

Cooperación para la Democracia y Derechos Humanos en Nicaragua, 1997–2000

**Almachiara D'Angelo
Fredrik Uggla
Juan Faroppa**

Department for Latin America

Cooperación para la Democracia y Derechos Humanos en Nicaragua, 1997–2000

**Almachiara D'Angelo
Fredrik Uggla
Juan Faroppa**

Sida Evaluation 00/30

**Department for Latin
America**

This report is part of *Sida Evaluation*, a series comprising evaluations of Swedish development assistance. Sida's other series concerned with evaluations, *Sida Studies in Evaluation*, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation and Internal Audit, an independent department reporting directly to Sida's Board of Directors.

Reports may be *ordered* from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Telephone: (+46) (0)8 795 23 44
Telefax: (+46) (0)8 760 58 95
E-mail: info@sida.se,

Reports are also available to *download* at:

<http://www.sida.se/evaluation>

Authors: Almachiara D'Angelo, Fredrik Uggla, Juan Faroppa.

The views and interpretations expressed in this report are the authors and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 00/30
Commissioned by Sida, Department for Latin America

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: 1.6.3.19
Date of Final Report: November, 2000
Printed in Stockholm, Sweden 2000
ISBN 91 586 8872 2
ISSN 1401-0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64
Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9
E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Table of Contents

Executive summary	1
1. Introducción	5
a) Alcance y enfoque de la evaluación	5
b) Metodología	5
2. Contexto	6
3. Estrategia de Asdi en el área Democracia y Derechos Humanos.	10
a) Estrategia general	10
b) Estrategia para Nicaragua	11
<i>b.1.) Principios</i>	<i>11</i>
<i>b.2.) Cartera de proyectos</i>	<i>12</i>
4. Métodos y mecanismos adoptados según los proyectos evaluados	14
a) Cuadro comparativo	14
b) Resumen narrativo del cuadro	17
5. Impacto de los proyectos de acuerdo a los indicadores identificados en los mismos.	18
5.1. Aumento al respeto de los Derechos Humanos	18
5.2. Democratización de los servicios prestados por el Estado	21
5.3. Generación de un clima más favorable para la reconciliación y la solución pacífica de los conflictos.....	22
5.4. Fortalecimiento del proceso de autonomía regional.....	23
5.5. Fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la administración local y nacional	25
5.6. Participación comunitaria y ciudadana.....	28
5.7. Equidad de género	30
6. Análisis comparativo de los métodos y mecanismos adoptados en función de su eficacia respecto al impacto verificado.	32
a) Métodos	32
b) Mecanismos	33
7. Conclusiones	37
8. Recomendaciones	41
9. Anexos.....	43
I Plan de trabajo	44
II Agenda	46
III Abreviaturas utilizadas	48
IV Terms of Reference – Evaluation of Swedish support to the area of democracy in Nicaragua 1996–1999	49

Executive summary

Overview

The present evaluation was undertaken between September 25 and October 13 by a team made up by three consultants of different nationalities. In accordance with the terms of reference, the aim is to examine the results yielded by the Swedish democracy assistance to Nicaragua in the period 1997–2000. In addition, the evaluation attempts to identify the areas and methods that have been most efficient in this regard. For this purpose, thirteen projects were studied. Of these, five had already been evaluated.

Regarding the general political context we note that while Nicaragua has made great advances during the last decade (most notably regarding pluralism and reconciliation), there are also troubling aspects. Among these, we note the tendency to limited political pluralism inherent in the “pact” between liberals and sandinists and the centralising ways of the government.

An overview of all relevant Swedish projects gives at hand that among the over hundred projects undertaken, those aimed at improving the administrative and judicial system have been the financially most important together with a couple of projects dealing with peace and reconciliation. Most of these projects are carried out in cooperation with the state. If we look only at civil society, the predominance of gender-related projects is very marked. An area that is almost completely absent is support for the representative institutions. We conclude by noting that the Swedish support for this area holds an internal dualism. On the one hand, we have a small number of very large projects undertaken in cooperation with the state. On the other hand, we have an impressive amount of very small projects related to civil society and, specifically, gender issues.

The evaluation

Reviewing the 13 different projects selected by Sida for our evaluation, we find that these include most possible areas and methods used in democracy assistance. Regarding the thematic focus, we divide the analysis into the different areas of; human rights; democratisation of access to state services; reconciliation and peace; regional autonomy; official administration; social participation; and gender. Each of these exhibits both advances and problems.

Regarding human rights, we find substantial advances in projects such as the Policy Academy. On the other hand, the effect of such initiatives is closely related to the general political context and on this factor will also depend their long-term sustainability. Support for regional autonomy on the Atlantic coast and for the official administrative structures show similar tendencies. In both, we find good effects from the projects supported by Sida. Still, the overall effect and the sustainability of this support will depend on the political context, and in this regard, we can actually appreciate that such factors have intervened to limit the effects of the support. In short, we find a lack of political interest and support for increased regional autonomy, for decentralisation and for social participation in general. This is not a constant, however, as we find singular instances that have been more successful even in these regards. The reasons why vary however. While one project has succeeded because it has introduced a mechanism for social participation that has complemented support for institutions, in other initiatives the beneficial effects appear to stem from the nature of the bureaucratic counterpart. In short, agencies that are more professional appear less susceptible to misuse funds.

A somewhat different area is the democratisation – or spreading of access – of state services. This has been an important component of several of the projects under study, and has in some cases shown very good results (Casas de Justicia for instance). In other cases however, the lack of coordination and overall strategy constitutes a special problem in this area.

Yet another class of initiatives belong to the area of peace and reconciliation. Here the last years have shown contradictory results. While political violence has declined, criminal and domestic violence has increased. Therefore, it is foremost in the last areas where support is needed today. But even so, we have our doubts about the one project that explicitly deals with these problems.

Most of the projects mentioned above are directed at the structures of the state. Initiatives of a different kind are found in the areas of social participation and gender. Concerning the first, numerous projects have included this aspect. However, we have encountered several problems in this area, above all related to the lack of political will to make the participation effective, and the propensity to substitute artificially created social associations for already existing ones. Therefore, any effects of these initiatives are difficult to trace.

This is not the case of the last theme, which is gender. Here the Swedish support has made important contributions to the formation of a viable and politically influential women's movement in Nicaragua. However, the positive effects of supporting individual women's organisations must be juxtaposed with the rather awkward handling of gender issues in other projects. In short, we often find that instead of being incorporated into the project as a development objective, these themes are often treated as an annexed activity, and are often absent from the broader indicators of the project.

If we turn to the mechanisms of support, we distinguish four main roads to take: support directly to the state; indirect support to the state; direct support to civil society; and indirect support to civil society. Indirect support in this sense implies the use of intermediaries who handle the administration of projects. Until now, support for official institutions has generally employed this measure, which has usually introduced multilateral institutions into the support. But beginning this year this mechanism has also made its entry into support for civil society as the Swedish NGO "Forum Syd" has taken over the administration of several gender-related projects. While these kinds of arrangements lessen the workload of the Swedish administrators, it may also, however, bring another set of problems.

Actually, in the projects evaluated we have detected problems such as possible goal conflicts (if the objectives of the intermediary differ from the Swedish ones) and arbitrariness (concerning criteria for judgements and responsibility for projects) that are related to the use of intermediaries. To these, we may add the dismal performance of the intermediary in one of the biggest projects in the Swedish portfolio (the PROSERBI).

Such examples lead us to certain caution towards this mechanism and this is aggravated by the viewpoints of the beneficiaries as these often (particularly in the case of the women's organisations transferred to Forum Syd) express misgivings about the process. Such grievances include the loss of contact with the Swedish embassy and a sense of abandonment.

However, we believe that it is possible to find ways to overcome these problems. These could include the use of clearer guidelines and strategic indicators, as well as the maintenance of political contacts even if the day to day contact between Sida and the beneficiaries is taken over by other agents.

Conclusions

In way of conclusions, we note that democracy in Nicaragua exhibits contradictory tendencies. But even so, the general conclusion must be that the Swedish support has introduced positive elements in these processes. Even as we can not say for certain that the Swedish support has lead to more democracy (given the number of external factors involved in the process), we argue that it has at least contributed to improving the conditions for a democratic development; most notably so in the areas of governability and social participation. In this last regard, the effects of the Swedish support are most notable in the women's movement. Furthermore, we are led to suppose that the sustainability of this support is rather high, given that most initiatives aim at creating a human capital that will not be easily forfeited.

Still, we can detect several problems in this support. Concerning cooperative ventures involving the state, it is obvious that the closer these are to the centre of political power, the more prone they get to being misused for political purposes. Equally, we detect several problems in the working through intermediaries – particularly as regards the loss of direct contact between the Swedish authorities and the beneficiaries. Other problems consist in the relativity of mainstreaming gender into projects (this is often not seen as a general development issue but as exclusively related to women) and in the lack of coordination between different donor agencies.

Generally, we found it most troubling that almost all projects under study present serious design problems. Given the general difficulty of the area, the deficiencies in logic and coherent design constitute additional problems that also indicate a certain lack in strategic vision.

Related to the overall strategy, we stress that, in the context of democracy assistance, institutional development should not be perceived as the simple strengthening of particular official institutions. Rather, what is needed is a more contextualised approach that explicitly aims at integrating state institutions with civil society. Of this, we have found several interesting examples in our sample. We also note that given the often precarious environment in which civil society operates, it is necessary to recognise that not only does the Swedish support help the recipients financially but also that the very existence of a cooperation is often of a subjective or political importance of the recipients. Working through intermediaries may decrease this positive effect.

Recommendations

Given our general conclusions, we arrive at the following recommendations. First, the precarious political situation calls for a more focused and cautious approach to the theme. Of course, the proximity of next year's general election poses an additional risk that projects become politicised or misused for electoral purposes. A different, but similarly lingering question is whether it will in the future be possible to expect favourable results from working with the state, given the centralising tendency prevalent among the official institutions. To counter this, clearer guidelines should be established as to which areas and actors should receive support and under which conditions. (Related to the last point, a code of conduct of recipients could be necessary in cases where the misuse of funds can be expected. If this is breached, the support in question should be terminated.) Additionally, new forms for channelling support to official institutions should be considered. In all, this also implies a somewhat more active strategic stance of Swedish development cooperation.

When projects have been selected, these should follow a clearer model related to strategic objectives, indicators and such. This would facilitate coordination as well as evaluation. On the other hand, the strategy should appreciate that support does not only consist in financial handouts, but also in the motivational and political support referred to above.

We take an unfavourable view of projects that mix several objectives as this may lead to the loss of the democracy component given its often vague nature. But on the contrary, it would be wise to continue to adopt a multifaceted approach to problems – for instance by integrating institutional support with efforts to promote social participation in the same institution. Such linking of different methods may create effects of synergy – something that we believe have been present in some of the projects under study.

This last point can well be extended to a general recommendation: One of the primary political problems in today's Nicaragua is the lack of interaction and integration between state and society, between institutions and population, and between elected authorities and citizens. Even while continuing to support civil society by itself, the Swedish cooperative agencies should give particular attention to projects that may ameliorate this situation. For this purpose, greater consideration should also be given to the question of how to support and reform the representative institutions.

1. Introducción

a) Alcance y enfoque de la evaluación

De acuerdo a los términos de referencia establecidos, el objetivo de la presente evaluación es examinar los resultados de la cooperación sueca al desarrollo democrático en Nicaragua en el período 1997–2000. Específicamente, se solicita como producto de este informe la identificación de las áreas seleccionadas y los métodos adoptados respecto a los cuáles la cooperación de Suecia ha resultado más eficaz en función de su apoyo a la democracia y los derechos humanos en el país. Concretamente, se señala que esta evaluación no solamente examinará los proyectos en función del logro de sus objetivos, relevancia y métodos, sino que deberá analizar más en profundidad las áreas y métodos que tienen un mayor impacto sobre las estrategias suecas de cooperación para el desarrollo.

En este marco, los términos de referencia indican que la evaluación debe realizarse a nivel del Programa Democracia de Asdi en Nicaragua, el cual incluye varios proyectos bilaterales y de apoyo a la sociedad civil. La Embajada de Suecia en Nicaragua seleccionó cinco proyectos ya evaluados y ocho proyectos que serían evaluados en esta oportunidad. En todos los casos, se solicita analizar los mismos en términos de: (a) Relevancia, de acuerdo a los problemas del país y los objetivos globales de Asdi; (b) Efectividad, en cuanto al logro de los objetivos del proyecto; (c) Impacto, en función de los objetivos de desarrollo.

Asimismo, se solicita que el informe del equipo de evaluadores contenga un análisis comparativo de los métodos y mecanismos adoptados por los proyectos seleccionados, a los efectos de determinar la efectividad de los mismos en función del impacto en el proceso de desarrollo de Nicaragua, así como la identificación de factores que pueden afectar los resultados esperados.

Finalmente, se señala que el informe final debe contener conclusiones y recomendaciones para la futura estrategia de la cooperación sueca en el área Democracia y Derechos Humanos en Nicaragua.

b) Metodología

El equipo de evaluadores estuvo integrado por Almachiara D'Angelo (italiana, residente en Nicaragua), Fredrik Uggla (sueco) y Juan Faroppa (uruguayo).

El trabajo en Nicaragua se ejecutó entre el 25 de septiembre y el 13 de octubre de 2000. De común acuerdo con la Embajada de Suecia en Nicaragua, se estableció como fecha límite para la presentación de este informe el 6 de noviembre de 2000.

Los proyectos seleccionados por la Oficina de Asdi en Nicaragua fueron los siguientes:

- Proyectos ya evaluados: PROSILAIS; Programa RAAN-Asdi-RAAS; PROSERBI; Casas de Justicia (CSJ/PNUD); y PTC (OEA)
- Proyectos a ser evaluados por el equipo: Academia de Policía y Policía Nacional; CEPREV; FUNIC MUJER; Red de Mujeres; IPADE; Puntos de Encuentro; Grupo Venancia; y Centro de Derechos Constitucionales.

Según la Oficina de Asdi, esta selección se debe a que se trata de iniciativas en las que se adoptaron métodos interesantes, que podrían ser analizados para replicarse en el futuro, y que

además habrían producido resultados más amplios o genéricos que los esperados según los documentos de proyecto.

El equipo elaboró su agenda y plan de trabajo y diseñó una matriz para incorporar la información correspondiente y facilitar el análisis comparativo de los trece proyectos. Estos documentos se agregan en el anexo de este informe.

La documentación analizada estuvo compuesta por: los documentos de proyecto; los informes de evaluación ya realizados (con relación a los cinco primeros proyectos); y los informes de avance presentados por las entidades ejecutoras (con relación a los ocho proyectos restantes). Asimismo, se consultaron informes, documentos o publicaciones realizadas en el marco de los proyectos evaluados, material generales producidos por Asdi y otros insumos originados en otras agencias de cooperación internacional u organismos internacionales especializados.

Se realizaron entrevistas abiertas o semi- estructuradas. No se verificaron mayores dificultades para cumplir adecuadamente con las mismas.

Respecto al trabajo de campo, el mismo consistió en observación directa de actividades con beneficiarios y de obras de infraestructura realizadas en el marco de los proyectos.

Con respecto a los cinco proyectos ya evaluados, el equipo consideró que los informes de evaluación eran completos y bien detallados, por lo que no se entendió necesario acudir a fuentes complementarias de información.

Finalmente, como dificultad que debió superar el equipo de evaluadores, debe señalarse que casi la totalidad de los proyectos con los que se trabajó presentan serios problemas de diseño. En un área de por sí compleja para la medición de resultados como lo es la relacionada con procesos de desarrollo democrático, la ausencia de proyectos estructurados de manera lógica y coherente constituye un problema adicional. Si bien se reconoce que pueden manejarse diferentes tipos de metodologías para la formulación de proyectos, es necesario que, como mínimo, los mismos identifiquen con precisión los objetivos, actividades, resultados e indicadores, a los efectos que puedan generarse las condiciones para un trabajo objetivo en el momento de implementarse la evaluación de los mismos.

2. Contexto

- a) Nicaragua es un país de casi 5 millones de personas, clasificado por el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como el segundo país más pobre de América Latina, después de Guatemala y Haití. En la década de los años 90, era un país en situación de postguerra, con una economía en parte destruida y desarticulada. Además era uno de los países más endeudados del mundo en términos relativos, clasificado por el FMI y el BM como un país pobre altamente endeudado. A partir de ese momento se emprendieron una serie de reformas del Estado y de las políticas económicas que no respondieron a simples cambios de gobierno y de las clases dirigentes, sino a una profunda y radical transformación del modelo de desarrollo. Los aspectos más importantes de la nueva estrategia fueron:
 - Sustentar el crecimiento económico en la fuerza del mercado como la instancia rectora de la asignación de los recursos, priorizando los actores privados.

- Vincularse al mercado, en particular en materia económica y financiera, orientando la economía hacia el exterior.
- b) Esta nueva lógica económica explica la importancia que adquieren los sectores privados (en particular aquellos vinculados con la economía mundial) a costa de los actores económicos mayoritarios ligados al mercado interno, a pesar de la importancia que estos deberían tener en el marco de la estrategia de desarrollo sostenible. Este nuevo modelo, aunque ha logrado elevar los índices de crecimiento, ha ensanchado la brecha entre quienes participan del impulso propiciado por el proceso de modernización y quienes quedan excluidos de éste.
- c) Después de una primera fase en que la economía del país mostró un claro estancamiento, a partir de 1994 se asiste a un paulatino cambio de tendencia como consecuencia del repunte que se produce en los países centrales, iniciándose un crecimiento modesto e inestable en medio de la rápida globalización de la economía mundial¹.
- d) Los cambios de la política económica, ejecutados en las últimas décadas, se han sucedido sobre una estructura productiva que se mantuvo relativamente constante: los productos que Nicaragua exporta son básicamente los mismos que exportaba décadas atrás, y más del 50% proceden del sector agrícola, que da ocupación a un 43% de la población económicamente activa (PEA)².
- e) No obstante el peso del sector agropecuario, Nicaragua aún no satisface las necesidades alimentarias de la población y su economía depende en buena medida de la Cooperación Externa que sigue manteniendo un gran peso, representando un 22% del PIB en 1998. Falta una estrategia de desarrollo del sector agropecuario y, en particular, no existen políticas de fomento a la pequeña y mediana producción, lugar donde se concentra la mayoría de la población rural. Esto ha generado un proceso de descapitalización de la economía campesina y venta de tierras por parte de los pequeños productores. Finalmente, la inversión extranjera no se dirige a este sector, privilegiando más bien el sector de servicios y, a nivel de la industria, se ha concentrado en las maquilas.
- g) En cuanto al sector industrial, éste es atrasado y, más concretamente, ha sufrido un proceso de involución, al contrario del sector informal de la economía que ha venido creciendo. Existe una infraestructura inadecuada en energía, transporte y comunicación.

