

Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN),
Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS)
Zona de Régimen Especial Wangky – Bocay (ZREWB)

Análisis Social
Programa de Desarrollo en la Costa Caribe y Alto Coco
Banco Mundial – Departamento para el Desarrollo Internacional (DfID)

Territorios Awaltara Luhpia Nani (RAAS)
Territorio Rama – Kriol (RAAS)
Territorio Prinsu Ahuia Un (RAAN)
Territorio Prinzu Awala (RAAN)
Territorio Sauni Bu (ZREWB)

MAPA DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA



Informe

Julio 2011

Índice de Contenidos

I. Características generales del área de influencia

1. Demografía de la Costa Caribe y Zona de Régimen Especial Alto Coco – Bocay 3
2. La nueva territorialidad y dinámica demográfica 6
3. Demografía de los territorios de incidencia Programa BM – DfID 7
4. Condiciones sociales de la Costa Caribe y territorios 8

II. Contexto socio - cultural

1. Los sujetos del Programa 10
2. Cosmovisión y su influencia en los procesos de desarrollo 12
3. La diversidad étnica y la interculturalidad 13

III. La institucionalidad autonómica

1. Estructuras y rol 14
2. Funcionamiento de estructuras regionales 15
3. Estado actual de la coordinación inter – gubernamental entre los distintos niveles de gobierno 17

IV. Construcción de ciudadanía en un entorno multicultural

1. Participación ciudadana 21

V. El Plan Nacional de Desarrollo de la Costa Caribe

1. Sus principales elementos 23
2. Desafíos del Plan 25

VI. El Programa BM - DfID y su institucionalidad

1. Generalidades 26
2. Los arreglos institucionales 28
3. Objetivos del programa, área focalizada y beneficiarios propuestos 29
4. Principales componentes del programa 30
5. Aspectos clave de las políticas de salvaguarda 33
6. Disposiciones para la ejecución del programa 34
7. Presupuesto inicial y requisitos de rendición de informes 36
8. Evaluación de riesgos 38

I. Características generales del área de influencia

1. Demografía de la Costa Caribe y Zona de Régimen Especial Alto Coco - Bocay¹

- (i) Nicaragua dispone de un área de 130.244 km² y se divide en 15 departamentos y dos regiones autónomas; la región del Pacífico, con 15,2% del territorio, alberga al 57% de la población total, mientras que el 31 % de pobladores lo hace en la región centro norte y solamente el 12% en la región atlántico². Nicaragua cuenta con 5,774,627 habitantes (2005) y tendrá 7,216,840 en el año 2015³. Su población es predominantemente joven (40% es menor de 15 años). Más de la mitad de la población vive en zonas clasificadas como urbanas; para el año 2005, el 58.91% de la población era urbana y se espera que para el año 2015 alcance el 63.46%⁴. El 8.2% de la población del país es indígena y afro descendiente que se concentran en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe (RAAN y RAAS). En ambas se encuentra una población aproximada de 626,848 habitantes de origen multiétnico y pluricultural. La RAAN y la RAAS abarcan 43.42% del territorio nacional y 11.43% de la población nacional.
- (ii) En Nicaragua, en el 2011, la esperanza de vida al nacer fue de 69.1 años y la mortalidad infantil de 31 muertes por mil nacidos vivos; la tasa bruta de natalidad fue de 26.9%. La tasa global de fecundidad fue de 3.2 hijos por mujer, siendo mayor en el medio rural (4.4)⁵. Su perfil epidemiológico muestra que la pobreza tiene sus efectos mas severos en el área rural, en donde la morbi - mortalidad por enfermedades de origen hídrico es relevante, producto entre otras causas de los bajos niveles de cobertura de agua y saneamiento.
- (iii) La Costa Caribe de Nicaragua, geográficamente, está constituida por las Regiones Autónomas Atlántico Norte y Atlántico Sur y el Departamento del Río San Juan. La RAAN y RAAS ocupan el 47% del territorio nacional y en ellas habita cerca del 13% de la población nacional aproximadamente 620,400 personas. Esta macro región del país, es la de mayor crecimiento demográfico de Nicaragua. Característica fundamental de la Costa Caribe es su carácter multiétnico, pluri cultural y multilingüe por la presencia de comunidades Miskitas, Creoles, Garifunas, Sumu/Mayangnas (Twahka, Panamahka, Ulwa), Rama y Mestizas.
- (iv) La Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) se encuentra ubicada en el sector noreste del país. Posee una superficie de 32,819.68 km² integrada por 8 municipios (Waspám, Puerto Cabezas, Prinzapolka, Rosita, Bonanza, Siuna, Mulukukú y Waslala). La sede del gobierno regional se encuentra en la Ciudad de Bilwi (Puerto Cabezas). La población regional asciende a 314,130

¹ . El Decreto 19-2008, emitido por la Presidencia de la República, entró en vigencia el 5 de mayo del 2008, denomina a esta zona como Alto Coco – Bocay, sin embargo, las autoridades del Gobierno Territorial Indígena (GTI) lo denominan Wangki Whita y Bukawas.

² . Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud 2001 (ENDESA); Inec / Minsa.

³ . Secretaria de Coordinación de estrategias de la Presidencia de la República (SECEP); Enero 2005.

⁴ . Idem

⁵ . Endesa 2001

habitantes y representa el 7% del total de la población del país; de este total de población, el 57% se identifica como mestizo, un 36% como miskito, un 1% como creole o negro y un 6% como mayangna⁶. La densidad poblacional es de 12 habitantes por kilómetro cuadrado. El 33.3% de la población vive en zonas urbanas y el 66.7% en el área rural.

Tabla No 1
Población RAAN por municipio dividido por sector urbano – rural y por sexo

Municipio	Total			Urbano			Rural		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
RAAN	314,130	158,169	155,961	88,065	42,348	45,717	226,065	115,821	110,244
Waspám	47,231	23,303	23,928	7,038	3,382	3,656	40,193	19,921	20,272
Puerto Cabezas	66,169	32,417	33,752	39,428	18,880	20,548	26,741	13,537	13,204
Rosita	22,723	11,624	11,099	8,535	4,185	4,350	14,188	7,439	6,749
Bonanza	18,633	9,389	9,244	8,143	4,024	4,119	10,490	5,365	5,125
Waslala	49,339	25,048	24,291	8,604	4,077	4,527	40,735	13,416	19,764
Mulukukú	29,838	15,431	14,407	4,283	2,015	2,268	25,555	13,416	12,139
Siuna	64,092	32,817	31,275	10,345	4,947	5,398	53,747	27,870	25,877
Prinzapolka	16,105	8,140	7,965	1,689	838	851	14,416	7,302	7,114

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2005

- (v) La Región Autónoma del Atlántico del Sur (RAAS) posee una superficie de 27,260 km² integrada por 12 municipios (Nueva Guinea, El Rama, Bluefields, Bocana de Paiwas, Muelle de Los Bueyes, La Cruz del Río Grande de Matagalpa, El Tortuguero, El Ayote, Kukra Hill, Laguna de Perlas, Corn Island y Desembocadura del Río Grande de Matagalpa). La sede del gobierno regional se ubica en la Ciudad de Bluefields. La población regional asciende a 306,510 (2005); un 60% de esta población se autoidentifica como mestizos, un 22.5% como creoles o negros, un 10% como miskitos, un 2% como Rama, un 0.1% como Ulwa y el resto no se identificó con ningún grupo étnico. El 36.9% de la población de la RAAS vive en zonas urbanas y el 60.4% vive en zonas rurales de la región.

Tabla No 2
Población RAAS por municipio dividido por sector urbano – rural y por sexo

Municipio	Total			Urbano			Rural		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
RAAS	306,510	154,181	152,329	112,954	53,583	59,371	193,556	100,598	92,958
La Cruz de Río Grande	23,284	12,036	11,248	829	398	431	22,455	11,638	10,817
Desembocadura de Río Grande	3,585	1,776	1,809	2,293	1,133	1,160	1,292	643	649

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2005

⁶ VIII Censo de Población y IV de Viviendas, 2005 / Adaptado INIDE 2009

Población RAAS por municipio dividido por sector urbano – rural y por sexo

Municipio	Total			Urbano			Rural		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Laguna de Perlas	10,676	5,360	5,316	4,404	2,161	2,243	6,272	3,199	3,073
El Tortuguero	22,324	11,667	10,657	1,737	861	876	20,587	10,806	9,781
Bluefields	45,547	21,976	23,571	38,623	18,345	20,278	6,924	3,631	3,293
Corn Island	6,626	3,204	3,422	6,626	3,204	3,422			
El Ayote	12,417	6,249	6,168	3,921	1,809	2,112	8,496	4,440	4,056
El Rama	52,482	26,650	25,832	14,838	6,885	7,953	37,644	19,765	17,879
Kukra Hill	8,789	4,542	4,247	2,767	1,354	1,413	6,022	3,188	2,634
Muelle de Los Bueyes	22,082	11,000	11,082	7,397	3,337	4,060	14,685	7,663	7,022
Nueva Guinea	66,936	33,671	33,265	25,585	12,310	13,275	41,351	21,361	19,990
Paiwas	31,762	16,050	15,712	3,934	1,786	2,148	27,828	14,264	13,564

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2005

- (vi) La Región Wangki Whita y Bukawas ubicada en la zona núcleo de la Biosfera de BOSAWAS la cual cuenta con una superficie de 2,735 Km² y una población de aproximadamente 23,3781 Habitantes de los pueblos Miskitu y Mayangna, asentada en 60 comunidades calificadas como uno de los segmentos más vulnerables y con menores oportunidades de acceso a los beneficios del desarrollo en nuestro país. Administrativamente la región está conformada por tres territorios con acceso muy limitado en todo el año, siendo la vía fluvial la única forma de llegar o salir: (i) Kipla Sait Tasbaika, con una extensión territorial de 1,136 Km² y una población de 6,477 Habitantes distribuidos en 17 comunidades. (ii) Miskitu Indian Tasbaika Kum con una extensión territorial de 652Km² y una población de 13,178 habitantes, ubicados en 27 comunidades. (iii) Mayangna Sauni Bu con una extensión territorial de 947 Km² y una población de 3,723 habitantes disgregadas en 16 comunidades. En total, este territorio dispone de una extensión de 2,735 kilómetros cuadrados y una población de 23,378 habitantes que viven distribuidos en un promedio de 60 comunidades.

Tabla No 3
Superficie, población y No de comunidades Zona de Régimen Especial Alto Coco Bocay

Territorio	Superficie	Población	Numero comunidades
Kipla Sait Tasbaika	1,136 Km ²	6,477	17 comunidades
Miskito Indian Tasbaika Kum	652 Km ²	13,178	27 comunidades
Mayangna Sauni Bu	947 Km ²	3,723	16 comunidades
Total	2,735 Km²	23,378	60 comunidades

Fuente: Gobierno Territorial Indígena (GTI), 2010

2. La nueva territorialidad y dinámica demográfica

- (i) En la región Caribe de Nicaragua se desarrolla un proceso relevante por consolidar los derechos territoriales de comunidades indígenas, particularmente los derechos de tenencia en diversos territorios que en conjunto podrían representar hasta 3 millones de hectáreas. Dicho proceso constituye una respuesta tardía a las históricas demandas y reclamos territoriales de las comunidades indígenas. Aunque se desarrolla con una lógica fundamental política, dicho proceso ofrece nuevas oportunidades por avanzar hacia mejores esquemas de gestión y gobernanza territorial que fortalezcan las estrategias de vida y el manejo de recursos naturales. Luego de la aprobación de la Ley 445 en el 2003, se acentuaron las demandas de titulación de tierras reclamadas por las comunidades y actualmente ese constituye el talón de Aquiles en la agenda de los gobiernos regionales autónomos, quienes enfrentan, por un lado, la concepción de la titulación basada en criterios agrarios y, por otro, la visión de las comunidades enfocada en la revitalización de sus propios modelos de gobernabilidad basados en sus costumbres y tradiciones.
- (ii) En el futuro inmediato, los territorios serán las unidades socio – demográficas de mayor importancia que deben ser considerados en los planes y estrategias de desarrollo a nivel del sector agua y saneamiento, ya que cada uno de ellos posee sus propias particularidades y capacidades.

Tabla No 4

Nombre de territorios titulados y sin título, por Región y municipio Costa Caribe / 2005 - 2010

Nombre territorio	No comunidades	Extensión territorial Km2	Población
Territorios titulados			
I. RAAN			
Municipio de Waspám			
Awastingi Mayangna Sauni Umani	1 comunidad mayagna	733.94	1,164
Li Lamni Tasbaika Kum	26 comunidades mikitus	1,382.27	9,103
Wangki Li Aubra Tasbaika	18 comunidades miskitas	884.35	7,991
Kipla Sait Tasbaika Kum	14 comunidades miskitas y mayangnas	1,135.97	5,164
Wangki Twi	21 comunidades miskitas	1,621.816	18,117
Wanki Maya	22 comunidades miskitas	1,388.81	16,596
Municipio de Bonanza			
Mayangna Sauni As	16 comunidades mayangnas	1,638.10	10,000
Matumbak	8 comunidades	484.99	4,743
Municipio de Rosita			
Tuahka	14 comunidades	545.56	2,336

Fuente: Procuraduría General de la República / Vice Intendencia de la Propiedad / Agosto 2010 / Elaboración Joel Zamora C.

