

30 ÅRS BISTÅND TILL NICARAGUA

2009-12-15

Nils Öström
med bidrag från Elisabeth Lewin

30 ÅRS BISTÅND TILL NICARAGUA

SAMMANFATTNING	1
INLEDNING	2
BISTÅNDETS UTVECKLING ÖVER TIDEN	3
Perioden 1979 - 1983	3
Perioden 1984 - 1989	4
Perioden 1990 - 1996	7
Perioden 1997 - 2001	9
Perioden 2002 - 2008	11
STÖD TILL STÖRRE PROGRAM	13
Hälsovård	13
Skogsbruk	14
Gruvdrift	15
Energiförsörjning	15
Importstöd, betalningsbalansstöd, budgetstöd	16
Landsbygdsutveckling	16
Kulturstöd	17
Social service, vatten och sanitet	18
PRODEL - lån, bostadsförbättringar, lokal infrastruktur	18
PROCARIBE - regional och kommunal utveckling Atlankusten	19
Lokalt rättsväsende - domarhus och rättshjälp	20
Polisen	20
Forskningsstöd	21
Stöd till jämställdhet	23
Stöd till civila samhället	23
INTERVJUER MED SVENSKA OCH NICARAGUANSKA NYCKELPERSONER	25
REFLEKTIONER OCH SLUTSATSER OM SAMARBETET MED NICARAGUA	28
Bilaga 1 - Totala utbetalningar per år 1979 - 2008	33
Bilaga 2 - Utbetalningar (%) per sektor	34
Bilaga 3 - Stöd per större program/område	34
Bilaga 4 - Lista på dokument	35

30 ÅRS BISTÅND TILL NICARAGUA

SAMMANFATTNING

Det svenska biståndssamarbetet med Nicaragua inleds i samband med sandinisternas revolution och maktövertagande 1979. Stödet bygger på ett politiskt engagemang liknande det som Sverige under 1970-talet visade för befrielseströrelser och nya regimer i Sydostasien och Afrika. Biståndet inleds som stöd till återuppbyggnad med relativt kort perspektiv och inriktning främst på hälsovård, men förändras snart till ett mer långsiktigt stöd till produktiva sektorer. Nicaragua blir 1982 programland för reguljärt svenskt bistånd.

Under den senare halvan av 1980-talet präglas samarbetet av effekterna av USA's politik gentemot Nicaragua och det eskalerande inbördeskriget. Biståndet ökar snabbt och läggs gradvis om mot mer kortsiktiga produktionsmål för överlevnad. Det inriktas på ekonomisk tillväxt och exportmöjligheter och inkluderar ett omfattande stöd till import av varor till industrin och jordbruket. Utöver importstödet, är stödet till skogsbruk, gruvor och energiförsörjning de viktigaste områdena. Stöd via svenska enskilda organisationer är också omfattande.

Efter regeringsskiftet 1990 (Violeta Chamorro) präglas utvecklingen i Nicaragua av omställningar i tre avseenden – från krig till fred, från revolution till demokrati och från planekonomi till marknadsekonomi. Det nya läget med omställningen av ekonomin, minskade statliga åtaganden och strävan efter försoning efter kriget kräver nytänkande i biståndet. En förskjutning sker från produktiva till sociala sektorer och senare även mot demokratisk samhällsstyrning. Insatserna blir återigen mer långsiktiga. Importstödet är fortfarande betydande och övergår i nya former för skuldavskrivningar och allmänt stöd till betalningsbalansen.

Regeringsskiftet 1997 (Arnoldo Alemán) innebär en stor förändring i fråga om regeringsstil. Den demokratiska utvecklingen går långsammare och politisk påverkan på statlig och kommunal verksamhet ökar, bl a som följd av en överenskommen maktindelning mellan det regeringspartiet och sandinisterna. 1998 drabbas Nicaragua av orkanen Mitch. Under slutet av 1990-talet utökas stödet till rättsväsende och demokrati och stödet till de sociala insatserna fortsätter. Stöd till import och betalningsbalans minskar väsentligt, medan särskilt stöd för återuppbyggnad efter orkanen Mitch tillkommer.

Den nya regeringen 2002 (Enrique Bolaños) tillträder med stora ambitioner när det gäller bekämpning fattigdom och korruption, men får svårigheter p g a maktindelningen mellan liberaler (styrda av Alemán) och sandinister. Varken fattigdom eller korruption minskar. Införandet av en lag som förbjuder alla former av abort innebär ett stort bakslag för tillämpningen av mänskliga rättigheter. Regeringsskiftet 2007 (Daniel Ortega) innebär en ökad prioritet för fattigdomsbekämpning och sociala insatser, men också ökad centralisering av regeringsmakten och försvagning av lokala aktörers och civila samhällets roll. Under 2000-talet fortsätter det svenska stödet att fokusera på fattigdomsbekämpning och demokratisk samhällsstyrning. En gradvis koncentration till färre och större program sker inom områden där samarbetet visat sig ge resultat såsom hälsovård, mikrokrediter och lokal infrastruktur, småskaligt jordbruk, lokala juridiska rådgivare och polisen.

En slutsats av samarbetet under dessa 30 år, är att de samarbetsområden (program) som har gett bäst resultat är de som varit inriktade på lokal utveckling, vilka också haft tydliga inslag av aktivt folkligt deltagande och starkt lokalt ägarskap. Detta gäller också en stor del av stödet till det civila samhället, som varit en viktig del av samarbetet under hela 30-årsperioden. Det samarbete som gällt centrala statliga funktioner har i många fall lett till avsevärt färre varaktiga resultat. Det finns dock några områden där goda resultat nåtts även genom stöd till centrala funktioner. Det gäller framför allt hälsovården, polisen och forskningssamarbetet.

En annan slutsats är att Sverige spelat en viktig roll i det internationella samarbetet med Nicaragua. Det svenska politiska engagemanget under 1980-talet var väsentligt när möjligheter till samarbete med många andra länder och multilaterala organisationer inte fanns. Sverige utnyttjade aktivt denna roll för att ge stöd till ekonomisk rådgivning och givarsamordning. Under 1990-talet och 2000-talet har Sverige aktivt medverkat i kontakter med Nicaraguas regering, arrangerat givarkonferens efter orkanen Mitch och varit ledande inom samordning av biståndssamarbetet och införandet av sektorprogram med gemensamt stöd från flera givare.

Biståndssamarbetet med Nicaragua innehåller också flera exempel på att Sverige tagit initiativ till utveckling av nya modeller eller områden för stöd när möjligheter för detta getts. Dessa nya modeller har sen fått spridning inom Nicaragua och även till andra länder. Totalt uppgår de samlade utbetalningarna av svenskt bistånd till Nicaragua 1979-2008 till ca 6 600 MSEK.

INLEDNING

Denna sammanfattning av om det svenska biståndet till Nicaragua från 1979 till 2008 ingår som en del i Exit Nicaragua projektet, vilket syftar till att på olika sätt dokumentera det svenska biståndssamarbetet med Nicaragua.

Sammanfattningen har gjorts i två huvuddelar. Den första delen gäller biståndets förutsättningar och inriktning över tiden så som de presenteras i Sidas förslag och rapportering till svenska regeringen och andra sammanfattande dokument rörande biståndet till Nicaragua för respektive tidsperiod¹. Den andra delen summerar biståndet inom större programområden och sektorer och baseras i första hand på större sammanfattande utvärderingar eller rapporter för respektive område.

Efter dessa två huvuddelar presenteras en kort sammanfattning av intervjuer² med ett antal svenskar och nicaraguaner, som bedömdes ha en överblick över biståndssamarbetet mellan länderna inom flera områden och under längre perioder. Därefter presenteras slutsatser om det samlade biståndet till Nicaragua i ljuset av den allmänna utvecklingen inom svenskt bistånd och utifrån de fakta som presenterats.

I bilagor presenteras de totala utbetalningarna av svenskt bistånd per år (Bilaga 1), den procentuella fördelningen mellan olika programområden under respektive tidsperioder (Bilaga 2), tidsperioder och totala utbetalningar per programområde (Bilaga 3) samt en samlad lista på dokument som det refereras till under de olika avsnitten (Bilaga 4).

¹ Anslagsframställningar, årsredovisningar, landanalyser, landstrategier och landrapporter.

² Genomfördes under planeringsfasen för Exit Projektet våren 2009

BISTÅNDETS UTVECKLING ÖVER TIDEN

Detta avsnitt summerar förutsättningar, utformning och inriktning av biståndet till Nicaragua så som de presenteras i Sidas förslag och rapportering till svenska regeringen och andra sammanfattande dokument rörande biståndet till Nicaragua. Den är uppdelad i perioder om 5-7 år som i stort följer avgörande skiften i förutsättningarna för biståndet. Under 1980-talet gäller det främst USAs politik gentemot Nicaragua och under de följande två årtiondena regeringsskiften i Nicaragua i samband med allmänna val. Sammanfattningarna för respektive tidsperiod gäller det svenska biståndets inriktning och förändring under perioden.

Översikt över presidenter och regeringsperioder i Nicaragua

<i>Period</i>	<i>President</i>	<i>Parti</i>
1979-1984	Junta de Gobierno	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)
1985-1989	Daniel Ortega	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)
1990-1996	Violeta Barrios de Chamorro	Unión Nacional Opositora (UNO; koalition opposition mot FSLN)
1997-2001	Arnoldo Alemán	Partido Liberal Constitucionalista (PLC)
2002-2006	Enrique Bolaños	Partido Liberal Constitucionalista (PLC)
2007-2011	Daniel Ortega	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)

Perioden 1979 - 1983

Den 20:e juli 1979, samma dag som sandinisterna proklamerade sin regering i Managua, anlände en representant för svenska utrikesdepartementet till Nicaragua för att få information om behovet av bistånd efter inbördeskriget. Två veckor senare beslutar den svenska regeringen att avsätta 25 MSEK för stöd till landet och diskussioner om utnyttjandet inleds i Managua av representanter från utrikesdepartementet och Sida.³ Det svenska stödet bygger på ett starkt politiskt engagemang för den sandinistiska kampen mot Somozas diktatur, på liknande sätt som Sverige under 1970-talet hade stött befrielseörelser och nya regimer i Sydostasien och Afrika.

