalidad de préstamos y 1,915.0 millones (26.7%) como donaciones.

En el período 1990-2002, Nicaragua recibió 578,9 millones de dólares en concepto de cooperación internacional como media anual. La magnitud de la presencia de la cooperación se ilustra bien con estas cifras de la misma fuente. La cooperación internacional ha representado en este período:

- 20% del PIB nominal
- 83% del valor de las exportaciones
- 28% del valor de las importaciones

En términos globales, la cooperación registrada en el 2003 representó el 13.1% del Producto Interno Bruto y el 89.6% de las exportaciones del país, lo que todavía sitúa a Nicaragua como uno de los países más dependientes de la cooperación internacional al presentar una cooperación per cápita por el orden de los US\$98.7 dólares anuales.

Las cifras se mantuvieron en valores similares ligeramente más altos en el 2004, año en el que la ayuda representó el 13,2 % del PIB, un 79,7% de las exportaciones y alcanzó los 107,1 US\$ per cápita.

INDICADOR	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Datos Económicos y de Población									
PIB (Millones de Dólares) 1/	5,283.8	5,374.0	5,742.7	5,708.1	6,202.4	6,026.0	6,148.8	6,355.4	
Población (millones de habitantes)	4,674.0	4,664.5	4,535.6	5,071.7	5,205.8	5,441.9	5,482.5	5,614.5	
Exportaciones FOB (Millones de Dólares)	876.7	873.2	886.1	842.8	888.8	841.0	804.1	718.4	
Transferencias recibidas de Dólares 2/	150.0	208.0	200.0	220.0	335.7	376.3	488.9	518.9	
Flujo de Cooperación Externa (Millones de Dólares) 3/	430.2	492.8	354.7	493.1	606.4	516.3	547.8	602.3	
Empleados	378.0	388.7	281.1	396.6	507.8	317.0	283.9	307.0	
Políticos	178.0	252.2	273.8	198.7	202.8	190.1	257.9	291.9	
Oficiales Legales	71.2	100.0	116.4	127.7	74.5	50.2	85.7	111.9	
Cooperación Externa Pro-Capita (Dólares)	92.3	105.8	77.9	97.2	116.5	94.2	99.7	107.1	
Relaciones (%)									
Cooperación Externa / PIB	8.1	9.2	6.2	8.6	9.8	8.5	8.9	9.5	
Cooperación Externa / Exportaciones FOB	48.8	56.4	39.6	58.5	68.2	61.1	68.1	83.8	
Cooperación Externa / Transferencias (Incl. de Otros)	2.8	2.3	1.8	2.2	1.8	1.5	1.1	1.2	

1/ DATOS RECONSTRUÍDOS
 2/ INCLUYENDO LAS REVENIDAS PROVENIENTES
 3/ INCLUYENDO LA COOPERACIÓN DE LOS DÓLARES
 FUENTES: COMISIÓN NACIONAL DE ESTADÍSTICA, ANUARIO ESTADÍSTICO
 ELABORADO POR DIVISIÓN DE PROGRAMACIÓN, ANÁLISIS Y RELACIONES INTERNACIONALES
 BOGOTÁ, MARZO DE 2005

Cuadro 3: Indicadores económicos y de cooperación externa 1997-2004.

Fuente: Ministerio de Relaciones exteriores de Nicaragua (2005). Informe de cooperación externa 2004. Nicaragua.

En concreto el año 2004, el último para el que hay datos completos, el flujo total de cooperación externa alcanzó los 107,1 US\$ per cápita.

De ellos, 111 eran divisas líquidas y 491 millones (81%) eran ayudas ligadas a compromisos específicos ligados a proyectos. Del total de la ayuda internacional del 2004, 307 eran donaciones y 295 eran préstamos. Finalmente, 205 millones de dólares correspondieron a ayuda bilateral y 397 a ayuda multilateral (65%).

El cuadro 4 muestra una lista exhaustiva de donantes bilaterales y multilaterales en diversos momentos del período 1997-2004. El cuadro muestra la multiplicidad de donantes y ofrece algunos datos de interés sobre los donantes.