Nombre de territorios titulados y sin título, por Región y municipio Costa Caribe / 2005 - 2010

Nombre territorio	No comunidades	Extensión territorial Km2	Población
Municipio de Siuna			
Mayagna Suani Bas Sikilta	1 comunidad mayagna	432.41	479
Municipio de Prinzapolka			
Prinzu Awala	19 comunidades miskitas y mestizas	4,149.54	6,482
II. RAAS			
Municipio Desembocadura del Río Grande			
Awaltara Luhpia Nani Tasbaya	16 comunidades Indígenas y Afrodescendientes	2,413.07	9,679
Municipio de Bluefields			
Rama y Kriol	9 comunidades Rama y Afrodescendientes	4,068.49	1,936
III. Zona de Régimen Especial (Jinotega)			
Miskitu Indian Tasbaika Kum	20 comunidades miskitus	652.30	7,500
Mayangna Sauni Bu	9 comunidades mayangnas	947.38	2,500
Sub total	215	22,478	103,790
Territorios en proceso de titulación			
RAAN			
Municipio de Puerto Cabezas			
10 comunidades	17 comunidades	2,886	9,736
Karatá	5 comunidades		
Tawira	17 comunidades	2,977	3,622
Waupasa Twui	17 comunidades	1,401	8,152
Tasba Pri	29 comunidades miskitas y mestizas	1,474	8,484
Municipio de Prinzapolka			
Prinzu Auhya Un	11 comunidades miskitas	1,548	4,322
RAAS			
Municipio Laguna de Perlas			
16. Comunidades de Laguna de Perlas	12 comunidades indígenas y afrodescendientes	4,468	10,628
Sub total	108	14,792	44,944

Fuente: Procuraduría General de la República / Vice Intendencia de la Propiedad / Agosto 2010 / Elaboración Joel Zamora C.

3. Demografía de los territorios de incidencia Programa BM - DfID

- (i) El Programa se ejecutará en cinco territorios indígenas de los cuales tres se ubican en la Costa Caribe y uno, en la Zona de Régimen Especial Alto Coco – Bocay. Los territorios son los siguientes: Territorio Rama Kriol (RAAS), Awaltara Luhpia Nani Tasbaya (RAAN), Prinsu Auhya Un (RAAN), Prinsu Awala (RAAN) y Mayagna Sauni Bu (ZREWB). Se estima que en los cinco territorios habita un aproximado de 25,428 personas que se ubican en 63 comunidades, todas rurales:

Tabla No. 5
Territorios Programa BM - DfID: comunidades, población, viviendas

Territorio	N° de comunidades	Población de ambos sexos	% mujeres	% Jefe del hogar mujer	Número de viviendas	% viviendas sin luz eléctrica	% viviendas sin agua potable	% viviendas sin letrinas
Rama – Kriol	9	1,660	49.5	10.2	355	54.4	78.9	27.0
Prinsu Awala	19	6,482	48.4	15.8	2,868	83.1	83.8	56.9
Prinsu Auhia Un	11	4,322	51.2	11.2	1,850	87.4	0.9	0.5
Awaltara Luhpia Nani	8	3,585	52.2	26.7	689	81.9	83.7	29.6
Mayangna Sauni Bu	16	3,723	48.6	12.7	713	89.2	83.6	67.7
Total	63	19772	49.98	66.44	6,475	79.2	66.1	36.3

Fuente: VIII Censo de Población y IV de Vivienda 2005. INIDE

4. Condiciones sociales de la Costa Caribe y territorios

- (i) Nicaragua es un país con significativos rezagos en materia de desarrollo social y profundas desigualdades en el ámbito territorial. De treinta y tres países latinoamericanos, Nicaragua es el más pobre, después de Haití. Su PNB per cápita es sólo un tercio del promedio regional. Por eso, no es de sorprenderse que, con base en el índice de consumo, casi la mitad (45.8 por ciento) de la población de Nicaragua sea pobre. Esto equivale a 2.3 millones de personas, de las cuales, 785,955 (15.1 por ciento) son extremadamente pobres. La Costa Atlántica tiene la mayor brecha de pobreza, con el 30 por ciento; la región Central y la del Pacífico también muestran brechas significativas.
- (ii) En la Costa Caribe se encuentran las mayores brechas de pobreza a pesar de tener el mayor potencial en recursos naturales del país y aportar la mayor parte de la biodiversidad y riqueza cultural a la sociedad y Estado nicaragüenses. 12 de los 25 municipios más pobres de Nicaragua se encuentran en la RAAN y RAAS; 28.2 % de la población urbana de la Costa Caribe vive con menos de 1 dólar al día mientras que el 67.7% de la población rural vive debajo de esa línea de pobreza extrema (EMNV, INIDE 2005). Un factor adicional que agrava la situación de marginalidad de la región es la limitada infraestructura en vial, comunicaciones, energética y servicios en educación y salud. De acuerdo al mapa de pobreza formulado en base a necesidades básicas insatisfechas, la RAAN y la RAAS están entre las cuatro Regiones/departamentos con mayor incidencia de pobreza extrema expresada en porcentajes de extrema pobreza que corresponden al 70.9% y 63.1% respectivamente (Censo 2005).
- (iii) Las regiones autónomas están sujetas a riesgos generados por fenómenos naturales y antropogénicos. Ambas regiones fueron afectadas por la guerra civil y conflictos inter étnicos en la década de 1980, con efectos destructivos en vidas humanas, infraestructura, producción, servicios y secuelas emocionales y psicológicas que afectan a varias generaciones. Anualmente, y de forma

incremental, la temporada de tormentas y huracanes, (Junio a Noviembre), ha impactado destructivamente ambas regiones, siendo el impacto del huracán Félix en el año 2007, el más reciente. En ambas regiones, existe así un creciente acumulado de pérdidas en su capital natural, humano, cultural y político, que convierte la reducción de la extrema pobreza de ambas regiones en un reto singular para alcanzar mejores índices de desarrollo humano y cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el 2015 en el marco de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

- (iv) En todos los municipios en los que viven población miskita y mayagna de la RAAN y la Zona Especial del Alto Wangki - Bocay, la prevalencia del retardo en la talla es Muy Alta (superior o igual a 33.45 %). En los municipios de la RAAS, en los que viven afro-descendientes, miskitos, mayagnas, garífunas y ramas, la prevalencia del retardo en la talla es Alta (entre 24.4 y 33.4 %). La desnutrición crónica afecta al 33.7 % de los niños/as miskitos y 100 % de ramas. La desnutrición global afecta a 12.8 % de miskitos. En la Encuesta Nacional de Micronutrientes 2000, las prevalencias para todas las deficiencias por micronutrientes se encontraron más altas en la Costa Caribe, con prevalencia de anemia en mujeres y en niños hasta un 36 % y un 50 %, respectivamente.
- (v) La situación de infraestructura en la Costa Caribe también es crítica. Solamente un municipio donde vive población indígena y afro-descendiente está servido por el Sistema Interconectado Nacional de energía eléctrica; en el resto de los municipios la energía eléctrica depende de plantas locales movidas por diesel, con altos costos para el consumidor. En la RAAN⁷ el 23.9 % de los hogares poseen energía eléctrica, mientras en el área rural estas cifras apenas llegan al 3.7 %. En la RAAS el 35.1 % de los hogares tienen acceso a energía eléctrica, y en el área rural este porcentaje es del 6.8 %.
- (vi) La falta de acceso a los servicios de energía eléctrica es del 62 % en los hogares de la población miskitus, 90.4 % en los mayagnas y del 100 % en los ramas y kriol⁸.
- (vii) En materia de transporte, a pesar de que en la región predomina el transporte acuático, se carece de muelles y sistemas apropiados de transporte de carga y pasajeros marinos, lacustres y fluviales, lo que incide negativamente en el transporte de los productos agrícolas de la región, limitando la producción al autoconsumo e imposibilitando el acceso a la participación en el mercado nacional y otros mercados regionales. Pero además, la mayoría de la red vial está en mal estado⁹ y solamente un 9.94 % se encuentra asfaltado o adoquinado¹⁰, y todas ellas son calles de los principales centros urbanos.

⁷ VII Censo Nacional de Población y IV de Vivienda 2005. INIDE

⁸ VII Censo Nacional de Población y IV de Vivienda 2005. INIDE.

⁹ En la RAAN, el huracán Félix destruyó 500 kilómetros de caminos de todo tiempo, puentes y alcantarillas.

¹⁰ Nicaragua Poverty Assessment, May 30th 2008. World Bank.

- (viii) La Costa Caribe tiene el problema adicional de contar con una pobre infraestructura de transporte, puesto que abarca un 46 % del territorio nacional pero solamente cuenta con un 8 % de los caminos.
- (ix) En agua potable, mientras a nivel nacional la cobertura de agua por tuberías en la casa es del 60.8 % (86.2 % urbano y 26.9 % rural), en la Costa Caribe es de 18.5 % en la RAAN (39.8 % urbano y 9.4 % rural), y de 20.8 % en la RAAS (33.3 % urbano y 12.4 % rural)¹¹. Estas cifras son las más bajas de todos los departamentos del país. La falta de sistemas de agua potable en la Costa Caribe ha hecho que la población use pozos excavados a mano en los patios de sus hogares, los que son fácilmente contaminables por las aguas de lluvia que escurren por los patios y por los desechos sólidos humanos y animales. A lo anterior se suma el hecho de la falta de sistemas de desinfección en el punto de toma, es decir, en las viviendas. Si bien se han distribuido en la zona Caribe cientos de filtros caseros en ocasión del apoyo brindado tras el paso de huracanes (Juana-1998, Félix-2008, otros), no se ha conseguido que los pobladores preserven, cuiden o usen estos medios para obtener agua de calidad potable para ser ingerida.
- (x) En Saneamiento, referido solamente a la disponibilidad de facilidades para la disposición de las excretas, la ENDESA muestra cifras alarmantes, ya que mientras se estima que el 12.1 % de la población defeca al aire libre, en la RAAN este indicador es del 31.3 % y en la RAAS de 24.9 %. Las cientos de letrinas que se han instalado en el sector rural de ambas Regiones, más las existentes en las poblaciones rurales concentradas y aún en las de gran tamaño como Bilwi, Bluefieds o Waspán, no tienen las características básicas para ser consideradas instalaciones mejoradas de saneamiento tal como lo indican los parámetros de Naciones Unidas.
- (xi) En las comunidades de la Zona de Régimen Especial Alto Coco – Bocay, la situación es similar a la identificada en la Costa Caribe ya que un 77.4% de las viviendas no tienen energía eléctrica, siendo más grave la situación en Sauni Bu, Alto Wangki-Bocay, que asciende al 89.2 %. Así mismo, un 83.7% no tienen agua potable; un 45.7% no tienen letrina, siendo la situación más grave en Sauni Bu, Alto Wangki-Bocay, con el 67.7 %, y Prinsu Ahuia Un y Prinsu Awala en Prinzapolka con 56.9 %.

II. Contexto socio - cultural

1. Los sujetos del Programa

- (i) El Pueblo Sumu – Mayangna. Descendientes de la familia lingüística macro chibcha, los Sumu-Mayangna, son una de las culturas que han habitado por más tiempo el Caribe nicaragüense. Según Zapata (1996:14), “este pueblo está habitando las hoy Regiones Autónomas desde 1000 años a.C., cuando la civilización Maya comenzó a declinar.” Sin embargo, otros datos refieren que

¹¹. VIII Censo de Población y IV de Vivienda 2005. INIDE

Los Sumu - Mayangnas vinieron a Nicaragua, muchos años antes “...Después de pasar por lo que hoy es Managua algunos niños se perdieron y los hombres los buscaron y como encontraron unas huellas exclamaron akauhlikdai...”, refiriéndose a que son miembros de esta cultura los dueños de las famosas huellas de Acahualinca (akauhlikdai en Mayangna); de ahí la palabra Acahualinca. Con esto se quiere decir que la presencia de este pueblo en Nicaragua data de más de 6,000 mil años, la edad que se dice tienen las huellas mencionadas.