I skrivelse till regeringen i augusti 1980⁴ skriver Sida: *"Den sandinistiska nationella befrielsefrontens seger över nationalgardet i juli 1979 gjorde slut på familjen Somozas nära halvsekelgamla diktatur. Men inbördeskriget lämnade också en stor förödelse efter sig. Ungefär 40 000 människor, varav 30 000 civila, hade dödats. Över 100 000 hade sårats. 40 000 barn hade blivit föräldralösa. Över 4 000 bostäder hade förstörts."*

Sida nämner vidare att det svenska biståndet till Nicaragua 1979/80 (25 MSEK) främst inriktats på hälsovård (barnsjukhus i Managua, distriktssjukhus i Rivas, mediciner mm). Utöver detta har medel från katastrofanslaget och anslaget till enskilda organisationer finansierat insatser genom Lutherhjälpen, Röda Korset, Arbetarrörelsens Internationella Centrum, Utbildning för Biståndsverksamhet (UBV) och Frikyrkan Hjälper. Redan under 1978/79 hade Sida gett stöd, via SAREC, enskilda organisationer och FN till flyktingar från Nicaragua som befunnits sig i Costa Rica och Honduras samt till utsatta grupper i Nicaragua.

Sida föreslår i samma skrivelse att anslaget för 1980/81 (30 MSEK) främst skall fortsätta att utnyttjas inom hälsovården (sjukhus, malariaprogram, dricksvattenförsörjning). Samtidigt föreslås ett nytt huvudområde i återuppbyggnadsbiståndet, nämligen skogssektorn. Dessa förslag baseras på prioriteringar som Nicaraguas regering framfört. Sida gör bedömningen att

³ Now's the time - Evaluation of Swedish Development Cooperation with Nicaragua 1979 – 1993 (1994)

⁴ Regeringsskrivelse från Sida om Återuppbyggnadsbistånd till Nicaragua 1980/81 (1980)

”Nicaraguas kapacitet att på egen hand planera och verkställa återuppbyggnadsprojekt gör det möjligt att överföra det svenska biståndet i finansiell form, samtidigt som Sida medverkar med mindre, konkreta åtgärder i de fall svenska resurser efterfrågas”. Sida föreslår också att man ska inleda ett treårigt samarbete fr o m 1981/82. ”Efter denna treårsperiod bör biståndet kunna ersättas av andra samarbetsformer.”

Redan i anslagsframställningen till regeringen som Sida lämnade 1982 (gäller budgetåret 1983/84)⁵ har den tidigare bedömningen av Nicaraguas biståndsbehov ändrats och Sida framhåller att: *”Samarbetet tar alltmer formen av reguljärt utvecklingssamarbete efter att ha börjat som stöd till återuppbyggnad efter inbördeskriget. Nicaragua kommer framgent att vara beroende av bistånd för att balansera den negativa handelsbalansen, för avbetalning av utlandsskulden och återuppbyggnad efter översvänningskatastrofen 1982. Nicaraguas kapacitet att ta emot och tillgodogöra sig bistånd är betydande.”*

Samarbetet inriktas nu alltmer på insatser inom produktiva sektorer. Utöver skogsektorn har även stöd till gruvindustrin startats och stöd till energisektorn planeras. Stödet till hälsosektorn avvecklas gradvis. Under perioden fortsätter stöd till svenska enskilda organisationer för insatser i Nicaragua. Ett samarbete inleds också på forskningsområdet via SAREC (som vid denna tid var en egen biståndsmyndighet) inom områden som har anknytning till biståndet via Sida (medicin, geoteknik, energi, mm).

Det politiska engagemanget för Nicaraguas utveckling i allmänhet framstår som viktigare än valet av områden för samarbetet. Detta engagemang präglar i hög grad också svenska enskilda organisationer och folkrörelser. En stor grupp svenskar kommer att via biståndet arbeta i Nicaragua under 1980-talet, antingen som volontärer via enskilda organisationer, eller anställda hos svenska konsultföretag (vilka anlitas för stödet till skogsbruk, gruvdrift och energiförsörjning) och forskningsinstitutioner.

Sammanfattning 1979 - 1983

Biståndet inleds som stöd till återuppbyggnad med relativt kort perspektiv och inriktning främst på hälsovård, men förändras snart till ett mer långsiktigt stöd till produktiva sektorer. Nicaragua blir programland för reguljärt svenskt bistånd (det första i Latinamerika) och samarbetsavtalet omfattar två år, 1982/83-83/84.

<i>Totala utbetalningar 1979-83 med ungefärlig fördelning</i>	220 MSEK
Hälsovård	30 %
Skogsbruk	20 %
Gruvdrift	20 %
Stöd till civila samhället	15 %
Katastrofbistånd	15 %

Perioden 1984 - 1989

Sidas årsredovisning 1984⁶ sammanfattar väl förändringarna som påverkar biståndet till Nicaragua i mitten på 1980-talet: *”Förutsättningarna för att bygga upp Nicaragua efter inbördeskrig och naturkatastrofer är idag sämre än för fem år sedan. Landet är föremål för en kampanj som med militära, politiska och ekonomiska medel söker isolera och destabilisera sandinistregeringen. Angreppen från regeringsfientliga grupper, som med stöd från Förenta*

⁵ Sidas Anslagsframställning för 1983/84 (1982)

⁶ Sidas Årsredovisning 1983/84 med Planer för 1984/85 (1984)

Staterna opererar från baser i Honduras och Costa Rica, har lett till ett regelrätt krigstillstånd. Skadorna av kriget, kostnaderna för försvaret och försörjningen av den befolkning som förflyttats från gränsområdena utgör en permanent belastning på ekonomin.

De ekonomiska sanktionerna har lett till akut brist på utländsk valuta, vilket tvingar regeringen till en svår balansgång mellan befolkningens behov på kort sikt och långsiktiga utvecklingsmål. ... Kretsen av vänskapligt sinnade stater har minskat och därmed möjligheterna till stöd utifrån. Statsminister Palmes besök i Nicaragua i februari 1984 var därför en betydelsefull solidaritetshandling.”

Sida konstaterar vidare att Nicaragua gjort betydande satsningar på undervisning och hälsovård, med sjunkande analfabetism och barnadödlighet som följd. Samtidigt har inskränkningar i demokratiska fri- och rättigheter p g a beredskapstillståndet utgjort en belastning för sandinistregeringen, liksom behandlingen av etniska minoriteter på Atlantkusten.

Genom det eskalerande inbördeskriget ändras förutsättningarna för det svenska biståndet. Stödet läggs gradvis om mot mer kortsiktiga produktionsmål för överlevnad, i synnerhet för den fattiga befolkningen på landsbygden. För övrigt inriktas biståndet främst på produktiva sektorer (skog, gruvor, energi) med hänvisning till de svenska biståndspolitiska målen att främja ekonomisk tillväxt och oberoende, samtidigt som den nicaraguanska regeringen bedriver en tydlig utjämningspolitik. 1984 höjs nivån på de diplomatiska förbindelserna då en ambassadör utnämns och Sverige öppnar ambassad i Managua och Sida inrättar ett biståndskontor. Biståndet genomförs främst i form av direkt samarbete mellan nicaraguanska myndigheter och svenska konsultföretag och organisationer.

I anslagsframställningen 1985⁷ framhåller Sida att Nicaraguas svåra valutasituation motiverar importstöd som en komponent i biståndet och fr o m 1985/86 ges omfattande stöd för import av insatsvaror till jordbruket och industrin. Stödet till jordbruket utvidgas 1986 med ett direkt stöd till den kooperativa rörelsen för små och medelstora bönder (UNAG) förmedlat av den svenska kooperationen (SCC). I anslagsframställningen 1986⁸ konstaterar Sida: *”Samarbetet karaktäriseras av högt och effektivt medelsutnyttjande.... Kapaciteten att ta emot bistånd är god. Samtidigt ställer landets förvärrade situation krav på flexibilitet och beredskap att inrikta biståndet efter akuta behov.”*

Under denna period inleds även ett samarbete på kulturområdet. Det gäller främst stöd till bibliotek och museer och utgör en fortsättning på stöd som tidigare getts via enskilda organisationer och Svenska Institutet. Stöd utgår också till demokratisk samhällsutveckling (ex genom stöd till allmänna val 1984, konstitution) och jämställdhet (via nationella kvinnoorganisationer och åtgärder för jämställdhet inom skogsektorn och gruvindustrin). Ett 20-tal svenska enskilda organisationer är vid denna tid verksamma i Nicaragua i insatser som rör hälsovård, jordbruk, husbyggnad, mm. Forskningsarbetet utvidgas till fler områden, såsom samhällsvetenskap och skogsbruk.

Mot slutet av perioden utgörs drygt hälften av biståndet av importstöd. Sida skriver i anslagsframställningen 1989⁹: *”Nicaragua befinner sig i en djup ekonomisk kris till följd av krig och ekonomisk misshushållning (förklaring: detta gäller bl a stort budgetunderskott*

⁷ Sidas Anslagsframställning för 1986/87(1985)

⁸ Sidas Anslagsframställning för 1987/88 (1986)

⁹ Sidas Anslagsframställning för 1990/91 (1989)

finansierat med tryckning av nya sedlar som leder till hyperinflation). ... *Det reformprogram som inleddes under 1988 med devalvering, nedskärning av statens utgifter och inriktning på marknadsekonomi har lett till minskad inflation. ... För att reformprogrammet skall lyckas krävs att de egna ansträngningarna kompletteras med internationellt bistånd.*"

Sida ger stöd till Nicaragua i denna process genom att ställa internationella rådgivare till förfogande för att utarbeta reformprogrammet. Sverige står också värd för en internationell givarkonferens 1989. Detta stöd är enligt en senare utvärdering¹⁰ både innovativt och viktigt. USAs fortsatta handelsembargo och påverkan på Världsbanken och andra biståndsgivare omintetgjorde dessvärre konferensens försök att mobilisera bistånd för reformprogrammet. Det är först efter de allmänna valen 1990, då en ny regering valts, som det föreslagna reformprogrammet kan genomföras, avskrivning av Nicaraguas skulder påbörjas och ekonomin långsamt började återhämta sig.

Under slutet av 1980-talet engagerar sig Sverige starkt för fredsprocesser inte bara i Nicaragua, utan även i andra länder i Centralamerika där konflikter pågår (El Salvador och Guatemala). Detta sker bl a genom stöd till regionala initiativ för fred och försoning och inkluderar även stöd till regionala program inom områden som hälsovård, vatten och sanitet, miljö och forskning, liksom humanitärt stöd till flyktingar från de pågående konflikterna.