La vulnerabilidad del país en el campo económico se observa en su elevada deuda externa, tres veces superior al PIB. Los desequilibrios de la balanza comercial y de pago, la escasa diversificación y volumen de exportaciones y la dependencia de tecnologías e insumos importados, limita las posibilidades de un mayor crecimiento económico.

- h) Por otro lado, los intentos del país por cumplir con las condiciones impuestas por los acreedores implican un alto costo financiero que merma sustancialmente el efecto positivo de la ayuda externa y ha llevado al país a asumir un severo ajuste económico con un alto costo social.

¹ El Producto Interno Bruto (PIB) experimentó en 1994 el 3,2% de crecimiento, que alcanzó el 7% en 1999, debido al aumento significativo de la inversión pública dirigida a la reconstrucción después de la catástrofe del Mitch. Pese a estos avances y a la reactivación generalizada de los sectores productivos, Nicaragua ocupa el último lugar de Centro América, tanto en el PIB global como per cápita.

² La producción se concentra en cultivos para el consumo interno y rubros de exportación como el café, banano, caña de azúcar y otros menos significativos. También es importante la producción de carne vacuna, producción maderera y la pesca. Hay una incipiente agroexportación de cultivos no tradicionales, principalmente frutas tropicales.

- i) Finalmente los cambios económicos realizados a partir de 1990 no han logrado detener el nivel de pobreza, lo cual sigue siendo el mayor reto para la política económica³.
- j) Una de las principales causas de esta aparente contradicción son las grandes brechas sociales producto del acceso desigual de la población a los beneficios derivados del relativo crecimiento económico, que reflejan problemas estructurales propios del país. Las profundas brechas sociales entre ricos y pobres y entre el campo y la ciudad; los desequilibrios regionales que históricamente han favorecido a los departamentos del Pacífico; y la gran desigualdad de acceso a las oportunidades entre las personas jóvenes y los mayores de edad. Para las mujeres, se suman las inequidades derivadas de su condición de género, en particular por la posición subordinada que ellas ocupan en la familia y en la pareja.
- k) El alto nivel de concentración de los ingresos representa una de las principales expresiones de estas brechas sociales y uno de los principales problemas que repercuten negativamente en la posibilidad de garantizar el bienestar de toda la población. La distribución no equitativa de la riqueza perjudica el dinamismo del crecimiento económico y no permite resolver el problema fundamental del país: la pobreza⁴.
- l) Por otro lado, aunque, según datos oficiales, hubo una disminución del desempleo, se ha ampliado la brecha entre el costo de la canasta básica y los salarios mínimos y siguen persistiendo altos niveles de subempleo visible e invisible.⁵
- m) Estas mismas brechas se observan a nivel de la educación, que es considerada hoy como un factor fundamental para el desarrollo. En la educación primaria, a pesar de los incrementos en la matrícula, todavía existe un alto índice de deserción, en particular en las zonas rurales, y entre los sectores más pobres. Asimismo se pudo establecer que los más altos grados de deserción se dan entre niños y niñas con madres analfabetas.⁶
- n) A nivel de la salud han habido algunos avances en cuanto a la reducción significativa de la mortalidad infantil y al mejoramiento general del nivel de atención sanitaria. En este avance, la participación comunitaria ha desempeñado un papel fundamental, en particular cuando se ha logrado impulsar una coordinación efectiva entre las organizaciones de la sociedad civil y el Ministerio de Salud. Sin embargo, los problemas sanitarios nacionales siguen siendo graves y

³ Según varios analistas, este periodo de los años 90 ha demostrado como es posible que se produzca crecimiento económico sin que ello implique, como una condición causa-efecto, un desarrollo del bienestar social de la misma magnitud.

⁴ Aunque en el periodo 1993-1998 la pobreza ha disminuido, en términos porcentuales, el ritmo de este descenso es inferior a la velocidad de crecimiento poblacional, de forma que el número de pobres ha aumentado de 2.1 millones en 1993 a 2.3 en 1998. Los pobres dependen más de la agricultura que los ricos, y esto lo revela bien la Encuesta de Nivel de Vida de 1998 donde se demuestra que en el campo se concentra el 67% de la pobreza de Nicaragua.

⁵ Incluyendo conjuntamente la PEA urbana y rural, el sector informal abarca el 71% de la PEA ocupada y en particular, representa la única alternativa para tres de cada cuatro mujeres que no logran insertarse en los sectores más modernos y dinámicos de la economía. También es importante destacar que el 26% de los trabajadores informales son niños y adolescentes en edad de estudiar.

⁶ En efecto, mientras la población urbana de 10 años y más muestra un nivel de escolaridad de 6.2 años, en el campo se alcanza 3.2 años en promedio. La situación más preocupante la encontramos en los sectores de extrema pobreza, donde se calcula un nivel de escolaridad de apenas 2.3 años. A nivel nacional, la tasa de analfabetismo es de 23% y aunque es menor en 1998 que en 1993, todavía afecta a un quinto de la población mayor de 10 años, mientras que en las zonas rurales este promedio se eleva a un tercio de la población y entre la población rural en extrema pobreza se incrementa hasta el 50%, con un porcentaje mayor de mujeres analfabetas respecto a los hombres.

afectan los sectores más pobres y vulnerables quienes sufren por las dolencias y la muerte prematura provocadas por la desnutrición y las enfermedades infecciosas y endémicas.⁷

También a nivel de la salud repercuten las grandes brechas sociales en términos de equidad en las condiciones sanitarias, en particular entre el campo y la ciudad, ya que en es en la ciudad donde se concentra la mayoría de la infraestructura sanitaria y de la oferta profesional.

- o) Un grave problema emergente es el deterioro del medio ambiente. Aunque Nicaragua todavía cuenta con importantes superficies de bosques, se estima que el ritmo anual de deforestación es de 150,000 hectáreas⁸.

El deterioro general de las condiciones de vida tiene dos efectos inmediatos: por un lado un fuerte índice de migración, del campo a la ciudad y hacia otros países. Entre los migrantes el porcentaje más alto está a cargo de las mujeres. Y, por otro lado, un fuerte deterioro de la convivencia y de los valores sociales que se expresa en los elevados índices de delincuencia, particularmente juvenil.

- p) La sociedad nicaragüense ha experimentado en un lapso consecutivo de casi medio siglo, tres cambios institucionales de gran envergadura (1950 a 1977; 1980 a 1989; y 1990 a 1996). Pero estos cambios institucionales no han logrado resolver las bases sociales de la conflictividad política del país, de modo que solo se ha polarizado social y políticamente la Nación, sin llevarse a un consenso básico de convivencia bajo condiciones democráticas.

La nueva etapa que se abrió a partir de la década de los 90 ha estado marcada, por un lado, por los avances en materia de promoción y defensa de los derechos humanos, a través del dictamen de nuevas leyes y la creación de instituciones dirigidas a hacerlos efectivos, y, por otro lado, la institucionalidad y la participación ciudadana en la gestión y en las decisiones públicas, factores claves del desarrollo democrático. Estas señales, no obstante, son aún frágiles, y más bien la situación general ha sufrido un retroceso. Una de las causas principales de esta situación es el fuerte centralismo estatal y gubernamental de los recursos y de la toma de decisiones, caracterizado por un liderazgo político caudillista encabezado por las dos fuerzas políticas más fuertes del país que ha venido afectando los canales y los incipientes espacios democráticos⁹. El centralismo estatal y gubernamental dificulta que se hagan efectivos los procesos de descentralización, sea por las presiones políticas, sea por la falta de recursos propios de parte de los diferentes poderes locales.

⁷ En 1997 la mortalidad materna era de 139 por 100 mil Nacidos Vivos, o sea representaba la segunda tasa más alta de Centro América después de Honduras. Esto se debe también al elevado número de hijos por cada mujer y en particular a los embarazos en adolescentes, particularmente en el área rural. La tasa global de fecundidad de 4.4 hijos por mujer, representa la más alta de Centroamérica.

⁸ Una causa importante es la creciente demanda de recursos energéticos (leña), además de la expansión desordenada de la agricultura y ganadería, el avance de la frontera agrícola, la quema no controlada y la explotación irracional de parte de empresarios madereros y de familias campesinas en el esfuerzo diario por sobrevivir. El deterioro del medio ambiente está impactando directamente la calidad de vida de la población rural, entre otros, está disminuyendo la calidad y cantidad de agua disponible y la capa fértil de los suelos.

⁹ En este sentido se han manifestado las reformas constitucionales para garantizar el control de los principales poderes del estado, Contraloría, Corte Suprema de Justicia, Consejo Supremo Electoral, suprimiendo su carácter autónomo, y la nueva ley electoral que excluye de hecho a los partidos minoritarios reduciendo de esta manera la participación en los espacios públicos de debate y representatividad.

- q) Finalmente en el espacio político se mantienen dificultades para la participación de amplios sectores de la población, como son jóvenes y mujeres. En particular, la participación de las mujeres en el gobierno y otros poderes del Estado no es proporcional a sus niveles de representatividad demográfica e incidencia socio-económica. Hay una escasa participación de las mujeres en las direcciones nacionales de los partidos políticos y por lo general la participación femenina ha tenido un descenso en las organizaciones sindicales¹⁰.

Por todo esto, la construcción de una ciudadanía sustentada en la práctica participativa constituye uno de los retos fundamentales para asegurar la sostenibilidad de la democracia en Nicaragua. En el país, en los últimos veinte años se han dado amplias experiencias de participación en organizaciones cívicas orientadas a supervisar la gestión pública y, sobretudo, a nivel comunitario en los gobiernos locales. Sin embargo muchas veces estas experiencias no han encontrado una acogida favorable a nivel del gobierno y no han tenido acceso a espacios de decisión, limitándose así su accionar en beneficio del país y su potencial democratizador.

3. Estrategia de Asdi en el área Democracia y Derechos Humanos

a) Estrategia general

En la estrategia general de Asdi de cooperación con la democracia¹¹ se pueden destacar algunas posiciones generales o básicas sobre el tema. En primer lugar, para la cooperación sueca el concepto de democracia incorpora dos campos diferentes aunque complementarios: (a) los principios para la toma de decisiones colectivas (elecciones libres y justas), y (b) la protección de los derechos individuales, es decir, la limitación del poder político y estatal. De acuerdo a esta posición, la democracia es percibida como un proceso, y no estrictamente como un resultado final.

En lo que tiene que ver con los distintos componentes de la democracia, el documento marco señala los siguientes: (a) elecciones libres y justas; (b) funcionamiento de los partidos políticos; (c) un parlamento elegido por voto popular; (d) un poder ejecutivo democrático; (e) la existencia de un sistema judicial independiente. Como componentes fuera de la definición, pero con influencia en la misma, se hace mención a: (f) la cultura democrática; (g) los Derechos Humanos; (h) la sociedad civil; y (i) los medios de comunicación.

Como medidas concretas para fortalecer a la democracia, el documento estratégico señala que el apoyo debe dirigirse hacia las siguientes áreas: (a) elecciones; (b) partidos políticos; (c) labor diaria de los parlamentos; (d) sistema judicial; (e) administración pública; (f) el respeto a los derechos humanos; (g) participación y derechos de las mujeres; (h) derechos de niños y adolescentes; (j) derechos de las personas con capacidades diferentes; (k) organizaciones independientes democráticas; (l) medios de comunicación independientes.

¹⁰ A pesar de constituir más del 50% de la población del país y casi un 45% de la población económicamente activa, los resultados electorales de 1996, dieron a las mujeres una participación de apenas un 16.5%, y en los cargos de menor relevancia y decisonalidad, en las instancias de gobierno municipal y legislativa.

¹¹ Regeringskrivelse SKR 1997/1998:76

Por su parte, el documento de Análisis de la Región¹² señala que fortalecer el Estado de Derecho y proteger los derechos humanos es punto clave para el desarrollo de América Central. En este sentido, el documento destaca que la definición del concepto derechos humanos debería ampliarse para incluir también los derechos sociales y económicos. En relación con esto, se afirma que la pobreza y las desigualdades hoy representan los mayores peligros para la paz y la democracia en la región. Esta afirmación amplía considerablemente el alcance del primer documento citado.

b) Estrategia para Nicaragua

b.1.) Principios

Por su parte, del análisis del documento que recoge las bases de la cooperación sueca con Nicaragua¹³ surgen las siguientes observaciones: en primer lugar, tal documento señala que muchas de las instituciones claves para la democracia tienen una gran debilidad en el país. Como ejemplos cita al Parlamento, los partidos políticos, los medios de información y el sistema judicial. Además, el informe nota deficiencias en lo que tiene que ver con la cultura política, tanto con respecto a la participación, como en las prácticas administrativas del Estado. Otros problemas que el informe señala son la falta, o, en el mejor de los casos, el debilitamiento, del proceso de descentralización y las dificultades en materia de supervisión de elecciones.

En general, también según el documento comentado, los principales problemas se encuentran en la esfera oficial (sistema judicial, centralización, sistema electoral), o en los niveles más altos de la esfera política (partidos políticos, Parlamento). Por otro lado, se describe a la sociedad civil como relativamente activa y vital, y añade que el grado de participación en las elecciones también es alto. Sin embargo, existen también problemas en esta área, en la medida que dicho documento menciona una alta dependencia del apoyo internacional en muchas organizaciones supuestamente independientes.

Ello no obstante, es interesante notar que, según las previsiones de la estrategia de Suecia en cooperación con Nicaragua, los problemas políticos se concentran en el área más “alta” del sistema. Respecto a esto, el documento advierte sobre el peligro que existe en sistemas de representación deficientes: “Lo que determinará la futura participación de los ciudadanos en el proceso político será si ven resultados de su contribución.” Si esto no es así, existe el riesgo de que el desencanto les lleve a métodos violentos.

En términos muy generales puede decirse que el informe sobre estrategia de Asdi señala las siguientes metas como prioridades en la cooperación con Nicaragua: (a) reducción de la pobreza; (b) estabilidad macroeconómica; (c) fortalecimiento del sector privado; (d) desarrollo de PYMEs; (e) solución al problema de derecho de propiedad; (f) fortalecimiento del Estado de Derecho; (g) reforma del Estado y la administración pública, y consolidación de las instituciones democráticas; y (h) protección al medio ambiente. Puede entonces sostenerse que el apoyo a la democracia es solamente uno de varios componentes, y además, muy ligado al tema de reforma del Estado.

Respecto al apoyo a la democracia, el documento analizado señala que la meta principal es fortalecer a las instituciones nicaragüenses. Por eso es que se enfatiza en el tema de la sostenibilidad y se advierte que debe haber un balance entre iniciativas extranjeras y procesos internos. En este sentido, destaca que las instituciones beneficiarias tienen que cumplir un rol en el diseño de proyectos. Complementariamente, el informe de Asdi afirma que el apoyo a instituciones estatales

¹² Regionanalys Centralamerika, noviembre de 1996

¹³ “Landanalys Nicaragua: Underlag till landstrategi för Nicaragua” ASDI/RELA, diciembre de 1997

tiene que ser supervisado más en el futuro, ya que evaluación y auditoría posteriores no son suficientes. Es interesante destacar que el documento hace expresa referencia también a que las posiciones del nuevo Gobierno Nacional y de la cooperación sueca respecto al tema están cada vez más distantes.

A modo de conclusión puede decirse que el tema de la democracia – tal como aparece en estos documentos – está tratado en forma bastante confusa. Así, definiciones y categorías que aparecen en un documento pueden estar ausentes en otro. También se nota cierta falta de especificidad o de enfoque principal, ya que se tratan varios temas pero los mismos son señalados y abarcados de una manera muy general.

b.2.) Cartera de proyectos

El “portafolio” sueco para la democracia en Nicaragua durante el período evaluado incorpora más de cien proyectos. De los montos citados se excluyen los sueldos para funcionarios en la embajada y los proyectos planificados pero no iniciados. Se destaca que la siguiente clasificación es una aproximación, tanto respecto a los montos totales como respecto al tema abordado.

Temáticamente, proyectos y montos se distribuyen como sigue:

Tema principal:	Cantidad:	Monto total:	Promedio/proyecto:
Elecciones	5	2.885 TKr (*)	577 TKr
Partidos políticos	0	0 TKr	0 TKr
Sistema administrativo	5	129.802 TKr	25.960 TKr
Administración de Justicia	7	57.322 TKr	8.189 TKr
Parlamento	6	607 TKr	101 TKr
Sociedad civil – género	50	18.390 TKr	368 TKr
Sociedad civil – otros temas	7	3.721 TKr	532 TKr
DD.HH/grupos desamparados	13	2.892 TKr	222 TKr
Paz /Reconciliación/Anti-viol.	13	61.061 TKr	4.697 TKr
Medios de comunicación	6	2.923 TKr	487 TKr

(*) Millones de coronas suecas

Como puede apreciarse, la distribución de fondos se corresponde en general con el diagnóstico de Asdi, con una notable excepción, que es la de las instituciones representativas. En este sentido, y como se aprecia en el cuadro, hay relativamente pocos proyectos destinados al Parlamento, partidos políticos y elecciones. Por lo demás, en términos financieros el porcentaje de los mismos en el total es mínimo. Esto podría explicarse por el contexto político actual, pero aún así, sería una evidencia de que hay cierta diferencia entre lo que se hace y lo que el diagnóstico indica como los problemas prioritarios.

En general, es interesante notar las grandes diferencias que hay entre distintos temas. Cada uno de los temas vinculados a la administración, el sistema judicial, género y paz y reconciliación es mayor que los demás temas juntos, ya que estos aparecen como relativamente menores.

En el área sociedad civil es muy marcada la predominancia de temas de género, ya que los proyectos financiados en este ámbito representan casi la totalidad del apoyo de Suecia. En relación a esto, no es sorprendente que Asdi últimamente se haya deshecho de la responsabilidad directa con los proyectos de género que, como puede apreciarse, representan casi la mitad de los proyectos en el área de democracia y derechos humanos. Sin embargo, cada proyecto es pequeño en términos financieros.

Por otra parte, es notable la supremacía de proyectos destinados al sistema administrativo del Estado. Aunque pocos en términos de cantidad, el monto total representa más de 45 por ciento del apoyo al área (cabe notar que se incluye la administración regional en este rubro).

Finalmente, se aprecia un altísimo grado de dispersión en este apoyo, tanto en proyectos específicamente considerados como en áreas temáticas. Como puede verse en la tabla, hay una gran cantidad de proyectos pequeños. Dada la naturaleza del apoyo sueco, es natural que ni se debe ni se puede trabajar con grandes proyectos centralizados. Sin embargo, hay que tener claro que la dispersión señalada hace difícil el seguimiento y el monitoreo de cada proyecto.

Otra clasificación que se puede manejar para el área apoyo a la democracia es considerar las distintas contrapartes de la cooperación sueca. Según esta clasificación, la imagen (otra vez se señala que se trata sólo de una aproximación y, esta vez, aún más relativa) será la siguiente:

Contraparte principal:	Número de proyectos:	Porcentaje del monto total:
Estado/órganos administrativos	13	79%
Estado regional	1	8%
Grupos independientes	95	13%
Sin clasificación	2	0%

Aquí se ve la absoluta predominancia de proyectos con el Estado y, en este campo, con los órganos administrativos centrales más precisamente. Aún cuando el número de proyectos es bajo, una gran mayoría de los fondos totales del área tiene al Estado y las instituciones oficiales como recipiente principal.