- (ii) El Pueblo Rama. Los Rama, cultura descendiente de los Chibchas de la rama Arawac, tienen un origen que, según algunos historiadores, es producto de la emigración de miles de años que hicieron los Chibchas del norte, hacia las tierras del sur, de lo que hoy es Colombia; los que luego regresaron hacia el norte hasta ubicarse en la actual isla de Ramaki. Sede de esta cultura en la Región Autónoma Atlántico Sur. Otros autores señalan que los Rama son descendientes directos de los voto y otros grupos indoamericanos de habla chibcha que, al tiempo de la conquista española, poblaban de manera dispersa el sureste de Nicaragua y el noreste de Costa Rica.
- (iii) El Pueblo Miskito. En opinión de la mayoría de los etnógrafos y antropólogos, estos indígenas y sus parientes cercanos, los Sumu y Rama, pertenecen a la gran familia lingüística macro-chibcha. Se ha sostenido que la condición étnica de este pueblo no ha tenido cambios sustanciales desde el primer contacto con los europeos a finales del siglo XV, pero dicen otros entendidos, probablemente con más fundamento, que su condición actual es el producto del mestizaje sanguíneo y cultural con europeos y africanos (Williamson). Los Miskitu ocupan amplias zonas de la Región Autónoma del Atlántico Norte, RAAN, algunas tierras de la Región Atlántica Sur, RAAS, y del departamento de Jinotega. Se ha hecho también un cálculo aproximado de unas 530 familias de este pueblo que viven en la ciudad de Managua (Williamson) y se sabe de un importante núcleo del mismo que tiene sus asentamientos en Honduras y otro menor que habita en Costa Rica.
- (iv) El Pueblo Creole. El origen de la población Creole de la Costa Caribe nicaragüense parece ser muy diverso y en la mayoría de las fuentes informativas que hablan sobre el tema, se mencionan el naufragio de barcos de esclavos y las sublevaciones de esclavos que eran llevados a otros territorios americanos y que escapaban y buscaban refugio en la región. Se menciona también a numerosos hombres de color libres que arribaron a estas costas entre los siglos XVII y XVIII y llegaron a conformar verdaderas comunidades en continua expansión por el mestizaje y el refuerzo que representó, en tiempos posteriores, la llegada de inmigrantes que provenían de Jamaica y de las plantaciones de la Costa donde habían trabajado bajo el régimen esclavista (Hale y Gordon). El desarrollo de la comunidad Creole en la Costa Caribe estuvo asociado a la adquisición de un notable poder económico, social y político que se mantuvo aún después de la evacuación británica de la Costa, ya que un alto porcentaje de esta población rehusó marcharse con los británicos.

2. Cosmovisión y su influencia en los procesos de desarrollo

- (i) La cosmogonía de la población indígena, según su universo cultural, se hace a partir de dos esferas: *de la cultura y de la naturaleza*. Los eventos de la vida cotidiana y sus normas de interacción social se explican y operan bajo la influencia de la percepción que tienen del comportamiento de estas dos esferas, que hacen la vida posible, pero a la vez son fuentes de enfermedad y muerte. En la cosmología indígena, las enfermedades físicas y mentales, los accidentes y la muerte son todas condiciones humanas resultantes de la posesión espiritual o la magia. La causa de la enfermedad descansa en las acciones de una persona que, debido a la envidia o una disputa, ha utilizado el poder de los espíritus para causarle un accidente o una enfermedad a su adversario.

Las prácticas ancestrales de las poblaciones indígenas en la Costa Caribe nicaragüense, en términos de cosmovisión y desarrollo eran vistas desde una visión holística en la cual la tarea fundamental consistía en buscar y crear las condiciones materiales y espirituales para construir y mantener el “buen vivir”, que se define también como “vida armónica”.

- (ii) Actualmente esta visión ha sufrido transformaciones producto del constante contacto cultural con otras culturas. No obstante, la población indígena plantea el desarrollo a partir de una autonomía comunitaria indígena, que se basa principalmente en los derechos sobre su territorio y aprovechamiento de los recursos naturales, a las prácticas de la justicia comunitaria y la medicina tradicional, a tener su propia identidad cultural y sus propias formas de organización social. Otro aspecto que desde la población indígena valora como trascendental en el tema del desarrollo, son los procesos de consultas pues la ocupación de sus espacios no puede ser sin considerar su cosmovisión, a través de procesos de consulta previa, libre e informada.
- (iii) Por su parte, la cosmovisión creole persiste. En su gran mayoría los Creole pertenecen a religiones protestantes. Son moravos (su mayoría), anglicanos, bautistas y evangélicos de otras denominaciones. Sin embargo, hay una presencia mágico - religiosa que lleva a una doble práctica social. Por un lado, se condena los rituales, pero la mayoría cree y de una u otra manera los practica con o sin la ayuda de la persona que invoca el espíritu de Obeah. “Algunos pueblos africanos mantienen una fuerte creencia en el poder del obeahismo y Myalismo, que fueron conservados vivos por los Obeah-men y Myalwomen que venían en los buques de esclavos...Obeahman estaba más vinculado con prácticas de brujería (sorcery) y Myalwoman para enfrentarse con los desastres” (Claypole, tomo 1, 2001: 108).
- (iv) Hoy en día la cultura Creole mantiene el Obeah como parte fundamental de sus creencias. A pesar de ciento cincuenta años de misión y profesión de religiones protestantes, los espíritus siguen siendo invocados por personas llamadas a tener contacto con las fuerzas sobrenaturales. Prácticamente todos los creoles, sin distingo de religión o nivel educacional tienen un profundo respeto por las creencias que han sido legadas por sus antepasados. En la vida cotidiana de hoy,

en Bilwi, un juego o campeonato de basketball o de baseball es pretexto para una invocación a las fuerzas de los espíritus, a como lo puede ser un buen negocio.

3. La diversidad étnica y la interculturalidad

- (i) Las identidades de los pueblos indígenas, afro-caribeños y comunidades étnicas de las regiones autónomas son el fruto de sus tradiciones y símbolos étnico-culturales, así como de las experiencias históricas de lucha y sobrevivencia recogida en sus memorias colectivas (IDH-CCN: 2005). Las identidades están en constante redefinición y construcción como fruto de las relaciones sociales y culturales de los grupos humanos. Pero también han desempeñado una función importante las imágenes y prejuicios que la sociedad mayoritaria y el estado nacional han tenido sobre la Costa Caribe y viceversa.
- (ii) La evolución de las lenguas propias es un buen indicador de la transformación y vitalidad de las identidades. Lo que se observa en el caso de la Costa Caribe, es un relativo debilitamiento de cada lengua en particular, según el número de hablantes. Pero, simultáneamente se constata un extraordinario desarrollo de la diversidad lingüística e intercultural de los hablantes de la región. Muchos “costeños” hablan dos, tres y a veces cuatro lenguas, especialmente en las ciudades multiétnicas y en las comunidades cuyos miembros provienen de más de un pueblo indígena o comunidad étnica, o donde los vecinos son de una comunidad étnica diferente.
- (iii) Es evidente que las regiones autónomas transitan por un proceso de transformación de las identidades específicas hacia una identidad intercultural costeña promovida por los mismos pueblos, como una estrategia de supervivencia ante la cultura hegemónica mestiza que impulsan instituciones nacionales y externas. Se podría afirmar que la interculturalidad está predominando en la región, donde los pueblos indígenas autóctonos como los Miskitus han dejado de ser mayoría numéricamente, pero son fundamentales para el desarrollo de la zona. Esto está cambiando su cosmovisión, sus interpretaciones del mundo, y sus prácticas socio económicas cotidianas.
- (iv) Confrontado con un modelo de desarrollo que se basa en la economía individual de mercado está la propiedad comunal sobre las tierras y los recursos naturales. Ella no admite la comercialización de la propiedad y los recursos para aprovechamiento individual. Por otro lado, la costumbre de construir sus casas y obras comunitarias sin mayor tecnicismo ni medidas cautelares frente a desastres naturales de envergadura podría constituirse en un obstáculo para las inversiones. Sin embargo, el Proyecto ha promovido que estas actividades se desarrollen con la participación de los líderes comunitarios, de sus estructuras territoriales y de las empresas y cooperativas conformadas por las comunidades para el aprovechamiento de los recursos y de las actividades económicas propias de la zona como la pesca. Por lo tanto, el Proyecto no está confrontado con la cosmovisión indígena ni con sus tradiciones, ni con su identidad, la promueve y respeta en sus acciones. Podríamos concluir que bajo esta visión del Proyecto, se da cumplimiento a la Política de

Pueblos Indígenas del Banco Mundial y a la legislación nacional de respeto a los derechos y tradiciones indígenas.

III. La institucionalidad autonómica

1. Estructuras y rol

- (i) Las regiones autónomas, para su administración, se rigen por el actual Estatuto de Autonomía (Ley # 28) y su reglamento. Así mismo, por la ley #445 que reglamenta la función de los Gobiernos Comunitarios y Territoriales de las Comunidades Indígenas y Afrodescendientes. Aunque ha habido avances en el funcionamiento de la institucionalidad creada por la legislación autonómica, en ambas regiones autónomas, todavía existen debilidades que inciden negativamente en sus niveles de gobernabilidad, seguridad ciudadana, desarrollo social, económico, cultural, participación comunitaria y construcción de formas de ciudadanía multiétnica e intercultural. Las instancias de gobierno regional y sub-regional (municipios, territorios y comunidades), son aún estructuras incipientes y frágiles que demandan fortalecer sus capacidades de alineación y armonización administrativo-financiera, gerencial y ejecutiva, para formular y gestionar políticas, estrategias y planes de desarrollo humano sostenible.
- (ii) Según el artículo 175 de la Constitución Política de la República de Nicaragua, las regiones autónomas de la Costa Caribe, los departamentos y los municipios constituyen los niveles de la división político administrativa del país. La constitución también garantiza la autonomía de las regiones de la Costa Atlántica, y está normada tanto por la Ley 28, “Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua” (1987) así como por su reglamento. Las normativas antes mencionadas establecen a los Consejos Regionales Autónomos como la instancia máxima de autoridad del Gobierno Regional Autónomo en cada una de las regiones autónomas.
- (iii) La Costa Caribe de Nicaragua es la única región del país donde coexiste un sistema de gobierno compuesto por cuatro niveles de gobierno, cada uno cubierto por un esquema legal que describe un nivel de autonomía política y administrativa: a) **El nivel comunitario**. Legalmente reconocido por la Constitución Política, la Ley 28 (Estatuto de Autonomía) y la Ley 445 de Demarcación y Titulación Territorial. b) **El nivel municipal**. Legalmente reconocido y reglamentado por la Ley 40 de autonomía municipal, que establece que los municipios de las Regiones Autónomas se rigen tanto por la Ley 40 como por la Ley de Autonomía Regional. c) **El nivel regional**. Establecido en la Ley 28 de Autonomía Regional. d) **El nivel nacional**. La Ley 290 de Organización de las Competencias del Poder Ejecutivo brinda a los Ministerios y entes Autónomos la potestad de organizarse y tener presencia “en todo el territorio nacional” sin reparar en las limitaciones o conflictos que esta potestad pueda tener en las Regiones Autónomas, producto de las legislaciones anteriormente detalladas, todas de las cuales tienen el mismo o mayor (Ley 28) rango legal que esta.

- (iv) El ordenamiento jurídico autonómico tiene como objetivo darle mayor poder de decisión y negociación a las regiones autónomas sobre asuntos de su incumbencia, haciendo imperativo el consenso sobre temas cruciales para el desarrollo de las regiones como la delimitación de territorios indígenas y las formas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Sin embargo, en la práctica persisten tensiones y conflictos en diferentes niveles alrededor de la toma de decisiones sobre el otorgamiento de concesiones y el destino de los ingresos provenientes del aprovechamiento y uso de recursos naturales con implicaciones para el clima de gobernabilidad en la RAAN y la RAAS.
- (v) A pesar de la existencia de legislación que detalla estos niveles de gobierno y autonomía, en la práctica el Estado Nacional de Nicaragua no ha logrado desarrollar un cuerpo conceptual y doctrinario que se adecue a los cuerpos de leyes. En este sentido el concepto de que Nicaragua es un Estado unitario, predominante en los conceptos y doctrina de funcionamiento del aparato de Estado, no reconoce ni está de acuerdo con los niveles de autonomía reglamentados por el ordenamiento jurídico previamente mencionado. Por ende, las visiones centralizadoras, jerárquicas y etnocéntricas de cada uno de los niveles de gobierno, con respecto al que consideran nivel inferior aún persisten. El criterio de que lo nacional *está por encima* de lo regional y este a su vez *encima* de lo municipal, que a su vez *está por encima* del ámbito comunitario, no posibilita un mejor reconocimiento del rol que cada nivel de gobierno juega en la organización y ejercicio de los asuntos públicos y procesos de toma de decisión. Identificar los traslapes y ayudar a organizar mecanismos más efectivos de comunicación y toma de decisiones representa un importante objetivo de esta propuesta.

2. Funcionamiento de estructuras regionales

- (i) La gestión del desarrollo de ambas regiones autónomas (RAAN – RAAS) está regida por un Consejo de Gobierno de 45 concejales con funciones legislativas – normativas, de políticas públicas. Los concejales son electos en representación de la diversidad étnica y territorial. En su seno, se organizan comisiones que norman políticas dirigidas a la producción, la salud, la mujer, la niñez, la educación, los recursos naturales, la planificación, etc., aplicables a su región. Desde el Consejo, se planifica la estrategia de desarrollo de la región y se aprueba el presupuesto anualmente. Los partidos políticos predominantes son el Frente Sandinista FSLN y el Liberal Constitucionalista PLC, ambos de alcance nacional y al nivel regional, el Partido YATAMA de raíces indígenas, fundamentalmente Miskitu.
- (ii) El Consejo, una vez toma posesión, elige de entre sus miembros una Junta Directiva que lo preside y al Coordinador de Gobierno, quien se encarga de las funciones ejecutivas de gestión del desarrollo. Actualmente, el Consejo Regional de la RAAN lo preside un concejal del FSLN y la Coordinación de Gobierno la encabeza un miembro del Partido YATAMA. En la RAAS en coordinador del Consejo y Gobierno regional pertenecen al PLC En las estructuras municipales se combinan el poder entre los tres partidos políticos. En el caso de la Zona de Régimen Especial Alto

Coco – Bocay, por decreto presidencial se ha conformado una unidad especializada de atención al territorio integrada por diversas instituciones del estado bajo el liderazgo de la Secretaría de Desarrollo de la Costa Caribe que tiene a cargo la coordinación de acciones que el gobierno planifica para esta zona. Un delegado del ejecutivo mantiene vínculos directos entre esta instancia y el Gobierno Territorial Indígena (GTI).