I Sidas anslagsframställning 1989 sammanfattas bakgrunden till fred, allmänna val och skifte av regering i Nicaragua 1990. *"Den centralamerikanska fredsprocessen resulterade i mars 1988 i en vapenvila mellan Nicaraguas regering och contras. I augusti 1989 gjordes en överenskommelse med den politiska oppositionen om villkor för allmänna val i februari 1990. Regeringen gjorde därvid betydande eftergifter i utbyte mot ett gemensamt krav på demobilisering av contras i Honduras. De centralamerikanska presidenterna möttes i Honduras i slutet 1989 och kom överens om avveckling av contras i Honduras genom FNs försorg. Överenskommelsen ses som ett viktigt steg mot en regionalt initierad lösning av konflikterna i Centralamerika."*

Sammanfattning 1984 – 1989

Under denna period ökar det svenska biståndet snabbt. Det inriktas på ekonomisk tillväxt och exportmöjligheter på kort och medellång sikt och inkluderar omfattande stöd till import av varor till industrin och jordbruket. Utöver importstödet, är stödet till skogsbruk, gruvor och energiförsörjning de viktigaste områdena. Stöd via enskilda organisationer är också omfattande.

<i>Totala utbetalningar 1984-89 med ungefärlig fördelning i %</i>	<i>1 430 MSEK</i>
Importstöd	30 %
Gruvdrift	20 %
Skogsbruk	10 %
Stöd till civila samhället	10 %
Katastrofbistånd	10 %
Energiförsörjning	5 %
Landsbygdsutveckling	5 %
Forskningsstöd	5 %
Övrigt	5 %

¹⁰ Now's the time - Evaluation of Swedish Development Cooperation with Nicaragua 1979 – 1993 (1994)

Perioden 1990 - 1996

Sida (Biståndskontoret vid ambassaden i Managua) beskriver i sin halvårsrapport oktober 1990¹¹ läget i Nicaragua efter regeringsskiftet: *”De drygt fem månader som gått sedan regeringsskiftet har präglats av en politisk och social oro som landet inte har upplevt sedan revolutionen för elva år sedan. Sandinisterna var så övertygade om att vinna valen i februari att de inte förberett sig för det som blivit deras verklighet efter presidentskiftet, nämligen oppositionsrollen. I all hast, och på ett många gånger anmärkningsvärt sätt, vidtogs därför under tiden mellan valet och presidentskiftet en lång rad åtgärder för att trygga revolutionen och tillgodose de egna anhängarnas sociala och ekonomiska intressen”*.

I nästa halvårsrapport 1991¹² skriver Sida: *”Det nyligen inledda stabiliseringsprogrammet kräver flexibilitet av biståndsgivarna. Under stabiliseringsperioden behöver biståndet orienteras mot mer varubistånd samt en ökande andel sociala insatser.”*

Internationella Valutafonden (IMF) krävde att Nicaragua skulle anta ett strukturanpassningsprogram för att minska budgetunderskottet, något som ledde till åtstramning, massavskedanden och social oro. Detta fortsätter under de första åren på 1990-talet. Den ekonomiska utvecklingen är till en början fortsatt negativ, med bl a hög inflation. Först 1994 får stabiliseringspolitiken genomslag i form av positiv tillväxt i ekonomin för första gången på 10 år.

Utvecklingen i Nicaragua präglas under denna period av omställningar i tre avseenden – från krig till fred, från revolution till demokrati och från planekonomi till marknadsekonomi. Det nya politiska läget med Violeta Barrios de Chamorro som regeringschef och återkommande oroligheter i samband med omställningen av ekonomin, minskade statliga åtaganden och strävan efter försoning efter kriget krävde nytänkande i biståndet. En förskjutning sker från produktiva till sociala sektorer och senare även mot demokratisk samhällsstyrning. Insatserna blir mer långsiktiga.

Det övergripande målet för det svenska biståndet under början av 1990-talet är att bidra till demokratisk och ekonomisk utveckling. När det gäller den demokratiska utvecklingen är biståndets syfte att främja den nationella försoningsprocessen, stärka demokratiska institutioner, och stödja utsatta grupper genom sociala insatser. Den ekonomiska utvecklingen skall ge stöd till återhämtning och ökad tillväxt genom importstöd, elkraft och skogsbruk. Insatserna för ekonomisk utveckling är i huvudsak en fortsättning på stödet under senare delen av 1980-talet, medan stödet till demokratisk utveckling i flera fall innebär stöd till nya program.

Under perioden fortsätter importstödet och förändras gradvis till ett friare stöd till landets betalningsbalans och skuldavskrivningar. Stöd till skogsbruket och energiförsörjningen fortsätter, medan stödet till gruvsektorn avvecklas i samband med privatisering av gruvorna, liksom även stödet till bondekooperationen som inte lyckades med anpassning av sin verksamhet till nya förutsättningar.

Stöd till flera nya program startar under perioden. På det sociala området gäller detta utveckling av decentraliserad hälsovård på distrikts/provinsnivå (PROSILAIS); vatten och sanitet på landsbygden genom UNICEF, social utveckling i fattiga konfliktområden i norr

¹¹ Sidas Halvårsrapport Nicaragua april-september 1990

¹² Sidas Halvårsrapport Nicaragua oktober 1990 – mars 1991

(PROSERBI), mikrokrediter till bostadsförbättringar och småföretagande samt lokal infrastruktur i fattiga kommuner (PRODEL). För att stärka demokratin och dess institutioner ges stöd till Högsta Valrådet, försoningsprocesser i norra delen av landet (inkl avminering), uppförande av domstolsbyggnader med kontor och bostad för lokala domare samt stöd till de regionala församlingarna och deras administration på Atlantkusten. Stöd på kulturområdet till bibliotek och museer, liksom stödet till svenska enskilda organisationer och forskningssamarbete fortsätter. Stöd till jämställdhet innefattar även direktstöd till nicaraguanska enskilda organisationer.

Under våren 1995¹³ inträffar en konstitutionell kris då parlamentet fattat beslut om en reformering av konstitutionen, vilken ökar parlamentets makt i förhållande till presidenten (bl a för att utse ledamöter i Högsta Domstolen och andra institutioner). Presidenten vägrar att ratificera parlamentets beslut och acceptera parlamentets val av nya ledamöter till Högsta Domstolen. I samband med påtryckningar från biståndsgivarna för att krisen skall lösas spelar Sverige en ledande roll genom att officiellt avbryta utbetalningar av betalningsbalansstödet till dess att krisen lösts¹⁴. Sverige är vid denna tid ett av fem länder i den sk stödgruppen som representerar biståndsgivarna i en löpande dialog med regeringen.

Det politiska engagemanget för Nicaragua från svensk sida svalnar under 1990-talet. Biståndets inriktning ger dock uttryck för Sveriges vilja att stödja utvecklingen av demokratiska processer och institutioner, liksom för ett långsiktigt biståndsenhållande oberoende av regeringsinnehav.

I slutet av 1995¹⁵ fattar den svenska regeringen beslut om ett tvåårigt samarbetsavtal för 1996-1997 utan långsiktig inriktning p g a osäkerheten om utgången av valet hösten 1996. I regeringens beslut läggs ökad vikt vid stöd till den demokratiska processen och till fattigdomsbekämpning. Stöd till ekonomisk utveckling ses som ett medel för att bekämpa fattigdom och utveckla demokrati.

Sammanfattning 1990-1996

Under perioden minskar stödet till produktion och infrastruktur successivt och nya insatser som rör demokrati och social service påbörjas och ökar efterhand i omfattning. Importstödet är betydande och övergår i skuldavskrivningar och allmänt stöd till betalningsbalansen. Stöd via enskilda organisationer fortsätter, men katastrofbistånd är begränsat under perioden.

<i>Totala utbetalningar 1990-96 med ungefärlig fördelning i %</i>	<i>1 740 MSEK</i>
Importstöd, betalningsbalansstöd	45 %
Skogsbruk	10 %
Demokrati, försoning, mänskliga rättigheter	10 %
Stöd till civila samhället	10 %
Övrigt	10 %
Hälsovård, social service, lokal utveckling	5 %
Energiförsörjning	5 %
Forskningsstöd	5 %

¹³ Sidans Halvårsrapport Nicaragua april – september 1995

¹⁴ Programme Aid to Nicaragua, Sida Evaluation 99/17:4 (1999)

¹⁵ Utvecklingssamarbete med Nicaragua 1996-1997, Utrikesdepartementet (1995)

Perioden 1997 - 2001

I slutet av 1997¹⁶ presenterar Sida ett förslag till landstrategi för samarbetet med Nicaragua 1998-2002. I inledningen sammanfattar Sida det aktuella läget på följande sätt: *”Nicaragua befinner sig ännu i efterdyningarna av upprepade inbördeskrig, årtionden av diktatur och 1980-talets djupa politiska och ekonomiska kris. 1990-talet har dock präglats av en utveckling i positiv riktning, med väsentliga omställningar på de politiska och ekonomiska områdena. Makroekonomiskt kaos har ersatts av en ekonomi i någorlunda balans och tydliga steg har tagits mot fred och försoning, uppbyggnad av demokratiska institutioner och ökad respekt för medborgarnas politiska rättigheter. Nyckelinstitutionerna, parlament, partier och rättsväsende är dock svaga och agerar i en ännu ny demokratisk kultur utan etablerade spelregler. En nedärvd misstro mellan regering och opposition genomsyrar politik och ekonomi. Det administrativa systemet, med rötter i den spanska kolonialmakten, präglas av stark centralism och korruptionen är ett djupt liggande problem.”*

I förslaget till landstrategi noterar Sida att Nicaragua är ett de mest biståndsberoende länderna i världen. Biståndet under 1990-talet motsvarar ca en tredjedel av landets BNP och i stort sett alla offentliga investeringar finansieras med bistånd. Samtidigt är landet ett av världens mest skuldtunga (per invånare) med årliga avbetalningar motsvarande ca en femtedel av BNP och en total skuld motsvarande tre gånger BNP (6 000 MUSD). Sverige tillhör de största biståndsgivarna under 1990-talet tillsammans med USA (20%), Interamerikanska Utvecklingsbanken IDB (10%) och Världsbanken på samma nivå som Sverige (6%).