Código	Modalidad / Donante	1997-1998		1999-2000		2001	2002	Total*	2003-2004		Caja de Compensación de las Prestaciones Anuales**
		Total	Prestamos	Total	Prestamos				Total	Prestamos	
14	MULTILATERALES	3,294,709.0	227,788.8	1,393,427.5	278,285.9	111,988.8	383,809.9	307,462.8	963,333.4	301,110.5	8.3
15	BANCO MUNDIAL	1,748,796.5	148,813.0	1,085,817.6	116,663.4	551,434.5	213,356.4	1,868,494.4	445,689.3	213,896.1	2.4
1	AFRICA	348,973.4	48,913.5	248,718.1	48,342.8	13,738.8	18,389.3	28,130.0	162,161.9	18,081.1	-20.9
2	ASIA	242,673.0	66,899.8	332,731.2	66,899.8	44,800.0	44,800.0	38,143.0	118,899.0	16,164.0	-19.0
3	EUROPA	312,784.2	39,387.7	167,588.8	17,577.4	38,864.1	23,761.1	31,369.0	180,099.6	32,894.9	42.7
4	ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS	186,228.7	25,326.8	186,281.9	36,207.1	39,323.8	0.0	31,144.1	19,825.8	36,838.0	32.8
5	ALEMANIA	547,228.2	21,719.9	262,764.1	16,122.0	18,751.7	20,567.3	12,751.0	32,012.4	22,389.2	18.8
6	VENEZUELA	211,284.7	16,188.4	53,294.4	1,888.0	17,960.7	13,818.0	17,824.0	16,999.7	36,998.7	36.9
7	FRANCIA	7,497.4	10,314.4	36,880.0	1,000.0	3,871.4	3,871.4	4,000.0	14,144.4	4,847.4	-27.3
8	EUROPA OCCIDENTAL	50,618.1	8,209.4	30,488.8	4,623.6	5,366.0	14,918.0	14,214.4	11,487.6	11,487.6	49.0
9	EUROPEA	35,618.1	1,937.4	19,880.0	7,986.8	1,570.0	3,817.0	4,623.6	13,675.1	5,272.2	14.7
10	INGLATERRA	50,000.0	7,272.0	10,608.8	4,636.8	4,000.0	4,000.0	4,000.0	10,112.9	6,215.4	11.0
11	REPÚBLICA DE CHINA	161,664.6	8,720.0	36,880.0	5,081.2	4,628.2	3,984.0	4,781.4	16,922.2	5,000.0	7.3
12	EUROCOMUNIDAD	87,984.8	4,889.4	13,791.2	3,575.0	7,800.0	4,991.8	4,989.3	14,608.1	4,844.4	39.6
13	COMUNIDAD EUROPEA	27,889.2	3,889.0	10,010.0	3,288.2	2,288.1	2,288.1	2,288.1	11,868.9	4,899.3	32.9
14	FRANCIA	71,097.3	5,191.0	16,124.2	3,288.8	4,288.0	3,693.0	4,710.0	7,202.7	3,600.0	-28.3
15	EUROPA	16,889.8	6,289.0	6,788.8	1,811.7	3,888.8	1,811.2	184.8	11,868.9	3,228.0	18.0
16	REPÚBLICA DE CHINA	11,288.2	1,288.0	7,288.8	4,888.1	4,888.1	2,188.2	1,888.1	4,888.1	4,888.1	9.3
17	FRANCIA	2,378.0	1,018.0	5,188.8	1,811.7	1,811.7	0.0	1,811.7	1,811.7	1,811.7	16.5
18	REPÚBLICA DE CHINA	1,233.4	373.2	0.0	0.0	0.0	0.0	1,233.4	1,233.4	1,233.4	111.8
19	COMUNIDAD EUROPEA	288.0	88.0	0.0	0.0	0.0	0.0	288.0	288.0	288.0	4.1
20	EUROPA	138.0	18.0	188.0	18.0	18.0	18.0	138.0	138.0	138.0	10.0
21	FRANCIA	118.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	118.0	118.0	118.0	10.0
22	EUROCOMUNIDAD	8.2	3.2	8.2	1.0	0.0	0.0	8.2	8.2	8.2	-60.0
15	MULTILATERALES	344,894.7	72,979.7	568,418.3	4,1683.1	34,544.3	76,048.3	111,816.4	237,243.2	79,114.4	18.4
1	AFRICA EUROPEA	232,114.4	38,388.1	127,582.3	23,888.1	27,588.1	26,388.1	49,888.1	112,388.1	44,188.1	62.7
2	FRANCIA	20,788.1	11,288.1	18,388.1	11,878.1	5,188.1	6,788.1	7,088.1	21,188.1	5,788.1	11.3
3	EUROPA	24,288.1	3,018.1	25,488.1	3,888.1	3,817.7	3,817.7	3,817.7	4,888.1	3,288.1	-22.2
4	EUROCOMUNIDAD	31,018.7	4,832.2	22,212.2	4,407.2	3,817.7	3,817.7	2,228.1	3,018.1	2,288.1	21.8
5	EUROPA	31,018.7	4,832.2	22,212.2	4,407.2	3,817.7	3,817.7	3,817.7	4,753.8	3,818.8	17.9
6	FRANCIA	18,188.1	1,388.4	10,188.1	1,008.8	4,668.1	2,288.1	2,288.1	1,811.7	1,811.7	17.8
7	EUROCOMUNIDAD	16,124.2	2,222.0	6,112.2	2,222.0	4,478.0	4,478.0	4,478.0	1,811.7	1,811.7	178.4
8	FRANCIA	6,288.1	1,341.1	1,888.1	1,888.1	1,888.1	1,888.1	1,888.1	3,111.4	4,788.1	17.8
9	EUROCOMUNIDAD	8,588.8	5,118.4	8,588.8	5,588.8	5,588.8	4,612.2	5,518.4	1,118.8	1,118.8	-55.5
10	EUROPA	8,518.8	803.1	0.0	0.0	2,388.1	3,818.4	3,818.4	2,388.1	0.0	0.0
11	EUROCOMUNIDAD	4,478.0	889.1	0.0	0.0	1,111.1	1,111.1	4,478.0	4,478.0	4,478.0	147.8
12	EUROCOMUNIDAD	6,788.8	888.1	1,288.8	804.4	888.8	1,111.1	6,788.8	6,788.8	6,788.8	147.8
13	EUROCOMUNIDAD	2,222.0	348.5	4,788.1	1,111.1	1,111.1	1,111.1	2,222.0	2,222.0	2,222.0	11.3
14	EUROCOMUNIDAD	2,222.0	348.5	4,788.1	1,111.1	1,111.1	1,111.1	2,222.0	2,222.0	2,222.0	11.3
15	EUROCOMUNIDAD	1,788.1	281.1	1,788.1	281.1	281.1	281.1	1,788.1	1,788.1	1,788.1	11.3
16	EUROCOMUNIDAD	1,888.1	313.0	1,888.1	281.1	0.0	0.0	1,888.1	1,888.1	1,888.1	11.3
17	EUROCOMUNIDAD	1,111.1	198.8	878.8	271.1	111.1	111.1	1,111.1	1,111.1	1,111.1	11.3
18	EUROCOMUNIDAD	188.1	111.1	188.1	111.1	111.1	111.1	188.1	188.1	188.1	11.3
19	EUROCOMUNIDAD	188.1	111.1	188.1	111.1	111.1	111.1	188.1	188.1	188.1	11.3
20	EUROCOMUNIDAD	188.1	111.1	188.1	111.1	111.1	111.1	188.1	188.1	188.1	11.3
21	EUROCOMUNIDAD	82.5	0.0	82.5	0.0	0.0	0.0	82.5	82.5	82.5	11.3
22	EUROCOMUNIDAD	8.2	3.2	8.2	1.0	0.0	0.0	8.2	8.2	8.2	11.3
16	PRESTAMOS	1,859,132.8	244,202.8	4,058,888.2	219,778.7	138,488.3	237,888.3	264,871.4	751,246.2	256,414.4	13.9
1	BANCO MUNDIAL	813,187.8	14,748.8	1,888,818.8	17,788.8	17,811.1	19,711.1	6,008.1	14,718.1	19,718.1	23.8
2	REPÚBLICA DE CHINA	131,321.3	18,211.8	111,182.2	16,188.4	4,818.4	2,211.1	4,601.1	7,018.1	12,111.1	42.7
3	EUROCOMUNIDAD	18,211.8	6,018.8	18,211.8	1,111.1	1,111.1	1,111.1	1,111.1	18,211.8	18,211.8	11.3
4	ALEMANIA	18,211.8	1,708.1	17,188.8	1,418.8	1,418.8	1,418.8	1,418.8	1,418.8	1,418.8	11.3
5	VENEZUELA	18,188.8	3,588.8	18,188.8	3,817.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-100.0
6	FRANCIA	4,818.8	1,388.1	0.0	0.0	4,818.8	0.0	4,818.8	4,818.8	4,818.8	11.3
7	EUROCOMUNIDAD	3,818.8	818.8	0.0	0.0	3,818.8	3,818.8	3,818.8	3,818.8	3,818.8	11.3
8	EUROCOMUNIDAD	3,718.8	118.8	3,718.8	118.8	0.0	0.0	3,718.8	3,718.8	3,718.8	11.3
9	FRANCIA	1,718.8	188.1	1,718.8	188.1	1,718.8	1,718.8	1,718.8	1,718.8	1,718.8	11.3
17	MULTILATERALES	1,048,811.4	111,233.3	3,918,888.2	182,811.4	182,811.4	238,444.4	249,811.4	448,811.4	112,278.0	17.6
1	BANCO MUNDIAL	111,233.3	11,233.3	3,888,811.4	171,811.4	171,811.4	238,444.4	249,811.4	448,811.4	112,278.0	17.6
2	REPÚBLICA DE CHINA	171,111.4	18,111.4	471,111.4	81,111.4	11,211.4	11,211.4	11,211.4	11,211.4	11,211.4	11.3
3	EUROCOMUNIDAD	3,718.8	118.8	3,718.8	118.8	0.0	0.0	3,718.8	3,718.8	3,718.8	11.3
4	FRANCIA	1,718.8	188.1	1,718.8	188.1	1,718.8	1,718.8	1,718.8	1,718.8	1,718.8	11.3
18	TOTAL	4,144,897.9	462,118.1	2,408,316.2	498,063.2	316,477.1	621,788.2	672,334.2	1,414,579.6	557,524.9	18.7

* Valor en millones de dólares.
 ** El signo "+" indica un saldo positivo y el signo "-" indica un saldo negativo.
 Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua (2005). Informe de cooperación externa 2004. Nicaragua.