- (iii) Bajo el liderazgo del coordinador de gobierno se estructuran las Divisiones y las Secretarías de Gobierno, que atienden asuntos y temas de orden administrativo y técnico. Así, se organizan las Secretarías de Recursos Naturales y Medio Ambiente, de Finanzas, de Producción, de Asuntos Municipales, de Salud, de Educación, de Planificación, de Infraestructura, Transporte e Inversión Pública (SITINP), de la Mujer, Niñez y Adolescencia. La posición de Coordinación de Gobierno está asistida por el nombramiento de un Director Ejecutivo.
- (iv) Las estructuras de gestión del desarrollo funcionan de manera muy incipiente aún. En su organigrama las Secretarías se organizan a semejanza de las estructuras tradicionales del gobierno central, como el reflejo de estructuras ministeriales. El contenido de trabajo en la gestión del desarrollo ha sido muy limitado en sus pocos años de existencia por poco acceso a recursos financieros y por no estar orientado a resultados, sino a funciones indefinidas con escasa o débil planificación y controles. El reclutamiento del personal técnico, su seguimiento y evaluación al desempeño no han sido una práctica desde la creación de las instituciones.
- (v) Las naturales contradicciones políticas entre los Partidos predominantes y el desconocimiento de las condiciones y demandas de las comunidades indígenas no han abonado a un consenso nacional y regional de cómo debe ser la autonomía y cómo debe gestionarse el desarrollo en la región. Se puede aseverar que en las dos últimas elecciones regionales (2006 y 2010) se han podido establecer alianzas entre Partidos políticos para poder gobernar con mayor madurez y armonía relativa. Anteriormente, predominaron las contradicciones y fricciones heredadas de las guerras y las luchas políticas pasadas, donde la tolerancia y el co gobierno eran inadmisibles. No obstante, la paz relativa alcanzada en la actualidad se interrumpe en períodos electorales, momentos en que se exacerban los ánimos y las fuertes contradicciones generan violencia política, lo que reduce las posibilidades de inversiones privadas y públicas.
- (vi) Finalmente, en un grado superlativo se ha venido desarrollando un sentimiento de reclamo constante a las autoridades centrales por las políticas excluyentes y la desconfianza en las capacidades institucionales y de gestión en la región. El problema no es tanto la desconfianza como la falta de una verdadera estrategia que resuelva estos desequilibrios. Por lo general, las inversiones en Fortalecimiento Institucional han carecido de verdaderos planes de aseguramiento que permita una verdadera transferencia de capacidades e intercambio cultural entre las autoridades nacionales y las regionales. El esfuerzo y los costos deben venir de ambos lados.

3. Estado actual de la coordinación inter – gubernamental entre los distintos niveles de gobierno

a. Comunal - Municipal

- (i) Este nivel de interacción es probablemente el nivel menos desarrollado, por cuanto es representativo de la contradicción más evidente entre el concepto de Autonomía Regional para los pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades étnicas con el esquema de organización del Estado Nacional nicaragüense. Por un lado el nivel municipal representa la división político - administrativa base del Estado de Nicaragua. Por el otro, el nivel comunal de vida es la esencia de la vida de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Ambas representan dos conceptos totalmente distintos de organización político-social. El uno –lo municipal- representa una imposición de la visión monoétnica y centralizadora de organización del Estado Nacional que no reconoce e invisibiliza la existencia del otro –lo comunal. Nicaragua cuenta con 153 municipios, pero las Regiones Autónomas, con un aproximado de 48% del territorio Nacional, solamente cuentan con 20 municipios. Existen municipios muy extensos como Waspám con una extensión territorial de más de 8,000 Kilómetros cuadrados, que dificulta la administración territorial y provisión de servicios básicos a su población. La división político - administrativa del municipio no se corresponde con los territorios de uso y asentamiento comunitario tradicionales. Por ejemplo, en el municipio de Waspám existen más de cinco territorios indígenas con más de 120 comunidades indígenas que no son atendidas adecuadamente desde la cabecera municipal.

- (ii) Los municipios no guardan una relación político - social acorde con la realidad comunal - territorial y esto es una fuente importante de tensiones y conflictos si no es atendido adecuadamente, generando mecanismos claros y efectivos de comunicación. No existen mecanismos instituidos para garantizar la representación y la comunicación entre los Territorios o Comunidades Indígenas (Ley 445) y los Gobiernos Municipales. La relación actual entre el Gobierno Nacional y los Municipios, característica de la organización del poder público fuera de las regiones autónomas traslada a los municipios, competencias, decisiones y presupuestos por encima y sin tomar en cuenta a las autoridades regionales y comunales.

b. Comunal - Regional

- (i) El régimen de autonomía está constituido sobre la base de la vida y la representación comunal. La gran mayoría de los concejales regionales son electos sobre la base de circunscripciones electorales que de alguna manera se acercan a una más justa representación del nivel comunal-territorial de vida. Este es el principal foro para la coordinación. Los Consejos Regionales Autónomos con sus instancias de gobierno son el mecanismo adecuado para organizar y ejercer el

poder ciudadano dentro del Régimen de Autonomía. Sin embargo, este nivel de comunicación y vida autonómica es el menos desarrollado y cuenta con los menores niveles de recursos para funcionar. Es necesario mejorar los mecanismos de representatividad territorial/comunal en los Consejos Regionales y fortalecer estructuras de trabajo que relacionen la vida política regional más directamente con la comunal/territorial.

c. Regional – Municipal

- (i) Contando el nivel municipal con el reconocimiento por parte del nivel nacional de ser la instancia “base” de organización del poder público, la relación entre el municipio y la región ha sido difícil, inexistente o poco eficiente. Los recursos del nivel de gobierno nacional fluyen, en el mejor de los casos cuando no lo ejecutan directamente, desde el poder ejecutivo y sus ministerios de línea hacia los municipios, sin el conocimiento, autorización o participación de los gobiernos regionales y sus comunidades o territorios. Este flujo de recursos desde el nivel central al municipio tiende a *empoderar* a las autoridades municipales en detrimento de las autoridades comunales y regionales principales actoras y beneficiarias del concepto de autonomía regional.
- (ii) Aunque los Consejos Regionales como instancia de poder deliberativo y legislativo de la institucionalidad autonómica, cuentan con Comisiones y Secretarías de Asuntos Municipales, el régimen de autonomía municipal y la concepción centralizadora del aparato del Estado Nacional y su expresión municipal tienden a hacer irrelevante y redundante la relación entre los municipios y los gobiernos regionales autónomos. Es el nivel de relación inter-gubernamental que requiere de mayor trabajo y reformulación. Es necesario mejorar la relación de lo regional con un nivel intermedio municipal que responda mejor a las necesidades de las comunidades/territorios y a lo regional. Esto pasa por definir mejor las relaciones municipio-región para que los municipios representen adecuadamente las necesidades e intereses de los territorios y comunidades que los componen.

d. Regional – Nacional

- (i) Aunque muy similar a la relación comunal - municipal, la relación regional - nacional tiene mayores complejidades. Por un lado, la lógica doctrinaria, jurisprudencia, conceptos y regulaciones por medio de las cuales funciona el Estado no incluye los conceptos, derechos y autoridades del mundo autonómico regional. Por otro lado, en la práctica y de forma creciente la función pública en las regiones autónomas está regulada por la ley 28, su reglamento y la Ley 445. Los poderes del Estado Nacional, especialmente el ejecutivo, en algunos sectores, como las concesiones territoriales y recursos naturales, enfrentan las competencias que esa legislación reconoce a las autoridades regionales especialmente el derecho de refrendar o no las decisiones que el poder ejecutivo quiera tomar en las regiones autónomas. Sin embargo, esas competencias de los gobiernos regionales autónomos tienen como soporte una débil institucionalidad regional.

- (ii) Este esquema legal no avala la importancia que los ministerios de línea e instituciones del gobierno central tienen en los procesos de decisión públicos, especialmente en lo que respecta a la planificación, formulación presupuestaria o decisiones de inversión pública. La relación funcional entre las instituciones del gobierno central y las autoridades regionales, desde la perspectiva del funcionamiento institucional, son poco funcionales, asimétricas y discrecionales a favor de las autoridades del gobierno central. Este nivel exige analizar y reconocer las tensiones entre ambos niveles y la carga política de su entorno. Así mismo, requiere de mucha capacidad para negociar y mejorar el marco jurídico y operativo de la institucionalidad autonómica. Aunque existe un marco legal adecuado es necesario fortalecer capacidades regionales de gestión y construir modelos de relación más eficientes y ajustados a las necesidades de las regiones autónomas.

e. Nacional – Municipal

- (i) Este nivel representa el concepto ideal de la relación de lo nacional con lo local. Esta relación, aunque también desigual y privilegiada hacia las instancias del gobierno central subestima la relación con el ámbito regional y comunitario. Aunque es el ideal del concepto que tiene el Estado de su relación con lo local, en esencia este nivel de intermediación, dentro de las Regiones Autónomas contradice y crea conflictos con los niveles Regional y Comunal/Territorial que establece el régimen de autonomía. Es necesario dedicar esfuerzos para incluir el ámbito de los comunitario y territorial dentro de la gestión municipal y mejorar la relación y el reconocimiento por parte del gobierno municipal del papel central de las comunidades en la gestión municipal. Así El gobierno central debe fortalecer la función del municipio en la gobernabilidad y bienestar del Estado y la sociedad en su conjunto, especialmente de los municipios con población indígena y afro-descendiente.

f. Nacional – Comunal

- (i) Mas allá de la expresión legal de reconocimiento a la vida comunitaria presente en la Constitución Política, la Ley 28 y la Ley 445, el nivel de comunicación y coordinación entre estos niveles es prácticamente inexistente. No existe nivel alguno de reconocimiento de la autoridad, sus aportes y relevancia del ámbito comunitario para la sociedad en su conjunto, la economía, el medio ambiente y calidad de vida nacional.

Para profundizar y fortalecer el proceso autonómico es indispensable construir y fortalecer un modelo de relación más efectivo con las comunidades, sus intereses y entre los distintos niveles de gobierno y administración del régimen de autonomía y los procesos de decisión nacional. Un elemento importante de la relación entre estos 4 niveles es desarrollar una mayor comprensión de los aportes de la vida comunitaria al bienestar municipal, regional y nacional así como desarrollar redes, comunicación y colaboración efectiva entre los 4 niveles. Se hace necesario promover la relación de las comunidades y territorios indígenas y afrodescendientes con el

gobierno central y las instituciones nacionales, mediante información veraz, confiable y efectiva sobre los aportes económicos, sociales, culturales y políticos de las comunidades al Estado y sociedad en su conjunto.

g. Otros mecanismos de coordinación regional

- (i) Más allá de la comunicación y coordinación estrictamente entre los 4 niveles de gobierno señalados previamente, existen esfuerzos de comunicación dentro de cada una de las regiones autónomas que se deben mencionar y fortalecer. COPLAR-Comisión de Planificación Regional en la RAAS. CODER-Comité de Desarrollo Regional en la RAAN. Ambas cuentan con representación Nacional, Regional, Municipal y de la Sociedad Civil en su seno. Sin embargo, ninguna de éstas instancias cuenta con una representación formal del nivel comunal - territorial. Tomando en cuenta que *“La gobernabilidad debería de partir del hecho de saber administrar nuestros propios intereses colectivos, remontándose a las formas de organización y administración del Estado, de acuerdo a los intereses de la ciudadanía, de la sociedad civil, de las comunidades que están representadas en el gobierno”*, con ésta iniciativa se pretende contribuir al desarrollo de una mejor articulación de los diferentes niveles de autoridad en las regiones y fortalecer con ello, tanto el desarrollo humano regional como la institucionalidad autonómica.
- (ii) El reto de aportar a la gobernabilidad y buen gobierno en las Regiones Autónomas de la Costa Caribe pasa por el compromiso institucional de las autoridades autonómicas, gobiernos municipales, sociedad civil costeña y del gobierno central de afinar y definir con precisión las competencias y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno establecidos en la legislación nicaragüense.
- (iii) En la Costa Caribe, en la última década, han surgido y se han fortalecido diferentes expresiones de asociatividad empresarial de hombres y mujeres. No obstante estos esfuerzos, persiste un sector de pequeña y mediana producción con organizaciones débiles y frágiles. Un rasgo común a estas organizaciones de productores es que las comunidades indígenas y las comarcas campesinas con tradición participativa y un importante liderazgo local no han logrado proyectarse con un modelo de producción específico, sostenible y competitivo que les permita una mejor inserción en las cadenas productivas, mercados y eventualmente mejorar su calidad de vida individual y colectiva. Así mismo, a pesar de la matrifocalidad de la sociedad costeña y el papel preponderante de las mujeres en mantener las tendencias positivas y articuladoras del capital social a nivel social y comunitario, el funcionamiento de las estructuras sociales, económicas y políticas, continúa reproduciendo relaciones de violencia y desigualdad en contra de las mujeres (PNUD 2005).