Sida noterar vidare: *”Sverige har med bistånd och diplomatiska insatser varit en viktig aktör i den förändringsprocess som pågått i Nicaragua. Exempel på detta är deltagandet i den internationella stödgruppen och en aktiv dialog kring det ekonomiska reformprogrammet och skuldhanteringen. Svenskt bistånd har också varit föregångare inom områden som decentraliserad hälsovård, mikrokrediter, kommunal infrastruktur och jämställdhet.”*

Samtidigt noteras: *”Regeringsskiftet (från Violeta Chamorro till Arnoldo Alemán) har inneburit ett kraftigt kontinuitetsbrott, såväl beträffande personer i ledande som regeringsstil. Den nya regeringen har markerat ett starkt avståndstagande från den tidigare regeringen och profilerat sig som den kraft som till slut ska återställa ordningen efter sandinisterna.”*

Utgångspunkterna för biståndssamarbetet med Nicaragua är att problemen kring fattigdomen är intimt förknippade med demokratisering. För att demokratin skall få ett innehåll och den fattiga befolkningens behov tillgodoses, krävs en rättstat med fasta spelregler, minskad centralism och ökat folkligt deltagande. I strategiförslaget befarar dock Sida *”att den nya regeringen, när det kommer till politikens konkreta utformning, inte fullt ut vägleds av ovanstående överväganden. För det svenska utvecklingssamarbetet innebär det ... en svår balansgång, vilket även måste avspeglas i val av insatser, metoder och dialog. Ett kompletterande stöd till det civila samhället blir angeläget för att stärka det folkliga deltagandet och jämställdhet.”* Målen för det svenska biståndssamarbetet 1998-2002 är att bidra till en demokratisk, rättvis och uthållig utveckling genom stärkt demokrati, ökad jämställdhet och minskad fattigdom.

Under början av perioden (1997) avslutas stöden till energisektorn och skogsbruket, som pågått sedan början av 1980-talet. Samtidigt utvidgas stödet till rättsväsendet med samarbete

¹⁶ Landstrategi för utvecklingssamarbetet med Nicaragua 1998-2002, Utrikesdepartementet (1997)

med polisen (utbildning) och Högsta Domstolen. Samarbete inleds med Riksrevisionen i Nicaragua. Stöd till försoning och lokal utveckling i norra delen av landet fortsätter och utvidgas. Insatserna som rör hälsovård, social infrastruktur, vatten och sanitet, mikrokrediter får fortsatt stöd. Det direkta stödet till lokala enskilda organisationer utvidgas till att gälla demokratiska processer i allmänhet och inte bara jämställdhet.

I oktober 1998¹⁷ drabbas Centralamerika av orkanen Mitch. Värst utsatta i Nicaragua är de fattiga områdena i de norra och nordvästra delarna av landet. Ca 20% av befolkningen får omfattande skador på bostäder och annan egendom. Vägar och broar förstörs i stor utsträckning och jordbruksproduktionen minskar. Samtidigt leder katastrofen inledningsvis till ett mer gemensamt ansvarstagande än tidigare från regering, opposition och andra aktörer.

I maj 1999 står Sverige och FN som värd för en internationell konferens i Stockholm om stöd till Centralamerika efter Mitch, med representanter inte bara från de Centralamerikanska ländernas regeringar utan även från det civila samhället i respektive land. Sverige ingår, tillsammans med fem andra länder, i en grupp givare som ska följa upp överenskommelserna för Nicaragua efter konferensen, genom regelbunden dialog med regeringen och andra parter.

I stödet till återbyggnaden efter orkankatastrofen kan Sverige i stor utsträckning kanalisera extra insatser genom existerande program, t ex distriktshälsovård, lokal infrastruktur och mikrokrediter. Särskilda katastrofinsatser görs också för rehabilitering av mindre jordbruk, återuppbyggnad av bostäder, skolor och hälsocentraler i drabbade samhällen samt reparation av en vägsträcka i norra Nicaragua mot gränsen till Honduras.

Efter en stark polarisering och brist på konstruktiv dialog mellan regeringen och den sandinistiska oppositionen under 1997, inleds en dialog som, efter visst uppehåll under halvåret efter Mitch, i slutet av 1999¹⁸ resulterar i en överenskommelse om maktdelning mellan det liberala partiet (PLC) och sandinisterna (FSLN), den s k ”pakten”. Konstitutionen reformeras och vallagen revideras på ett sätt som starkt gynnar stora partier. Reformen ger de två stora partierna kontroll över val av ledamöter till Högsta Valrådet, Högsta Domstolen och Riksrevisionen. Som en följd av detta avbryter Sverige 2000 stödet till Riksrevisionen. PLC och särskilt president Alemán anklagas allt oftare för maktfullkomlighet och för att berika sig på statens bekostnad¹⁹. Budgetunderskottet i statens finanser uppgår till hela 17% av BNP.

Fr o m 2000 kanaliseras huvuddelen av det svenska stödet till civila samhället genom svenska enskilda organisationer som Diakonia, Rädda Barnen och Forum Syd (totalt ca 20 MSEK per år). Den sistnämnda organisationen förmedlar nu också stöd för jämställdhet till lokala organisationer. Stöd till lokala organisationer inom området mänskliga rättigheter och demokrati förmedlas fortfarande direkt från ambassaden.

Sammanfattning 1997-2001

Under denna period avslutas stöden till energisektorn och skogsbruket, medan stödet till rättsväsende och demokrati utvidgas och stödet till de sociala insatserna fortsätter med nya avtalsperioder. Stöd till import och betalningsbalans minskar väsentligt. Samtidigt tillkommer särskilt stöd för återuppbyggnad efter orkanen Mitch. Stödet till svenska enskilda organisationer koncentreras och dessa börjar även få ansvar för direkt stöd till lokala enskilda organisationer.

¹⁷ Sidas Halvårsrapport Nicaragua nov 1998 - april 1999

¹⁸ Sidas Halvårsrapport Nicaragua maj 1999 - mars 2000

¹⁹ Sidas Halvårsrapport Nicaragua april - oktober 2000

<i>Totala utbetalningar 1997-2001 med ungefärlig fördelning i %</i>	<i>1 130 MSEK</i>
Demokrati, försoning, mänskliga rättigheter	25 %
Hälsovård, social service, lokal utveckling	25 %
Katastrofbistånd	15 %
Betalningsbalansstöd, budgetstöd	10 %
Landsbygdsutveckling	10 %
Forskningsstöd	5 %
Stöd till civila samhället	5 %
Övrigt	5 %

Perioden 2002 - 2008

Valen i slutet av 2001 vinnas med övertygande majoritet av PLC och dess kandidat Enrique Bolaños. Valdeltagandet är högt (92%) och FSLN och Daniel Ortega accepterar denna gång valresultatet utan invändningar och demonstrationer (som skedde 1996). President Bolaños distanserar sig alltmer från Alemán, som dock behåller makten över huvuddelen av det liberala partiet, liksom över valet av ledamöter till parlamentet, högsta domstolen mm. Det liberala partiet delas således en större fraktion som styrs av Alemán och en mindre som följer Bolaños. I slutet av 2002²⁰ förlorar Alemán sin immunitet som parlamentsledamot och döms till husarrest för korruption och penningtvätt.

Under denna period når Nicaragua en överenskommelse med IMF om ett treårigt stabiliseringsprogram, som bl a innebär att landet kan göra skuldavskrivningar enligt det så kallade HIPC-initiativet (skuldavskrivning med motprestationer i form av satsningar på sociala sektorer). Skuldavskrivningen innebär att ca 70% av Nicaraguas skulder skrivs av, men den kvarstående skulden uppgår ändå till mer än BNP år 2005. Under perioden minskar underskottet i statens finanser, men biståndsberoendet fortsätter att vara stort. Så mycket som en tredjedel av totala offentliga utgifter finansieras med bistånd²¹

I Sidas landrapport 2006²² sammanfattas situationen i Nicaragua under perioden 2002-2006 på följande sätt: ”President Bolaños regering startade 2002 med höga ambitioner om att uppnå makroekonomisk stabilitet och bekämpa korruption. Skuldavskrivningen via HIPC har bidragit till ekonomisk utveckling under perioden. När det gäller korruption började perioden bra med domen mot Aleman, men det finns också anklagelser om korruption inom Bolaños regering, vilka i en del fall verkar vara väl grundade. Presidentens position försvagades påtagligt (av pakten mellan Alemán och Ortega), men bara det faktum att han klarade att sitta kvar presidentperioden ut med så lite politiskt stöd från parlamentet är imponerande i sig.”

I slutet av 2006 drivs en kampanj av bl a katolska kyrkan för att helt förbjuda aborter, även sådana som motiveras av medicinska skäl då moderns hälsa är i fara. Trots protester från enskilda organisationer och biståndsgivare antog parlamentet efter mycket kort behandling en lag som förbjuder alla former av abort. Därmed blir Nicaragua det land i Latinamerika som har den striktaste abortlagstiftningen.

²⁰ Sidas Halvårsrapport Nicaragua november 2002- april 2003

²¹ Sida Country Report Nicaragua 2005

²² Sida Country Report Nicaragua 2006

I slutet av 2006 genomförs också allmänna val där FLSN med Daniel Ortega i spetsen segrar. Regeringsskiftet innebär en ökad prioritet för fattigdomsbekämpning och sociala insatser för hälsa och undervisning, men också ökad centralisering av regeringsmakten och försvagning av lokala aktörers och civila samhällets roll.

Det svenska biståndet under perioden baseras på den regionala strategin för samarbete med Centralamerika (2001-2007), vars mål är att bidra till demokratisk utveckling och ekonomisk och social utjämning. Det särskilda landprogrammet för Nicaragua utformas efter regeringskiftet och avser perioden 2003-2007²³. Programmet omfattar tre huvudområden – stöd till demokratisk samhällsstyrning med inriktning på centrala institutioner; utveckling av modeller för bättre styrning av kommunal och lokal verksamhet som kan förbättra valmöjligheter för fattiga människor; samt insatser som direkt eller indirekt kan öka möjligheterna till inkomster för fattiga.

I augusti 2007 beslutar den svenska regeringen att biståndssamarbetet med Nicaragua skall avslutas och att en strategi för utfasning av samarbetet under 2008-2011 skall utarbetas²⁴. Det övergripande målet för det avslutande stödet är att bidra till bättre levnadsvillkor för fattiga människor genom demokratisk samhällsstyrning och förbättrat rättsväsende, hälsovård och inkomstmöjligheter på landsbygden. Stödet ska genomföras på ett sätt som främjar varaktiga resultat och hållbara institutioner.