También en este caso puede apreciarse el fuerte dualismo que caracteriza este apoyo: por un lado, proyectos grandes destinados principalmente a mejorar la administración pública, y por otro lado, un sinnúmero de proyectos pequeños destinados a la sociedad civil. Por supuesto, esto se refleja también en la selección de proyectos que serán analizados más adelante.

4. Métodos y mecanismos adoptados según los proyectos evaluados

a) Cuadro comparativo

Proyecto	Area	Beneficiarios	Duración	Monto Coronas	Mecanismos	Métodos
Casas de Justicia	Fortalecimiento del estado de derecho e instituciones democráticas. Acceso a la justicia	123 municipios rurales	93-99	29.286 millones (Desembolsos 1996-1999)	Administración y coordinación: PNUD Ejecución: Corte Suprema de Justicia	Infraestructura física
PROSERBI	Participación popular en desarrollo local. Acceso a servicios públicos	30 municipios	92-97 97-99	24.691 millones (Desde 1998 a la fecha) Planificados: 20 millones	Administración: UNICEF Ejecución: Inicialmente, MAS. Luego SAS y ENACAL	Fortalecimiento institucional. Capacitación. Participación comunitaria. Comunicación. Infraestructura.
Programa RAAAN/Asdi/RAAS	Autonomía regional. Fortalecimiento institucional de administraciones locales	Consejos regionales y consejos municipales de Regiones Autónomas	94-97 97-2000	20.744 millones (desembolsos 1997 a la fecha) Planificados: 35.048 millones	Administración y Ejecución: Se constituye una oficina con personal nacional para la ejecución, con un Comité Coordinador respondiendo a autoridades regionales	Fortalecimiento institucional. Capacitación. Asesoría. Infraestructura.
OEA/PTC	Reconciliación y solución pacífica de conflictos. Promoción de DDHH. Fortalecimiento de la administración pública nacional y local. Participación popular. Acciones de emergencia	Municipios y comarcas de región centro-norte afectados por la guerra, y poblaciones afectadas por el Mitch	Oct 97-nov 2000	40 millones (desembolsos 1997 a la fecha) Planificados: 14 millones	Administración y Ejecución y coordinación: OEA	Capacitación. Participación comunitaria. Fortalecimiento de instituciones públicas centrales y locales. Infraestructura. Acciones de emergencia.
PROSILAIS	Descentralización del estado. Acceso a atención primaria. Fortalecimiento de administraciones locales	55 municipios	92-95 96-2000	83.173 millones (desembolsos 1996 a la fecha) Planificados: 78.710 millones	Administración: OPS y UNICEF. Ejecución: MINSA	Fortalecimiento de estructuras administrativas locales. Capacitación. Participación comunitaria. Equipo e infraestructura.

Proyecto	Area	Beneficiarios	Duración	Monto Coronas	Mecanismos	Métodos
Academia de Policía	Fortalecimiento del estado de derecho y respeto de los derechos humanos	30 docentes y funcionarios de la Academia de Policía y 935 miembros de la Policía Nacional	Mayo 98 abr 2001	18.961 millones (desembolsos 1997 a la fecha) Planificados: 2.754 millones	Administración y facilitación: IIDH. Ejecución y coordinación: Grupo de Gerencia constituido por IIDH y Policía, con posible participación de Asdi	Fortalecimiento institucional. Capacitación. Formación. Infraestructura
IPADE	Fortalecimiento autonomía en Costa Atlántica. Participación popular en procesos de desarrollo local	633 líderes de 153 comunidades de 11 municipios de la Costa Atlántica. Consejales de las regiones	98-2000 2000-01	2.437 Millones (desembolsos 1997 a la fecha) Planificados: 501 millones	Administración y ejecución: IPADE. (DANIDA cofinanció el proyecto)	Capacitación. Incidencia. Participación comunitaria.
Venancia	Participación. Fortalecimiento institucional de grupos autónomos de mujeres. Prevención violencia. Desarrollo de redes.	Grupo Venancia y 7 grupos de mujeres de municipios rurales y del casco urbano de Matagalpa	93-97 98-99	1.116 millones (desembolsos 1997 a la fecha)	Administración y ejecución: Grupo Venancia	Capacitación. Fortalecimiento institucional. Asesoría. Incidencia en opinión pública y autoridades locales.
CDC	Fortalecimiento del estado de derecho. Mayor acceso de las mujeres al sistema judicial. Prevención y atención a mujeres en situación de violencia	225 participantes en los cursos de la escuela de formación jurídica de Deptos de León, Chinandega, Rivas, Carazo, Ocotal y Managua (Ciudad Sandino y Managua)	97-2000	1.196 millones (desembolsos 1997 a la fecha)	Administración y ejecución: CDC. (El proyecto es cofinanciado por NORAD y Fundación Arias).	Fortalecimiento institucional de la Escuela Capacitación. Formación. Incidencia de grupos

Proyecto	Area	Beneficiarios	Duración	Monto Coronas	Mecanismos	Métodos
Puntos de Encuentro	Educación en temas de género. Sensibilización. información sobre género	400 personas al año en los cursos. 700 personas al año atendidas por el centro de documentación	Inició 93 97-2000	2,457 millones (desembolsos 1997 a la fecha) (Más 390 mil SEK para CCER)	Administración y ejecución: Puntos de Encuentro. (La Universidad de las Mujeres es cofinanciada por NORAD).	Capacitación. Comunicación e información.
FUNIC MUJER	Fortalecimiento de la posición de las mujeres en el mercado laboral y del crédito	150 mujeres de mercados en Managua y Granada	98-99	690.350 mil (monto total. Contiene trabajo con jóvenes: 349 mil SEK)	Administración y ejecución: Funic Mujer. Se volvió a financiar en 2000 a través de Forum Syd	Capacitación. Organización.
Red de mujeres contra la violencia	Prevención y atención violencia doméstica. Desarrollo de organizaciones y redes de mujeres. Coordinación con el Estado para favorecer el acceso de las mujeres a los servicios de justicia y policía. Sensibilización	150 grupos y organizaciones de mujeres	97-2000	1.691 millones (desembolsos 1997 a la fecha) Adicionales: 60 mil SEK		Capacitación. Campañas de opinión pública. Incidencia con tomadores de decisiones y líderes políticos y sociales. Fortalecimiento Institucional
CEPREV	Prevención violencia intrafamiliar y social, en particular juvenil	Pobladores de 20 barrios del distrito 5 de Managua	97-2000	1,593 millones (desembolsos 1998 a la fecha) Planificados: 500 mil SEK	Administración y ejecución: CEPREV (El proyecto es financiado también por Hivos y Embajada de Holanda)	Capacitación. Redes familiares de apoyo. Incidencia en instituciones relacionadas con la problemática juvenil.

b) Resumen narrativo del cuadro:

• Áreas

De acuerdo a la información contenida en el cuadro precedente, puede señalarse que una de las áreas hacia donde se dirige mayoritariamente la cooperación sueca con el Estado es la que tiene que ver con el fortalecimiento institucional a nivel central, regional y, sobre todo, local. Esta forma de cooperación genera, a su vez, condiciones favorables para el mejoramiento del nivel de acceso a los servicios por parte de sectores de la población menos favorecidos por sus condiciones económicas y/o por su ubicación geográfica. En esta categoría se ubican el PROSILAIS, programa destinado a fortalecer el proceso de descentralización del sector salud, y el PROSERBI, con características parecidas referidas en este caso a los servicios básicos de agua luz y saneamiento. Estos dos programas cubren un vasto número de municipios y tienen la más alta asignación presupuestaria. En cuanto a su ejecución, la misma está prevista para períodos extensos, ya que ambos se iniciaron en 1992. Con relación a este punto, actualmente el PROSILAIS está gestionando la implementación de una tercera fase, mientras que el PROSERBI fue interrumpido el año pasado por graves irregularidades en su ejecución.

También se vincula al área de descentralización del Estado el proyecto que permitió la construcción de 123 Casas de Justicia en igual número de municipios rurales. Esta iniciativa favoreció el acceso al servicio de Administración de Justicia de sectores mayoritariamente pobres de la población, alejados de los principales centros urbanos.

Respecto a la sociedad civil, el área donde se concentra la mayor parte de la cooperación es el apoyo a organizaciones de mujeres. En menor grado, se colabora con el desarrollo de procesos de descentralización y autonomía regional.

• Métodos

Respecto a los métodos más utilizados en los proyectos cuya contraparte es el Estado, estos son: (a) el fortalecimiento institucional; (b) la capacitación; y (c) la asesoría. No obstante, se destaca que todos los proyectos con el Estado tienen un componente de infraestructura que en muchos casos tiene la asignación presupuestaria más alta.

Así, por ejemplo en proyectos más directamente vinculados al área derechos humanos se aprecia un componente importante en materia de fortalecimiento institucional. Es el caso del proyecto con la Academia de la Policía y la Policía Nacional, pero donde también hay un fuerte apoyo en materia de infraestructura física. Algo similar puede observarse en el proyecto OEA/PTC en los municipios afectados por la guerra, destinado a apoyar los procesos de reconciliación en estos territorios.

En el campo de la sociedad civil, como ya se ha señalado, la mayoría de los proyectos evaluados corresponden a organizaciones de mujeres y están destinados a desarrollar procesos de empoderamiento a través de: (a) el fortalecimiento institucional de los grupos autónomos de mujeres; (b) el desarrollo de procesos de sensibilización de la población y las autoridades sobre la problemática de la equidad; (c) la prevención de la violencia de género; y (d) el mayor acceso de las mujeres al sistema judicial. Uno de los proyectos apoya el fortalecimiento de la posición de las mujeres en el mercado laboral.

El proyecto ejecutado por IPADE se dirige al fortalecimiento de la autonomía en la Costa Atlántica, activando la participación popular en los procesos de desarrollo local. Entre las estrategias más utilizadas en este campo se distinguen (a) la capacitación; (b) la asesoría; (c) la sensibilización a través de campañas públicas y (d) el desarrollo de procesos de participación comunitaria.

• **Mecanismos**

En casi todos los proyectos cuya contraparte es el Estado, los mecanismos de implementación prevén un organismo intermediario para su administración y coordinación (como: PNUD, UNICEF, OPS, OEA o IIDH), mientras la ejecución está, en general, a cargo de la contraparte estatal. No obstante, el programa RAAN/Asdi/RAAS, que apoya el proceso de la autonomía de la Costa Atlántica, tiene características propias, en la medida que utiliza como mecanismo para su administración y ejecución una Coordinación integrada por las autoridades estatales y Asdi. Esta Coordinación cuenta con personal nacional, en su mayoría costeño, y posee una oficina central en Managua y sub-oficinas en las cabeceras regionales.

En cuanto a los proyectos dirigidos a apoyar a organizaciones no gubernamentales, éstos tienen asignaciones presupuestarias pequeñas, que van desde las 350.000 hasta un máximo de 2 millones de SEK. Generalmente son proyectos que se renuevan cada año y se implementan a través de una relación directa entre Asdi y las ONGs que los ejecutan y administran. No obstante, en el caso de los proyectos vinculados a organizaciones de mujeres, está comenzando a implementarse un mecanismo de intermediación entre Asdi y las beneficiarias, a través de Forum Syd.

5. Impacto de los proyectos de acuerdo a los indicadores identificados en los mismos

De la lectura de los proyectos evaluados, el equipo de evaluadores ha identificado los indicadores de impacto que se transcriben a continuación. Los mismos se han clasificado en relación con los objetivos de desarrollo establecidos en las líneas estratégicas de la cooperación sueca con Nicaragua:

- Aumento del respeto a los Derechos Humanos
- Democratización de los servicios prestados por el Estado
- Generación de un clima más favorable para la reconciliación y la solución pacífica de los conflictos
- Fortalecimiento del proceso de autonomía regional
- Fortalecimiento de las instituciones democráticas de la administración local y nacional
- Aumento de la participación comunitaria y ciudadana
- Mejora de los niveles de equidad de género

Más allá de las deficiencias ya señaladas en materia de diseño de los proyectos evaluados, puede sostenerse que los mencionados indicadores están presentes, en forma explícita o implícita, en los mismos, aún cuando no se encuentren redactados exactamente en la forma como los traduce el equipo de evaluación.

5.1. Aumento al respeto de los Derechos Humanos

Los indicadores identificados en esta materia son los siguientes:

- a) Formación de la policía sobre derechos humanos
- b) Participación de la sociedad en diseño de la planificación estratégica de la policía

- c) Sensibilización de la opinión pública sobre el tema
- d) Incremento en denuncia de violaciones
- e) Acceso a la administración de justicia

Estos indicadores están fundamentalmente incorporados al proyecto “Fortalecimiento de la Academia y de la Policía Nacional de Nicaragua”. El primero de los mismos tiene que ver con la formación policial en materia de derechos humanos. Al respecto, deben considerarse tres dimensiones sobre el punto: (a) una dimensión sustancial; (b) otra organizacional y, por último, (c) una dimensión subjetiva.

En primer lugar, desde el punto de vista sustancial, la cooperación sueca ha apoyado iniciativas de la Policía Nacional dirigidas a mejorar su formación o capacitación en materia de Derechos Humanos. Esto se traduce específicamente en los ajustes a la malla curricular de la Academia de Policía, en la formación de docentes e instructores policiales, así como en los contenidos del Sistema Policial de Capacitación Continua, dirigido a actualizar los conocimientos del personal policial en actividad en todo el país, y a la formación superior de los oficiales, a través del Post-Grado en Administración Policial. El proyecto de la Academia de Policía tiene, sobre este aspecto, un valor agregado que debe destacarse: el hecho de que la administración del mismo esté a cargo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) trasciende los meros aspectos de gestión y control de los recursos y el apoyo a los procedimientos de compras y contrataciones. El IIDH es una institución ampliamente reconocida en América Latina, y en América Central muy especialmente, por su contribución en el campo de los Derechos Humanos. Que la Policía Nacional de Nicaragua esté “asociada” en la ejecución de un proyecto al IIDH tiene un valor simbólico destacable.

Al llegar a este punto, se aprecia que la Academia de Policía ha logrado, a través de una coordinación adecuada de las diferentes instancias de cooperación internacional a las que se vincula, un mejor aprovechamiento de los recursos destinados a aumentar la capacitación de los policías en el tema derechos humanos. Así, se han integrado en forma armónica el proyecto financiado por Asdi, junto con iniciativas de otros donantes, como el caso de GTZ para la cuestión de formación en género. Si bien también depende de fondos de cooperación sueca, “Rädda Barnen”, como organización independiente, ha venido trabajando en materia de respeto a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en un proyecto específico con la Academia y la Policía Nacional de Nicaragua.

Según la información disponible, las violaciones más comunes a los Derechos Humanos que pueden atribuirse a funcionarios policiales se deben más a problemas de falta de recursos o procedimientos adecuados, que a una práctica institucional con tendencia definida a sobrepasar los derechos fundamentales en momentos de realizar determinados operativos. La imagen de la Policía Nacional ante la comunidad, en esta materia, sigue siendo relativamente buena, a pesar que los esfuerzos iniciados deben sostenerse para que no se verifiquen retrocesos a corto y mediano plazo.

Con respecto a la dimensión organizacional, se entiende que esta es tan o más importante para que la policía esté en condiciones de respetar y promover los Derechos Humanos que la que se corresponde con acciones de formación y capacitación. Esto significa que tener policías bien capacitados en la materia Derechos Humanos no es suficiente para que la institución esté en condiciones estructurales de respetar y garantizar el goce de los mismos. Una fuerza policial será garante de la vigencia de esos derechos en la medida que sea eficiente y eficaz en el cumplimiento de sus funciones específicas, y que posea una estructura que le permita un desempeño profesional y rigurosamente técnico. Es en este sentido que el proyecto de la Academia ha producido el

Diagnóstico Institucional de la Policía Nacional, insumo importante para el proceso de modernización y actualización de la misma. Este diagnóstico se ha traducido posteriormente en un Plan Estratégico quinquenal, instrumento prácticamente inédito dentro de las instituciones del Estado en Nicaragua¹⁴.

Por último, en cuanto a los aspectos subjetivos, la fuerte inversión realizada para mejorar la infraestructura física y el equipamiento de la Academia de Policía ha contribuido a generar las condiciones mínimas para que el acto educativo se desarrolle en forma digna, adecuada y completa. Esto tiene, por lo demás, otros efectos agregados en materia de formación en Derechos Humanos: puede sostenerse que si el futuro policía se siente tratado con respeto como ser humano desde el propio ingreso a la Academia, donde se le proporciona una educación apoyada en elementos didácticos adecuados, se le otorga un espacio físico digno para alojarse, o se le proporcionan instalaciones con buenos niveles de higiene y orden, existen grandes posibilidades que, al egresar de la Academia, ese nuevo policía esté mejor dispuesto para respetar también a los ciudadanos a los que servirá, incluso a aquellos a los que deberá enfrentar en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, y si bien el tema será objeto de un análisis específico, la nueva infraestructura de la Academia permite un mayor ingreso de mujeres a la Policía, en la medida que existen dos dormitorios exclusivamente destinados a las alumnas, de forma tal que la Policía Nacional pueda cumplir sus metas en cuanto a la no discriminación por razones de género en la Institución.

Con respecto al impacto sobre la sensibilización de la opinión pública nacional sobre el tema Derechos Humanos, pueden mencionarse como un ejemplo positivo los foros de discusión convocados por el proyecto de apoyo a la Academia y la Policía Nacional, donde participaron dueños de medios de comunicación, periodistas especializados y representantes de la Iglesia Católica, institución que, como es bien sabido, tiene un peso desequilibrante en la formación de opinión pública en el país.

También en esta materia deben destacarse todos los proyectos financiados en materia de género, especialmente el CDC o la Red de Mujeres; así como los aspectos positivos del proyecto OEA/PTC. Especialmente, el trabajo a través de promotores o promotoras debidamente capacitados, ha favorecido la concientización de amplios sectores de la sociedad de Nicaragua sobre la necesidad de conocer y hacer respetar sus derechos fundamentales.

Una mayor sensibilización sobre el tema también puede vincularse con otro de los indicadores identificados, que es el referido al incremento de denuncias por violaciones a los Derechos Humanos. En principio, puede sostenerse que no existe en Nicaragua un clima que permita vislumbrar prácticas sistemáticas o masivas de violaciones a estos derechos (debe destacarse que aquí se hace referencia exclusivamente a los Derechos Civiles y Políticos). No obstante ello, sí se perciben todavía dificultades en cuanto a los derechos electorales, en la medida que el proceso de reconocimiento de nuevos partidos políticos es lento e intrincado, a la vez que se realizan denuncias públicas sobre futuros fraudes. También en este punto puede hacerse mención al elevado número de denuncias por casos de corrupción en altas esferas del Estado. Si el sistema judicial no procesa adecuadamente estas denuncias, de forma tal que no quede ninguna sombra de impunidad, evidentemente el Derecho Humano a la igualdad ante la ley se verá severamente afectado.