Cuadro 4: Cooperación externa desembolsada en el período 1997-2004.
 Fuente: Ministerio de Relaciones exteriores de Nicaragua (2005). Informe de cooperación externa 2004. Nicaragua.

Por ejemplo, permite señalar a Suecia, Japón y EEUU como los principales donantes bilaterales de los últimos años, junto a Dinamarca, Alemania y Países Bajos en un segundo escalón. Permite también señalar la importancia de España en materia de AOD en forma de préstamos, lo que confirma en Nicaragua uno de los comportamientos más criticados en la cooperación española.

En cuanto a los donantes multilaterales, el cuadro destaca la importancia de la UE como donante y la presencia de BID y Banco Mundial en la lista de fuentes de AOD multilateral a base de préstamos.

En todas estas cifras no suele estar contemplada la cooperación no gubernamental. En el año 2004, según el informe de cooperación externa 2004 de la Secretaría de relaciones económicas y cooperación –que no contempla todos los proyectos en marcha en el país–, 92 ONGD de 16 países desarrollados, ejecutaron 427 proyectos por valor de 116 millones de dólares. Dos países destacan como origen de estas ONGD. EEUU cuyas ONGD ejecutaron 92 millones y España que ejecutó 6,66 millones de dólares (más del doble que el siguiente en la lista). La presencia estadounidense en este ámbito es abrumadora. El informe citado ofrece más información y detalle al respecto.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN NICARAGUA, PARADIGMA DEL EXCESO

El impacto de la cooperación internacional es casi siempre positivo. No hace falta repasar los efectos positivos que la cooperación internacional ha generado tanto en Nicaragua como en otros países. En circunstancias difíciles como las vividas por este país, la cooperación ha sostenido políticas y poblaciones enteras en Nicaragua. Pero pese a su volumen e importancia, Nicaragua no ha logrado avanzar significativamente en las últimas décadas. Hay factores relacionados con la política nacional y las características propias de Nicaragua y su entorno que son más determinantes que la cooperación internacional nacional. Pero cabe preguntarse qué ha pasado con ésta.

Un argumento ha situado a Nicaragua como caso paradigmático y es que la presencia abrumadora de la cooperación y sus agentes ha generado efectos indirectos insospechados. Lo explicaba José Luis Rocha, investigador nicaragüense, de forma muy elocuente diciendo lo siguiente:

Las recién pasadas elecciones municipales han sido las primeras, en los últimos 20 años, en llevarse a efecto sin financiamiento de la cooperación externa. La totalidad de los foros y seminarios sobre temas claves para el desarrollo son costeados con fondos internacionales. Los economistas del gobierno y los independientes reciben salarios directamente financiados por la cooperación externa. En Nicaragua ni se escribe ni se ofrecen charlas –y quizás ni se piensa– si la cooperación externa no paga. No hay revista ni semanario que subsista sin inyecciones de recursos donados. Nicaragua es un país donde no se publica un solo libro que no sea financiado por la cooperación externa. Esto nos da una idea muy real del nivel de dependencia. En ese mismo contexto, los expertos en diseño gráfico se embolsan fácilmente de 1 mil a 2 mil dólares al mes, y así como ellos hay decenas de sociólogos, administradores de empresas, ingenieros, arquitectos, meseros, chóferes, etc, que reciben su salario, de forma directa o indirecta, de fondos de la cooperación internacional. Todo ello es posible porque el dinero de la ayuda externa corre por diversos cauces y empapa incluso a los sectores más alejados de su meta original. El impacto se expande a través de la muy extensa cadena trófica que devora y hace circular los fondos de ayuda externa por todos los circuitos del consumo.²³

La cooperación ha sido masiva en Nicaragua y eso refuerza algunos de los defectos y disfunciones de la cooperación. Algunos de ellos podrían ser los siguientes:

- a) Niveles de eficacia poco satisfactorios. Hay algunos ejemplos de cooperación eficaz pero no tantos. El impacto es escaso dadas las cantidades globales.
- b) El proyecto como marco de desarrollo no es adecuado. ¡El 20% del PIB está ligado, en muchos casos, a proyectos pequeños que no siempre tienen continuidad y que imponen ritmos y objetivos específicos en las instituciones y en los territorios!
- c) Falta de coordinación. La cooperación bilateral, multilateral, o no gubernamental trabajan en los mismos ámbitos y regiones con criterios distintos y de forma temporal. “Hoy se hace lo que dicen los suecos, hoy lo que Oxfam, mañana lo que la AECI”. Todas pueden ser buenas ideas pero la falta de coincidencia genera un cierto despiste.

²³ José Luis Rocha (2000), “Reflexiones sobre esta época de transfusión. La cooperación externa en Nicaragua”, INETemas 18, Córdoba.

- d) Incongruencia con las políticas nacionales. La cooperación es, en muchas ocasiones, contradictoria con los planes de gobiernos, pese a que sus planes puedan estar basados en buenas intenciones.
- e) Escasa transferencia de conocimiento y de gestión. Los procedimientos de cooperación han contribuido muy poco al fortalecimiento de las unidades de gestión: el uso de la figura del expatriado por parte de la cooperación no gubernamental y de los codirectores de proyecto con control de las actividades por parte de la cooperación gubernamental han sido excesivas.
- f) Creación de un tejido ficticio de ONGD. La combinación del final del período revolucionario con la presencia protagonista de la cooperación internacional y sus procedimientos, ha provocado el surgimiento de numerosas ONGD en el país que en realidad son más bien consultoras; con frecuencia poco más que unipersonales; están muy ligadas a la cooperación internacional; y completamente centradas en el lenguaje y necesidades de la cooperación internacional.
- g) Oenegeización de los movimientos sociales. La participación política, que ya es difícil en un entorno dominado por los pactos entre los dos partidos dominantes, resta fuerzas y desmoviliza a los movimientos sociales. Absorbe el tiempo y las prioridades de los activistas.
- h) Alteración en los precios relativos y en los procesos de trabajo. Los precios y condiciones de trabajo del entorno de la cooperación son poco razonables. Es frecuente encontrar presupuestos y contratos mucho más altos que en países como España. De eso no se escapan los precios y salarios de la cooperación oficial. Los procesos de trabajo se han visto condicionados por la dinámica de proyectos y los resultados no son los mismos en la etapa de formulación (la más mimada de las fases del ciclo del proyecto), que en las de ejecución o evaluación.
- i) Absorción de capital humano y descapitalización de las instituciones nacionales. Las instituciones públicas y privadas del país pierden con frecuencia a sus mejores cuadros porque son irremisible y lógicamente atraídos por la cooperación internacional. Es mejor ser consultor que funcionario o profesor de la Universidad; es mejor ser contratado del proyecto internacional con dependen-

cia más bien de la cooperación, que funcionario de una dirección general en un ministerio; ...