Sammanfattning 2002-2008

Under perioden fortsätter det svenska stödet att fokusera på fattigdomsbekämpning och demokratisk samhällsstyrning. En gradvis koncentration till färre och större program sker inom områden där samarbetet visat sig ge resultat (och i flera fall pågått under längre tid) såsom hälsovård, mikrokrediter och lokal infrastruktur, småskaligt jordbruk, lokala juridiska rådgivare och polisen.²⁵

<i>Totala utbetalningar 2002-2008 med ungefärlig fördelning i %</i>	<i>2 050 MSEK</i>
Demokrati, försoning, mänskliga rättigheter	25 %
Landsbygdsutveckling	20 %
Hälsovård, social service, lokal utveckling	15 %
Budgetstöd	15 %
Forskningsstöd	10 %
Katastrofbistånd	10 %
Stöd till civila samhället	5 %

²³ Country Program for Swedish support to Nicaragua 2003-2005/2007 (2003)

²⁴ Phase-out strategy for Swedish support to Nicaragua 2008-2011 (2008)

²⁵ Resultaten av det svenska biståndet under perioden 2001-2008 sammanfattas mer utförligt i fråga om större program och samsarbetssektorer i en särskild rapport "Outcome Assessment of Swedish Cooperation with Nicaragua 2001-2008" (Dec 2009).

STÖD TILL STÖRRE PROGRAM

Följande sammanfattningar av större program/områden inom biståndssamarbetet med Nicaragua baseras främst på större utvärderingar, i vissa fall kompletterade med information från halvårs- och landrapporter från ambassaden/sektionskontoret i Managua. Programområden presenteras i stort sett i den ordning de inleddes. Vissa områden (hälsovård och landsbygdsutveckling) har fått stöd i två skilda perioder men presenteras ändå samlat.

Hälsovård

1979-83, 1992-2009 (500 MSEK)

Stöd till hälsovård utgick under de första åren av utvecklingssamarbete mellan Sverige och Nicaragua (1979-83) och rörde då främst rehabilitering och byggande av två sjukhus samt inköp av läkemedel, men även stöd till utbildning av personal inom hälsoministeriet ingick. Detta stöd uppgick till drygt 60 MSEK.

Under perioden 1992-2005 gav Sverige stöd med ca 230 MSEK till ett projekt för utveckling av primärhälsovården på provins- och distriktsnivå i 6 av Nicaraguas 17 provinser. Stödet förmedlades via PAHO (WHOs regionala organisation för Nord och Sydamerika) och UNICEF, vilka även fungerade som rådgivare till hälsoministeriet i Nicaragua. Ett resultat av detta stöd var en förstärkning av planering och uppföljning av hälsoservicen på lokal nivå, liksom ökat samarbete och samordning med andra lokala myndigheter och organisationer. Centrala indikatorer för hälsotillståndet som barnadödlighet och mödradödlighet förbättrades i dessa provinser i förhållande till genomsnittet i landet. Dessa positiva resultat utgjorde grunden till utarbetande av en nationell plan för hälsovården fr o m 2005 och för etablerande av ett gemensamt stöd från flera biståndsgivare till denna plan.

Perioden 2005 – 2009 bidrog Sverige med drygt 200 MSEK till den nationella hälsovårdsplanen. En uppföljning av planen 2008²⁶ noterar att barna- och mödradödligheten fortsätter att minska. Även om stora skillnader föreligger mellan olika delar av landet, så är minskningen störst i de områden som prioriterats i planen. Uppföljningen noterar vidare att framsteg har gjorts vad gäller förbättrad tillgång till och kvalitet på hälsoservicen, medan däremot decentralisering och samarbete med det civila samhället behöver förbättras ytterligare. Hälsoservicen når ut allt längre i landet, den institutionella kompetensen har stärkts och kompetensen höjts hos olika personalkategorier. 2009 avslutades detta stöd i förtid som en följd av oegentligheter i samband med de kommunala valen hösten 2008.

Under slutet av 1990-talet startade svenska och nordiska enskilda organisationer ett stöd till vidareutbildning av sjuksköterskor till professionella barnmorskor. Denna funktion fanns tidigare inte inom Nicaraguas hälsovård utan förlossningar på sjukhus och hälsocentraler sköttes i första hand av läkare. Fr o m 2005 har detta stöd utvidgats och blivit en del av den nationella hälsoplanen, om än fortfarande enbart med stöd från Sverige.

En sammanfattande studie av 30 års svenskt bistånd till hälsosektorn i Nicaragua har nyligen gjorts (2009)²⁷. Denna studie är bl a baserad på intervjuer med ett stort antal nicaraguaner och svenskar som varit verksamma inom hälsosektorn och/eller haft kontakt med det svenska

²⁶ Evaluación de Medio Término del Plan Quinquenal de Salud 2004 - 2009 (2008)

²⁷ Suecia - Treinta años de Cooperación con el Sector Salud en Nicaragua (2009)

biståndet till sektorn på olika nivåer i vid olika perioder. Studien bekräftar att Sverige spelat en mycket viktig roll för utvecklingen av den allmänna hälsovården i Nicaragua, särskilt genom att stödja utvecklingen av modeller för service, planering och samverkan på lokal nivå genom PROSILAIS. Men också genom att vara den drivande kraften för samverkan mellan biståndsgivare och nicaraguanska myndigheter vid införande av ett gemensamt stöd till den nationella utvecklingsplanen för hälsosektorn. Det svenska stödet till utbildning av barnmorskor och stödet till lokala organisationer som arbetar med kvinnors rättigheter och ungdomars sexualutbildning, framhålls också som viktiga bidrag till hälsosektorns utveckling.

Skogsbruk

1980-1998 (400 MSEK)

Stöd till skogsbruk identifierades tidigt på 1980-talet som ett viktigt område för samarbete baserat på prioriteringar från den sandinistiska regeringen och svenska erfarenheter av skogsbruk, såväl nationellt som i samband med bistånd till detta område. Det övergripande syftet för stödet var att bidra till en modernisering och förändring av det traditionella sättet att sköta skog som på ett uthålligt sätt skulle kunna generera arbetstillfällen, exportinkomster och vara positivt för miljön. Man bedömde från svensk sida att detta var en typ av stöd som snabbt kunde startas och sen utökas för att på ett tydligt sätt markera Sveriges politiska stöd för Nicaragua.

Inriktningen av stödet till skogsbruket kom att variera under de närmare 20 år som det pågick. I början av 1980-talet inriktades det främst på utveckling av en nationell plan för skogsbruk, för att under slutet av 1980-talet inriktas mot mer kortsiktiga mål rörande produktion av trävaror som kunde generera exportinkomster i det ekonomiska krisläge som landet då befann sig. I början av 1990-talet ändrade stödet återigen inriktning mot utveckling av nationella institutioner och utbildning för skogsbruk och skogsvård och stödet till produktion avslutades. Särskilda ansträngningar gjordes också för att skapa ett uthålligt skogsbruk på Nicaraguas skogrika Atlantkust. I slutet av 1990-talet avslutas detta stöd p g a begränsade resultat och oklar ansvarsfördelningen mellan nationella institutioner.

När det gäller de samlade resultaten, konstaterar den sammanfattande utvärderingen av skogsstödet 2000²⁸ att de kvarstående resultaten är relativt få och begränsade. I fråga om långsiktig planering bidrog det svenska stödet till utarbetande av flera nationella planer, men dessa hade sedan mycket liten inverkan på den faktiska utvecklingen av skogsbruket p g a bristande politisk vilja och påverkan från privata intressen. Resultaten av stödet till produktionen respektive till utvecklingen av nationella institutioner är också magert. Skogsektorn har inte i någon nämnvärd grad bidragit till den ekonomiska tillväxten och försöken att skapa formella ägarförhållanden och lagfarter för de stora skogsområdena på Atlantkusten som förutsättning för ett uthålligt skogsbruk lyckades inte p g a bristande intresse från regeringen och även bristande samarbetsvilja från de regionala församlingarna på Atlantkusten.

Utvärderingen ställer vidare frågan varför stödet till skogsbruket fortsatte så länge som 20 år trots att de konkreta resultaten var otillfredsställande och identifierar några allmänna faktorer som kan ha bidragit till denna situation. En möjlig sådan faktor var att andra områden snabbt

²⁸ Sida Evaluation 00/34 – When Development Projects Go Orphan. Lessons from 20 years of Swedish Forestry Support to Nicaragua (2000)

blev viktigare för den nicaraguanska regeringen under kriget på slutet av 1980-talet. Skogsbruket återkom sedan aldrig som ett reellt prioriterat område för följande regeringar. Samtidigt överlät såväl den nicaraguanska regeringen som Sverige ansvaret för stödet till tekniker utan att i grunden diskutera eller ifrågasätta skälen till fortsatt stöd.

Gruvdrift

1982-1992 (350 MSEK)

Även stödet till gruvdrift identifierades tidigt som ett samarbetsområde baserat på Nicaraguas tillgångar på mineraler och tradition av gruvnäring. Gruvorna var efter revolutionen 1979 i stort behov av rehabilitering. Huvuddelen av stödet inriktades på två gruvor för guldbrytning i västra respektive centrala Nicaragua. Stödet innebar ett samarbete mellan svenska SGAB och Nicaraguas gruvministerium under den period då gruvorna i landet drevs av staten. När gruvnäringen privatiserades i början av 1990-talet avslutades det svenska stödet.

Någon samlad utvärdering av gruvstödet har inte gjorts, men 1996 sammanställdes på Sidas uppdrag en slutrapport²⁹ baserad på tillgängliga studier och rapporter. I denna konstateras att de båda gruvorna inte genererade någon vinst eller tillskott av utländsk valuta, som det var tänkt, under den tid de fick stöd från Sverige. Detta berodde i sin tur på en kombination av dålig management, inbördeskrig och ekonomisk politik under perioden. Samtidigt framhålls att den positiva utveckling av gruvnäringen som följde efter privatiseringen till en del kunde ske tack vare det svenska stödet.

Utvärderingen av det samlade svenska biståndet till Nicaragua 1979-1993³⁰ noterar att stödet inte genomfördes professionellt, inte genererade förväntade exportintäkter, utan snarare drevs av en kombination av teknikerstyrt genomförande och önskan om volym i utbetalningarna till Nicaragua liknande den som utvärderingen av skogsstödet ovan anger.

Energiförsörjning

1982-1999 (250 MSEK)

Stödet till energisektorn var det tredje större området för långsiktigt samarbete som identifierades i början av 1980-talet och vars betydelse förstärktes i samband med inbördeskriget och den ekonomiska krisen i slutet av samma årtionde. Det inleddes med ett nicaraguanskt intresse för småskalig vattenkraft där Sverige ansågs ha erfarenheter att bidra med. Under krisen i slutet av 1980-talet ändrades prioriteringarna till att gälla mer kortsiktig energiförsörjning och stödet inriktades därför på rehabilitering av ett större värmekraftverk (Planta Nicaragua), vilket utgjorde ca 2/3 av det totala stödet till sektorn och pågick till mitten av 1990-talet, kompletterat med stöd till prospektering av vattenkraftverk.