¹⁴ Es interesante destacar que el referido Plan Estratégico fue discutido por parte de la Policía Nacional con diferentes sectores de la sociedad civil, la empresa privada y autoridades gubernamentales, a través de foros específicamente organizados para tal fin. En un país como Nicaragua, donde resulta difícil encontrar políticas de Estado con cierta proyección temporal, y que no sean el resultado de las metas u objetivos del partido a cargo del gobierno, este tipo de acciones resultan altamente positivas para la generación de una base mínima sobre la que construir políticas públicas que gocen de fuertes consensos nacionales.

Ahora bien: en un país en transición a la democracia, donde las violaciones a los Derechos Humanos no tienen el grado de masividad y de horror verificado en décadas pasadas en América Latina (desapariciones forzadas, torturas sistemáticas, ejecuciones extrajudiciales, masivos desplazamientos de población civil, etc.), es posible que sea un signo positivo que existan más denuncias por violaciones a los mismos. Esto porque es indiscutible que el Estado, aún democrático, al cumplir sus cometidos puede afectar o lesionar derechos de sus ciudadanos. En la medida que existan instancias adecuadas para recibir y procesar las denuncias, como el Ombudsman o la Inspectoría Policial, es una buena señal de confianza en la institucionalidad democrática que la ciudadanía acuda a presentar sus quejas o denuncias¹⁵.

Finalmente, debe destinarse un espacio para considerar la sostenibilidad de las acciones implementadas en materia de Derechos Humanos. En principio, como es sabido, resulta muy difícil analizar indicadores sobre esta materia sin vincularlos a los avances o retrocesos que se verifican en el proceso de democratización del país. En este sentido, y de acuerdo a la todavía reciente experiencia de América Latina en general, y Centroamérica en particular, es indiscutible que el marco democrático es un pilar fundamental para que se desarrollen las diferentes garantías a los Derechos Humanos, de la misma manera que los niveles de respeto a los Derechos Humanos son un indicador sustancial para medir los avances democráticos que se procesan en un país determinado. En consecuencia, cualquier retroceso en el proceso que está experimentando Nicaragua en su tránsito a la democracia, afectará notablemente los resultados obtenidos por los proyectos financiados por la cooperación sueca en el área Derechos Humanos.

Específicamente respecto al proyecto de la Academia de Policía y la Policía Nacional (por ser el de mayor envergadura en el área), se reconoce como sumamente alentador para la sustentabilidad de sus acciones que la policía nicaragüense haya generado espacios para la participación de la ciudadanía organizada en el debate de cuál debe ser el modelo de policía que se espera tener en el futuro. Esto es todavía más importante si se tiene en cuenta que, fundamentalmente, por razones derivadas de la reciente historia de Nicaragua, el Gobierno Nacional no muestra un particular entusiasmo en apoyar a la policía, organización a la que sigue viendo como vinculada al sandinismo. Este riesgo cierto para la sustentabilidad de los logros alcanzados por el proyecto, puede minimizarse, entonces, en la medida que se sigan generando amplios consensos sociales sobre un tema que cada vez se visualiza como más relevante para el adecuado funcionamiento de un Estado democrático.

5.2. Democratización de los servicios prestados por el Estado

La cooperación sueca ha acompañado procesos que permiten advertir una mayor democratización en el acceso a los servicios que presta el Estado a las personas que habitan en su territorio. Esto se advierte en el caso del PROSILAIS, donde, a través de acciones dirigidas a fortalecer las capacidades locales y la participación comunitaria, se ha logrado mejorar el acceso a la atención primaria de salud en más de cincuenta municipios rurales de Nicaragua. También puede citarse en este punto el apoyo a las acciones que ejecuta ENACAL, en materia de optimización del acceso de la población a los servicios de agua potable y alcantarillado.

¹⁵ El problema que se da en este caso es que si esas instancias no existen, o no son profesionales y técnicas en su actuación, o demoran excesivamente una respuesta, la consecuencia sobre la población será que se generará una mayor frustración y descreimiento sobre el funcionamiento del Estado. En este sentido, se entiende que sería un campo a explorar por parte de la cooperación internacional, un posible apoyo a las instancias de control de la actuación del Estado: la naciente Procuraduría de Derechos Humanos (siempre que se parta de la base de que se apoyará un proceso de institucionalización a largo plazo, y no al actual Procurador) y la Inspectoría General de la Policía Nacional, que cuenta con escasos recursos técnicos y humanos para ejercer un adecuado control sobre las actuaciones de los efectivos policiales.

Por otra parte, tal vez donde se visualiza con mayor claridad este proceso de ampliación del acceso ciudadano a los servicios públicos, es en el proyecto Casas de Justicia. Por medio de la ejecución de este proyecto, se ha contribuido a generar las condiciones necesarias para el funcionamiento razonable de la Administración de Justicia en municipios rurales, en gran parte afectados por la guerra en Nicaragua. Este tipo de intervención colaboró, además, para que abogados jóvenes optaran por ejercer la carrera judicial en esos municipios, en la medida que se le brindaron mejores condiciones para su alojamiento personal y para el ejercicio de sus funciones. En forma similar, y más allá de sus complicaciones, el proyecto OEA/PTC facilitó en parte un mejor acceso de la ciudadanía de zonas ex -conflictivas del país a los servicios del sistema de Administración de Justicia, mediante la formación de facilitadores judiciales voluntarios. En materia de derechos de la mujer, el proyecto del Centro de Derechos Constitucionales operó de manera similar.

Puede entenderse que también el proyecto de la Academia de Policía y la Policía Nacional incide sobre la democratización del acceso ciudadano a los servicios del Estado. Esto debido a que, en primer lugar, la Policía Nacional cuenta con mejores instrumentos para planificar sus actividades y, en ese plano, distribuir mejor sus recursos humanos y materiales a lo largo de todo el país. Por otra parte, una fuerza policial mejor capacitada brinda un mejor servicio. Al ampliarse los estándares de calidad, es posible sostener que el número de usuarios se incrementará, en especial en aquellas zonas más pobres del país, donde la seguridad depende directamente de las acciones que implemente el Estado.

Sin perjuicio de los avances anotados, se hace necesario también aquí realizar algunas puntualizaciones relativas a la sustentabilidad de los resultados logrados por los proyectos en esta materia. En principio, recordar que la experiencia negativa de la implementación del PROSERBI deja como enseñanza que una estructura creada artificialmente, esto es, sin responder a las demandas específicas de la población beneficiaria, está condenada a desaparecer apenas finalice el apoyo externo proporcionado. Por lo demás, la sustentabilidad de iniciativas que, en los hechos, persiguen intereses políticos puntuales o cortoplacistas es, por esa misma razón, prácticamente inviable.

Con relación a la democratización del acceso a los servicios de administración de justicia, se reitera que la infraestructura construida solamente genera las condiciones mínimas para que el resultado esperado se produzca. Es imprescindible, entonces, que continúe desarrollandose un proceso de mejora en la calidad técnica de jueces y juezas, así como que los servicios de defensoría pública legal se extiendan en todo el territorio nacional.

En cuanto a lo señalado sobre la Policía Nacional, se hacen extensivos aquí los comentarios realizados al analizar los indicadores sobre el área Derechos Humanos.

5.3. Generación de un clima más favorable para la reconciliación y la solución pacífica de los conflictos

Dentro de esta categoría se destaca, por su especificidad, el aporte del proyecto OEA/PTC en la zona centro-norte del país. Especialmente, se reconoce que el proyecto fortaleció el trabajo de las Comisiones de Paz, consolidando, además, un clima favorable para la participación de la comunidad, hasta hace poco enfrentada en una contienda civil. Este clima de reconciliación y solución pacífica de conflictos queda evidenciado objetivamente en la disminución real del número de violaciones al derecho a la vida verificado en la zona de incidencia del proyecto.

La formación de los efectivos policiales mediante el proyecto de la Academia y la Policía Nacional brinda a la fuerza de seguridad mejores instrumentos de intervención en conflictos individuales o

sociales, a los efectos de no tener que acudir, en forma inmediata, el uso de la fuerza. Este tema es complejo, ya que, si bien la policía puede usar la fuerza legítima de manera proporcional y racional para el cumplimiento de sus funciones, los resultados para generar un clima favorable a la convivencia democrática siempre son más apreciables cuando la institución policial logra intervenir eficazmente en forma preventiva o disuasiva. Se estima que, al capacitar mejor a los miembros de la Policía Nacional para cumplir profesionalmente sus cometidos, el proyecto ha colaborado a generar condiciones más adecuadas para la solución pacífica de los conflictos.

Finalmente, y a pesar de las limitaciones señaladas, el proyecto de CEPREV, al menos en su formulación, es otro mecanismo que puede resultar efectivo para resolver la conflictividad a nivel barrial, con un alto componente generacional. Si este proyecto logra concretar las metas enunciadas, puede resultar un instrumento interesante para bajar los niveles de violencia, en especial entre los sectores más jóvenes de la población.

Como conclusión sobre este punto, si bien puede sostenerse que los riesgos de violencia en Nicaragua por razones políticas son, a estas alturas, reducidos, la situación económica y social del país presenta un panorama sumamente difícil en cuanto a aventurar posibles estallidos de violencia por estas causas. Por otra parte, según los índices manejados, es innegable el incremento de la violencia delincuencia en el país, así como debe destacarse el fuerte impacto del fenómeno de la violencia intrafamiliar.

5.4. Fortalecimiento del proceso de autonomía regional

Este componente puede, a su vez, sub-dividirse, a los efectos de su análisis, en los siguientes indicadores:

- a) Fortalecimiento de participación popular en los procesos de autonomía
- b) Fortalecimiento de la sociedad civil en su autonomía e identidad
- c) Formación de las autoridades locales
- d) Gobiernos regionales y municipales funcionando de manera articulada
- e) Fortalecimiento de identidad de minorías étnicas lingüísticas y culturales

El apoyo sueco a la Costa Atlántica se inició ya en los años 80, y Asdi ha sido una de las agencias de cooperación internacional que más presencia ha tenido en las regiones autónomas.

Específicamente, el apoyo sueco ha sido el único de naturaleza bilateral brindado directamente a los Gobiernos Regionales de la RAAN y de la RAAS. En esta parte se hará referencia a dos aspectos fundamentales para el proceso de autonomía: por un lado, a las autoridades regionales (apoyadas a través del programa RAAN-Asdi-RAAN) y, por otro lado, a la ciudadanía regional (como objetivo del proyecto IPADE). Se subraya que ambas partes son necesarias para una política regional viable. En ese sentido, se observa como resultado positivo que ambos proyectos han llegado a ser complementarios, lo que permite ver en ello un modelo interesante de cómo se pueden lograr efectos de sinergia en distintos proyectos.

En lo que concierne las instituciones de gobierno regionales, el apoyo sueco se ha orientado principalmente a mejorar su funcionamiento, ya que una de las principales debilidades de las mismas es su poca experiencia y habilidad desde que fueron creadas a principios de la década pasada (una encuesta realizada por IPADE a mediados de 1997 dio como resultado que casi el 60 por ciento de los entrevistados manifestaron que “la Autonomía de la Costa Atlántica no ha resuelto ningún problema a la gente”). En este sentido el programa de RAAN-Asdi-RAAS trató de

apoyar un marco general para los Consejos Regionales (en cuanto al reglamento interno y definición de funciones) a los efectos de mejorar su funcionamiento. Además, el programa incluyó medidas para lograr legislación sobre tenencia de tierra y recursos naturales y apoyar iniciativas para el desarrollo socio-económico. En la segunda fase del programa (que es la que va de 1997 en adelante) se amplió la cooperación a los municipios de la región, centrándose el apoyo fundamentalmente en la capacitación y fortalecimiento de las prácticas de administración.

Estas partes del programa apuntaron fundamentalmente a mejorar la gestión de las autoridades regionales. Según la evaluación de la segunda fase del programa, se han logrado los resultados esperados, aunque subsisten problemas relacionados con temas como género, voluntad política y sostenibilidad en general. Cabe notar que las autonomías partieron de un punto cero, y que, a pesar de los avances, siguen funcionando a un nivel muy bajo de efectividad y legitimidad. Recordamos que durante gran parte de la segunda fase del programa, la RAAN no funcionaba como tal.

No obstante, en términos generales, el programa RAAN-Asdi-RAAS ha logrado un impacto mayor del esperado en términos de desarrollo de la democracia local.

En ese marco, y en forma complementaria, se inició el proyecto con IPADE, el que trató de fortalecer la autonomía a través de la participación comunitaria en el desarrollo de prácticas políticas. En una primera fase, se capacitaron a 633 líderes comunitarios para que incidieran en la política regional. Además, se crearon siete coordinadoras civiles, y se apoyó a cuatro ya existentes. En total, el proyecto tenía el objetivo de crear una “ciudadanía regional con capacidad de incidencia”.

La autoevaluación de IPADE afirma que se logró el objetivo de capacitar a los líderes. Sin embargo, no hubo una conexión automática entre esta actividad y la incidencia. Sólo una parte de los líderes capacitados (43 por ciento de la RAAS, y 76 por ciento de la RAAN) se involucraron en el desarrollo de diagnósticos con sus comunidades. Sin embargo, a pesar de ello se concretaron 121 diagnósticos comunitarios, es decir, el equivalente a una gran mayoría de las comunidades representadas en el proyecto (que ascendían a un total de 153). Por otro lado, la autoevaluación señala mayores problemas respecto al trabajo con los Consejales Regionales, ya que a menudo estos gobernantes han mostrado poco interés para participar en los talleres del programa. Sólo un 17 por ciento de lo/as Consejales Regionales de la RAAN y un 35 por ciento de lo/as de RAAS participaron en estas actividades. Ello no obstante, se verifica que la participación de las autoridades municipales ha sido mayor.

Cabe notar también que este proyecto ha tenido un enfoque sobre el multiculturalismo en la zona. Así, los materiales didácticos han sido traducidos a los cuatro idiomas locales, y los cursos de capacitación han incluido temas como identidad étnica. Dada la demografía de las regiones, se entiende que esto es un elemento importante en el reconocimiento de las minorías étnicas y un buen apoyo para que se materialice su participación política. Sin este componente se corre el riesgo de aislar o excluir aún más a estos grupos, cuando el elemento étnico puede ser una herramienta para lograr su participación en la política regional o nacional, más aún si se tiene en cuenta que el proyecto ha involucrado, principalmente, a los líderes comunitarios.

En este último proyecto se ha utilizado un método que resulta sumamente interesante: el problema en una sociedad como ésta, no es solamente la falta de instituciones, sino que hay una carencia general de interlocución entre las instituciones y otros estamentos de la sociedad. Como se ha indicado, se percibe a estos dos proyectos como complementarios. En las palabras de un representante de IPADE: “estamos llenando el vacío político”.

Sumando lo que ha sido la experiencia de estos dos proyectos, se considera que los mismos fueron adecuados y que han logrado niveles buenos de cumplimiento. Además, se estima que la complementariedad de los proyectos es una ventaja importante, tanto para la viabilidad de las instituciones como de la construcción de ciudadanía en la Costa Atlántica. No obstante, es notable que el proceso de autonomía ha avanzado poco. Ambos proyectos señalan los mismos obstáculos en este sentido, fundamentalmente vinculados a problemas de contexto político externo a las mismas regiones. Así, entre los mayores problemas se hallan la falta de voluntad política por parte de las autoridades centrales de hacer efectiva la autonomía; las carencias de la misma ley de autonomía; y la inestabilidad general del ambiente político en la zona.

Como se ha señalado, el contexto político actual en el país favorece poco el desarrollo del proceso de autonomía, y esto impone serios límites para el logro de este objetivo. Otra vez, esto muestra la importancia de considerar las instituciones de una manera contextualizada, es decir, no sólo ver y tratar de apoyar a la institución por sí misma, sino también considerarla como una parte dentro de un amplio contexto institucional y político, donde juegan factores como la distribución de poder y identidades culturales. Por otro lado, y como ya se ha mencionado, el programa IPADE sí trató de cambiar algunos aspectos críticos del contexto actual. En concreto: si bien no se puede afirmar con certeza que se lograrán, en el proceso, los resultados esperados, estos dos proyectos constituyen un buen ejemplo dentro de posibles modalidades de enfrentar esta problemática.

5.5. Fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la administración local y nacional

Con respecto a este objetivo de desarrollo, se manejan como principales indicadores los siguientes:

- a) Infraestructura y equipo
- b) Formación de personal institucional
- c) Aumento de capacidad gerencial
- d) Aumento de la capacidad administrativa
- e) Organización y gestión de recursos
- f) Capacidad de planificación estratégica
- g) Visualización del prestigio de la Institución
- h) Articulación con la sociedad
- i) Descentralización (decisión, fondos, legitimidad, presencia)

Respecto a fortalecimiento de instituciones, se trabajará sobre la base de la división entre instituciones políticas (parlamento, gobierno, asambleas locales) e instituciones administrativas (ministerios, empresas estatales) que Asdi maneja. Mientras que los primeros forjan el “input” de la política, los últimos representan el “output”.

Cabe recordar en la mayoría de los casos, las instituciones nicaragüenses tienen una imagen muy débil ante la población. Una encuesta de IEN realizada a mediados de 1999*, planteó la pregunta de que si determinadas instituciones “sirven tal como están”. El resultado de la encuesta dio por resultado que sólo el 15 por ciento opinaba que las instituciones políticas sirven “bastante” (a diferencia de las alternativas mayoritarias de “poco” o “nada”). Específicamente, el Presidente de

* Instituto de Estudios Nicaragüenses: “La Construcción de la gobernabilidad es crucial para el desarrollo de la democracia y el desarrollo económico” Encuesta de opinión pública 5-12 de septiembre de 1999.

la República arroja un apoyo de 16.3 por ciento; las Alcaldías el 14.3, y la Asamblea Nacional sólo un 8.9 por ciento. La institución que mejor valoración obtuvo fue la Policía Nacional, con una aprobación de 24.6 por ciento.

La cooperación sueca ha iniciado varios proyectos relacionados con fortalecimiento institucional, pero, con la excepción de las Regiones Autónomas (como se señaló anteriormente) es notable la ausencia de proyectos seleccionados para apoyar a las instituciones democráticas. Pueden encontrarse tales proyectos en el portafolio de proyectos (relacionados con el Parlamento, por ejemplo) pero por el momento no es posible dar una opinión sobre los mismos. Por supuesto, y en relación con lo señalado más arriba, esta carencia se debe a un vacío más fundamental en la vida política nicaragüense. Los acontecimientos políticos del último tiempo (el “pacto” y los cambios que el mismo ha traído) han ido llevando al país al riesgo de una peligrosa limitación de la capacidad de integración de las instituciones democráticas.