IV. Construcción de ciudadanía en un entorno multicultural

1. Participación ciudadana

- (i) Uno de los resultados más visibles del proceso de autonomía ha sido el fortalecimiento de la ciudadanía autonómica intercultural. Esta se define como el resultado tener una identidad étnica particular, vivir en el territorio autónomo y ejercer los derechos de autonomía. Para demandar y ejercer esos derechos se observa un crecimiento en la participación ciudadana de diversas formas destacando el establecimiento y desarrollo de las Universidades del Caribe (URACCAN y BICU), ONG's locales, coordinaciones entre expresiones de la sociedad civil, empresarios locales, grupos ecuménicos, mujeres, jóvenes y otros gremios. Con la Ley 445 el Estado reconoce el rol de gobierno local a las autoridades territoriales y comunales, con lo cual también se contribuye a fortalecer la ciudadanía autonómica intercultural.
- (ii) La migración creciente de población mestiza hacia la zona, la disminución de la representación de dichos pueblos en los CRAs y la no incorporación al régimen de autonomía regional a municipios ubicados en la jurisdicción territorial autónoma, generan tensiones en el proceso de construcción de ciudadanía costeña. Para un buen gobierno autónomo, el tema de la ciudadanía costeña constituye un desafío y para enfrentarlo, las Regiones Autónomas han promovido entre diversas estrategias, las siguientes: a) promoción de la comunicación intercultural a través de la formación de periodistas autóctonos y la multiplicación de medios de comunicación autóctonos, b) Promoción del uso de idiomas y símbolos regionales, y; c) La aplicación del Sistema Educativo Autonómico Regional.
- (iii) Entre los obstáculos para establecer nuevas formas de relaciones entre las Regiones Autónomas y el resto del Estado cabe reconocer que aun prevalecen una serie de estereotipos con los cuales se han enfrentado los pueblos indígenas y comunidades étnicas: a) Se consideran como un problema geopolítico nacional e internacional. c). Una fuente de subjetividades y adscripciones extrañas, anómalas, rebeldes y conflictivas. c). Las Regiones Autónomas son un repositorio de recursos naturales.
- (iv) Los pueblos indígenas poseen derechos colectivos basados en sus derechos históricos y su identidad cultural colectiva, indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos. El reconocimiento de la identidad colectiva de los pueblos indígenas está consignado en la Constitución Política de Nicaragua y el Estatuto de Autonomía de las Comunidades de la Costa Atlántica, sin embargo, es en la Ley 445, en donde se define, como hemos señalado antes, que pueblo indígena "es la colectividad humana que mantiene una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la colonia cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingue de otros sectores de la sociedad nacional y que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres y tradiciones". Las comunidades afro

descendientes también son definidas en dicha ley bajo la denominación de comunidad étnica, entendiéndose por ella: “el conjunto de familias de ascendencia afro caribeña que comparten una misma conciencia étnica, por su cultura, valores y tradiciones vinculados a sus raíces culturales y formas de tenencia de la tierra y los recursos naturales”. Los derechos colectivos conllevan los siguientes: a. Derechos humanos de tercera generación que derivan de sus estructuras políticas, sociales y culturales, tradiciones espirituales, historias y filosofía. Conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales (manteniendo sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado). b). La libre determinación y autonomía. c). El derecho territorial basado en el dominio histórico y usufructo ancestral y el acceso al goce, uso y beneficio de los recursos naturales.

- (v) Las comunidades afro descendientes en razón de su etnicidad diferenciada y las condiciones que la colonización, racismo y exclusión social les han impuesto, son sujetos de derechos colectivos. Para ellos ha sido muy complejo obtener el reconocimiento a su identidad diferenciada, porque han estado asociadas a prejuicios despectivos y falta de formas claras de organización comunal y cultural de sus comunidades. Sin embargo, la discriminación que sufren es alta y generalmente oculta. En Nicaragua hay una mezcla entre etnicidades y culturas compartidas. Por lo tanto, raza y etnicidad no pueden ser definidas en base a sangre, color de la piel o rasgos físicos, más bien se definen en base a la forma como se auto identifica la persona en base a una variedad de factores culturales, sociales y políticos.
- (vi) La participación ciudadana a nivel comunitario, en las regiones autónomas, presenta una diversidad de situaciones, particularmente entre comunidades mestizas y comunidades Indígenas / afro-descendientes. Se estima que ambas regiones suman unas 200 comunidades indígenas y afro-descendientes de un total de 810 comunidades rurales. (PNUD; 2005). En estas comunidades, las formas de organización y de liderazgo se basan en normas tradicionales, siendo reconocidas legalmente en la Constitución Política, el Estatuto de Autonomía (28-1987) y la Ley de Régimen de Propiedad Comunal (445-2003).
- (vii) El paisaje sociocultural actual está conformado por tres tipos básicos de comunidad: comunidades indígenas sumu / mayangnas, miskitos y rama; comunidades afrodescendientes – creoles y garífunas- comunidades mestizas –de vieja y nueva frontera agrícola- asentadas a lo largo del proceso de expansión de la frontera agrícola y comunidades multiétnicas en las que conviven y comparten un mismo territorio diferentes pueblos indígenas y comunidades étnicas como el resultado de la historia económica, social, cultural, religiosa y política regional y nacional.
- (viii) No sólo Nicaragua es multiétnica: también lo son las propias regiones autónomas del Caribe Nicaragüense. Esto significa que ha de construirse una imagen de Estado y sociedad que muestre las diversidades de Nicaragua. También será necesario un trabajo de construcción y fortalecimiento cultural de la identidad regional costeña capaz de integrar a sus distintos actores reales. Desde una perspectiva social, cultural y política, si bien las regiones poseen una fuerte

especificidad que las distingue del Centro y del Pacífico, su construcción como actores con identidad y proyecto propio debe recorrer aún un largo trecho.

- (ix) Aunque la ciudadanía multicultural es un difícil desafío representa también una oportunidad para transformar los tradicionales estados monoétnicos y excluyentes en Estados incluyentes y multiétnicos articulados económica, social, cultural y políticamente (PNUD,2004c:3).
- (x) El desarrollo humano de la Costa Caribe requiere terminar de articular y consolidar una concepción del Estado incluyente y multiétnico que ha ido emergiendo en los últimos 20 años y consagrado en el ordenamiento jurídico nicaragüense vigente. Es necesario instalar, de forma clara, a las regiones autónomas y sus sociedades como actores del desarrollo regional y nacional. Esto significa superar la perspectiva y comportamiento histórico del Estado hacia la región en función de intereses exclusivamente geopolíticos o como garante y facilitador de un modelo extractivo insostenible para la población y los recursos naturales de la región.

V. El Plan Nacional de Desarrollo de la Costa Caribe

1. Sus principales elementos

- (i) El Gobierno de Nicaragua, a través del Plan Nacional de Desarrollo Humano y del Plan de Desarrollo de la Costa Caribe “En ruta hacia el Desarrollo Humano” ha explicitado reiterativamente, que el desarrollo de las Regiones Autónomas, es condición necesaria para el desarrollo y la gobernabilidad del país en su conjunto. Sin embargo, aún hace falta trabajar los mecanismos de gestión, negociación e implementación de esas voluntades nacionales, regionales y locales, para construir formas de ciudadanía multiétnica e intercultural, para fortalecer la participación y gobernabilidad democrática en los procesos deliberativos y decisorios así como en su implementación, monitoreo y seguimiento de mediano y largo plazo.
- (ii) El Plan de Desarrollo de la Costa Caribe, articulado al Plan Nacional de Desarrollo Humano del Gobierno de Nicaragua, ha sido concebido para superar las condiciones económicas, políticas y sociales dominantes en la Costa Caribe y la Región Especial del Alto Wangki-Bocay, reivindicando el derecho de sus habitantes a contar con servicios sociales básicos de calidad y oportunidades productivas, equitativas y justas, apoyadas por una participación ciudadana autónoma, dinámica y articuladora, que contribuya a reducir la pobreza y a mejorar el desarrollo humano en la Costa Caribe al 2020.

El Plan tiene definidos para el período 2008-2012, dos momentos, uno a ser implementado en el segundo semestre del 2008, denominado pre-implementación, y una primera fase o de transición, comprendida del 2009 al 2012. En la primera fase 2009-2012 se pretende establecer las bases del modelo de desarrollo humano sostenible y equitativo, (i) incrementando el bienestar socio-

económico de la población, (ii) promoviendo la transformación económica equitativa, sostenible y armónica entre los seres humanos y la naturaleza y el (iii) desarrollo institucional autónomo para conducir el desarrollo humano.

- (iii) Las metas establecidas por el Plan pretenden entre 2008 y 2012, lograr los siguientes resultados:
 - a) Reducir la tasa de analfabetismo. b) Disminuir la tasa de mortalidad. c) Incrementar el número de familias con acceso al agua potable. d) Reducir la pobreza extrema. e) Incrementar de la productividad de la población más pobre. f) Incrementar el acceso a los servicios de energía eléctrica de las familias más pobres. g) Mejorar el acceso de la población a la infraestructura de comunicación y transporte. h) Aumentar la inversión privada. i) Formular e implementar desde los Gobiernos Regionales y del Alto Wangki-Bocay, una planificación y presupuesto multianual ampliado, alineado y armonizado al Plan de Desarrollo de la Costa Caribe. j) Lograr que los recursos de la cooperación y de los fondos del tesoro estén alineados al Plan de Desarrollo de la Costa Caribe. k) Lograr que las acciones de salud, educación, ambiente y recursos naturales, turismo, transporte e infraestructura, pesca, forestal y agro-silvo-pecuario, hayan sido regionalizadas en su administración y gestión en los Consejos y Gobiernos Regionales.
- (iv) El Plan es liderado desde los Consejos y Gobiernos Regionales, para lo cual se implementa una estrategia de modernización institucional y un plan de desarrollo institucional. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría y el Consejo de Desarrollo de la Costa Caribe y la Secretaría de la Presidencia, actuarán como apoyo y asisten de manera temporal y transitoria al incremento de manera acelerada de las capacidades en la planificación para el desarrollo humano.
- (v) El sistema de financiamiento para implementar el Plan establece la canalización de los recursos por eje estratégico, por programa y por proyectos. Los fondos serán integrados y articulados con los ingresos propios, las transferencias del gobierno central, recursos de la cooperación internacional y los orientados a los organismos no gubernamentales. El Plan de Apropiación, Alineamiento y Armonización será concertado con los organismos de cooperación para garantizar un adecuado proceso de diálogo y concertación de las modalidades de cooperación en los tiempos requeridos por el Plan. Se conformará la mesa global del Caribe y las mesas temáticas.
- (vi) El Monitoreo, Evaluación y Seguimiento se realizará en los tiempos definidos en la matriz de resultados, con un enfoque por programa, integrando en el proceso a las entidades nacionales y organismos de cooperación internacional que apoyan en el tema.
- (vii) La Sostenibilidad del Plan será abordada desde cuatro ámbitos: El primero basado en el fortalecimiento del régimen autónomo, que implica hacer efectivo el liderazgo de las autoridades autónomas en la gestión del desarrollo humano en las Regiones Autónomas y el Alto Wangki-Bocay. El segundo, apoyado en la institucionalización de la planificación para el desarrollo y el sistema de financiamiento hacia el Caribe de Nicaragua. El tercero cumpliendo con

el marco legal vigente y alineando los esfuerzos internos y de la cooperación internacional hacia las políticas regionales, municipales y nacionales de acuerdo a las particularidades de la Costa Caribe de Nicaragua y el Alto Wangki-Bocay. Y cuarto, fortaleciendo las capacidades administrativas, financieras y presupuestarias de los Consejos y Gobiernos Regionales, Consejos y Gobiernos Municipales y de los gobiernos territoriales de los pueblos indígenas y afro descendientes.

- (viii) Se fortalecerán los mecanismos de coordinación y concertación, que permitan una conducción eficaz del Plan y hacer los ajustes acordes a los niveles de avances. Se determinarán fases flexibles a ser ejecutadas por los grupos metas de la Costa Caribe y Alto Wangki-Bocay, sustentados en procesos y mecanismos participativos. Se aplicará el principio de subsidiariedad en su nivel más cercano, tomando en cuenta a los beneficiarios, sus competencias y capacidades. Se trabajará en alianzas entre los grupos meta e instituciones gubernamentales, con un enfoque de gestión por resultados y con una metodología de aprender haciendo, acompañado por un sistema apropiado de control y evaluación.