En sammanfattande utvärdering av stödet 2000³¹ konstaterade att stödet till rehabiliteringen av Planta Nicaragua, som svarade för drygt 30 % av landets energiförsörjning, var av avgörande betydelse under en kritisk period för Nicaragua. Resultatet av stödet till småskalig vattenkraft blev däremot begränsat (2 mindre kraftverk byggdes), liksom effekten av den prospektering för vattenkraft som genomfördes.

²⁹ Swedish Support to the Mining Sector in Nicaragua, Project Completion Report (1996)

³⁰ Now's the time - Evaluation of Swedish Development Cooperation with Nicaragua 1979 – 1993 (1994)

³¹ Sida Evaluation 00/33 - Swedish Energy Support to Nicaragua 1981-1999 (2000)

Importstöd, betalningsbalansstöd, budgetstöd

1985 – 2006 (ca 1 500 MSEK)

Importstödet inleds 1985 i samband med det försämrade ekonomiska läget i Nicaragua till följd av USA:s handelsembargo. Under början av 1990-talet omvandlas detta gradvis till ett stöd för skuldavskrivningar och tillskott av utländsk valuta till landets betalningsbalans. I början av 2000-talet kallades detta slags stöd för generellt budgetstöd. Det utgick 2005 - 2006 inom ramen för ett gemensamt avtal mellan Nicaragua och flera biståndsgivare (sex andra länder samt EU och Världsbanken) relaterat till uppföljningen av ett antal indikatorer kopplade till landets fattigdomstrategi. 2007 bedömde givarna att Nicaragua inte hade gjort nödvändiga framsteg i fråga om rättsväsendets oberoende, korruption och fattigdomsbekämpning och att respekten för mänskliga rättigheter hade åsidosatts i samband med totalförbudet mot abort. Sverige beslutade därmed att inte fortsätta med allmänt budgetstöd³².

Utvärderingen av det samlade svenska biståndet till Nicaragua 1979-1993³³ bedömer att delar av importstödet under senare delen av 1980-talet och början av 1990-talet hade begränsad effekt eftersom mycket av stödet gick till industriella verksamheter med hög risk som inte blev lönsamma. Importstödet i samband med energiförsörjningen var dock effektivt och viktigt, vilket delvis även gäller importstöd till jordbrukskooperationen (se ovan och nedan).

En utvärdering 1999 av det svenska betalningsbalansstödet under 1990-talet³⁴ noterade att detta stöd under det gångna decenniet successivt använts allt mer flexibelt, framför allt till prioriterade skuldavskrivningar eller som fri utländsk valuta, och därför bidragit till ekonomins stabilisering. Sverige bidrog också med ekonomisk expertis, vilket i åtminstone ett fall hade inflytande på den makroekonomiska politiken. Utvärderingen framhåller också att det faktum att Sverige avbröt utbetalningarna av betalningsbalansstöd under den konstitutionella krisen 1995 (se sid 10), aktivt bidrog till en dialog och lösning av denna kris.

Landsbygdsutveckling

1985 -1993, 2001-2009 (400 MSEK)

Under perioden 1985 – 1993 gav Sverige stöd till den nicaraguanska jordbrukskooperationen för import och distribution av insatsvaror till jordbruket och konsumentvaror till småbönder som drabbats av inbördeskriget. Det svenska stödet, som uppgick till 150 MSEK, genomfördes av den svenska kooperationen, SCC (Swedish Cooperative Center). Samarbetspart i Nicaragua var UNAG (Union Nacional de Agricultores y Ganaderos) och projektet gick under namnet ECODEPA (Empresa Cooperativa de Productores Agropecuarios). En utvärdering 1989³⁵ fann att stödet varit framgångsrikt genom att det möjliggjorde för småbönder att stanna kvar på landsbygden och bruka sin jord i stället för att bege sig till städerna.

³² Sida Country Report Nicaragua 2007

³³ Now's the time - Evaluation of Swedish Development Cooperation with Nicaragua 1979 – 1993 (1994)

³⁴ Swedish Programme Aid to Nicaragua (part of Global Evaluation of Swedish Programme Aid) (1999)

³⁵ Evaluation of SCC's support to UNAG/ECODEPA (1989)

Efter 1990 förändrades dock situationen för ECODEPA radikalt när kriget upphörde och marknadsekonomi ersatte planekonomi. ECODEPA ställdes inför uppgiften att förvandlas från en organisation som distribuerade subventionerade varor i en krissituation till ett företag på en konkurrensutsatt marknad. En utvärdering 1993³⁶ fastslog att ECODEPA på kort tid visserligen lyckats omorientera verksamheten, men att utveckling, effektivisering och kostnadsminskning krävdes för att företaget skulle kunna överleva utan tillskott av biståndsmedel.

Efter orkanen Mitch gav Sverige 1999 stöd till rehabilitering av mindre jordbruk i två av de värst drabbade provinserna. Samtidigt påbörjades planeringen av långsiktigt stöd till småjordbruk som en del i bekämpning av fattigdomen. Tillsammans med Nicaraguas jordbruksministerium startade Sida ett program (FondeAgro) riktat till små och medelstora producenter av mjölk respektive kaffe i de två provinser där rehabilitering genomförts. Under perioden 2001-2008 har programmet stötts med 260 MSEK. Utvärderingen av FondeAgro 2006³⁷ och senare uppföljningar 2008³⁸ visar att programmet lyckats nå i stort alla mindre bönder i de sju kommuner där programmet är verksamt och dessa i genomsnitt kunnat fördubbla sina inkomster som en följd av effektivare produktion, samarbete, tillgång på krediter och marknadsföring.

2005 etablerades ett samlat program för stöd till landsbygdsutveckling (PRORURAL) med deltagande av flera biståndsgivare. Syftet är att öka produktivitet och konkurrenskraft i småskalig jordbruksproduktion och skogsbruk. Sverige har bidragit med ca 70 MSEK till detta program bl a för att de positiva erfarenheterna från FondeAgro skall kunna spridas till andra delar av Nicaragua. En uppföljning 2008³⁹ noterar att programmet nyligen startats och även påverkats av regeringsskiftet 2007, men att vissa framsteg skett när det gäller småbönders tillgång till marknader, krediter och teknisk rådgivning. Även detta stöd avbröts i förtid i april 2009 som en följd av oegentligheter i samband med de kommunala valen hösten 2008.

Kulturstöd

1987 – 2006 (60 MSEK)

Stöd till kulturområdet inleddes i mitten på 1980-talet genom svenska enskilda organisationer engagerade i solidaritetsrörelsen för Nicaragua. Fr o m 1987 till 2000 ingick kulturstödet till Nicaragua i det reguljära samarbetet genom Sida för att under perioden 2001-2006 utgöra en del av regionalt samarbete i Centralamerika.

En huvuddel av stödet har avsett Nicaraguas nationalbibliotek och utveckling av regionala folkbibliotek med Kungliga Biblioteket som motpart på svensk sida. Goda erfarenheter från detta stöd ledde under 1990-talet till att liknande samarbeten etablerades med nationalbiblioteken i Honduras, Guatemala och El Salvador. Under 2000-talet samlades stöden till de fyra ländernas nationalbibliotek i ett regionalt program. Efter att detta stöd avslutades 2006 fortsätter dock samarbetet mellan biblioteken och svenska motparter, bl a med hjälp av en aktiv vänskapsförening i Sverige.

³⁶ The challenging of cooperative marketing – Las tiendas campesinas en la Nicaragua de los noventa (1993)

³⁷ Evaluación de Medio Término de la Segunda Fase de FondeAgro (2006)

³⁸ Abriendo Puertas de Confianza, Reconstrucción y Análisis de la Experiencia de FondeAgro, CATIE (2008)

³⁹ Evaluación de Medio Término de ProRural (2008)

Den andra huvuddelen av kulturstödet har gällt samarbete med nationella historiska museet och upprustning av en av landets äldsta byggnader (Convento San Francisco i Granada) med Historiska Museet som svensk samarbetspart. Upprustningen av denna byggnad har bl a möjliggjort utbildning av unga byggnadssnickare i metoder för renovering och bevarande historiska byggnader. Den upprustade byggnaden utnyttjas som ett nationellt kulturcentrum för utställningar och aktiviteter av olika slag.

Samarbetet omfattade under 1980-talet och början av 1990-talet också stöd till renovering av en teater i Managua och ett aktivt kulturutbyte mellan Sverige och Nicaragua, med besök i nicaraguanska artister i Sverige och svenska artister i Nicaragua. Detta utbyte har haft betydelse för att sprida kunskaper om Nicaragua i Sverige och vice versa.

Social service, vatten och sanitet

1992-2010 (200 MSEK)

Sverige gav under en rad år stöd via UNICEF till grundläggande social service (hälsovård, undervisning, kvinnor och barns rättigheter, vatten och sanitet) för människor i fattiga områden på landsbygden, bl a genom programmet PROSERBI..

En utvärdering som gjordes 1999⁴⁰ konstaterade att programmet hade uppnått utmärkta resultat när det gällde tillgång till vatten och sanitet, men att resultaten beträffande kommunal planering och annan social service var begränsade. Dessutom hade delar av programmet kommit att användas av den sittande regeringen (Alemán) för partipolitiska syften och valpropaganda. Som ett resultat av utvärderingen avbröt Sverige stödet till programmet och begränsade sitt stöd fr o m 2000 till att omfatta enbart vatten och sanitet. Det samlade stödet via UNICEF för dessa ändamål uppgick under perioden 1992-2010 till 160 MSEK.

Under perioden 1996-2003 bidrog Sverige tillsammans med flera andra givare till en fond för sociala investeringar (FISE). Syftet var att med effektiva metoder bygga skolor, hälsocentraler, vattenledningar och latriner i områden med eftersatt social service. Det svenska stödet inriktades mot förbättrad lokal planering och samordning av de enskilda investeringsprojekten mellan lokala och kommunala myndigheter och befolkningen och inspirerades av de positiva erfarenheterna av folkligt deltagande inom programmet PRODEL (se nedan). Det totala svenska bidraget till FISE uppgick till 60 MSEK.

PRODEL - lån, bostadsförbättringar, lokal infrastruktur

1994-2008 (200 MSEK)

Programmet för lokal utveckling (PRODEL) startade 1994 efter diskussioner mellan Sida och Nicaragua om lämpliga områden för stöd till lokal utveckling och förbättrade levnadsvillkor för människor i fattiga bostadsområden i städer som drabbats av inbördeskriget. Programmet kom att på ett innovativt sätt kombinera mikrokrediter till enskilda hushåll med mindre, kommunala projekt för förbättring av den lokala miljön i utvalda bostadsområden (vägbeläggning, avlopp, elförsörjning, lekparker, mm). Planering och genomförande skedde med aktivt deltagande av befolkningen. En nyhet som introducerades med detta program var

⁴⁰ Sida Evaluation 99/34 – PROSERBI Integrated basic services program in Nicaragua (1999)

att mikrokrediter kunde användas för förbättring av hushållens bostäder. Tidigare hade mikrokrediter enbart använts för småföretagande.