Respecto a las instituciones estatales, varios de los proyectos financiados por Asdi tienen por objetivo su fortalecimiento. Ha sido un componente fundamental en PROSILAIS, PROSERBI, OEA/PTC, que está también presente en la Academia de Policía y las Casas de Justicia. Concretamente, la cooperación sueca se ha orientado en tres líneas fundamentales pero interrelacionadas entre sí: (a) infraestructura; (b) capacitación y formación; y (c) aumento del arraigo de la institución en la sociedad.

Un componente fundamental es la provisión de infraestructura y equipo. Este fue un componente principal en los proyectos Casas de Justicia y Academia de Policía. Ambos proyectos cumplieron sus objetivos en este aspecto. Es probable que este componente es bastante fácil de satisfacer por ser menos complejas su implementación y supervisión, a tal punto que, hasta en un proyecto problemático como el PROSERBI, la provisión de agua y alcantarillado mostró buenos resultados aún que no se lograron las metas en otras áreas.

Otro aspecto del apoyo institucional se vincula con el hecho de que esas instituciones puedan contar con personal adecuado y capacitado. La capacitación ha sido un componente fundamental en la Academia de Policía, PROSILAIS y también figuró en el PROSERBI. En el primero de estos casos (Academia de Policía), las metas tienen, en general, un buen nivel de cumplimiento. El caso opuesto fue el de PROSERBI, donde la evaluación concluyó que dada la poca actividad y la falta de coordinación no se alcanzaron los objetivos en este sentido. Una posición intermedia ocupa el PROSILAIS donde se logró la capacitación de los equipos médicos, mientras la formación en materia de gerencia muestra pocos resultados.

Dado la evidencia mixta, es difícil deducir lecciones de estas experiencias. Sin embargo, parece que el resultado de capacitación tiene que ver con el contexto institucional, en el sentido de que si existe rechazo al cambio en la institución es muy difícil cambiar este estado de cosas a través de capacitación. Es probable que esta es un área que en alto grado depende de la voluntad y posesión local del programa.

Por último, hay otro aspecto del fortalecimiento institucional que tiene que ver con el papel de la institución en la sociedad. Esto se ha manejado de dos maneras distintas. La primera es tratar de aumentar la visibilidad y el prestigio de la institución en la sociedad. Esta fue una meta explícita en el caso de las Casas de Justicia, ya que, según la evaluación externa realizada, esta modalidad ha dado buenos resultados en este sentido. Es posible que el apoyo a la Academia de Policía a largo plazo también tenga resultados similares, luego que el impacto de los cambios que se vienen produciendo se extienda fuera de los ámbitos de la Academia y la Policía Nacional.

No obstante los resultados positivos de la cooperación de Suecia verificados en el análisis de los aspectos anteriores, es fundamental que el apoyo al fortalecimiento institucional incluya un elemento de participación social, ya que fortalecer las instituciones como entidades aisladas sería una falla esencial. Esto último porque, desde la perspectiva democrática, la importancia reside exactamente en determinar cómo las mismas logran su funcionamiento dentro del sistema político general. Al contrario, apoyar instituciones estatales que no tengan arraigo en la sociedad puede llegar a tener un efecto negativo sobre el proceso democrático en el caso que dicho apoyo las lleve a desvincularse aún más de las instituciones de la sociedad y de la misma población.

En este sentido, donde se advierte un mayor impacto sobre el desarrollo democrático es en aquellas acciones tendientes a forjar instancias de interlocución entre las instituciones estatales y la sociedad civil. Como tal, dichas acciones están presentes en casi todos los proyectos destinados a las instituciones oficiales, con la posible excepción de las Casas de Justicia. En este sentido, este tipo de intervención ha tomado muchas formas distintas (por ejemplo: foros consultivos con la policía; trabajo voluntario en el sector salud; capacitación de líderes y formación de una red de género en el PROSERBI; y la promoción de las instituciones locales en el programa OEA/PTC, entre otras experiencias). Por lo demás, debe recordarse que hay otros proyectos que también trabajan con las misma meta, pero que avanzan desde la sociedad civil, como se analiza al hacer referencia al tema Participación Social y Comunitaria. Sin perjuicio de hacer la correspondiente remisión a este capítulo, puede sostenerse en este momento que, respecto a este tema, los resultados han dado resultados muy variados. En la mayoría de los casos, se han realizado las asambleas y reuniones tal como estaba previsto. Por otra parte, es cuestionable hasta qué punto esto se ha transformado en una participación real de la comunidad, traducida en influencia en la eventual toma de decisiones. Si tomamos como ejemplo el desarrollo de planes municipales con participación comunitaria en el PROSERBI, es posible apreciar que la elaboración de un plan no constituyó ninguna garantía para que luego el mismo fuese implementado. Otro problema es que acciones del PROSERBI o el PROSILAIS no se han fundado sobre líderes u organizaciones comunitarias ya existentes, algo que obviamente ha tenido un impacto negativo sobre la sustentabilidad de las iniciativas.

A pesar de estas dificultades, se estima que es fundamental que el apoyo al fortalecimiento institucional incluya a este aspecto.

Por último, el apoyo a las instituciones tiene como meta la descentralización de la administración. La descentralización puede constituir un remedio para varios de los problemas que afectan a la administración pública en Nicaragua: desde la ineficiencia hasta la falta de legitimidad, en la medida que aumenta la subsidiaridad y acerca la administración a la población. Sin embargo, hay que tener claro que se entiende por descentralización. Se entiende que este concepto tiene tres componentes fundamentales: decisión, fondos y legitimidad. En el caso de Nicaragua, hay que agregar otro que es la presencia de la autoridad, ya que, en muchos casos, las instituciones locales no funcionan o no están instaladas. Si falta uno o más de estos componentes, es difícil que pueda hacerse efectivo un proceso de descentralización. Así, por ejemplo, el poder de decisión en el ámbito local sin fondos no es efectivo, y la presencia de autoridades locales sin legitimidad tampoco traerá muchos resultados. Tomando esta perspectiva, adquiere mayor relevancia el problema de que exista poca voluntad política para avanzar en la descentralización en Nicaragua. Esto trae el riesgo de que la descentralización se convierta en un hueco sin contenido real.

De hecho, respecto a la descentralización, se aprecian relativamente pocos avances, fuera de las autonomías regionales. Los proyectos más importantes en esta área fueron PROSERBI y PROSILAIS. Sin embargo, las evaluaciones de ambos proyectos señalan que esta tarea ha chocado con las políticas adoptadas por el Gobierno Central. Con todo, en el caso de PROSILAIS los

resultados han sido más positivos, al punto que se llegó a la descentralización de determinados fondos. Ello no obstante, es difícil visualizar cómo el apoyo sueco pueda contribuir en definitiva a una descentralización real (con los cuatro componentes ya mencionados) si falta la voluntad política en este sentido. Lo que sí podría lograrse es fundar las bases para una descentralización futura, pero hay que reconocer las limitaciones en este sentido.

En suma: el fortalecimiento institucional es un área problemática, y cabe notar que otros donantes han abandonado este campo por completo debido a la situación política actual. Hay avances importantes en algunos proyectos, mientras que en otros las metas no se han cumplido, sobre todo las más relacionadas al proceso de descentralización. Así, en el caso del fortalecimiento de las instituciones regionales, vemos que buena parte de los problemas se deben a la falta de voluntad política real para hacer efectivas las reformas propuestas. Otra vez queda en evidencia que el apoyo institucional tiene que considerarse dentro de un marco más general de relaciones institucionales y políticas. Ello se relaciona directamente con la existencia del riesgo de que las agencias donantes inviertan en proyectos sin mucho arraigo o voluntad local.

Otro problema es que el fortalecimiento institucional a menudo se hace en proyectos donde se establecen varias metas. En este caso, puede llegarse a que las metas más relacionadas con el desarrollo democrático (por ser más difíciles de lograr o, en casos, menos precisas), queden desplazadas o postergadas, o bien sujetas a otros objetivos más fáciles de lograr y medir. Ello se agrava aún más si no existe una adecuada coordinación o si los objetivos se superponen. Es el ejemplo de PROSERBI y OEA/PTC, donde las evaluaciones externas critican la falta de metas y estrategias claras al respecto. Resulta evidente que los proyectos de fortalecimiento institucional que más éxito han tenido son aquellos que han tenido una meta principal más o menos definida y clara. Retomaremos este punto más abajo.

No obstante, hay también proyectos exitosos en el área de fortalecimiento institucional, y podemos señalar el de la Academia de Policía, las Casas de Justicia, y hasta la parte de ENACAL en el proyecto PROSERBI. Más adelante se profundizará sobre las diferencias entre los casos exitosos y los otros. Por ahora solamente se limitará el análisis a anotar que no es imposible lograr resultados con el Estado como tal, sino que el punto de atención debe centrarse en advertir que los problemas aparecen en determinadas partes de la compleja estructura oficial.

5.6. Participación comunitaria y ciudadana

En la mayoría de los proyectos evaluados se identifica el componente de participación popular y ciudadana. Según los casos, ésta se ha concretado a través de:

- a) la participación comunitaria y de actores organizados de la sociedad civil en definición de políticas, planificación, ejecución y control;
- b) la existencia de espacios de interlocución entre Estado y sociedad civil;
- c) la presencia activa de grupos y organizaciones de la sociedad civil en la vida política local y nacional

Algunos proyectos han aportado al aumento de la participación de la sociedad civil promoviendo espacios de interlocución, como en el caso del proyecto OEA/PTC, con las Comisiones de Paz. En otro ámbito, el proyecto de la Academia de Policía habilitó espacios para la participación de sectores organizados de la sociedad civil en foros donde se presentó y discutió su propuesta de planificación estratégica.

Sin embargo, estas modalidades de participación se visualizan más claramente en los proyectos dirigidos a fortalecer las autonomías locales y en los programas de descentralización de los servicios del Estado, como PROSILAIS y PROSERBI. Aquí se ha convocado a la participación comunitaria en función de una mayor cobertura del servicio mismo y de un involucramiento más consciente de la ciudadanía en la solución de sus necesidades básicas. A fin de activar la participación comunitaria, se han desarrollado procesos de capacitación para formar promotores en los diferentes territorios. Esta modalidad, que tiene en Nicaragua una larga trayectoria desde la época sandinista, ha encontrado una respuesta eficaz en la población y ha permitido mejores resultados y mayor sostenibilidad de las acciones impulsadas. En muchos casos, como en el PROSILAIS, ha habido un aumento de la participación social, a través de la incorporación de la población como proveedores comunitarios voluntarios.

Sin embargo, también se reveló la no sostenibilidad política de las redes de líderes locales impulsadas por PROSERBI, ya que se constituyeron exclusivamente en función del proyecto. En este caso, al no tener las redes ninguna autonomía respecto al proyecto, desaparecieron junto con él.

Por otra parte, en algunos casos se ha limitado la participación comunitaria, concentrándola sólo al nivel de ejecución de acciones, y excluyéndola del nivel de toma de decisiones. Por ejemplo, en el caso ya citado del PROSILAIS se ha limitado el papel de los promotores y promotoras de salud a su rol de proveedores voluntarios de servicio, excluyéndolos del diagnóstico, identificación y priorización de problemas y evaluación del proceso de salud. Igualmente, en ciertos casos se han marginado grupos organizados de la sociedad civil, ONGs y organizaciones de mujeres, con niveles de autonomía política respecto al gobierno, y no se les ha asignado un rol en temas donde pueden aportar por su experiencia acumulada y/o su capacidad técnica (por ejemplo: en temas de género, educación comunitaria y nutrición, entre otros).

Un obstáculo para concretar una efectiva participación popular ha sido la falta de voluntad política por parte del Gobierno Central para delegar mayores niveles de decisión. En el caso de los SILAIS, en un primer momento se habían constituido Juntas Directivas donde participaban, además de las organizaciones del gobierno local, algunas ONGs y organizaciones de base que podían opinar sobre la conducción del SILAIS y proponían al MINSA candidatos a la dirección del mismo. Estas juntas se sustituyeron por Consejos Consultivos, los cuales siguen apoyando en las actividades de salud, pero perdieron la capacidad de proponer los directores de SILAIS.

En el programa RAAN/Asdi/ de la Costa Atlántica se ha convocado a la participación popular en la ejecución de obras comunitarias y acciones en los municipios, mediante la capacitación de recursos humanos y acciones dirigidas a mejorar la gestión municipal. Sin embargo lo que parece más interesante, en aras del fortalecimiento de los procesos de autonomía, es la incipiente interlocución entre los Consejos Regionales y Municipales y organizaciones de la sociedad civil.

Una de las áreas que resulta más efectiva respecto a la participación ciudadana y al desarrollo de la democracia es el apoyo a redes y, en general, a los procesos de consolidación de actores organizados de la sociedad civil. Este es el caso específico de las organizaciones del movimiento de mujeres y de las organizaciones de la Costa Atlántica, para que puedan constituirse y fortalecerse como interlocutores respecto al poder político, según fue realizado a través del programa ejecutado por IPADE.

5.7. Equidad de género

La equidad de género, como uno de los componente fundamentales de la democracia, ha sido impulsada en los diferentes proyectos analizados de acuerdo a los siguientes ejes:

- a) acceso equitativo a servicios y empleo
- b) aumento de la participación de las mujeres a nivel social y político
- c) legislación más equitativa, mayor implementación de las leyes y mayor acceso a la justicia por parte de las mujeres
- d) prevención de la violencia intrafamiliar y ayuda a mujeres en situación de violencia
- e) educación y formación de género
- f) fortalecimiento de la posición de las mujeres en el mercado laboral y del crédito
- g) sensibilización de la opinión pública sobre el tema
- h) fortalecimiento institucional de grupos autónomos de mujeres a nivel local y nacional
- i) coordinación con el Estado para favorecer el acceso de las mujeres a los servicios de justicia y policía
- j) fortalecimiento de redes locales y nacionales
- k) existencia de redes de promotoras promoviendo un mejoramiento de las condiciones de las mujeres en los territorios

Sin embargo, en su mayoría, estos ejes, orientadores en los procesos de planeación de proyectos y programas, se han logrado promover casi exclusivamente en los proyectos ejecutados por organizaciones de mujeres.

Los proyectos analizados fueron ejecutados directamente por las respectivas ONGs, y monitoreados por Asdi hasta el año pasado. En la mayoría de los casos, son proyectos de corta duración, con monto financieros pequeños que se renuevan cada año. Sin embargo el apoyo de Asdi se ha mantenido de manera continuada durante varios años.

En cuanto a los métodos utilizados, en su mayoría incorporan acciones de capacitación en temas relacionados con el género y los derechos humanos, dirigidas a mujeres de sectores populares, a representantes de las mismas organizaciones de mujeres, a mujeres profesionales y, en pocos casos, a hombres. También se incorporan estrategias de sensibilización de la opinión pública, a través de campañas de comunicación. Del mismo modo, se han desarrollado procesos de incidencia en tomadores de decisiones a nivel político y social. También se han realizado procesos de asesoría y capacitación para el fortalecimiento institucional de las organizaciones de mujeres en todo el territorio nacional. Finalmente, se han establecido procesos de coordinación en redes.

En general todos los proyectos impulsados en este sector apuntan a la formación de una masa crítica de mujeres, y de algunos hombres, para impulsar transformaciones en la sociedad a favor de la equidad de género.

En estos proyectos Asdi ha demostrado una clara voluntad de apoyo al movimiento de mujeres, como el mismo movimiento lo reconoce, en la lógica de su mayor empoderamiento, dando visibilidad, herramientas y posibilidad de acción a un sujeto político activo en la escena nacional respecto a los procesos de democratización de las relaciones de género.

Sin embargo, en los proyectos que no estuvieron dirigidos específicamente a organizaciones de mujeres y que no tienen como objetivo principal la transformación de las relaciones de género, no

está claramente definida una estrategia de intervención con enfoque de equidad de género. En el diseño del proyecto no se plantean metas o indicadores de género. En particular esto se observa en los proyectos cuya contraparte es el Estado, los que tienen una cobertura mayor y que por lo tanto mayor podría ser el impacto.

Así, por ejemplo, en el proyecto con los SILAIS (de descentralización del sector salud) a pesar de que la población que presta el servicio y la que es atendida está compuesta en su mayoría por mujeres, la estrategia de enfoque de género en todas las actividades es secundaria en casi todos los municipios. En los documentos del proyecto y en las respectivas programaciones se considera “género” como una actividad anexada, y no como algo integral en todas las actividades. En otros casos se considera género como algo referido exclusivamente a las mujeres. Así el problema de violencia doméstica viene considerado en la mayoría de los casos como un problema de las mujeres.

En el mismo sentido, se puede observar que en el proyecto OEA/PTC, el documento de proyecto “Hijos del Río” alude genéricamente a que uno de sus objetivos es “fomentar la incorporación de mujeres” e introduce el tema “derechos de la mujer, de los niños y las etnias”. Sin embargo esto aparece solamente como una expresión de deseos, ya que no se operativiza en ninguno de los diferentes componentes del proyecto.

Una excepción a esta regla es la que constituye el proyecto de PROSERBI. En este caso se ha desarrollado una red para temas de género y educación de mujeres líderes y se ha planteado como meta un aumento de la participación de las mujeres. Aparentemente la red de género es la única que se mantiene con vida una vez que se cerró el proyecto.

En algunos casos, a través de la ejecución de estos proyectos hay efectos indirectos en beneficio de la población femenina. Esto sucede cuando se logra un aumento del acceso de la población a los servicios del estado, como salud o justicia, o a través de las actividades de capacitación en los procesos de fortalecimiento institucional o en actividades que involucran la participación de la población. Sin embargo, esto no significa necesariamente una superación de las brechas existentes ni una contribución a la problemática de la equidad, ya que no viene planteada explícitamente en esos términos.

Como corolario puede sostenerse que la perspectiva de género todavía es considerada como una problemática de las mujeres y no como una perspectiva de desarrollo, por lo que no se logra impulsar una efectiva transversalidad de este eje en todos los proyectos.

6. Análisis comparativo de los métodos y mecanismos adoptados en función de su eficacia respecto al impacto verificado

a) Métodos

La mayoría de los proyectos con contraparte estatal desarrollan una estrategia de fortalecimiento institucional a través de la calificación técnica del personal, una más sólida organización del trabajo, la definición de cargos y funciones o la introducción de sistemas administrativos más eficientes.

Esta estrategia ha estado relacionada principalmente con los procesos de modernización y descentralización del Estado, como el caso del PROSILAIS para la descentralización de los servicios primarios de salud, y el PROSERBI para la descentralización de los servicios básicos, y con la formación de los gobiernos regionales autónomos en el programa RAAN/Asdi/RAAS.

Los procesos que se impulsan han ayudado a una mayor consistencia y coherencia institucional y en algunos casos, como en el programa RAAN/Asdi/RAAS, han acompañado la creación de las nuevas estructuras democráticas, creando las condiciones para su funcionamiento. En general, se considera que esta estrategia ha dado buenos resultados en función del objetivo de favorecer el camino hacia una mayor institucionalidad democrática.