2. Desafíos del Plan

- (i) Implementar mecanismos para garantizar el consenso sobre procesos de desarrollo, acompañando a las autoridades nacionales, regionales, municipales, territoriales y comunitarias a identificar e implementar mecanismos que mejoren las capacidades y oportunidades de las comunidades y personas para intervenir y decidir en asuntos atinentes a su desarrollo y calidad de vida. Ello corresponde al “papel directo, constructivo y productivo” que los sujetos individuales y colectivos tienen a partir del ejercicio de sus derechos humanos individuales y colectivos en correspondencia con el enfoque del Desarrollo Humano Sostenible (ODM, 1 al 8) y la declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la equidad de género.
- (ii) Fortalecer la institucionalidad autonómica y las instancias especializadas del gobierno central para que respondan a la diversidad de reivindicaciones e intereses de la sociedad multiétnica e intercultural costeña y nicaragüense (ODM 1, 2, 3, 7, 8).
- (iii) Contribuir con el alcance de la equidad de género y el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres de las regiones, a través de la institucionalización del enfoque de género en el quehacer de los gobiernos regionales y locales, el establecimiento de alianzas entre actores y la promoción de la participación consciente de las mujeres en los espacios de toma de decisiones.
- (iv) Construir una base productiva articulada a nivel territorial y sectorial, mediante el desarrollo y uso de fuentes de energía sostenible y limpia. Asimismo, mediante el uso de tecnologías sostenibles, fortalecer capacidades y mecanismos eficaces para producir, transformar y comercializar competitivamente las capacidades, servicios y productos regionales para acceder al mercado regional, nacional e internacional (ODM 1 y 7).

- (v) Contribuir a estabilizar la frontera agrícola pionera y ayudar a revertir el deterioro acelerado del ambiente y los recursos naturales, apoyando a las autoridades regionales, municipales y territoriales a formular y gestionar programas para impulsar la gestión ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales (ODM 7).
- (vi) Reducir los altos niveles de riesgo y vulnerabilidad socio ambiental, tensiones y conflictos asociados a amenazas naturales, antropogénicas, violencia, desigualdad de género y tensiones inter étnicas (ODM 3 y 7).
- (vii) Acompañar el proceso de armonización y gestión de la cooperación internacional con los esfuerzos nacionales, regionales, municipales y territoriales a fin de conseguir una mayor efectividad y eficiencia en el uso de recursos valiosos y escasos (ODM, 8).

VI. El Programa BM - DfID y su institucionalidad

1. Generalidades

- (i) En enero de 2008, el Departamento para el Desarrollo Internacional (DfID) del Reino Unido tomó la decisión estratégica de cambiar su forma de trabajar en América Latina. A partir de abril de 2009, el financiamiento del DfID para la región se canaliza a través de ONG e instituciones bilaterales y multilaterales. Respecto a Nicaragua, el DfID ha aprobado inicialmente £ 4 millones para un fondo fiduciario a ser ejecutado por el Banco Mundial y el país receptor, con el fin de apoyar actividades de desarrollo multisectoriales durante un período de dos años en cuatro territorios indígenas seleccionados en cuatro municipios extremadamente pobres de la Costa Caribe de Nicaragua.
- (ii) El programa propuesto está plenamente alineado con la Estrategia de Asistencia al País para Nicaragua (FY 08-12), aprobada por el directorio en octubre de 2007. El apoyo de DfID a este fondo fiduciario aumentará la eficacia del Programa País del Banco Mundial para Nicaragua al complementar sus esfuerzos por alcanzar el siguiente objetivo clave de desarrollo, tal como está formulado en la matriz de resultados de la Estrategia País: “Los resultados de desarrollo previstos para la RAAN y la RAAS (las dos regiones autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua) habrán mejorado para 2012, y habrá disminuido la brecha entre los promedios nacionales de los principales indicadores de desarrollo”. El DfID apoyará este programa con una donación de cuatro millones de libras esterlinas durante un período de tres años. El fondo fiduciario será ejecutado por el Banco y el país receptor y se establecer como un fondo con donantes múltiples, considerando el interés de otros donantes bilaterales en apoyar el programa del Banco en la Costa Caribe. Dicho programa se centrará en: (i) las limitaciones de acceso a infraestructura vial básica (específicamente red vial y redes de transporte acuático); (ii) la falta de acceso a fuentes

renovables de energía y agua potable; y (iii) mejores medidas para prevenir la desnutrición infantil crónica en las zonas seleccionadas.

- (iii) La colaboración eficaz entre el Banco Mundial y el DfID en Nicaragua ha sentado las bases para este nuevo compromiso. El Programa de Equidad Mediante el Crecimiento Económico (PEMCE) del DfID ha fortalecido los mecanismos del Banco para establecer un diálogo mejor coordinado con las correspondientes partes interesadas del sector privado. El DfID también contribuyó a la preparación de la Estrategia de Asistencia al País y su apoyo hizo realidad la elaboración de una serie de documentos de política, asistencia técnica y un proceso de consulta nacional que facilitó el diálogo con el gobierno que asumió la conducción del país en enero de 2007.
- (iv) Además, el Programa País para Nicaragua recibió una donación del fondo fiduciario Mercado y Gobernabilidad para la Reducción de la Pobreza (MGRP), también del DfID, que se utilizó para fortalecer la gobernabilidad nacional y regional, y trajo como resultado la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública. El fondo MGRP asimismo apoyó el diseño y elaboración final del Plan de Desarrollo de la Costa Caribe (PDCC). Este plan fue aprobado por los dos Consejos Regionales en mayo de 2008 luego de un amplio proceso de consulta financiado por DfID. El PDCC es un capítulo importante del Plan Nacional de Desarrollo Humano de Nicaragua (PNDH), en el que se identificaron, priorizaron y formularon las áreas básicas, programas y proyectos que reflejan los objetivos y resultados acordados por las partes interesadas en el Caribe. El PDCC está enfocado al desarrollo de la capacidad humana, la pequeña y mediana empresa, la producción, la protección del medio ambiente y la responsabilidad gubernamental de garantizar infraestructura y servicios básicos para la población. El objetivo del plan es promover el acceso a servicios básicos de calidad y a oportunidades de producción justas y equitativas, con el apoyo de una participación ciudadana autónoma, dinámica y articulada de los habitantes de la Costa Caribe, del Alto Wangki y Bocay.
- (v) El programa responde a las demandas de las partes interesadas locales y líderes de la Costa Caribe, incluida la zona del Alto Wangki y Bocay. Hasta la fecha se ha contado con la participación activa del gobierno central y de los gobiernos regionales y municipales en el diseño del programa, con importantes aportes de la comunidad donante y de las ONG internacionales y locales que trabajan con programas de desarrollo en la Costa. Más importante todavía, también participaron representantes de los gobiernos de los cinco territorios indígenas en el diseño inicial del programa y en sus planes de desarrollo territorial, incluso en algunos casos de desarrollo municipal. Estos planes sientan las bases para los planes de inversión territorial que financiará el fondo fiduciario. Se han efectuado consultas y se seguirá consultando a los representantes de las comisiones sectoriales (salud, agua y saneamiento, transporte y otros) de GRAAN y GRAAS durante la ejecución del programa.

2. Los arreglos institucionales

- (i) El Programa será dirigido por un Comité de Coordinación integrado por Representantes del Gobierno de Nicaragua y del Banco Mundial. Por el Gobierno, participan el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Costa Caribe de Nicaragua; por el Banco Mundial participan la representante de país, el gerente del programa y miembros del equipo técnico. El rol de esta instancia es de definir las políticas de funcionamiento del Programa, aprobar los planes de inversión por territorio y valorar el cumplimiento de los objetivos y resultados a alcanzar.

La presidencia del Comité de Coordinación recae sobre un representante del Gobierno de Nicaragua quien tiene el rol de convocar a los miembros del comité y dar seguimiento a los acuerdos alcanzados.

- (ii) Un Comité Técnico ha sido creado con la responsabilidad de armonizar las propuestas de cada territorio con la gestión gubernamental que se desarrolla en las dos regiones autónomas y Alto Coco. Esta instancia analiza las propuestas territoriales, las complementa o recomienda la sustitución de aquellas que duplican esfuerzos que algún ministerio de línea pudiera estar realizando. Integran esta instancia representantes de los Consejos y Gobiernos Regionales, de sus comisiones y secretarías vinculadas con los componentes del Programa, por representantes de la Autoridades Territoriales y del Banco Mundial. Coordina este esfuerzo la Secretaría de la Costa Caribe.
- (iii) Un Comité Territorial ha sido creado para impulsar los procesos de coordinación y consulta que desde cada territorio debe implementarse para la definición de las inversiones a realizar así como la participación de la población en las diversas iniciativas y el seguimiento que se debe brindar al cumplimiento de los planes operativos. Esta instancia está conformada por un representante de la autoridad territorial, de la ONGs que administra los recursos y del Gobierno de Nicaragua. Coordina esta instancia el presidente (a) del Gobierno Territorial.
- (iv) La administración territorial del programa estará a cargo de ONG locales o internacionales que han sido seleccionadas a través de los procesos competitivos organizados por el Banco Mundial. Este programa complementará las intervenciones de otros donantes que estén en ejecución en la Costa Caribe. El equipo trabajará en coordinación con los proyectos de agua y saneamiento impulsados por organismos del sistema de Naciones Unidas, donantes bilaterales y otros organismos multilaterales de cooperación¹². El programa también complementará las acciones previstas en los planes de desarrollo del sector público¹³. Las actividades de esta operación contarán con la experiencia de las operaciones anteriores y corrientes del Banco Mundial. Entre

¹². UE, ASDI, PNUD, OMS/OPS y UNICEF, entre otros.

¹³. Planes de Desarrollo del Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Transporte e Infraestructura.

las nuevas operaciones del Banco se incluyen inversiones en agua y saneamiento tanto en zonas urbanas como rurales. Algunos proyectos de electrificación rural y transporte ya están en ejecución.

- (v) En la actualidad (julio 2011) se trabaja en la preparación de los convenios contractuales a firmar entre el Banco Mundial y cada una de las cuatro organizaciones no gubernamentales que han sido seleccionadas como administradoras de los fondos del Programa. Un paso siguiente será la realización de un estudio de línea base y la construcción del sistema de monitoreo y evaluación que contribuirá al seguimiento de las actividades del Programa en cada territorio de incidencia.

3. Objetivos del programa, área focalizada y beneficiarios propuestos

- (i) El objetivo general de este programa es aumentar el bienestar de los hogares a través de nueva infraestructura y servicios de nutrición infantil en cinco territorios seleccionados de la Costa Caribe de Nicaragua y la Zona de Régimen Especial Alto Coco - Bocay. El programa abordará: (i) las limitaciones de acceso a infraestructura básica de transporte (específicamente red vial y de transporte acuático); (ii) la falta de acceso a fuentes de energía renovable; y (iii) mejores medidas para prevenir la desnutrición infantil crónica en las zonas seleccionadas. Las actividades del programa estarán contempladas en los planes de desarrollo territorial y municipal basados en prioridades comunitarias. Las actividades del programa focalizarán a cinco territorios indígenas ubicados en cuatro municipios de la RAAN, RAAS y el Departamento de Jinotega, como sigue: (a) Prinzapolka (2 territorios – grupo étnico Miskito); (b) Bluefields (Rama-Creoles); (c) la desembocadura del Río Grande (Awaltara); y (d) San José de Bocay (Sauni-Bu-Mayangnas).
- (ii) Las áreas focalizadas fueron seleccionadas luego de un proceso de consulta a varios niveles de gobierno y entre organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo con los siguientes criterios: a). zonas de extrema pobreza, según la tasa de desnutrición crónica de niños de cero a dos años en la RAAN, la RAAS y la zona especial de Alto Coco y Bocay, hogar de 15 comunidades mayagna (sumo) en condiciones de pobreza absoluta. b). Zonas afectadas por el Huracán Félix en septiembre de 2007, donde el Banco Mundial financiará programas para construir viviendas y centros comunitarios resistentes a desastres naturales; también otros para recuperar los medios locales de subsistencia en los sectores de pesca y posiblemente turismo. c). Zonas de extrema pobreza donde hay una presencia establecida de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en temas de desarrollo.

Las zonas focalizadas representan un equilibrio entre la RAAN, la RAAS y la zona especial del Alto Wangki y Bocay, al igual que entre las poblaciones étnicas de la Costa Caribe. Dos de estas zonas cuentan con planes de desarrollo territoriales elaborados con apoyo de ONG nacionales e internacionales.

- (iii) Entre un 77% y 80% de la población de estos territorios, de mayoría indígena, vive en extrema pobreza. Los informes iniciales de las ONG que trabajan en estas comunidades señalan tasas de baja talla entre 30% y 40%, muy por encima del promedio nacional e incluso regional. La tasa nacional de baja talla es de 21.7% (ENDESA 2006); la tasa en la RAAN es de 31.7% y en la RAAS, de 18.6%. Los cuatro territorios seleccionados comprenden 62 comunidades.
- (iv) El componente de infraestructura tendrá un impacto directo en alrededor de 25 comunidades y se prevé que beneficiará a unas 16,000 personas aproximadamente, de las cuales el 50.4% está constituido por hombres y el 49.6% por mujeres. Se calcula que el subcomponente 1 del componente de nutrición beneficiará a toda la RAAN, la RAAS y los tres territorios de la zona del Alto Wangki y Bocay. Se distribuirán pesas y equipo de medición a las unidades de salud en funcionamiento en cada uno de los municipios, y todos los trabajadores de la salud participarán en el programa de capacitación. Se prevé que el subcomponente 2 del componente de nutrición beneficiará a niños y niñas menores de cinco años en las cuatro zonas seleccionadas, que se calculan en 25,310. De éstos, 12,350 tienen menos de dos años, según los registros administrativos del Ministerio de Salud.