Programmet startade som ett projekt inom Nicaraguas institut för utveckling av kommuner, men omvandlades 2003 till en oberoende stiftelse för förmedling av mikrokrediter via lokala organisationer och bidrag till kommuner (lokal infrastruktur). Verksamheten har successivt utvidgats och mikrokrediter förmedlades 2008 till 80 kommuner.

PRODEL har utvärderats med positiva resultat 1996, 2002 och senast 2009⁴¹, då det noterades att programmet hade skapat en stark identitet, effektiv organisation och gett viktiga bidrag till utveckling av mikrokrediter för bostadsförbättringar samt till kommunal planering med folkligt deltagande. Programmets erfarenheter har också lett till att liknande program inriktade på mikrokrediter till bostadsförbättringar utvecklats i andra länder i Centralamerika och även i andra delar av världen. Erfarenheter från planeringen av de kommunala projekten för bättre miljö har även påverkat andra program i Nicaragua (Sociala investeringsfonden, FISE, och stödet till regionerna på Atlankusten, PROCARIBE). Fr o m 2008 är stiftelsen PRODEL självförsörjande när det gäller finansiering av mikrokrediter och fungerar som en bank med utlåning till förmedlande lokala organisationer.

PROCARIBE - regional och kommunal utveckling Atlankusten

1994-2009 (100 MSEK)

Stora områden på Nicaraguas Atlankust, motsvarande nära hälften av landets yta men med endast ca 10 % befolkningen, var fram till revolutionen 1979 i praktiken inte en del av den nicaraguanska staten, utan styrdes av utländska exploaterande företag. Sandinisternas ansträngningar på 1980-talet att integrera dessa områden mötte ett kulturellt motstånd från etniska grupper. Som en del av försoningssträvanden efter inbördeskriget fick dessa områden från 1990 viss autonom status med egna regionala församlingar.

Sverige gav stöd till genomförande av val till de styrande församlingarna och inledde 1994 ett program för att utveckla det regionala styret (administrativ kapacitet). Detta utvidgades gradvis till att även inkludera kapacitet hos kommunerna inom de två regionerna. Bl a kunde tidigare otydliga gränser mellan kommunerna i området fastställas, vilket i sin tur möjliggjorde att de första kommunalvalen i regionerna kunde genomföras 1996.

En utvärdering 2005⁴² noterar att programmet klart bidragit till ökad kapacitet hos de regionala institutionerna och kommunerna, men att resultaten i fråga om stärkt autonomi varit mer begränsade. 2007⁴³ noteras i Sidas landrapport att programmet har skapat en innovativ modell för stöd till lokala institutioner genom en kombination av praktisk tillämpning och lärande, samt att programmet bl a bidragit till att anpassa hälsoservicen i regionerna till lokala kulturella förutsättningar.

⁴¹ Evaluacion de la Tercera Fase de Prodel (2009)

⁴² Evaluacion del Programa RAAN-Asdi-RAAS (2005)

⁴³ Sida Country Report Nicaragua 2007

Lokalt rättsväsende - domarhus och rättshjälp

1993-2008 (150 MSEK)

Som en del det ökade svenska stödet till demokrati och mänskliga rättigheter i början 1990-talet stödde Sverige byggandet av hus för lokala domstolar i landsbygdskommuner. Målet var att öka effektiviteten och tillgängligheten till rättsväsendet. Stödet gavs i samarbete med UNDP. Totalt byggdes 120 hus (en kombination av kontor och bostad) med ett bidrag från Sverige på 50 MSEK. En utvärdering 1999⁴⁴ bedömde att projektet klart bidragit till förbättrad tillgång till rättsväsendet på lokal nivå och ett ökat oberoende för domstolarna. Domstolsbyggnaderna hade underlättat för lokalbefolkningen att ta upp fall i domstolarna och lett till ökad prestige för de lokala domarna. Den säkerhet och bostadsstandard som husen erbjöd hade dessutom underlättat rekryteringen till domartjänster på landsbygden, inte minst bland kvinnliga domare

Under slutet av 1990-talet gav Sverige stöd via de amerikanska staternas samarbetsorganisation (OAS) till åtgärder för försoning och utveckling i områden som drabbats av inbördeskriget tio år tidigare och som emellanåt fortfarande visade tecken på våld och konflikter. Stödet riktades till lokala fredskommittéer för lösning av konflikter och förebyggande av våld. En av aktiviteterna gällde ökad rättshjälp, vilket senare utvecklades till ett särskilt program för lokala juridiska rådgivare i samarbete mellan OAS och Högsta Domstolen⁴⁵. Programmet skapade ett nätverk av lokala ledare som samarbetade med de lokala domarna. De lokala ledarna arbetar på frivillig basis med att lösa konflikter, medla, förebygga våldsdåd och ge enklare juridisk rådgivning. Sverige har stött detta program (inklusive med yngre svenskar som rådgivare) med ca 100 MSEK (1997-2008). Uppföljning av programmet 2006⁴⁶ och 2008⁴⁷ noterar mycket goda resultat med ett stort antal hanterade fall och genomförda medlingar. En fjärdedel av de lokala ledarna som engagerade sig i programmet var kvinnor.

Man kan i detta sammanhang notera att Sverige även givit visst stöd till centrala institutioner med anknytning till rättsväsendet, såsom Riksrevisionen och Ombudsmannen för mänskliga rättigheter, men att dessa stöd avbrutits på grund av den starka politiseringen av respektive verksamhet⁴⁸. Ett stöd till en central institution inom rättsväsendet som däremot gett gott resultat är stödet till polisen. (se nedan)

Polisen

1998 – 2008 (150 MSEK)

I det växande stödet till demokrati och mänskliga rättigheter under 1990-talet samarbetade Sverige med bl a UNDP för identifiera och genomföra olika projekt (se ovan). Ett sådant samarbete gällde utbildning av poliser i mänskliga rättigheter inför de allmänna valen 1996. Detta ledde i sin tur vidare till ett institutionellt stöd till Polisakademin 1998-2001 för utbildning av lärare och långsiktig planering av polisens arbete. Fr o m 2002 utvidgades stödet till att omfatta polisens organisation, vidareutbildning och arbete på kommunal nivå

⁴⁴ Sida Evaluation 99/9 – Access to Justice in Rural Nicaragua (1999)

⁴⁵ Sida Assessment Memo Rural Judicial Facilitators Program 2002

⁴⁶ Evaluación de Medio Término del Programa Facilitadores Judiciales 2006

⁴⁷ Sida Country Report Nicaragua 2008

⁴⁸ Sidas Halvårsrapport Nicaragua april-oktober 2000; Sida Country Report Nicaragua 2007

(närpolis). Ett syfte med programmet har varit att öka säkerheten för fattiga och utsatta människor. Rikspolisstyrelsen och Polishögskolan har varit svenska motparter .

En utvärdering 2006⁴⁹ konstaterade att programmet visade goda resultat bl a i form av långsiktiga planer, lednings- och kontrollfunktioner samt ökad medvetenhet bland poliser om mänskliga rättigheter i allmänhet, och om hantering av våld i familjen i synnerhet. En del av stödet har rört upprättande av ett 30-tal särskilda polisstationer där kvinnor kan anmäla att de blivit utsatta för våld. I samband med detta har polisen etablerat samarbete med lokala enskilda organisationer (liknande kvinnojourer). En följd av detta arbete är att straffet höjts för våld mot kvinnor. Man kan också notera att Nicaragua har en högre andel kvinnliga poliser (27%) än t ex Sverige och att den nuvarande rikspolischefen (2009) är en kvinna.

Ett skäl till det positiva utfallet av stödet anses vara att den nicaraguanska polisen är en stark institution med tydligt ägarskap och är förhållandevis frikopplad från den aktuella partipolitiken, ett annat att det svenska stödet integrerats väl i polisens eget reformarbete.

Forskningsstöd

1981 – 2008 (600 MSEK)

Forskningssamarbetet med Nicaragua inleddes redan 1981 av SAREC, som då var en egen myndighet. Det utvidgades successivt till områden med anknytning till biståndet genom Sida. Forskningssamarbetet administrerades av SAREC fram till 1995, då verksamheten integrerades i Sida. Då samarbetet med Nicaragua inleddes, fanns överhuvudtaget ingen forskningskompetens eller forskarutbildning i landet. Under de första åren var stödet individinriktat och gick ut på att ge nicaraguaner masterutbildning i Sverige. Därefter infördes den s.k. sandwich-modellen vilket innebar att universitetsutbildade nicaraguaner kombinerade forskarutbildning vid svenska universitet med forskning i Nicaragua under svensk handledning. Syftet var att utveckla kapacitet vid de nicaraguanska universiteten så att dessa på sikt skall kunna bedriva forskarutbildning på doktorandnivå.

Efterhand kom SAREC och dess samarbetsparter fram till att enbart stöd till forskarutbildning på individuell nivå inte skulle kunna skapa en hållbar, institutionell forskningskompetens. Under 1990-talet breddades stödet och inriktades på utveckling av institutionell kapacitet, nationella och lokala system och strukturer. Sverige har sedan stött uppbyggnaden av administration för forskarutbildning, infrastruktur (IT-plattformar, laboratorier), öppna system för elektroniska tidskrifter m.m. Syftet har varit att utveckla nationella kunskapssystem, skapa inhemsk analytisk kapacitet och generera kunskap av internationell standard byggd på vetenskaplig grund. En grundläggande tanke är att välutbildade forskare ska kunna dra nytta av global kunskapsproduktion och bidra till att utveckla nationella angreppssätt och metoder för att åstadkomma fattigdomsminskning och hållbar utveckling.

Sidas samarbetsparter har varit fyra allmänna universitet och två forskningsrelaterade organ: Universitetet UNAN-León (infektionssjukdomar, barna- och mödradödlighet, arbetsmiljö); universitetet UNAN-Managua (geologi, miljöfrågor, hållbar utveckling); tekniska universitetet UNI (teknologi för jordbrukssektorn); jordbruksuniversitetet UNA (basgrödor, växtskydd, boskapsskötsel, skog); Nationella Universitetsrådet CNU (utveckling av forskningspolitik, reformer av forskarutbildning m.m.), samt Rådet för Samordning av

⁴⁹ Sida Evaluation 06/01 - Apoyo Sueco a la Policía Nacional de Nicaragua, 2002–2005 (2006)

Vetenskap, Teknologi och Innovation CONICYT (organ för samarbete mellan offentliga institutioner, privata företag och universitet).