- j) Se ha creado una “industria” de la asistencia técnica y la consultaría. En los encargos prima el plazo sobre el contenido; es mejor proponer esfuerzos económicos importantes que innovaciones o propuestas sin desembolso; se utiliza un metalenguaje que corre el riesgo de representar mal la realidad. ¿Qué porcentaje de las asistencias técnicas e informes que se hacen son esenciales? ¿Qué porcentaje resulta valioso?
- k) El lenguaje del marco lógico ha transformado la manera natural de hacer las cosas. La presencia apabullante de la cooperación internacional en Nicaragua ha provocado una forma de pensar en clave de marco lógico. De tal manera, que acaba pareciendo factible erradicar la pobreza en un departamento porque se va a realizar un programa de dos años de formación masiva, o se va a construir una determinada infraestructura o se va a financiar a un grupo de ganaderos

En definitiva, la cooperación y sus prioridades han afectado las prioridades nacionales, se han impuesto sobre los procesos de desarrollo y los han transformado con su presencia protagonista. No podría ser de otra forma si los ministerios, las instituciones públicas, las organizaciones, las universidades, financian una buena parte de sus proyectos con fondos externos. EL DESARROLLO HA QUEDADO POSTERGADO POR LA COOPERACIÓN.

La causa de esta gran disfunción no es de naturaleza predominantemente política. El problema afecta a la cooperación oficial multilateral, a la cooperación oficial bilateral y en la cooperación no gubernamental. Tiene que ver con las extraordinarias limitaciones estructurales de carácter económico y político a las que se enfrenta Nicaragua.

Si hubiera que escoger una causa, antes que la inconsistencia de la cooperación internacional, habría que citar la falta de Estado y su incapacidad para dictar prioridades, para garantizar una gestión razonablemente despolitizada y para ofrecer transparencia. Éste es un aspecto central de los compromisos internacionales sobre la eficacia de la ayuda y en concreto de la Declaración de París de 2005.

LA DECLARACIÓN DE PARÍS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA

La Declaración de París de marzo de 2005 tiene un antecedente inmediato en la Reunión de Monterrey en el año 2002 y en los compromisos sobre financiación del desarrollo. Y tiene dos antecedentes directos en el primer Foro de Alto Nivel sobre Armonización celebrado en Roma en febrero de 2003 y en los debates de la Mesa Redonda de Marrakech en febrero de 2004 sobre la Gestión orientada a los resultados del desarrollo.

Se trata de un documento de imprescindible lectura para todos aquellos implicados en la cooperación al desarrollo y aunque está elaborada en el marco de las relaciones multilaterales y bilaterales entre Estados y entre estos y los organismos internacionales, tiene implicaciones de gran interés para la eficacia de la cooperación descentralizada.

La Declaración²⁴ establece 5 grandes compromisos de amplio impacto: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua. Cada uno de los compromisos especifica indicadores de cumplimientos, metas concretas y fechas de cumplimiento. Son 12 metas con el 2010 como horizonte.

El compromiso de la **apropiación** implica que los países socios (los países receptores de la ayuda en la correcta terminología de la declaración) deben ejercer una autoridad efectiva sobre las políticas y las estrategias y coordinar las acciones de desarrollo. La apropiación implica también que la definición de las políticas se debe basar en amplios procesos consultivos.

El compromiso de la **alineación** implica que los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. Este compromiso conecta con el debate sobre el rol de los Estados en los países en desarrollo y aborda la crítica sobre los efectos negativos que indirectamente genera la cooperación internacional en el fortalecimiento de los Estados.

Los países donantes se comprometen a basarse en las estrategias de los países socios, a utilizar las instituciones y sistemas nacionales reforzados, a “desligar” la ayuda. Los países socios se comprometen para

²⁴ Se puede ver un interesante análisis de estas declaraciones en el texto de José M^a LARRÚ RAMOS (2005). *La declaración de París-2005: principios para una ayuda eficaz y aplicaciones para las ONGD*. Revista de Fomento Social, nº 238, abril-junio 2005, págs. 243-282. Edita ETEA. Córdoba.

ello a reforzar su capacidad de desarrollo con el apoyo de los donantes, a reforzar la capacidad de gestión de las finanzas públicas y a reforzar los sistemas nacionales de aprovisionamiento.

El compromiso de la **armonización** implica que las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces. Para ello los donantes se comprometen a implementar disposiciones comunes y simplificar procedimientos, a asegurar una mejor división del trabajo mediante la complementariedad de sus acciones y a suministrar una ayuda eficaz a los Estados frágiles.

El compromiso de la **gestión orientada a resultados** implica administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientándolos a resultados.

Finalmente, el compromiso de la **mutua responsabilidad** implica que tanto donantes como socios se hacen responsables de los resultados del desarrollo. Entre otras cosas, este compromiso implica reforzar los procedimientos de evaluación de las acciones.

No es éste el espacio adecuado para analizar estos procesos. Más allá de las apreciaciones que se puedan hacer sobre los compromisos establecidos o sobre la fiabilidad de estados frágiles o de la incredulidad sobre las posibilidades de éxito de este nuevo esfuerzo, no cabe duda de que representan un reto muy cercano a los obstáculos profundos que encuentra la cooperación internacional para garantizar niveles suficientes de eficacia.

COORDINACIÓN, ALINEAMIENTO Y ARMONIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN EN NICARAGUA

Nicaragua ha asumido este reto con especial interés. Los esfuerzos sobre la armonización, alineamiento y coordinación de la cooperación, se centraron en fortalecer sus prioridades sectoriales a través de las Mesas Sectoriales formadas por gobierno, sociedad civil y comunidad internacional. Se han puesto en marcha las siguientes mesas sectoriales: educación, salud, protección social, gobernabilidad, justicia, seguridad ciudadana y defensa, producción y competitividad, desarrollo rural productivo, pymes, medio ambiente y recursos naturales, e infraestructura. Se pusieron en marcha también algunas mesas territoriales aunque han cedido protagonismo en los últimos dos años frente a las mesas sectoriales.