Sin embargo, esta estrategia por sí misma no puede garantizar la estabilidad institucional que a menudo se ve amenazada por razones políticas. Esto puede advertirse en la alta rotación del personal estatal, en particular en los niveles directivos, a causa de los cambios en la titularidad del Poder Ejecutivo, y a la ausencia de una ley de carrera administrativa que regule los procesos de contratación o despido del personal. Asimismo, en el caso de la Costa Atlántica, integrantes de los gobiernos regionales con los que se trabaja, ocupan cargos de elección popular y, por lo tanto, cambian cada cinco años.

Por otro lado, como ya se ha señalado, los mayores niveles de institucionalidad de las administraciones locales no garantizan su mayor autonomía y capacidad de respuesta a las necesidades locales, en la medida en que continúe el proceso de centralización de decisiones y los recursos que impulsa en la actualidad el Poder Ejecutivo.

También se ha aplicado esta estrategia para consolidar grupos y organizaciones de la sociedad civil, particularmente grupos y organizaciones que se reconocen como parte del movimiento de mujeres, grupos locales, nacionales y redes. La mayoría de estas organizaciones reconocen la importancia de la colaboración de Asdi que les ha permitido funcionar, desarrollar actividades, consolidar su institución, desarrollar procesos de incidencia en el escenario político nacional. Algunas agrupaciones locales, como el caso de las mujeres de Bocana de Paiwas, gracias a este apoyo han logrado constituirse como organización autónoma con su personería jurídica.

Otro método ampliamente aplicado, tanto en proyectos con el Estado como con la sociedad civil, ha sido la capacitación. Por una parte, esta ha sido entendida como capacitación propiamente técnica (con énfasis en la transmisión de contenidos, técnicas y habilidades, o en la formación del personal técnico/administrativo -médicos, enfermeras, administradores, etc. y de los promotores y promotoras comunitarias). Por otra parte, se entendió la capacitación como un espacio de

intercambio de experiencias, político cultural y profundización sobre temáticas como derechos humanos, género, violencia intrafamiliar, autogestión comunitaria, autonomía etc.

En estos casos, las acciones de capacitación han sido un eje fundamental que ha acompañado el desarrollo de casi todos los proyectos y, en gran medida, ha garantizado su impacto, cohesionando e involucrando grupos de personas en su ejecución. Asimismo, estas acciones garantizan ciertos niveles de sostenibilidad, ya que los conocimientos y experiencias adquiridas por las personas pueden ser transmitidos y multiplicados a nivel de la familia y la comunidad. Por último, esta transmisión, en general, contribuye a la formación de un capital humano, base de todo proceso de desarrollo.

La capacitación sobre la problemática de género ha contribuido a cambios culturales, ha desarrollado una mayor conciencia crítica sobre las relaciones inter-genéricas y ha permitido a las mujeres reconocerse como sujetos de derechos.

Los talleres ofrecen un espacio de análisis de las relaciones sociales, de intercambio de experiencias y de reconocimiento de problemáticas parecidas que facilitan, a los grupos sociales en condición de subordinación y marginación, como las mujeres, los jóvenes de los barrios populares, etc., los procesos de construcción de la identidad colectiva y de mayores niveles de autonomía para salir de las relaciones de sumisión de género y generacional.

Sobre estos temas se ha desarrollado una metodología novedosa que combina el análisis estructural de las relaciones sociales, con espacios de reflexión personal a partir del reconocimiento de la propia subjetividad. Es el caso del trabajo que realiza el Grupo Venancia de Matagalpa.

Sin embargo en este camino nos parece poco acertado el énfasis puesto en la exaltación de las potencialidades individuales y en la “solución familiar” a la problemática de la violencia contra las mujeres y de la violencia juvenil, que se utiliza en la metodología de talleres del CEPREV. Esta no ayuda a la construcción del sujeto colectivo, mujeres o jóvenes, que reconocen una problemática común y buscan soluciones colectivas, ni ayuda a profundizar sobre las diferentes formas de violencia, relacionadas con causas diferentes; en particular no visibiliza las relaciones de poder de las que es expresión la violencia contra la mujer.

Las estrategias de comunicación, sensibilización e incidencia han sido aplicadas fundamentalmente por las ONGs y han tenido un impacto positivo en la opinión pública y en las instancias de decisión, sobre temáticas ligadas al tema de los derechos como el género y la violencia doméstica. Se considera que pueden ser un vehículo importante para movilizar debates de opinión también sobre temas como el de la autonomía de la Costa Atlántica. En este caso debería involucrar grupos de la sociedad civil y de intelectuales, como el caso de las Universidades.

La construcción de infraestructura, como estrategia aplicada en todos los proyectos con contraparte estatal, ha estado relacionadas con obras que favorecieran un mayor acceso de la población a los servicios del estado, como el caso de las casas de Justicia y los SILAIS, o el fortalecimiento institucional como en el caso de la Academia de Policía. En este caso la construcción de infraestructura o el equipamiento de instituciones del estado ha sido una condición instrumental para favorecer una mayor equidad social y en general una democratización de los servicios del Estado.

b) Mecanismos

Utilizando las dicotomías: “Estado/sociedad civil” y “directo/indirecto”, se pueden deducir cuatro mecanismos adoptados por Asdi para canalizar su apoyo a la democracia en Nicaragua. Todos estos mecanismos se encuentran presentes en la muestra de proyectos evaluados:

- Directamente a la sociedad civil (ej: Red de mujeres, Puntos de Encuentro)
- A la sociedad civil a través de un intermediario (ej: los proyectos que ahora se financian a través del Forum Syd)
- Directamente al Estado y/o instituciones estatales (ej: programa RAAN-Asdi-RAAS)
- Al Estado a través de un intermediario. (ej: PROSERBI, Academia de Policía)

En el primer caso, la relación entre Asdi y su contraparte en la sociedad civil es directa, y allí la agencia de cooperación asume responsabilidad tanto para la administración como para el monitoreo y supervisión. Es obvio que esto exige una gran dedicación para el personal de Asdi y, por lo tanto, se hace difícil el seguimiento debido a que el número total de estos proyectos es alto. No obstante, desde otro punto de vista, y empezando una discusión que se retomará luego, este mecanismo trae beneficios para la Embajada sueca, sobre todo porque permite una forma de interlocución directa con contrapartes locales.

Últimamente se ha dado un nuevo modelo de mecanismo en el apoyo a la sociedad civil, donde un intermediario asume la responsabilidad para mantener los contactos regulares con las contrapartes, además del monitoreo y la supervisión de los proyectos. Concretamente, la ONG sueca “Forum Syd” ha asumido la supervisión de varios proyectos relacionados con el tema de género. Este nuevo mecanismo tiene su origen en la abundancia de proyectos relativamente menores (en cuanto a los montos financiados) que en esta área maneja Asdi, lo que, como se señaló anteriormente, hace difícil el seguimiento de cada uno (para obtener un punto de comparación sobre este punto, se anota que, por ejemplo, USAID en Nicaragua maneja un número similar de proyectos en el área Desarrollo Democrático, pero con seis oficiales a cargo de los mismos. Aún a pesar de este adecuado número de funcionarios, siempre usa intermediarios.) Por otra parte, han incidido también otras razones, principalmente que el intermediario contribuyera a crear un vínculo directo de organización a organización, y, por tanto, esté en mejores condiciones de dar más apoyo técnico y favorecer intercambios directos.

Como contracara de este mecanismo, lo/as beneficiario/as pierden la relación directa con Asdi que es sumamente valorada, a la vez que Asdi y la Embajada pierden interlocutores en la sociedad civil. Ambos aspectos son importantes para considerar dado la situación política actual donde los espacios políticos parecen disminuirse cada vez más. Con el pasaje a Forum Syd se ha interrumpido la comunicación política de algunas organizaciones fuertes y con amplia trayectoria con Asdi, por lo que se cortó el canal directo de comunicación e interlocución. Es del caso anotar que, según representantes de las organizaciones evaluadas, con Forum Syd no se ha desarrollado esta relación de interlocución política, ya que esta organización se está posicionando más como una administradora de proyectos solamente, sin perder de vista que tiene un equipo de técnicos relativamente pequeño, que está prácticamente absorbido por la parte administrativa. Finalmente, se puede sostener que el hecho de que la cooperación sueca, de tan vasta trayectoria en Nicaragua, delegue en un intermediario el paquete de proyectos de género, tiene un valor simbólico percibido como altamente negativo por las organizaciones de mujeres, y por gran parte de las organizaciones de la sociedad civil.

Pasando al análisis de otro mecanismo utilizado, surge como un caso especial de apoyo indirecto con la sociedad civil el que se da cuando organizaciones locales asumen la responsabilidad de proyecto. Esto se ha verificado en el caso de IPADE por ejemplo, donde las beneficiarias son las comunidades de la Costa Atlántica. De hecho, este mecanismo está presente en muchos de los casos de apoyo a la sociedad civil, en el sentido de que se financian a ONGs para que trabajen con beneficiario/as que no son miembros de la organización. (Funic Mujer es otro ejemplo). Esto se

usa también cuando el beneficiario carece de personería jurídica, y por ende no puede tener cuentas bancarias y firmar contratos. (ej: CCER a través de Puntos de Encuentro)

Hay sólo un caso de relación directa entre Asdi y autoridades oficiales, que es el programa RAAN-Asdi-RAAS. Como en el planteo anterior, este mecanismo trae para Asdi tanto beneficios (contacto directo, interlocución, etc.) como costos (mayores gastos de administración; mayores riesgos de mala gestión, etc.). En el caso concreto de RAAN-Asdi-RAAS, debió formarse una entidad compartida entre Asdi y las autoridades regionales para coordinar y ejecutar el programa. Según la evaluación externa del proyecto, el mecanismo ha funcionado bien. Un modelo similar de coordinación se ha previsto en el caso de la Academia de Policía, aunque el mismo consiste en una entidad tripartita (Asdi, Policía Nacional, IIDH) que, en los hechos, nunca fue necesaria su convocatoria.

Sin embargo, dado el gran tamaño de los proyectos con el Estado, tanto en términos financieros como en áreas de acción, es más razonable esperar que la cooperación se canalice a través de un intermediario. En este caso, casi mayoritariamente los intermediarios suelen ser determinados organismos multilaterales (ejemplo: PNUD, OEA, etc.), algo que puede entenderse por razones de políticas diplomáticas tradicionales en Suecia. Sin embargo, de acuerdo a los proyectos evaluados, esto no genera las necesarias garantías para el control y la supervisión adecuada. Un ejemplo de esto es que fue en un proyecto administrado por UNICEF donde más problemas se verificaron por la falta de capacidad del intermediario.

Complementariamente, cabe hacer notar que el Estado nicaragüense hoy es objeto de un marcado proceso de politización, y que hay muchas denuncias de corrupción. Esta situación debería llevar a Asdi a actuar con mayor cautela frente al Estado, insistiendo en un mayor monitoreo y supervisión de los proyectos. Sin embargo, como ya se adelantó, estas posibilidades se ven muchas veces obstaculizadas por el uso de intermediarios. A esto debe agregarse que varios de estos proyectos incluyen diversidad y multiplicidad de objetivos y metas, lo que, obviamente, amplía las dificultades en materia de supervisión y control.

Por lo general, oficiales de Asdi manifiestan que el uso de intermediarios se hace necesario dado que la agencia de cooperación carece de recursos para darle a cada proyecto un seguimiento y una administración adecuada. Sin embargo, el uso de intermediarios trae otros problemas a la cooperación: en primer lugar, no necesariamente siempre los fines y los criterios de Asdi y los intermediarios serán los mismos. El resultado puede ser un conflicto de metas en la implementación. En segundo término, el hecho de que otras organizaciones asuman la administración no significa que los gastos relativos a ella desaparezcan. Ambos problemas pueden ser descriptos como el problema de “burocracia escondida”, es decir: en vez de una burocracia abierta y presente se crean burocracias que – aunque funcionen como burocracia – no lo aparecen. Esto trae el riesgo de que se pierda en niveles transparencia y aumenten los costos, sea en gastos concretos o en falta de coordinación y/o cumplimiento. Y, como en cada actividad donde se emplean intermediarios o sub-contratos, quedará pendiente la pregunta de quién tiene la última responsabilidad. Es un ejemplo de ello que actualmente muchas organizaciones de mujeres se quejan de la falta de claridad en la selección de proyectos financiados por Asdi luego del pasaje de la administración de los mismos a Forum Syd.

Pero no es este último el único caso, ya que se han verificado elementos similares a este problema en varios de los proyectos estudiados. Sin embargo, se entiende que se puede prevenir el riesgo de un impacto negativo mediante la implementación de algunas medidas. Así, respecto a posibles conflictos de metas, deben definirse con precisión bien los criterios y las pautas de la cooperación

sueca. Respecto a la pérdida de transparencia, debe definirse previamente, y de manera concreta, la división de tareas y responsabilidades. Un ejemplo de procedimiento adecuado se encuentra en el implementado en el proyecto con la Academia de Policía, donde Asdi incluyó un convenio donde se especificaban, con claridad, pautas, responsabilidades y mecanismos de supervisión. El convenio fue firmado por la Policía Nacional y el IIDH. Este modelo se encuentra en un extremo de la actitud de Asdi en el proyecto PROSERBI, o en el OEA/PTC, donde la cooperación sueca se involucra en un proyecto ya diseñado por el intermediario mismo. Finalmente, se entiende pertinente destacar que Asdi no debería abstenerse de tener vínculos más generales con las organizaciones beneficiadas, aún cuando el apoyo se canalice a través de un intermediario. Al contrario, reuniones regulares pueden complementar la administración indirecta. Esto no debe llevar a generar situaciones de descoordinación o confusión en el beneficiario respecto a los procedimientos de monitoreo y evaluación de los proyectos.

En otro sentido, se destaca un mecanismo interesante que Asdi empezó a utilizar después del fracaso del PROSERBI. Se trata de la adopción de un grupo de “normas básicas de conducta del personal que ejecuta los programas”. Esto comenzó a aplicarse con el programa PROSILAIS. Son reglas que abordan aspectos como la politización, la administración de fondos, o el manejo de cambios en el personal, entre otros. Se estima que este marco normativo es un considerable avance, pero que el mismo se debe combinar con posibles medidas de sanción (por ejemplo: interrupción temporal, suspensión o retiro de la cooperación) para hacerlo efectivo, en caso de verificarse algún tipo de violación.

Por otra parte, el equipo de evaluación manifiesta sus dudas respecto a proyectos que incorporan, y a veces hasta mezclan, distintas áreas de acción. Esto evidencia una cierta carencia, tanto una estrategia general, como de la coordinación necesaria entre las distintas partes y tareas. Sin embargo, en este punto debería introducirse una distinción entre “multiproyectos” y “proyectos integrados”. Según esta calificación, se incluyen en la primera categoría a proyectos que mezclan distintas áreas de acción (es el ejemplo de OEA/PTC, que incluye acciones para la reconciliación y solución pacífica de conflictos; la promoción de derechos humanos; fortalecimiento de la administración pública nacional y local; participación popular; y finalmente, acciones de emergencia). Puede sostenerse que, con un elenco tan extenso de actividades, no es difícil que el tema del apoyo al proceso democrático, en los hechos, se pierda.

Al contrario, la categoría que se define como “proyectos integrados” es aquella que incorpora proyectos que utilizan distintas metodologías de trabajo para lograr un mismo objetivo. En el caso de los proyectos integrados, se pueden obtener mejores resultados desde una perspectiva de apoyo democrático. En este sentido, y por no poder visualizarse a la democracia como algo separado del contexto cultural o institucional en que opera, es posible que sean más eficaces esos proyectos que tratan de usar distintos métodos para lograr el mismo objetivo, desde que pueden lograr, eventualmente, un efecto de sinergia.

Este efecto no solamente se produciría dentro de proyectos individualmente considerados. Así, y como ejemplo, se pueden observar el programa RAAN-Asdi-RAAS y el proyecto IPADE, los que han sido, evidentemente, complementarios. En esta situación se aprecia un mecanismo que puede resultar de relevante importancia para una eventual futura cooperación sueca. Oportunamente, se discutirá si Asdi no debería asumir o impulsar políticas más activas en este sentido, es decir, tratar de facilitar la interacción entre diversos proyectos para lograr efectos de sinergia y/o orientar proyectos individuales para que utilicen, internamente, distintos métodos en este sentido.

Por último, hay que notar que aunque los mecanismos analizados pueden ser diferentes, el papel de Asdi es bastante similar cuando de iniciativa se trata. Al respecto, cabe notar que formalmente la agencia sueca se reserva un rol netamente reactivo. Es decir, en principio podría discutirse si Asdi sólo responde a acciones de otros agentes, sin tomar la iniciativa. Este cuestionamiento más allá de reconocer que muchas de las decisiones en materia de apoyo a determinados proyectos tienen su origen en conversaciones y discusiones informales entre oficiales de Asdi y las contrapartes locales. En este sentido, se pueden distinguir dos tipos ideales en este sentido. Por un lado, tendríamos el ejemplo de la forma cómo opera la cooperación sueca. Como ejemplo contrario, podemos tomar a USAID, agencia que usa una táctica mucho más activa y que diseña proyectos que luego se implementan con consultores.

Está claro que ambos modelos tienen sus ventajas y desventajas. Mientras que la actitud reactiva garantiza más iniciativa y posesión local, el modelo activo da más lugar a coordinación y acciones estratégicas. Aunque no se entiende conveniente que la cooperación sueca se mueva hasta el otro extremo (ya que se corre el riesgo permanente de intervenir en forma inadecuada en los procesos de desarrollo democrático de un país determinado), es posible que algo más de acción estratégica pueda traer beneficios en cuanto a coordinación y diseño general. Respecto a esto, debe recordarse también que muchas de las contrapartes locales, aún cuando valoran también la postura respetuosa actual de Asdi, expresan un interés para mantener una mayor interlocución con la Embajada sueca.