4. Principales componentes del programa

4.1. Componente uno. Inversiones en infraestructura: transporte, energía eléctrica y acceso a agua potable y saneamiento

- (i) Este componente apoyará la creación de infraestructura básica de transporte, energía eléctrica, agua potable y saneamiento a fin de mejorar el acceso a mercados, servicios sociales y otras oportunidades de desarrollo. Las inversiones en agua potable y saneamiento estarán directamente vinculadas al componente de nutrición y se centrarán en proporcionar acceso a agua potable por medio de sistemas de recolección de agua de lluvia, filtros de cerámica y de otro tipo para purificar el agua almacenada, y la construcción de sistemas de agua a pequeña escala alimentados por gravedad. Los hogares individuales tendrán acceso a estos sistemas. El componente se ejecutará en cinco territorios durante tres años.

El programa financiará paquetes de proyectos de infraestructura a pequeña escala como caminos, drenajes laterales, puentes peatonales y muelles. Se contemplará la inclusión de inversiones en medios de transporte, por ejemplo barcazas, dependiendo de la evaluación de importantes variables como su sostenibilidad financiera. El programa de transporte financiado por Dinamarca en la RAAN y la RAAS (PAST Danida brindará asistencia técnica a este componente), en conjunto con el Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI).

- (ii) Las inversiones en proyectos de generación de energía eléctrica se centrarán en sistemas alternativos o renovables como plantas hidroeléctricas a pequeña escala, paneles solares, estufas más limpias, promoción del uso eficiente de la electricidad, turbinas de viento, particularmente en

zonas costeras, y otra serie de alternativas energéticas que se pueden utilizar en la RAAN y la RAAS. Se considerará la posibilidad de realizar actividades dirigidas a aumentar la distribución (acometidas domésticas) y ampliación de la red de suministro eléctrico. No se prevé la construcción de represas para plantas hidroeléctricas a pequeña escala.

- (iii) Se ha identificado una cartera preliminar de posibles inversiones en infraestructura comunitaria, por sector y por comunidad. Las obras de infraestructura se articularán con los Planes de Inversión Municipal (PIM). Las comisiones sectoriales (salud, agua / saneamiento, transporte) han sido y seguirán siendo parte del proceso de planificación.
- (iv) Los criterios de selección de proyectos se basarán en los derechos y responsabilidades de los gobiernos territoriales y locales, así como las capacidades organizativas para garantizar la ejecución y sostenibilidad del proyecto. Se incluirá el cumplimiento de los proyectos con las políticas ambientales, sociales e indígenas del Banco Mundial. En general, no se prevé que la ejecución de los proyectos tenga impactos irreversibles y/o a gran escala en el medio ambiente. Las obras incluidas en los proyectos son en su mayoría a pequeña escala y probablemente correspondan a una clasificación de menor impacto. Los impactos (polvo, ruido, escombros) resultantes de las obras de construcción, en especial en los subcomponentes de transporte y energía, son temporales. Las inversiones u obras que puedan causar efectos localizados en el medio ambiente deben contar con el correspondiente permiso del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA). Los criterios de selección de proyectos también contemplan la participación de las comunidades en la construcción de las obras civiles que requiera cada proyecto en particular. Las comunidades desempeñan un papel triple: primero, como partes consultadas en las fases de pre y post-inversión, con el fin de ayudar a garantizar la apropiación y sostenibilidad del proyecto; segundo, como participantes en proyectos de desarrollo impulsados por la comunidad (CDD); y tercero, como participantes en el monitoreo local de la ejecución de los proyectos.
- (v) Se diseñará un mecanismo para garantizar la apropiación comunitaria de todas las inversiones en infraestructura, que se acordará después de consultar con las comunidades locales. Este mecanismo incluirá funciones y responsabilidades para que la operación y el mantenimiento de la infraestructura sean sostenibles, y podría basarse en un modelo de recuperación de costos. El diseño final del proyecto destacará la inclusión social y la equidad de género. Durante la fase de ejecución, la mayoría de actividades se llevará a cabo con la participación y supervisión de la comunidad.
- (vi) Las zonas focalizadas se encuentran en una región predominantemente multicultural y multiétnica, cuya población mayoritaria es de origen indígena; dos comunidades (de 63) son de identidad creole. En vista de estas características, todo el programa deberá ser compatible con las políticas hacia los indígenas del Banco Mundial, entre las que se incluye la identificación de

beneficiarios y actividades a través de consultas de base amplia y mecanismos que garanticen la participación continua de la comunidad durante su ejecución.

4.2. Componente dos: Inversión en programa de nutrición

- (i) El componente de nutrición tiene dos subcomponentes: en el primero se armonizará y diseñará una estrategia de nutrición para la Costa Caribe basada en la aplicación de normas de atención integral a la niñez (AIN), así como normas de atención nutricional en los puestos de salud de las comunidades. En el subcomponente dos se pondrá a prueba la estrategia en los cinco territorios seleccionados del programa.
- (ii) Una de las ONG administradoras, ha trabajado con el Programa Comunitario de Salud y Nutrición (PROCOSAN). Este trabajo sentará las bases para elaborar la estrategia de nutrición. El Gobierno de Nicaragua ha indicado que tiene previsto aplicar la estrategia en todo el país. Los resultados de este subcomponente alimentarán el Programa Nacional para la Erradicación de la Desnutrición Crónica. Como parte de los procesos piloto, se pondrá en práctica un sistema para monitorear localmente el crecimiento y desarrollo infantil.
- (iii) El subcomponente dos se centrará en una serie de actividades ejecutadas en las comunidades por equipos de miembros de brigadas con apoyo técnico. Las actividades mensuales consisten en la medición de peso y talla de los niños menores de dos años, orientación individual y negociaciones con las madres o personas que están a su cargo. En este proceso, se dará capacitación a líderes de la comunidad, promotores de salud y trabajadores de salud pública en torno a temas relacionados con el peso, la talla, y orientación sobre la lactancia, nutrición e higiene. Las cuatro zonas focalizadas recibirán básculas y equipo de medición para complementar el proceso, lo que promoverá la institucionalización de la intervención.
- (iv) La planificación del componente de nutrición ha supuesto varias reuniones con el sistema de las Naciones Unidas, ONG locales e internacionales, funcionarios de salud pública regionales y del gobierno central. Varias organizaciones estaban por empezar sus respectivas estrategias nutricionales, pero durante el proceso de consulta se tomó la decisión de trabajar juntos en una estrategia regional que cuente con el apoyo de todos.

4.3. Componente tres: comunicación y gestión del conocimiento

- (i) En este componente se promoverá la identificación y divulgación de mejores prácticas relacionadas con los componentes de infraestructura y nutrición. Se prevé que las acciones de comunicación, incluyendo consultas territoriales, incorporarán y respetarán la diversificación cultural de los territorios seleccionados. Se compartirán los logros y lecciones aprendidas durante la ejecución de este programa con los donantes, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en proyectos de desarrollo de la región. Los talleres, seminarios y

capacitación sobre auditorías sociales de carácter local, entre otras actividades, también se integrarán a este componente para mantener un diálogo fluido con las partes interesadas. Se prevé, asimismo, la realización de actividades complementarias que contribuyan a dar a conocer el modelo y sus resultados con el propósito de obtener más financiamiento.

- (ii) En este componente también se contempla el financiamiento del diseño de un modelo de monitoreo y evaluación que sirva no sólo para los indicadores clave de este programa sino también para apoyar el fortalecimiento de la capacidad de la Costa Caribe para producir estadísticas de desarrollo fidedignas.

5. Aspectos clave de las políticas de salvaguarda

- (i) Considerando la naturaleza de la mayoría de actividades del proyecto, la zona focalizada y los beneficiarios, el equipo propone la categoría ambiental B (evaluación parcial) para este proyecto, lo que activaría la salvaguarda de evaluación ambiental (OP/BP 4.01). El proyecto se ejecutará en su totalidad en la Costa Caribe (la RAAN y la RAAS), una de las zonas más ricas de Nicaragua en términos de hábitat natural y, por lo tanto, se activará la salvaguarda de hábitats naturales (OP/BP 4.04); también se activará la salvaguarda de bienes culturales (OP/BP 4.11). No obstante, las obras civiles serán pequeñas y no se prevé ninguna conversión o pérdida significativa de hábitats naturales o de bienes culturales vitales. El proyecto evaluará y elaborará medidas específicas de mitigación en el caso de obras civiles en comunidades que estén ubicadas en áreas protegidas, en zonas de alto riesgo, en bosques naturales o de plantación, o en caso de que afecte sitios de importancia cultural o arqueológica. En este caso, OP4.36 también se activaría – lo que se decidirá en la etapa final de diseño del programa.
- (ii) No se prevé que el proyecto necesite adquirir tierras para cualquiera de las inversiones que apoyará este programa. Las autoridades indígenas de los territorios autorizarán el uso de las tierras comunales que sean necesarias para esos proyectos y esta autorización se documentará suficientemente.
- (iii) Las zonas seleccionadas están en una región predominantemente multicultural y multiétnica, y la mayoría de población es de origen indígena / étnico. En vista de estas características, el proyecto activa OP/BP 4.10 (pueblos indígenas), pero no será necesario un plan de desarrollo específico a pueblos indígenas, en tanto el proyecto tenga como meta beneficiar directamente a la población indígena y afrocaribeña. De todas formas, se ha elaborado y se ejecutará después de intensas consultas con las comunidades y en estrecha coordinación con las autoridades indígenas. Sin embargo, se realizará una evaluación social del proyecto según los requisitos de política OP/BP 4.10 al principio de su etapa de elaboración, y las ONG administradoras tendrán que adoptar sus recomendaciones durante la ejecución del proyecto.

La evaluación social incluirá suficiente información sobre las disposiciones relacionadas con: i) mecanismos de consulta y la confirmación de amplio apoyo comunitario; ii) como se focalizarán los beneficios de tal manera que sean incluyentes de género e intergeneracionales; y iii) qué tipos de mecanismos de apelación y reparación se aplicarán. Se supone que gran parte de la información necesaria para abordar estos temas se derivará de la evaluación social por realizar durante la etapa final de preparación. Esta evaluación debe concentrarse en los beneficios, oportunidades y riesgos para la población miskita, mayangna y creole que participa en la operación; al mismo tiempo, debe reflejar los intereses e inquietudes de los miembros no indígenas (p. ej. mestizos) de la comunidad que también tendrán la posibilidad de beneficiarse.

- (iv) A fin de garantizar que el proyecto y sus subproyectos sean ambientalmente sanos y sostenibles, se elaborará un Marco de Gestión Ambiental (MGA) como parte del proceso de diseño del proyecto. El MGA consistirá en (i) una Evaluación Ambiental (EA) del proyecto; y (ii) un Plan de Gestión Ambiental. Asimismo (a) resumirá brevemente el potencial de pequeñas inversiones comunitarias en energía renovable, transporte, agua y saneamiento en los territorios seleccionados; (b) propondrá criterios y procedimientos de selección para garantizar que se cumplan las políticas de salvaguarda para ese tipo de subproyectos; (c) describirá los principales aspectos ambientales y sociales que tendrán que discutirse en los informes de EA de los subproyectos antes de estudiar la posibilidad de financiarlos; y (d) describirá los procedimientos de evaluación y autorización de políticas de salvaguarda, incluyendo las leyes locales sobre medio ambiente que sean aplicables. Asimismo, el MGA ofrecerá orientación e información sobre la ubicación de áreas protegidas, bosques naturales y otras de alto riesgo con el propósito de minimizar cualquier impacto negativo en los ecosistemas naturales de estas zonas. Por último, el MGA contemplará medidas e instrucciones en caso de cualquier hallazgo arqueológico casual. El MGA será parte del Manual de Operaciones y de los Acuerdos de Donación que se firmen con las ONG administradoras.
- (v) Se utilizará el MGA para seleccionar cada subproyecto que se identifique durante la etapa de ejecución y se elaborarán resúmenes de EA que describan aspectos importantes como ubicación de subproyectos, datos sociales y ambientales de línea base, sensibilidad del sitio, políticas activadas, evaluación de opciones, identificación de posibles impactos sociales y ambientales, medidas de mitigación y consultas públicas emprendidas durante el proceso. Se elaborarán Planes de Gestión Ambiental cada vez que se proponga un subproyecto. Las ONG administradoras serán responsables de garantizar que cada subproyecto cumpla con las políticas de salvaguarda.

6. Disposiciones para la ejecución del programa

- (i) El equipo de gestión del Departamento para América Central del Banco Mundial brindará orientación estratégica y supervisará esta asociación y al fondo de fideicomiso respectivo. El programa estará sujeto a las salvaguardas operativas, sociales y ambientales estándar, y a los procedimientos fiduciarios del Banco Mundial. Se ha designado a un jefe de equipo de tarea (TTL)

para la coordinación general del programa. El equipo está compuesto por miembros de los distintos sectores y expertos fiduciarios tanto en Washington como en la oficina de país que trabajan en los componentes del programa. Su tiempo se cargará al fondo fiduciario, según sea necesario. Los TTL sectoriales del Banco contribuirán a diseñar y supervisar las actividades del programa en su respectivo sector; por ejemplo, social, transporte, energía eléctrica, medio ambiente, agua potable y nutrición. El equipo también estará integrado por expertos en salvaguardas.