El gobierno señala ya algunos avances de importancia en este proceso:

- la presentación de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza de Segunda Generación (ERCE-PII);
- el avance en el establecimiento de enfoques sectoriales en salud, educación, desarrollo rural productivo, agua potable y saneamiento, medio ambiente y recursos naturales, pymes y justicia;
- el avance en la suscripción de Códigos de Conducta (salud y próximamente desarrollo rural productivo) y Memorandos de Entendimiento (salud y próximamente educación y desarrollo rural productivo);
- la actualización y mejoras de los Sistemas de Información (SINASID, SIGFA, y SYSODA);
- el inicio de trabajo conjunto (gobierno y comunidad cooperante) para el desarrollo de enfoques sectoriales, de análisis de carteras actuales de proyectos y alineamiento de las mismas a las políticas y prioridades establecidas por los sectores.

La iniciativa de Nicaragua tiene cierto impacto exterior. El mejor ejemplo de ello es que ha sido objeto del primer “Joint Country Learning Assesment (JCLA)”, estudio piloto que se realiza en el marco de la declaración de París del CAD-OCDE y que trata de conocer en la práctica cuáles son los procesos mediante los cuales los gobiernos de los países socios y los donantes trabajan de manera conjunta en armonización y coordinación de la cooperación en un país. Nicaragua está apoyando a los siguientes países en este proceso que han sido Bolivia y Burkina Faso.

Es pronto para obtener resultados pero la actividad ha sido intensa en estos últimos años. Conviene destacar en este sentido, la realización del III Foro de Coordinación de la Cooperación en Managua, el 28 de Septiembre del 2004. Así como la reunión realizada el 5 de Octubre del 2004 con la Misión de Alto Nivel del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE), en el marco del JCLA. , finalmente, la Primera Reunión de Países Asociados a la OCDE, evento internacional realizado por primera vez y que tuvo lugar en Managua del 6 al 7 de Octubre del 2004.

Durante el año 2005, otros dos ámbitos han dado lugar a avances de interés. Por una parte, el desarrollo de las mesas sectoriales que están permitiendo avanzar en la apropiación de estrategias por parte de la sociedad civil y de la cooperación internacional y en la definición de enfoques sectoriales en las estrategias de desarrollo. Por otra parte, conviene destacar los acuerdos sobre apoyo presupuestario.

El apoyo presupuestario es una de las herramientas esenciales de estos procesos²⁵ y consiste en comprometer, de manera estable y libre de las ataduras habituales, flujos de financiación que apoyen los ejes estratégicos de actuación del gobierno y sus acciones operativas, huyendo de programas específicos más relacionados con las prioridades o maneras de hacer de los donantes. En el caso nicaragüense el apoyo presupuestario se centra en la ejecución del Plan Nacional de desarrollo y la ERCEP II.

Como mencionan los documentos oficiales, el Gobierno de Nicaragua y el Grupo de Apoyo Presupuestario de la Comunidad internacional en Nicaragua, (que está compuesto por la Comisión Europea, Finlandia, Alemania, Holanda, Noruega, Suiza, Suecia, Reino Unido y Banco Mundial) han estado trabajando desde hace más de un año en el diseño de un mecanismo apropiado para proveer un financiamiento adicional al Plan Nacional de Desarrollo (PND) en forma de Apoyo Presupuestario (AP). El resultado de estos trabajos fue el Arreglo Conjunto de Financiamiento firmado el día 18 de mayo de 2005 entre el Gobierno de Nicaragua y los miembros del grupo de apoyo presupuestario.

En la reunión celebrada entre el 18 de mayo y el 1 de junio de 2005, el gobierno de Nicaragua y el grupo de apoyo presupuestario, realizaron el primer ejercicio de revisión anual del Arreglo Conjunto de Financiamiento al Presupuesto (ACF). El objetivo de la revisión anual era conocer el avance de Nicaragua en su estrategia de crecimiento económico y reducción de pobreza contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, las reformas institucionales en marcha, y en particular, evaluar el desempeño de indicadores, metas y acciones de política establecidos en la matriz de evaluación de desempeño acordada.

El ACF deberá facilitar un mayor financiamiento presupuestario, una mayor previsibilidad de la cooperación externa, su alineamiento con el

²⁵ Ver al respecto la Declaración de los cooperantes del grupo de apoyo al presupuesto general en reunión anual con fecha de 17 de mayo a 1 de junio de 2005 y las ayudas memorias de las reuniones de seguimiento de esta reunión anual. Todos los documentos se pueden encontrar en la página Web del Ministerio nicaragüense de relaciones exteriores (www.cancilleria.gob.ni).

sistema presupuestario y las prioridades del país, de tal manera que se propicie un mayor impacto y se mejore la eficacia y la eficiencia de la cooperación.

NICARAGUA Y LA EFICACIA DE LA AYUDA

Aunque el panorama de futuro de Nicaragua no es especialmente halagüeño ni en el ámbito político ni en el económico, sí hay elementos afortunadamente para el optimismo en torno a la relación del país con la cooperación. Los avances son prometedores aunque el proceso está todavía en una fase inicial y el cambio de gobierno tras las elecciones del 2006 podría amenazar su continuidad²⁶.

El éxito en este proceso de armonización y alineamiento de la ayuda internacional sería de gran interés para Nicaragua por lo que supondría en términos de mejora de la eficacia de la cooperación, de fortalecimiento del Estado y sus políticas y por la coordinación de agentes hasta ahora dispersos. Pero supondría también un claro estímulo a los compromisos internacionales derivados de las reuniones de Roma y París. Los buenos resultados en un caso paradigmático de descoordinación de la cooperación internacional como el de Nicaragua serían un respaldo importante para este relevante esfuerzo de hacer mejor las cosas.

Dos reflexiones completan el debate sobre la cooperación en general y en Nicaragua en particular. En primer lugar, ante la debilidad del Estado y su dificultad para llegar a todos sus ciudadanos, el enfoque territorial en las acciones de la cooperación permite encontrar soluciones importantes.

Por un parte, el proceso de descentralización configura a los municipios como contrapartes activas y especialmente pertinentes. Por otra parte, la combinación de territorio y municipios parece ser un entorno más proclive a la continuidad de las acciones, a la participación y a una buena combinación entre cercanía y volumen de la actuación. La experiencia andaluza es en este campo sumamente valiosa y puede ser un eje de las actuaciones apoyadas desde Andalucía en Nicaragua y otros países latinoamericanos y magrebíes.

²⁶ Este proceso ha estado liderado muy especialmente por la Secretaría de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Cancillería nicaragüense. No responde, por tanto, ni a la presión de la comunidad internacional ni de la sociedad civil, que lo han asumido con interés.

En segundo lugar, como ha planteado Nicaragua con motivo de su presidencia pro t mpore del Sistema de la Integración Centroamericana en julio-diciembre de 2005, la cooperación en el marco regional ofrece por un lado nuevas oportunidades de actuación en determinados ámbitos, pero ofrece por otro lado nuevos retos en materia de coordinación y alineamiento de políticas.

Ninguno de estos debates dejan fuera a la cooperación no gubernamental y, mucho menos, a la cooperación descentralizada. Es inexcusable la necesidad de sumarse a los esfuerzos de coordinación de la ayuda y de alineamiento de los objetivos de la cooperación internacional con los objetivos y estrategias gubernamentales. El propio FAMS  es en sí un elemento de coordinación de la cooperación internacional que puede facilitar avances en este ámbito.