7. Conclusiones

- I) A pesar de las dificultades aún presentes, es indiscutible que en el complejo proceso de democratización en Nicaragua se han logrado avances en relación a la situación del país diez años atrás. En este sentido, Nicaragua ha elegido ya dos gobiernos consecutivos de acuerdo a las reglas de juego establecidas en la Constitución Nacional; se han resuelto las últimas rémoras de enfrentamientos armados por motivos políticos; y se ha ido completando un marco jurídico que ha creado una mayor institucionalidad en el plano estatal. Estos cambios son habilitados e impulsados por un contexto marcado por el debate y la discusión política, circunstancia que constituye un índice del interés de amplios sectores de la sociedad nicaragüense en participar activamente en los asuntos públicos, extremo que continúa siendo una característica especial del país en comparación con lo que se observa en el resto de la región centroamericana.
- II) No obstante estos avances, también debe señalarse que la situación ha debido enfrentar algunos obstáculos a partir de la gestión del gobierno iniciado en 1996, los cuales, si no son resueltos en forma adecuada, pueden degenerar en retrocesos en el proceso referido al principio. En este sentido, se aprecia una mayor centralización en las esferas de decisión política y de gestión de recursos, que impacta negativamente en especial al desarrollo de las autonomías regionales y municipales. Por otra parte, si bien históricamente los países de América Latina han salido de extensos períodos de guerras civiles con una agenda de acuerdos entre los partidos políticos mayoritarios, en el caso de Nicaragua el pacto entre el Partido Liberal Constitucionalista y el Frente Sandinista para la Liberación Nacional ha producido algunas consecuencias negativas. En especial, las mismas se concretan en el debilitamiento del pluralismo político y del derecho

de la ciudadanía a elegir sus candidatos, a la vez que, también como consecuencia del pacto, se limitó la independencia técnica o funcional de las instituciones del Estado¹⁶.

- III) Por otra parte, se observa que las relaciones entre el gobierno central y la sociedad civil han desmejorado. Más allá de los avances producidos en la generación de espacios organizados para favorecer la participación de la sociedad civil (como lo es la creación de la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción, y, tal vez en menor medida, el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social a partir de octubre de 1999), la actual coyuntura muestra actitudes de desconfianza, hostilidad y, en ocasiones, enfrentamiento por parte del gobierno central con esos espacios de interlocución democrática. Esto ha lesionado seriamente las posibilidades de consenso y de concertación en aspectos sociales, económicos o políticos.
- IV) Sin perjuicio de lo señalado, en el balance del período considerado puede concluirse que el papel de la cooperación de Suecia ha incidido de manera positiva en generar condiciones para la gobernabilidad democrática en Nicaragua. Esas condiciones objetivas son el marco necesario para favorecer el desarrollo de un proceso dirigido a cambiar sustancialmente los parámetros de la cultura política en el país, comprometiendo el funcionamiento del Estado central, sus organismos de control, el rol de los partidos políticos y el funcionamiento de las instituciones de representación democrática.
- V) En este sentido, parece evidente que no puede evaluarse el impacto en general de la cooperación sueca con la medida de “hasta que punto han avanzado las instituciones democráticas”, sino que el indicador debería ser, en este caso, si se ha contribuido a generar condiciones favorables para la gobernabilidad democrática, impulsando una dinámica de mayor participación de la sociedad nicaragüense en asuntos de interés público. De acuerdo al análisis realizado por el equipo de evaluadores, en este plano la respuesta no puede ser otra que afirmativa.
- VI) Uno de los principales desafíos que ha debido enfrentar la cooperación internacional en general, y de Suecia en particular, ha sido evitar el riesgo de constituirse en un actor que sustituya el equilibrio político interno en Nicaragua, ante la ausencia de una oposición política definida. Sin perjuicio de esto, es indudable que el papel de la cooperación sueca ha sido fundamental para mantener algunos espacios de concertación entre Estado y sociedad civil. Es el caso concreto del fenómeno producido en la etapa post-Mitch, cuando la participación de la sociedad civil fue impulsada y avalada políticamente por la cooperación internacional. En este sentido, puede sostenerse que, la presión de la cooperación internacional ha contribuido para que el Gobierno Nacional no centralizara todavía más no sólo la gestión de los recursos, sino también las esferas de decisión política. Se destaca, como fundamento de esta afirmación, que, gracias al impulso de la cooperación internacional participaron representantes de organizaciones de la sociedad civil en reuniones internacionales sobre temas de reconstrucción nacional.
- VII) Por otra parte, es posible que algunos sectores de gobierno no estén conformes con el papel que ha venido jugando la cooperación internacional hasta el momento. Así, podría sostenerse

¹⁶ De acuerdo al Latinobarómetro 1997 (Informe de Prensa del 30 de marzo de 1998), Nicaragua se ubica en el sexto lugar en América Latina en cuanto a la preferencia de los ciudadanos por la democracia como sistema (68% de los encuestados a favor). Esto la ubica detrás de Argentina, Colombia, Costa Rica, Panamá y Uruguay. En cuanto al nivel de satisfacción con la democracia, Nicaragua se ubicó en un tercer lugar, detrás de Uruguay y Costa Rica, con un 50% de ciudadanos a favor. No obstante, los datos reflejaron que los nicaragüenses no creen que su país sea completamente democrático: en una escala de 1(no democrático) a 10 (totalmente democrático), el país se ubicó en un promedio de 5,5. En este caso, es la tasa más baja de Centroamérica, y solamente quedan atrás los países andinos, Brasil y Paraguay. (Muestra de 1000 casos en Nicaragua. Error muestral: 3%).

que para estos sectores Nicaragua podría prescindir de esa cooperación. Sin embargo, teniendo en cuenta que aproximadamente la mitad del presupuesto nacional previsto para el 2001 está financiado por recursos externos, y que la mayor parte de los mismos se dirigen a programas sociales, resulta evidente que, en caso de que la cooperación internacional se retire, los verdaderos perjudicados serían los sectores más pobres del país. En este sentido, se estarían dando las condiciones para un incremento de la inestabilidad política y social que repercutiría de forma aún más seria sobre el débil proceso de democratización iniciado en Nicaragua.

- VIII) Con relación al Estado, el mayor impacto de la cooperación de Suecia se traduce en que generó condiciones para continuar el proceso de consolidación de aquellas instituciones que muestran niveles de profesionalización y eficacia más estables. En este caso, se destacan la Policía Nacional, el Ministerio de Salud, y, en ciertos aspectos puntuales, el sistema judicial. Asimismo, se ha incidido positivamente en el desarrollo de instituciones de reciente creación, como es el caso de los Consejos Regionales Autónomos. También ha impactado favorablemente en la democratización del acceso a servicios públicos esenciales en la población. En este contexto, se advierte que la cooperación destinada a mejorar infraestructura es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el funcionamiento de algunas instituciones públicas en el marco democrático. Aquí la infraestructura asume un rol instrumental, y la cooperación contribuye a generar las condiciones que faciliten el acceso de la población en igualdad de condiciones a ciertos servicios del Estado, o a que los funcionarios públicos se capaciten adecuadamente para cumplir sus cometidos.
- IX) En cuanto a la sociedad civil, el impacto de la cooperación sueca se ve más definido en el fortalecimiento a organizaciones con amplia experiencia en las áreas donde desarrollan sus actividades, buenos niveles de profesionalismo y capacidad técnica, y mayores grados de autonomía frente a los partidos políticos. Especialmente, el apoyo de Suecia ha sido relevante en la generación y mantenimiento de un movimiento de mujeres con perfil propio, alta incidencia política y estructuras organizativas con mayores niveles de estabilidad. El análisis de los proyectos que ejecutan las ONGs permite observar que en la mayoría de los casos participan donantes múltiples. Esto trae aparejada la necesidad de contar con procedimientos gerenciales y administrativos eficientes que reflejan una capacidad de ejecución superior a la que en ocasiones reconocen los donantes.
- X) En ambos espacios, Estado y sociedad civil, los métodos adoptados por los proyectos financiados por Asdi han sido relevantes en cuanto a impulsar procesos de capacitación y formación de personal técnico. Específicamente, estas acciones de capacitación han producido mejores resultados en materia de derechos humanos, construcción de identidades y desarrollo de una mayor conciencia crítica. Asimismo, los niveles de sostenibilidad de estas iniciativas se encuentran razonablemente garantizados, en la medida que las mismas contribuyen a la formación de un capital humano que pueden seguir incidiendo en procesos de desarrollo democrático, independientemente de la existencia de un proyecto específico.
- XI) El análisis comparativo de las diferentes modalidades de cooperación muestra que el impacto es mayor en la medida que se trabaja “más lejos” del poder político central. En algunos casos, Asdi cometió el error de apoyar la creación de estructuras antes inexistentes (ej: PROSERBI) en Ministerios por lo demás débiles (Ministerio de Acción Social, que terminó desapareciendo como tal). En este caso tampoco se tuvo en cuenta que estas estructuras no presentaban condiciones aceptables en materia de sostenibilidad. De hecho, la red de PROSERBI no continuó operando una vez que finalizó el financiamiento de Asdi, debido a que la misma no tenía ningún grado de autonomía respecto al proyecto.

- XII) Asdi cometió algunos errores en la gestión de proyectos con agencias multilaterales. En este sentido, confió el seguimiento de la ejecución de proyectos exclusivamente a la agencia administradora (es el caso de PROSERBI, administrado por UNICEF), lo que llevó a que la cooperación sueca perdiera el contacto directo con sus contrapartes nacionales. Este riesgo también está presente en la modalidad que está adoptando actualmente Asdi con respecto a los proyectos de género, ya que, de hecho, Forum Syd no solamente ha asumido la gestión financiero-administrativa de los montos destinados a esta área, sino que su intervención llega a la definición de estrategias o políticas.
- XIII) Con respecto a la equidad de género, se observa que por lo general los proyectos financiados por Asdi no incorporan a la misma desde una perspectiva de desarrollo, sino que la reducen a un tema vinculado exclusivamente a las mujeres. En algunos proyectos, la referencia a la equidad de género aparece solamente como una declaración de intenciones, pero no se traduce en objetivos, metas e indicadores. En este sentido, no se ha logrado transversalizar la perspectiva de género en los proyectos, como lo establecen los lineamientos estratégicos de Asdi para Nicaragua.
- XIV) Otro de los problemas que se siguen observando con más claridad se relaciona con la incapacidad de las diferentes agencias internacionales de cooperación en coordinar adecuadamente sus acciones en el país. En esta materia se han producido algunos avances (Países Nórdicos más Holanda, Suiza y Alemania, espacio al que se integra en ocasiones USAID), pero se hace necesario profundizar los mismos, desde el punto de vista metodológico como sustantivo. La estrategia de “Enfoque Sectorial” puede constituir un instrumento válido para alcanzar dicho objetivo.
- XIV) Se entiende que en procesos embrionarios de institucionalización democrática (como es el caso de Nicaragua) no es conveniente concentrar los esfuerzos de la cooperación internacional exclusivamente en el fortalecimiento del aparato estatal, sino que es necesario acompañar estas iniciativas con aquellas que tienen como meta apoyar organizaciones de la sociedad civil. No se trata de sustituir al Estado por la sociedad civil en la ejecución de los cometidos esenciales que aquél debe cumplir, sino de partir de un análisis equilibrado y razonable de las potencialidades actuales de cada uno de los actores para un mejor aprovechamiento de los recursos.
- XV) Por último, y relacionado en parte con lo anterior, en lo que tiene que ver con la cooperación con la sociedad civil en particular, pero también con organismos del Estado con mayores grados de autonomía en general, la cooperación de Suecia puede apreciarse a partir de la imagen de dos facetas complementarias. Por una parte, se distinguen los aportes concretos, que consisten, principalmente, en el apoyo financiero para la ejecución de los proyectos. Por lo común, toda discusión o análisis respecto a la cooperación suele centrarse en este aspecto. Sin embargo, por otra parte es notable que existe otra clase de aporte que las organizaciones beneficiarias a menudo también aprecian tanto o más que el referido apoyo concreto. Se trata, en este caso, del apoyo que estas organizaciones perciben a nivel político o, podría decirse, de motivación subjetiva, cuando reciben el apoyo de la Embajada de Suecia. Para una organización o institución que debe operar en un cotexto social y político a menudo precario, y hasta hostil, puede resultar fundamental saber que cuenta con el apoyo de la cooperación internacional.

8. Recomendaciones

- I) De acuerdo a los lineamientos estratégicos globales de Asdi, la cooperación internacional no puede imponer su propio modelo de democracia. En este sentido, el equipo de evaluadores comparte que es necesario seguir reconociendo diferentes formas y tradiciones democráticas, que se vinculan al entorno y a la realidad histórica de cada país, sin que esto implique una posición relativista en cuanto a los valores básicos de la democracia. También según el Gobierno de Suecia esos valores son: importancia de las soluciones de consenso; alto grado de participación de los movimientos sociales; enérgica aspiración de igualdad. En este sentido, se estima que es necesario continuar apoyando en Nicaragua aquellos procesos que ya vienen desarrollándose vinculados a la búsqueda de soluciones de consenso y a la alta participación de la sociedad civil en cuestiones de interés general. Asimismo, debe atenderse al déficit mayor, que sigue estando relacionado a los valores relacionados con la igualdad o la equidad, en especial en cuanto a los aspectos de distribución del ingreso y a la problemática de género.
- II) Sobre las bases señaladas en el numeral anterior, deberían considerarse ciertos estándares mínimos para que la cooperación sueca tenga un mayor impacto en el área democracia y derechos humanos. En concreto, si bien se considera que es importante que Asdi mantenga su conducta en cuanto a respetar las condiciones del país (tanto a nivel del Estado como de la sociedad civil), apoyando iniciativas democráticas nacionales sin pretender imponer un modelo determinado, sería necesario disponer ajustes en sus prácticas en materia de cooperación. A título de ejemplo, se entiende necesario que la cooperación sueca defina con más precisión su plan estratégico en Nicaragua, a los efectos de tener más elementos objetivos en el momento de considerar: (a) actores o contrapartes; (b) proyectos que serán apoyados o no serán apoyados; y (c) indicadores de impacto.
- III) En forma complementaria con el punto anterior, Asdi debería definir parámetros estables en términos estratégicos que le permitan un seguimiento sistemático de los proyectos que financia. Estos parámetros podrían ser: (a) manejo regular y transparente de los recursos; (b) no utilización del proyecto con fines político-electorales; (c) respeto a los objetivos de desarrollo e inmediatos establecidos por el proyecto.
- IV) También en relación de continuidad con lo señalado anteriormente, y sin perjuicio de tener presente lo señalado en el numeral VII del capítulo de Conclusiones, se entiende que la cooperación sueca debería continuar manejando, como último recurso ante situaciones especialmente graves, la opción de congelar o cortar las líneas de cooperación como un instrumento adecuado en su estrategia política. Esto en especial cuando existen indicios claros que dichas líneas de cooperación están siendo utilizadas para favorecer intereses políticos partidarios o sectoriales. La preparación y puesta en práctica de un manual sobre Normas Básicas de Conducta para el uso de los fondos provenientes de la cooperación sueca es un paso relevante en este sentido. Se estima que sería interesante que la existencia de dicho manual sea difundida ampliamente por parte de la Embajada, a los efectos de que otros donantes, funcionarios del Estado y organizaciones de la sociedad civil conozcan el marco y las condiciones de la cooperación sueca. Esto permitiría, además, realizar un mejor control de la utilización de los fondos provenientes de Asdi. En el mismo sentido, Asdi debería compartir experiencias regionales en las cuales se han presentado dificultades graves con las contrapartes nacionales o con agencias multilaterales que han llevado a la suspensión o al corte de la cooperación (por ejemplo, las dificultades verificadas en: El Salvador, PNUD y Procuraduría para la Defensa de los DDHH).

- V) Los problemas verificados en materia de planificación estratégica originan otra de las debilidades de la cooperación sueca en Nicaragua. Esta consiste en que Asdi aparece casi siempre como reactiva, esto es, respondiendo a iniciativas puntuales, tanto a nivel del Estado como de la sociedad civil, o de agencias multilaterales. Así, se estima que Asdi debería asumir una estrategia más activa, definiendo previamente, y de manera objetiva, las contrapartes y las áreas donde se dirigirá la cooperación, así como la forma cómo se asignarán los recursos.
- VI) Desde el punto de vista formal, se entiende que debe adoptarse una actitud más rigurosa respecto a la presentación de los proyectos que solicitan financiamiento de Asdi. En el caso de los proyectos evaluados por el equipo, casi en su totalidad presentan problemas de diseño (mala identificación de objetivos, resultados e indicadores difusos y, en algunos casos, inexistentes) lo que no permite un trabajo de evaluación que atienda a los niveles objetivos de ejecución. Dentro de lo posible, y con la suficiente flexibilidad que se requiere para atender casos especiales, debería adoptarse un único formato y una única metodología para la elaboración y seguimiento de los proyectos.
- VII) Complementando lo señalado en el numeral anterior, sería importante que el futuro Asdi distinga el apoyo a proyectos que pueden llamarse “integrales” de aquellos que pueden definirse como “multiproyectos” (aquellos que no definen con precisión su objetivo de desarrollo e incorporan múltiples objetivos inmediatos, sin ninguna conexión entre sí). En estos casos, el seguimiento y la posterior evaluación de los logros es extremadamente difícil. Es el caso del proyecto OEA/PTC, donde metas y resultados fueron puestos en duda incluso en el momento que Asdi consideró su apoyo. No obstante, y a pesar de ello, se decidió financiar igualmente este proyecto. También se verifica esta situación en el caso de PROSERBI.
- VIII) Sería conveniente que la eventual estrategia para una futura cooperación de Asdi con el desarrollo democrático en Nicaragua incluya el aspecto político o motivacional referido en el numeral XV del capítulo de Conclusiones. En este sentido, la reciente experiencia del traspaso de los proyectos sobre género a Forum Syd enseña que se atendió específicamente el factor relacionado con el apoyo concreto (esto es: financiero), sin tener en cuenta que se dejó de lado el apoyo político percibido y apreciado positivamente por las organizaciones involucradas.
- IX) Como ya se ha adelantado, existen riesgos actuales de que los proyectos sean manejados para lograr propósitos político-electorales. Debe tenerse en cuenta que durante este año se realizarán elecciones municipales y que en el 2001 serán las elecciones presidenciales y parlamentarias. La campaña electoral para estas elecciones, de hecho, ya está en marcha. En este sentido, el creciente proceso de centralización en la toma de decisiones ya aludido es producto también del interés electoral del gobierno nacional. Si esta tendencia sigue profundizándose, sería conveniente analizar la conveniencia de continuar dirigiendo parte de la cooperación sueca al Gobierno Central, o explorar nuevas formas de ayuda a instancias locales (públicas o privadas).
- X) En este esquema, se considera adecuado que la estrategia de la cooperación sueca favorezca, desde el comienzo, la construcción de vínculos entre los diferentes niveles del Estado (regional, municipal, comunitario), en forma articulada con los sectores sociales organizados, que operan como un factor dinamizador de los procesos democráticos. Por otra parte, en el contexto actual de Nicaragua, caracterizado por un vacío considerable en las instituciones que se vinculan con la democracia formal (partidos políticos, sistema parlamentario), y considerando además la historia del país, las estrategias de cooperación internacional deberían también encaminarse a apoyar un proceso de fortalecimiento de esas instancias, que será lento y complejo, sin abandonar, tal como se sostuvo anteriormente, el aporte sustancial que se ha venido haciendo hasta la fecha para fortalecer también a la sociedad civil.