- (ii) El equipo del proyecto ha elaborado una estrategia de ejecución basada en una serie de asociaciones estratégicas con donantes, ONG nacionales e internacionales, el sector privado y otras organizaciones sociales en el ámbito de la comunidad, en particular las iglesias y las autoridades indígenas de los territorios. El Banco Mundial ejecutará directamente el componente tres y firmará acuerdos de donación con los socios seleccionados para la ejecución del proyecto. Los expertos del Banco Mundial en adquisiciones, finanzas y salvaguardas evaluarán la capacidad de los socios y garantizarán su capacitación en los procedimientos del Banco, según sea necesario.
- (iii) La estrategia de ejecución del programa está basada y seguirá basándose en consideraciones territoriales y sectoriales; la selección de socios institucionales se fundamentará, asimismo, en la necesidad de combinar la experiencia de carácter territorial y sectorial. La ejecución final de la estrategia y el diseño definitivo del programa estarán sujetos a un último proceso de consulta con los socios ejecutores seleccionados después de aprobada esta nota conceptual. La estrategia de ejecución se establecerá en el manual operativo del programa para uso de todas las partes interesadas.
- (iv) Los criterios para seleccionar a las ONG administradoras han sido los siguientes: Compatibilidad de los objetivos de organización con los objetivos estratégicos del programa; experiencia comprobada de trabajo eficaz en la Costa Caribe de Nicaragua, en las áreas temáticas de interés (agua potable y saneamiento¹⁴, nutrición, infraestructura y energía eléctrica), con resultados concretos y sistemas organizativos para medirlos; presencia organizativa en los territorios seleccionados; compromiso comprobado con el trabajo en pro de un desarrollo inclusivo que integre a los pobres; capacidad y voluntad de trabajar con otros actores a todos los niveles; y sistemas fiduciarios sólidos así como capacidad comprobada para administrar proyectos de US\$100,000 a US\$500,000, o más. (Se brindará capacitación en procedimientos del Banco Mundial.)

¹⁴ Agua potable es un concepto relacionado con sistemas de tratamiento “Puntos de Uso” (PDU) que incluyen filtración o desinfección del agua en los hogares. Se puede almacenar agua proveniente de un sistema de tuberías o de recolección de aguas pluviales. Cuando se trate de escuelas o clínicas se puede contemplar la posibilidad de utilizar sistemas de aguas pluviales. En este proyecto se entien de saneamiento como el mejoramiento de los sistemas ya existentes *in situ*; sólo cuando fuera absolutamente necesario, podría abarcar la construcción de nuevos servicios de saneamiento. La promoción de la higiene también se considera parte del concepto de saneamiento integral. Ésta es la razón principal por la que el componente debe estar muy relacionado con el componente de nutrición.

- (v) Los planes de inversión se desglosarán en planes de inversión comunitaria y, por consiguiente, serán sometidos a consulta en el territorio o comunidad respectiva; también tendrán que contar con la aprobación de los gobiernos regionales de la RAAN y la RAAS. Al mismo tiempo, las ONG administradoras recopilarán una lista de posibles proveedores de servicios para cada componente. Se dará prioridad, cuando sea pertinente, a las intervenciones de desarrollo impulsado por la comunidad. En general, las ONG administradoras no pueden participar en la ejecución del componente de infraestructura por razones de transparencia. Las mismas ONG sugirieron dividir las responsabilidades de ejecución y administración durante el proceso de consulta. Se podría pensar en otras ONG para ejecutar el proyecto, por ejemplo grupos comunitarios o empresas del sector privado.

- (vi) La posibilidad de sacar los proyectos a licitación a través de firmas del sector privado se veía limitada por la necesidad de conocimientos culturales y regionales que podían aumentar los costos de transacción. La opción de canalizar fondos a través de una única ONG administradora también fue analizada, pero una de sus limitaciones se derivaba de las difíciles condiciones de la región. Las ONG tienden a especializarse en determinadas áreas y sectores de desarrollo, lo cual constituye un obstáculo en términos de capacidad si sólo una ONG es responsable de la administración y ejecución del proyecto. Se consultó a los gobiernos regionales y municipales de la Costa Caribe durante las primeras etapas de identificación, planificación y diseño; también se les consultará para que aprueben el diseño final.

7. Presupuesto inicial y requisitos de rendición de informes

- (i) El DfID financiará este fondo fiduciario con cuatro millones de libras esterlinas durante un período de dos años. Esta cantidad será desembolsada en dos tramos de dos millones de libras esterlinas cada uno. Las actividades que financiará el Programa se alinearán con otras operaciones del Banco Mundial en la zona¹⁵. Se garantizará una coordinación apropiada con los proyectos del Banco Mundial u otros organismos bilaterales y multilaterales que operen en el área de influencia.

- (ii) A continuación se muestra un plan presupuestario para cada componente. Las asignaciones previstas son preliminares y quizá se tengan que reasignar entre los componentes, dependiendo de la evolución y los resultados que surjan durante la ejecución del programa. Éste será financiado en su totalidad con los fondos aportados por el DfID y recibirá la asistencia técnica necesaria de los gerentes de proyecto en Washington, al igual que de otros especialistas locales e internacionales en la oficina de país en Nicaragua.

¹⁵ Proyecto de Recuperación de Emergencia del Huracán Félix, Banco Mundial. Proyecto de Electrificación Rural en Zonas Aisladas (PERZA), Banco Mundial; Programa de Asistencia y Análisis Nutricional, Banco Mundial; Donación regional para la consolidación de sistemas de monitoreo e la desnutrición crónica, Banco Mundial; Programa de Apoyo al Sector Transporte – PAST DANIDA; y Proyecto Eurosolar, UE.

Componente	Asignación preliminar
C.1 Inversión en infraestructura: transporte, energía, agua potable y saneamiento	£ 2.8 millones
C.1.1 Transporte	£ 1.12 millones
C.1.2 Energía	£ 1.12 millones
C.1.3 Agua y saneamiento	£ 0.56 millones
C.2 Inversiones en programas de nutrición	£ 0.7 millones
C.2.1 Apoyo institucional	£ 0.5 millones
C.2.1 Nutrición comunitaria	£ 0.2 millones
C3. Comunicación y gestión del conocimiento	£ 0.3 millones
Cuota del Banco Mundial para fondos fiduciarios	£ 0.2 millones
Total	£ 4.0 millones

- (iii) **Rendición de informes al DfID:** Cada seis meses se presentarán informes narrativos de monitoreo. Éstos serán sometidos al DfID para su revisión y retroalimentación. El primer informe deberá estar listo en septiembre de 2009 y le seguirán los subsiguientes informes semestrales hasta que el proyecto llegue a su fin. El DfID se ocupará específicamente de monitorear la observancia de los criterios acordados para la selección de ONG, el establecimiento del cronograma para terminar de preparar el modelo nutricional de la Costa Caribe, las tasas de contratación y finalización de proyectos de infraestructura.
- (iv) **Recuperación de activos:** El Banco invertirá y reinvertirá los fondos contribuidos en tanto se efectúan los desembolsos de conformidad con sus políticas y procedimientos para invertir fondos fiduciarios administrados por el Banco. El Banco acreditará todo ingreso proveniente de esas inversiones a la cuenta principal del programa. Luego de la fecha del desembolso final o de cancelación de los fondos de contribución no comprometidos, según sea el caso, el Banco acreditará cualquier saldo restante o cancelado de los fondos de contribución al donante.

8. Evaluación de riesgos

- (i) El riesgo general de este programa es sustancial. Por lo general los riesgos en que incurren los programas y proyectos son clasificados en una escala de cuatro puntos – alto, sustancial, moderado, bajo – de acuerdo con la posibilidad de ocurrencia y la magnitud de los posibles impactos adversos. Los principales riesgos asociados con este programa en particular son: a) la falta de apropiación de las obras y sistemas de parte de las comunidades beneficiarias; b) retrasos en la ejecución de las inversiones y puesta en práctica de sistemas; c) deterioro de la gobernabilidad general en Nicaragua; y d) riesgos para la reputación del Banco y del DfID debido a negligencias profesionales o sesgos de parte de las ONG.

El cuadro que sigue muestra la evaluación de riesgos y medidas de mitigación incorporadas al diseño y a los acuerdos de ejecución de la gestión financiera.

Riesgos	Clasificación residual de riesgos	Medidas de mitigación de riesgos
Riesgos inherentes		
<i>Nivel de país</i>		
Recortes en el presupuesto nacional traen como resultado menos financiamiento para la Costa Caribe.	Sustancial	Al trabajar a través del Banco Mundial y las ONG, el programa opera fuera de los sistemas presupuestarios nacionales. En aquellos casos en que los cuatro territorios se vean afectados por recortes de infraestructura y nutrición, el Programa funcionará como fuente alternativa e inmediata de financiamiento.
Cambio climático y desastres naturales	Sustancial	Se mantendrá constante coordinación con SINAPRED, la institución con la cual el Banco Mundial ejecutó conjuntamente el Proyecto de Reducción de Vulnerabilidad ante los Desastres Naturales, al igual que con INETER y los sistemas de alerta temprana.
Sociedad polarizada en lo político y económico, falta de respeto por el estado de derecho.	Moderado	Los criterios de selección identificarán aquellos agentes ejecutores capaces de trabajar y obtener resultados en entornos sociales difíciles. Las acciones de comunicación a todos los niveles favorecen la toma oportuna de decisiones por parte de la gerencia del programa. El diseño de un Manual Operativo incorporará medidas que tomen en cuenta un proceso constante de diálogo.
<i>Nivel de entidad</i>		
Retrasos en la ejecución de las inversiones y la puesta en práctica de sistemas debido a un proceso ineficiente de divulgación entre los proveedores de servicios en la zona del programa.	Moderado	La identificación oportuna de organizaciones ejecutoras y la aplicación de un sistema apropiado de difusión del programa.
<i>Nivel de proyecto</i>		
Gobiernos regionales y municipales interfieren políticamente en las organizaciones administrativas y ejecutoras, afectando así la ejecución del proyecto.	Moderado	El equipo del Banco Mundial y las organizaciones ejecutoras mantienen canales abiertos de comunicación y diálogo con las autoridades regionales y municipales, que permiten resolver las diferencias que puedan surgir. El DfID y el BM pondrían término al proyecto si la situación empeorara.
Capacidad general de ejecución de las ONG y de coordinación del Gobierno en la región del Caribe.	Sustancial	El equipo del Banco Mundial lleva a cabo actividades de monitoreo/evaluación y capacitación constantes. Se utilizan auditorías técnico-programáticas.

Riesgos	Clasificación residual de riesgos	Medidas de mitigación de riesgos
Riesgo de control		
Falta de transparencia en procesos administrativos respecto a la adquisición de bienes y servicios.	Moderado	Aplicación de controles administrativos y financieros de conformidad con las normas del Banco Mundial.
Sistema inadecuado para el monitoreo, rendición de informes y evaluación.	Sustancial	Se garantiza que los aspectos de monitoreo y evaluación son parte integral de la ejecución del programa.
Falta de apropiación de las obras y sistemas de parte de las comunidades beneficiarias.	Moderado	Alineación constante de planes y estrategias para el desarrollo local y regional.

- (ii) El Sistema de Monitoreo y Evaluación será un sistema de información que permitirá identificar en qué medida las metas, propósitos y resultados que se están obteniendo por la intervención del Programa, contribuyen a lograr los objetivos preestablecidos, de manera que cuando haya necesidad, se puedan tomar las medidas correctivas necesarias para enderezar el rumbo de la ejecución. Este sistema deberá estar constituido por un conjunto ordenado de mecanismos, flujos, procedimientos, instrumentos y actores que garanticen la recolección, el procesamiento y el análisis de la información, utilizando técnicas orientadas a la evaluación, así como a la emisión de reportes y el análisis, a partir de la información periódica y planificada generada por los sujetos involucrados en los procesos a evaluar.
- (iii) Se deberá desarrollar un sistema que tome en cuenta cada uno de los componentes del Programa, que contenga reportes periódicos que garanticen el seguimiento sistemático del Programa y de la participación de los beneficiarios. Adicionalmente el sistema de monitoreo y evaluación y sus informes periódicos, proveerán el marco de referencia de las prácticas de las Instituciones Administradoras y del sector público involucrado en el Programa, así como de los riesgos que corre su ejecución. Para garantizar la efectividad de el sistema de monitoreo y evaluación se construirá una línea de base para los 5 territorios involucrados en la implementación del Programa.
- (iv) Para la construcción de la línea de base se trabajará toda la información documental existente y se levantará una encuesta en una muestra de los 4 territorios, que tomará en cuenta la generación de información sobre los niveles de pobreza, el estado de la nutrición de la niñez menor de cinco años, el acceso a agua segura e higiene, acceso a electricidad, transporte, medios de transporte y otros indicadores claves en los que pretende incidir el Programa. El Sistema de Monitoreo y Evaluación de los indicadores establecidos para medir el éxito del Programa, se encuentra definidos en el marco Lógico.