En un futuro cercano, las evaluaciones de la cooperación descentralizada deberían estar también condicionadas por los términos de armonización, alineamiento o coordinación. Es un momento oportuno para empezar a considerar los objetivos nacionales de desarrollo y las estrategias gubernamentales entre la definición de prioridades de nuestras políticas de cooperación al desarrollo; y, al menos, para introducir la discusión en el ámbito de la cooperación descentralizada andaluza.

2.7. ANTECEDENTES Y ASPECTOS GENERALES DE LA COOPERACIÓN ANDALUZA Y DE DIPUTACIÓN DE CÓRDOBA EN NICARAGUA

Centroamérica ha sido destino prioritario tradicional de la cooperación municipal andaluza. De hecho, mantiene un peso total en los fondos destinados desde Andalucía de entre el 20 al 25 por ciento del total de las ayudas municipales. El origen de la cooperación municipal andaluza tiene mucho que ver con Nicaragua, y los movimientos revolucionarios de los años ochenta. En ese periodo, antes de que España fuese país donante de ayudas según el Comité de Ayuda al Desarrollo, cientos de ciudadanos y ciudadanas españoles y andaluces formaron parte del voluntariado social que participó en el desarrollo social ya en época del gobierno del FSLN. Con el apoyo a Nicaragua surgieron además muchas de las primeras ONGDs en España, y la primera de ámbito andaluz, ASPA.

Desde entonces la cooperación con Nicaragua ha sido tradicional en muchas de las ONGDs andaluzas, desarrollando unas alianzas con ONGDs e instituciones nicaragüenses también ya tradicionales. ASPA, CIC-BATà, Paz y Desarrollo, son tres ONGDs andaluzas que han consolidado trabajos de cooperación en la zona. La Fundación Augusto César Sandino y el Instituto de Desarrollo Humano son dos grandes organizaciones en Nicaragua con una amplia trayectoria en desarrollo humano en el país. Por tanto, en este trabajo se estudia la relación de colaboración entre instituciones con una amplísima experiencia en cooperación al desarrollo en el país.

Como muestra el gráfico 8, la cooperación municipal con América Central desde las instituciones locales andaluzas ha supuesto casi siete millones de euros en el periodo 2002 al 2004, siendo el destino número uno por zonas geográficas. Nicaragua es uno de los diez países principales destino. Paulatinamente ha ido descendiendo en importancia por la incorporación de otros países prioritarios, especialmente en la zona andina.

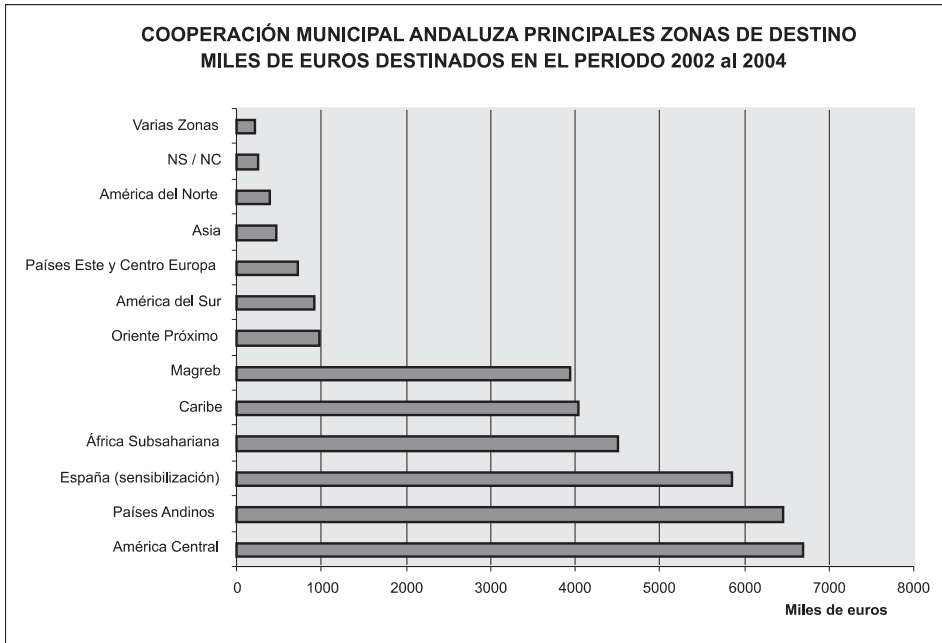


Gráfico 8: Cooperación municipal andaluza. Destino según totales de fondos en el periodo 2002 al 2004. Fuente: Inventario-Evaluación de la cooperación municipal andaluza 2002-2004. FAMSÍ (en edición).

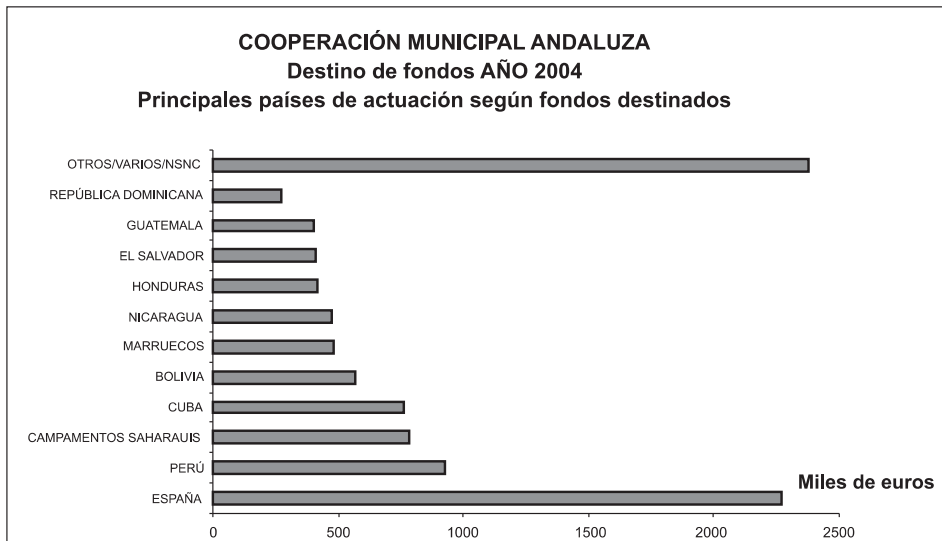


Gráfico 9: Destino de fondos de cooperación municipal andaluza en el 2004 (principales países destino) Fuente: Inventario-Evaluación de la cooperación municipal andaluza 2002-2004. FAMSÍ (en edición).

A pesar del importante volumen de fondos destinados, Nicaragua ha sido uno de los paradigmas de la descoordinación. El ámbito de los municipios no es el único caso. Desde la cooperación de los gobiernos a las comunidades autónomas y las ONGDs, la multiplicidad de actores no ha supuesto una articulación necesaria que fomentara la contribución al desarrollo de forma ordenada.