9. Anexos

I. Plan de trabajo

II. Agenda

III. Abreviaturas utilizadas

IV. Evaluaciones de los proyectos identificados

I Plan de trabajo

1ra. Semana (Lunes 25 a sábado 30 de septiembre)

- a. Primera reunión con personal de Asdi en la Embajada de Suecia en Nicaragua
- b. Distribución de la cartera de proyectos ya evaluados para su revisión por el equipo de consultores:
 - Almachiara D'Angelo: PROSILAIS y RAAN-Asdi-RAAS
 - Fredrik Uggla: PROSERBI
 - Juan Faroppa: Casas de Justicia (CSJ/PNUD) y PTC (OEA)

El Sr. Uggla tendrá a su cargo preparar una síntesis de los ejes estratégicos de la cooperación sueca para el desarrollo.
- c. Revisión de los cinco proyectos ya evaluados, e identificación de eventuales necesidades de información complementaria
- d. Preparación de una matriz para el análisis comparativo de los cinco proyectos ya evaluados, así como de los ocho a evaluar por el equipo de consultores.
- e. Preparación de un esquema para la elaboración del informe analítico sobre el impacto de la cooperación de Asdi en el área Democracia y Derechos Humanos en Nicaragua (período 1998–2002).
- f. Distribución de los ocho proyectos que deben ser evaluados por el equipo de consultores. Inicio del estudio de la documentación correspondiente a cada uno de esos proyectos:
 - Academia de Policía (F. Uggla y J. Faroppa)
 - CEPREV (A. D'Angelo y J. Faroppa)
 - FUNIC MUJER (A. D'Angelo y F. Uggla)
 - RED DE MUJERES (A. D'Angelo y F. Uggla)
 - IPADE (F. Uggla y J. Faroppa)
 - PUNTOS DE ENCUENTRO (A. D'Angelo y F. Uggla)
 - GRUPO VENANCIA (A. D'Angelo y J. Faroppa)
 - CDC (A. D'Angelo y J. Faroppa)
- g. Definición de la agenda de entrevistas y visitas al terrero a realizar durante el resto de la 1ra. Semana y en el transcurso de la 2da. Semana. Concretar apoyo administrativo para la realización de las entrevistas y la coordinación del transporte para las salidas al terreno.
- h. Presentación al personal de Asdi en la Embajada de Suecia en Nicaragua del Informe Inicial por parte del equipo de consultores.

2da. Semana (Lunes 2 a sábado 7 de octubre)

- a. Entrevistas
 - Personal asignado a cada proyecto y sus contrapartes
 - Beneficiarios/as
 - Autoridades gubernamentales
 - Organizaciones no gubernamentales

- Representantes de otras agencias internacionales de cooperación y de organismos internacionales multilaterales
- b. Identificación de documentación complementaria para su estudio
- c. Salidas al terreno:

3ra. Semana (Lunes 9 a sábado 14 de octubre)

- a. Análisis comparativo de los proyectos evaluados
- b. Análisis de eventuales líneas de acción para la estrategia de Asdi en materia de Democracia y DDHH en Nicaragua
- c. Preparación del primer borrador del informe
- d. Segunda reunión con personal de Asdi en la Embajada de Suecia en Nicaragua.

Elaboración del informe (Del 16 al 23 de octubre)

Presentación del informe (Fecha límite: 6 de noviembre de 2000)

II AGENDA

a) Personas entrevistadas

- Personal de Asdi, Embajada de Suecia en Managua
 - Torsten Wetterbland (Consejero Cooperación Internacional)
 - Sara Martínez Bergström (Segunda Secretaria, Cooperación Internacional)
 - Anders Rönquist (Oficial Programas Sector Social)
 - Svante Persson (Tercer Secretario, Asuntos Democracia y Derechos Humanos. Cooperación Internacional)
- Daniel Baldizón, Coordinador Proyecto Fortalecimiento de la Academia de Policía y de la Policía Nacional
- Pia Modin, Vice Coordinadora de Forum Syd (Centro Sueco de ONGs para el Desarrollo)
- Cristian Ruiz (Forum Syd)
- Comisionado Carlos Palacios Linarte, Director de la Academia de Policía “Walter Mendoza”
- Hellen Dixon (Grupo Venancia)
- Filomena Henríquez (Grupo Venancia)
- Luisa Pérez (Grupo Venancia)
- Azucena Ferrey (Directora FUNIC Mujer)
- Silvia Rocha (Coordinadora Proyecto FUNIC Mujer)
- Violeta Delgado (Coordinadora, Red de Mujeres contra la Violencia)
- Vilma Castillo (Junta Directiva de Puntos de Encuentro)
- Teresa Hernández (Programa “Universidad de las Mujeres”)
- Lic. Georgina Muñoz, Directora Ejecutiva del Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE)
- Dr. Mauricio Zúñiga García, Sub-Director del Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE)
- Harry Chávez, Coordinador del Programa “Construcción de Ciudadanía en la Costa Atlántica” (IPADE)
- Samuel Simpson, Metodólogo del Equipo Central del IPADE
- Mónica Zalaquett Daher, Directora del Centro de Prevención de la Violencia (CEPREV)
- Ada Esperanza Silva Pérez, Directora Ejecutiva del Centro de Derechos Constitucionales (CDC)
- Azalea Solís Román (Centro de Derechos Constitucionales)
- Primer Comisionado Franco Montealegre, Director de la Policía Nacional
- Comisionado Mayor Francisco Bautista, Equipo de Gerencia del Proyecto “Fortalecimiento de la Academia de Policía y la Policía Nacional”
- Alvaro Herdosa, Coordinador de Programa. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

- Comisionada General Eva Sacasa Gurdián, Inspectora General de la Policía Nacional.
- Ana Quirós Víquez, Enlace Nacional de la Coordinadora Civil para la Emergencia y Reconstrucción.
- Ing. Isolda Frixione Miranda, Directora General de Gestión Bilateral de la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Patricia Moreno, Oficial de País a cargo de la cooperación de Suecia, de la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Yolanda Paladino Murillo, Casa de la Mujer de San Marcos, departamento de Carazo.

b) Trabajo de campo

- Jueves 28 de septiembre: Visita a la Academia de Policía “Walter Mendoza”
- Sábado 30 de septiembre: Visita a la sede del Grupo Venancia, Matagalpa
- Sábado 7 de octubre: Visita a la Casa de la Mujer de San Marcos, departamento de Carazo.
- Centro Policial de Estudios Superiores (asistencia a jornada de defensa de tesis del Post Grado de Administración Policial)

III Abreviaturas utilizadas

- a) PROSILAIS: Proyecto de Apoyo y Consolidación de los Sistemas Locales de Atención Integral de Salud
- b) PROSERBI: Proyecto de Apoyo y Consolidación de los Servicios Básicos Integrados
- c) MINSA: Ministerio de Salud
- d) RAAN: Región Autónoma Atlántico Norte
- e) RAAS: Región Autónoma Atlántico Sur
- g) AMURRACAN: Asociación de Municipios de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica
- h) URACCAN: Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense
- i) CCER: Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción
- j) IPADE: Instituto de Promoción de la Democracia y el Desarrollo
- k) FUNIC Mujer: Fundación Mujer Nicaragüense
- l) CEPREV: Centro de Prevención de la Violencia Intrafamiliar
- m) CSJ: Corte Suprema de Justicia
- n) OEA/PTC: Organización de Estados Americanos/Programa de Colaboración Técnica para la Consolidación de la Paz y la Reinserción en Nicaragua)
- n) IIDH: Instituto Interamericano de Derechos Humanos
- o) UTE: Unidad Técnica Ejecutora
- p) PQDRI: Programa Quinquenal de Desarrollo Rural Integral

IV Terms of Reference – Evaluation of Swedish support to the area of democracy in Nicaragua 1996–1999

1. Background

According to the Swedish strategy for the development cooperation with Nicaragua for the period 1998–2003, the *overall objective* of the cooperation is to contribute to a democratic, equal and sustainable development. Somewhat *more specifically*, the cooperation aims to:

- strengthen democracy, improve governance, reconciliation and increase respect for human rights;
- increase equality between women and men, both in terms of opportunities to economic and social development and political influence in society;
- reduce poverty through an equal and sustainable economic and social development.

In brief, the *expected results* of the development cooperation in the area of democracy and human rights are:

- increased respect for human rights;
- strengthened democratic institutions and administrations at the national and local levels;
- a more prosperous climate for reconciliation and peaceful resolution of conflicts;
- a strengthened process of autonomy (Atlantic coast);
- increased popular participation;
- cultural cooperation will have contents of relevance for democracy.

Regarding gender equality, the Strategy states that projects are expected to:

- increase women's participation in society;
- result in a more equal legislation, more effective implementation of laws and a better access to justice for women;
- prevent intra-family violence and support women subject to violence;
- educate in order to strengthen women's position on the labour and credit markets.

As part of the preparations for reviewing and updating the Swedish Strategies for development cooperation with Nicaragua and Central America, Sida's office for development cooperation in Nicaragua has decided to commission a program evaluation of Swedish support to the area of democracy and human rights in the country.

This evaluation should be done not only in order to examine projects in terms of their achievement of project objectives, relevance and methods. Also, the evaluation will form part of a deeper analysis of the development cooperation and contribute to the identification of areas and methods that have a potential to impact on the development process in a wider perspective than the specific project.

2. Objective of the evaluation

The objective of the evaluation is to examine the results of Swedish support to democratic development in Nicaragua in the period of 1996–1999 in order to identify areas and methods of democratic assistance in which the Swedish support has been relevant and effective.

Specifically, the evaluation will contribute to an understanding of by which methods and in which areas the Swedish development cooperation in democracy and human rights can be of most strategic importance.

3. Method

3.1 General orientations

The evaluation will be carried out on a program level including a number of different projects within the democracy program of the Swedish development cooperation in Nicaragua: larger bilateral projects, projects with civil society and projects in other sectors (e.g. health) that include components of relevance for democratic development. For a detailed list of selected projects, see Annex 1).

Part of the program evaluation will be based on earlier project evaluations while part of it depends on new project evaluations to be conducted as a component of this assignment.

Project evaluations shall focus on the following aspects of the projects:

- relevance in relation to the country's situation and to Swedish development objectives for the development cooperation with Nicaragua;
- effectiveness in terms of the achievement of project objectives;
- strategic importance of the project, i.e. impact beyond project objectives;
- analysis of the methods applied, e.g. institution building, training.

The program evaluation will be conducted in two stages. Firstly, individual evaluations of the selected projects shall be conducted with special reference to the aspects listed above. Regarding the projects that have already been evaluated, these evaluations will be carefully analyzed and, if necessary, supplemented in those aspects that have not been covered in a satisfactory way.

Secondly, once the individual project evaluations as well as possible supplementary evaluations of formerly evaluated projects have been conducted, all project evaluations will be subject to a comparative analysis in order to identify the projects, methods and implementing mechanisms that have proven to be most effective and have had an impact on the development process in a broad sense.

3.2 Selection of projects

The Swedish Embassy in Nicaragua will provide a representative selection of ongoing and finalized projects to be analyzed in the evaluation (Annex 1). This selection includes: five bilateral projects in the field of democratic assistance, three of which have already been evaluated; eight democracy-projects with civil society; and two projects from the social sector with democracy-related components, both of which have already been evaluated.

3.3 Information sources

The information sources to be used will be the following.

For the evaluations already conducted:

- Evaluation reports
- If necessary, complementary documents and/or interviews

For the evaluations to be conducted:

- Project documents
- Project reports
- Interviews with involved staff of the implementing organisations
- Interviews with representatives of the target groups

In addition: relevant policy papers and documents such as Sida's Strategy for Development Cooperation with Nicaragua (December 1997), Sida's Action Program for Democracy and Human Rights (Justice and Peace, 1997), the Swedish Government's White Paper on Democracy and Human Rights in Swedish Development Cooperation (1998), and others.

3.4 Alternative approaches

The consultants are welcome to propose alternative approaches to the present Terms of Reference as to how the evaluation should be carried out. Such proposals shall be presented to and agreed with Sida before put into practice.

4. The assignment

The consultants shall receive and study all relevant existing information regarding strategies, policies and individual projects upon acceptance of the assignment. From the outset, activities such as field visits, interviews etc. should be planned in close cooperation with the Swedish Embassy in Nicaragua.

4.1 Projects to be evaluated

Projects to be evaluated will be selected by the Swedish Embassy in Nicaragua (see Annex 1).

4.1.1 Relevance

The relevance of the selected projects shall be analyzed in relation to the country's problems and the overall objectives of the Swedish development cooperation with Nicaragua as stated in relevant strategies and policies. The general objective of mainstreaming of a gender perspective into all development cooperation activities shall be considered as part of this relevance assessment.

Since there are two different country strategies covering the period 1996–1999, each project will be analyzed in relation to the country strategy that was valid at the time the project was decided upon.

The hypothesis is that projects, as presented in project documents, have been relevant from the outset. The task is to verify if this still holds true. Any deviation from the supposed relevance should be reported with an explanation as to why the project is not considered relevant.

4.1.2 Effectiveness

Effectiveness in the selected projects shall be evaluated in terms of their achievement of immediate objectives and project objectives. The objectives will be identified from project documents and the

level of achievement examined through the analysis of project reports as well as interviews with relevant personnel of the implementing organisations and representatives of target groups. Main question to be answered is: to what extent have immediate and project objectives been fulfilled?

4.1.3 Impact on the development process

All selected projects shall be analyzed in terms of their impact on the development process in a wider perspective than the individual project. In this case, what is relevant to study is the level of achievement of sector and/or development objectives, i.e. beyond project objectives. The analysis should also study whether any project has resulted in examples or standards to be followed in other projects or areas of development; whether projects have resulted in changes in policy by any involved actor or in any other type of special measure; or if projects have raised special interest from the government, other donors or development agencies.

This analysis will be based mainly on interviews with responsible officers at the Swedish Embassy in Nicaragua, representatives of the implementing organisations, target groups and government officials as well as representatives of other donor countries and/or organizations.

4.2 Already evaluated projects

By studying the evaluations already conducted, the consultants shall determine whether or not there is sufficient information from these in order to analyze the projects from the aspects outlined above. If not, supplementary information should be sought through the study of other existing documents or interviews with relevant personnel, target groups etc.

4.3 Comparative analysis

Finally, a comparative analysis should be carried out in order to determine whether certain methods and implementation mechanisms correlate with any level of effectiveness and impact on the development process.

For this purpose, all selected projects will be classified according to the various methods applied (e.g. institution building, training, strengthening of capacity of local administrative structures, capacity building in advocacy groups etc.). The classification shall also pay attention to the different implementing mechanism (e.g. multilateral agencies, central government institutions, local governments, civil society/NGOs, other forms of direct support).

A key aspect to be analyzed in this part is the causal relations in order to determine whether the level of effectiveness or impact is explained by certain methods and implementing mechanisms, or if there are other factors present that may affect the outcome.

The comparative analysis should include conclusions and recommendations for the strategic direction of future Swedish support to the areas of democracy and human rights in Nicaragua.

5 Consultants

The assignment will be carried out by a team of three consultants, both men and women. The consultants should be prepared to cooperate actively with a junior professional if such a person is included in the team.

The team leader will be a regional consultant, with extensive experience in evaluative work and with knowledge of development cooperation within democracy and (preferably) public administration.

One team member will be a local consultant, experienced in development cooperation and familiar with the structure, actors and experiences of the Nicaraguan civil society.

One team member will be a Swedish consultant with experience of development cooperation and special knowledge in the field of democracy and human rights.

All members of the team should have experience and knowledge in working with gender issues.

6 Time plan

The assignment should be carried out during a period of fourteen person-weeks, starting in mid-june 2000. The majority of this time will be spent on a joint field mission, leaving shorter periods of time for individual preparatory and concluding work.

7 Reporting

An inception report shall be submitted to and agreed with Sida during the first week of the field mission.

A written report in ten copies should be submitted to Sida within two weeks of completion of the assignment. The team may choose whether to write the report in Spanish or in English, and should present a summary in the other language. Sida will distribute copies to all parties concerned as well as coordinate possible comments on the report. The report should also be submitted on a diskette with a software compatible with Microsoft Word, which is used by Sida.

Sida will provide comments on the report to the team leader within one week. A final report shall be submitted to Sida within one week of the receipt of the comments of Sida. The team members should also be prepared to allocate time for planning and holding a seminar on the evaluation for members of staff involved at Sida, if requested.

Recent Sida Evaluations

- 00/17 Swedish Support to the Development of Policy Research in Cambodia, the Cambodia Development Resource Institute (CDRI).** Jan Eklöf, Mona Lilja, Charles Myer.
Department for Democracy and Social Development
- 00/18 Study of the Swedish Philippine NGO Program: Final report.** Roger Dimmell, Pamela Grafilo.
Department for Cooperation with Non-Governmental Organisations and Humanitarian Assistance
- 00/19 Strengthening of Democracy on the Atlantic Coast in Nicaragua. Programa RAAN-Asdi-RAAS 1994-2000.** Hans Peter Buvollen, Mario Rosales Ortega, Leticia Velásquez Zapeta.
Department for Latin America
- 00/20 Regional Programmes FARMESA, Farm-level Applied Research Methods in Eastern and Southern Africa and RELMA, Regional Land Management Unit.** Jan Eriksson, Eva Tobisson, Ian Walton.
Department for Natural Resources and the Environment
- 00/21 The Protection, Promotion and Support of Breastfeeding. An evaluation of Dutch and Swedish support to organisations working in the field of breastfeeding.** Jerker Carlsson, Ria Brouwers, Vivienne Forsythe, Sissel Hodne Steen.
Department for Democracy and Social Development
- 00/22 Fighting Poverty Strategically? Lesson from Swedish Tanzanian development cooperation, 1997-2000.** Overseas Development Institute.
Department for Africa, Department for Evaluation and Internal Audit
- 00/23 Export Promotion of Organic Products from Africa. An evaluation of EPOPA.** Kim Forss, Emma Sterky.
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 00/24 Sida Supported Environmental Research Projects in Tanzania.** Tom Alberts, Marcelo Dognac.
Department for Research Cooperation, SAREC
- 00/25 Feeder Roads Programme, Mozambique.** Nils Bruzelius, Peter Bentall, José Luis Rocha Lobo
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 00/26 Sida Supported Master of Science Program by Distance Education in Mozambique, Vietnam, Cambodia and Namibia.** Karlis Goppers, Björn Baaberg, Alicia Borges-Månsson, Richard Noonan
Department for Democracy and Social Development
- 00/27 MacroFinancial Support to Mozambique.** Nordic Consulting Group.
Department for Africa
- 00/28 AIDS, STD Health Action Project in Indica, Mumbai. An evaluation of ASHA.** Anjali Gopalan, S Sundararaman
Asia Department
- 00/29 Sustainable use of Groundwater Resources. An evaluation of SUWaR, Nicaragua.** Ingvar Åhman
Department for Natural Resources and the Environment

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 795 23 44
Fax: +46 (0)8 760 58 95
info@sida.se

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, S-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 698 5163
Fax: +46 (0)8 698 5610
Homepage: <http://www.sida.se>



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

S-105 25 Stockholm, Sweden

Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64

Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9

E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>