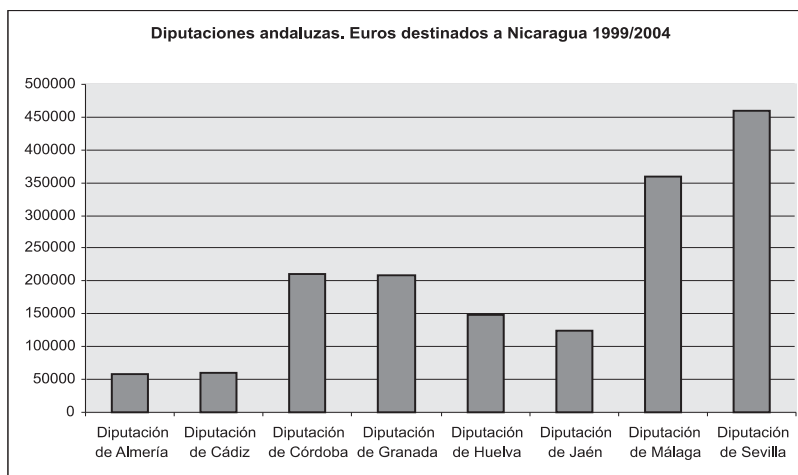


Gráfico 10: Diputaciones andaluzas. Total de euros destinados inventariados en los años 1999 al 2004. Fuente: Inventario-Evaluación de la cooperación municipal andaluza 2002-2004. FAMSÍ (en edición).

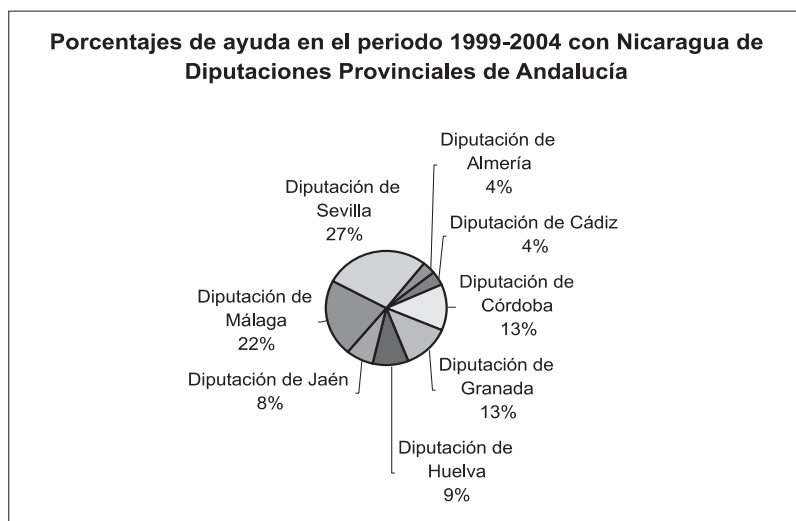


Gráfico 11: Diputaciones andaluzas. Porcentajes sobre el total de la ayuda destinados inventariados en los años 1999 al 2004. Fuente: Inventario-Evaluación de la cooperación municipal andaluza 2002-2004. FAMSÍ (en edición).

Diputación de Córdoba ha sido una de las instituciones municipales andaluzas con mayor aporte durante estos últimos años en Centroamérica, la tercera en cuanto a las diputaciones provinciales. Únicamente Diputación de Sevilla y Málaga han destinado más fondos que la institución cordobesa, aunque en el caso de Sevilla el presupuesto general de la entidad es netamente superior al de Córdoba.

PAÍS / ZONA	AÑO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
Centro América Caribe		206.694,1	165.772,5	309.447,9	271.661,5	135.192,0	244.201,70	1.519.697,09 €
Cuba		77.170,0	8.414,2	45.075,9	31.937,1		69.815,86 €	347.551,45 €
República Dominicana			23.242,5					31.055,63 €
El Salvador		48.772,1	29.299,3					84.081,59 €
Guatemala		28.001,2	45.226,2	165.278,3	108.590,5	90.152,0	151.245,84 €	757.905,64 €
México					38.047,9			38.047,9
Nicaragua		52.750,8	11.509,4	35.386,4	45.006,0	45.040,0	12000,00	210.782,24 €
Panamá				15.626,3				31.055,63 €
Varios			48.081,0	48.081,0	48.080,0			144242
Países Andinos		111.992,6	75.810,0	87.376,0	202.305,2	165.314,1	436.411,68	1.237.100,51 €
Colombia		12.272,7						12.272,7
Bolivia		23.277,2	47.103,9	49.099,6	187.793,6	86.630,9	247.552,46 €	736.015,49 €
Ecuador		27.231,9						27.231,86 €
Perú		49.210,9	28.706,1	38.276,5	14.511,6	78.683,2	188.859,22 €	455.570,37 €
América del Sur		26.612,8	22.601,6	0,0	0,0	0,0	0,0	130.651,58 €
Argentina		9015,18	31.015,79 €					40.030,98 €
Chile				6.010,12 €				6.010,12
Uruguay		9015,18	8414,17	10517,71				27.947,06 €
Venezuela		26.612,8	12020,24					38.633,06 €
Varios países			18.030,36 €					18.030,36 €
Magreb		23.418,1	114.042,1	56.014,3	73.265,4	0,0	83.815,36	505.476,50 €
Campamentos Saharais		64.049,40 €	21.035,42 €	51.446,64 €	46.628,42 €	18.030,12 €	9.000,00 €	210.190,00 €
Marruecos		11.024,06 €	44.925,65 €	19.833,40 €	79.576,02 €	65.112,00 €	74.815,36 €	295.286,50 €
África Subsahariana		33.091,7	12.529,4	0,0	6.000,0	0,0	6.000,0	93.371,24 €
R. D. del Congo		14.742,8	12.529,4					27.272,24 €
Mali		18.348,9			6.000,0			24.348,90 €
Países del Este		29.335,4	24.040,5	7.897,6	0,0	0,0	0,0	88.090,94 €
Bosnia-Herzegovina		39.324,49 €	31.853,64 €	16.912,81 €				138.247,92 €
Otras zonas geográficas		0,0	44.377,2	0,0	0,0	0,0	20.000,0	64377,2
TOTAL		431.144,7	459.173,2	460.735,9	553.232,1	300.506,1	940.272,46	2298819,5

Cuadro 5: Ayuda al Desarrollo de la diputación de Córdoba 1999-2004. Distribución por países. Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias OCI y datos del inventario-Evaluación FAMSÍ

Nicaragua ha sido el sexto país prioritario en la etapa de estudio para Diputación de Córdoba. En el caso centroamericano, únicamente Guatemala ha superado en inversión a Nicaragua. En los años recientes, un mayor impulso de la cooperación con la zona andina ha rebajado el apoyo tradicional a Nicaragua, que últimamente se centra más en acciones municipalistas y de cooperación técnica.

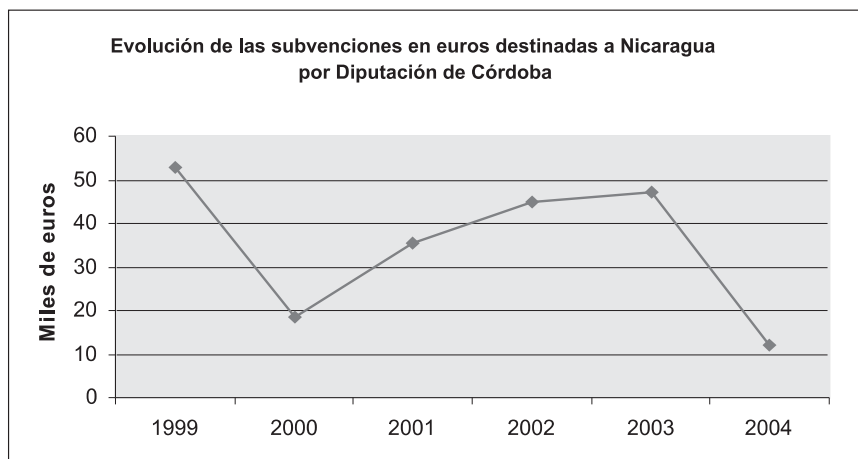


Gráfico 12: Diputación de Córdoba 1999-2004: Evolución de las ayudas destinadas a Nicaragua (miles de euros).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Inventario-Evaluación de FAMSÍ.

ACCIONES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO CON NICARAGUA 1999-2004

1999

Nombre del Proyecto	Programa de intervención en zona Mitch: autoconstrucción de viviendas para familias campesinas en el Departamento de Madriz
ONGD	Asociación por la Paz y el Desarrollo
Sector	Viviendas
Financiación	Convocatoria de ONGDs
Localización	Municipio San Lucas, Departamento de Madriz
Subvención concedida	24.202'76
Objetivos	Propiciar la mejora de la calidad de vida de los y las habitantes en un marco de desarrollo sostenible (autoconstrucción y capacitación), mediante la creación de condiciones que fijen al campo a la población beneficiaria evitando la migración al área urbana.

1999

Nombre del Proyecto	Apoyo al desarrollo con mujeres organizadas en la Comunidad Las Pozas
ONGD	Centro de Iniciativas para la Cooperación, BATÁ
Sector	Género
Financiación	Convocatoria de ONGDs
Localización	Municipio de Sébaco, Departamento de Matagalpa
Subvención concedida	28.548'07
Objetivos	Mejora de las condiciones sociales, económicas, psicológicas y calidad de vida de 80 mujeres mediante el apoyo a la reactivación de los rubros productivos, medio ambiente, social y desarrollo humano.

2000

Nombre del Proyecto	Programa integral de Desarrollo de las Comarcas de Cosigüina-Cabo Hornos para la mejora de la producción de frijol
ONGD	Asociación por la Paz y el Desarrollo
Sector	Desarrollo Rural Integrado
Financiación	Convocatoria ONGDs
Localización	Municipio de El Viejo, Departamento de Chinandega
Subvención concedida	11.509'38
Objetivos	Mejora del sistema productivo agropecuario, apoyo a las familias de los socios cooperativistas y la mejora del medio ambiente; todo ello a través de la creación de infraestructura social y productiva, el acceso al crédito con la creación de un fondo rotativo y la capacitación en aspectos técnicos.

2001

Nombre del Proyecto	Patios felices para mujeres campesinas
ONGD	Asociación Andaluza por la Solidaridad y la Paz (ASPA)
Sector	Productivo: agricultura, ganadería y pesca
Financiación	Convocatoria ONGDs
Localización	Municipio de Totogalpa, Departamento de Madriz
Subvención concedida	35.386'39
Objetivos	Plan de acción para la producción de alimentos alternativos a la dieta básica para mejorar la dieta alimenticia y los ingresos económicos de la familia, mediante la reactivación de la actividad productiva de los "huertos familiares"

2002

Nombre del Proyecto	Apoyo al Desarrollo Integral con mujeres organizadas en la Comunidad El Cacao
ONGD	Centro de iniciativas para la Cooperación, BATÁ
Sector	Multisectorial: Mujer y desarrollo
Financiación	Convocatoria ONGDs
Localización	Municipio de Sébaco, Departamento de Matagalpa
Subvención concedida	45.006'00
Objetivos	Contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población local, por medio del apoyo a las acciones impulsadas desde la propia comunidad, que permitan asegurar la alimentación de todas las familias, mejorando las condiciones sociales y familiares y contribuyendo a la mejora del medio ambiente.

2003

Nombre del Proyecto	Aumento de los niveles de desarrollo socio productivo de los habitantes de la comunidad La Labranza, con participación activa de las mujeres en los procesos de toma de decisión.
ONGD	Centro de Iniciativas para la Cooperación, BATÁ
Sector	Productivo: agricultura, ganadería y pesca
Financiación	Convocatoria ONGDs
Localización	Municipio de Sébaco, Departamento de Matagalpa
Subvención concedida	45.040'00
Objetivos	Aumento de la calidad de vida en los habitantes de la comunidad; aumento de los niveles de desarrollo socio productivo de los habitantes de la comunidad, con participación activa de las mujeres en los procesos de toma de decisiones.

Nombre del Proyecto	Consolidación del Patronato de Turismo de León, 1ª fase
ONGD	Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI)
Sector	Multisectorial: DRI, Desarrollo local y otros
Financiación	Convenio específico
Localización	León
Subvención concedida	1.397'00
Objetivos	Apoyo a intercambio técnico de representante nicaragüense para formación y puesta en marcha de iniciativa de cooperación

2003

Nombre del Proyecto	Consolidación del Patronato de Turismo de León, 2ª fase
ONGD	Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI)
Sector	Multisectorial: DRI, Desarrollo local y otros
Financiación	Convenio específico
Localización	León
Subvención concedida	811,05
Objetivos	Apoyo a intercambio técnico de representante nicaragüense para formación y puesta en marcha de iniciativa de cooperación

2004

Nombre del Proyecto	Fortalecimiento del Patronato de Turismo de León
ONGD	Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI)
Sector	Multisectorial: DRI, Desarrollo local y otros
Financiación	Convenio específico
Localización	León
Subvención concedida	12.000
Objetivos	Apoyo a intercambio técnico de representante nicaragüense para formación y puesta en marcha de iniciativa de cooperación

PROGRAMA DE BECAS A TRAVÉS DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE COOPERACIÓN DE ONGD'S

2000

Nombre del Proyecto	Convenio entre UCA-Nicaragua e INSA-ETEA
BENEFICIARIO	Lorenzo Estepa Mohedano
ONGD	INSA-ETEA
Localización	Managua
Sector	Voluntariado
Subvención concedida	6.881'59
Objetivos	Participación en el proceso de diseño de programas de pregrado y postgrado en materias de desarrollo rural y local; colaboración en la formación de un equipo estable de desarrollo local y rural con los centros y personas de la UCA; colaboración en las tareas de coordinación de las demás actividades del proyecto UCA-ETEA.