De nationella universiteten i Nicaragua har ett visst oberoende i förhållande till staten genom att de enligt lag har rätt till 6 % av statsbudgeten. Kontakterna mellan forskarna vid universiteten och samhället har efterhand stärkts. Forskare har överlag valt forskningsområden som är viktiga för landets utveckling och som legat i linje med regeringens prioriteringar. Forskare har vid åtskilliga tillfällen inbjudits att som experter delta i nationella arbetsgrupper eller kommissioner, till exempel för att utarbeta förslag till lagstiftning inom specifika områden. De är även eftersökta som rådgivare och konsulter i olika sammanhang, inte endast i Nicaragua utan också på regional nivå.

Som exempel på forskningsprojekt som gett väsentliga bidrag till samhällsnyttan kan nämnas det system för uppföljning av hälsotillståndet hos befolkningen i León (Demographic and Health Surveillance System) som UNAN i León utvecklat i samarbete med Universitetet i Umeå, utvecklandet av vaccin mot rotavirus (diarréstillstånd hos små barn), identifiering av effekter av exponering av växtgifter. Ett annat exempel är den avgörande roll som forskarna vid det tekniska universitetet UNI haft för IT-utvecklingen i Nicaragua.⁵⁰

En oberoende utvärdering av det samlade svenska biståndet till Nicaragua 1979-1993⁵¹ bedömde att forskningssamarbetet varit rimligt effektivt men måhända splittrat på alltför många områden. Utvärderingar av specifika samarbetsområden 1994⁵² noterade att forskningskapaciteten ökat signifikant inom områdena hälsovård, geoteknik och kemi, även om forskningen fortfarande bedöms som relativt outvecklad. En oberoende utvärdering av forskningssamarbetet 2006⁵³ noterar en påtaglig och avsevärd kvalitetshöjning i flertalet program och att de fyra universitet som deltar i samarbetet nu har ett antal forskarutbildade som kan handleda nya doktorander. Universitetet har fått en kompetens som öppnat möjligheter för forskningssamarbete och finansiering från andra källor än Sida.

Forskningssamarbetet har gett resultat i flera olika avseenden. T o m 2008 hade sammanlagt 34 nicaraguaner avlagt doktorexamen (PhD) och 21 licentiatexamen inom ramen för samarbetet.⁵⁴ Av dessa arbetar flertalet kvar vid universiteten, medan ett fåtal återfinns inom den offentliga förvaltningen eller i privata sektorn. Det finns inga tecken på att forskare söker sig till andra länder. 130 artiklar hade publicerats i vetenskapliga tidskrifter och omkring 200 forskningsprojekt vid universiteten har tilldelats forskningsbidrag genom Sida genom en öppen och transparent process. De fyra i samarbetet deltagande universiteten har nu kapacitet att bedriva lokal utbildning på masternivå (MSc).⁵⁵

Förbättrad forskningsadministration vid universiteten har lett till ökad effektivitet.⁵⁶ Vicerektorer för forskning har tillsatts, forskningsråd bildats och forskningspolitik börjat utvecklas. Vid UNAN i León har tre forskningscentra bildats utifrån de forskargrupper som Sverige stött sedan 1980-talet. Genom Sidas stöd till IT-utvecklingen vid universiteten har forskare och studenter fått väsentligt bättre tillgång till vetenskapliga publikationer och

⁵⁰ Sida/SAREC Memo: Resultados – Investigación/sociedad (2009)

⁵¹ Now's the time - Evaluation of Swedish Development Cooperation with Nicaragua 1979 – 1993 (1994).

⁵² Resultatredovisning Nicaragua 1993/94 – 1995/96 (1996)

⁵³ Sida Evaluation 06/17 – Bilateral Research Cooperation – Lessons learned resp. Country Report Nicaragua (2006)

⁵⁴ Tracer study Sida/SAREC (2008),

⁵⁵ Sida Assessment Memo: Phasing out bilateral research cooperation with Nicaragua 2008-2011 (2008)

⁵⁶ Ibid.

internationella nätverk. Enligt en extern utvärdering⁵⁷ hade målen för Sidas stöd till ICT-utveckling vid de fyra universiteten i det stora hela uppnåtts, då projektet avslutades 2007. Sida har också bidragit till förbättrad laboratorieutrustning vid de fyra universiteten

Stöd till jämställdhet

1986 – 2008

I mitten av 1980-talet började Sverige stödja specifika insatser för att främja jämställdhet mellan män och kvinnor. Detta stöd sker dels som kompletterande insatser i anslutning till större programmen inom skogsbruk, gruvarbete och energiförsörjning i syfte att göra jämställdhet till en integrerad aspekt i genomförandet av respektive program. Ett direkt stöd gavs även till nationella och enskilda organisationer som arbetar med jämställdhet. 1988 fick biståndskontoret vid ambassaden i Managua en särskild handläggare för stödet till jämställdhet. Under perioden 2000-2006 förmedlades Sida direktstöd till lokala enskilda organisationers arbete med jämställdhet genom ett särskilt program administrerat av Forum Syd.

Inför landstrategin 1998-2002 gjordes en analys av ett 40-tal projekt som Sverige stödde i Nicaragua. En slutsats av analysen var att möjligheten att integrera jämställdhetsaspekter var beroende av om Sida haft tid och kunnat påverka planering och uppföljning. I allmänhet hade Sida inte lyckats särskilt bra med denna integrering. Stödet till hälsovården (PROSILAIS) och lokala utveckling (PRODEL) nämns dock som relativt framgångsrika, då jämställdhet redan från början funnits med vid programmets planering. Ökad jämställdhet när det gäller möjligheter till ekonomisk och social utveckling, såväl som politiskt inflytande, blev också ett av tre huvudmål för biståndssamarbetet under perioden 1998-2002. Nicaragua blev ett av fem länder i det svenska utvecklingssamarbetet där stöd till jämställdhet skulle få särskild uppmärksamhet.

En utvärdering av hur denna strävan lyckats gjordes 2002⁵⁸. Studien bedömer Sidas arbete med att nå jämställdhetsmålen i landstrategin utifrån tre nivåer – dialog på regeringsnivå, integrering i samarbetsprojekt och stöd till civila samhället. Utvärderingen konstaterade att dialogen på regeringsnivå hindrats av stora skillnader i viktiga policyfrågor. På projektnivå berodde resultaten i stor utsträckning på intresse och erfarenheter hos Sidas handläggare respektive hos motparten i Nicaragua. Av de fyra projekt som särskilt studerades i utvärderingen, bedömdes stödet till Polisen kommit längst när det gällde integrering av jämställdhetsaspekter. I fråga om stödet till civila samhället konstateras att detta inte ha ökat som följd av svårigheterna med stödet på regeringsnivå.

Stöd till civila samhället

1979 – 2008 (ca 400 MSEK)

Svenska enskilda organisationer spelade tidigt en viktig roll i stödet till Nicaragua. Redan före den sandinistiska revolutionen gav Sida stöd genom enskilda organisationer till nicaraguanska flyktingar i Costa Rica och Honduras och till utsatta grupper inne i Nicaragua. Under 1980-talet var Lutherhjälpen, Röda Korset, Arbetarrörelsens Internationella Centrum,

⁵⁷ Evaluation ICT Services (2007).

⁵⁸ Sida Evaluation 02/01:2 – Sida's support for Gender Equality in Partner Countries, Nicaragua (2002)

Utbildning för biståndsverksamhet (UBV), Frikyrkan Hjälp och flera andra svenska organisationer verksamma i Nicaragua i nära samarbete med lokala organisationer som en del av solidaritetsrörelsen. I verksamheten ingick i många fall svenska volontärer. Svenska brigader för kaffeplockning, husbyggnad mm organiseras även under 1980-talet.

Stödet till det nicaraguanska civilsamhället har under hela 30-årsperioden utgjort en hörnpelare i det svenska utvecklingsarbetet. Under 1990-talet minskade visserligen engagemanget från svenska enskilda organisationer något (bl a färre volontärer), men samtidigt började Sida ge stöd direkt till lokala organisationer (utan förmedling via svenska organisationer) för att stärka det civila samhällets roll i freds- och demokratiseringsprocessen efter inbördeskriget. Stödet inriktades på att stärka medvetande och öka kunskap om frågor som rör demokrati, mänskliga rättigheter, fred och försoning. Särskilda insatser gällde kvinnor och barns rättigheter samt medborgarutbildning inför val till nationalförsamling, kommuner och regionala församlingar. Samtidigt fortsatte flera svenska enskilda organisationer att ge stöd till motparter i Nicaragua.

Under 2000-talet överförde Sida hanteringen av direktstödet till lokala enskilda organisationer i fråga om jämställdhet till svenska Forum Syd (se ovan), som 2005 även utsågs att administrera bidrag från flera givare till en gemensam fond för jämställdhet och reproduktiv hälsa. Sverige bidrog till liknande gemensam fond för enskilda organisationers arbete med demokrati och mänskliga rättigheter administrerad av brittiska Oxfam. Dessa fonder är exempel på hur olika biståndsgivare i allt högre samarbetar och ”poolar” sina resurser för att uppnå skalfördelar och ökad effektivitet, helt i Parisagendans anda.

Stödet till svenska enskilda organisationers verksamhet i Nicaragua kom att koncentreras till större organisationer såsom Forum Syd, Diakonia, Rädda Barnen, SCC/Utan Gränser, UBV och Olof Palmes Internationella Center. Utvärderingar av Forum Syds⁵⁹ och Diakonias⁶⁰ stöd till Nicaragua under 2000-talet visar på positiva resultat när det gäller ökad medvetenhet om demokratifrågor och även möjligheter att påverka lokala myndigheter. Man kan även notera att direktstödet till lokala organisationer för jämställdhet på slutet av 1990-talet bidragit till införandet av en lag mot våld i hemmet och en särskild lag rörande ungdomars rättigheter, och på 2000-talet av en jämställdhetslag.

Samtidigt visar en studie av tio svenska organisationers stöd till verksamheter i Centralamerika⁶¹ att det många gånger är svårt att definiera tydliga mål och indikatorer för projekt i samarbete med lokala enskilda organisationer. Det beror dels på att det ofta är en hel kedja av aktörer inblandade i samarbetet – en svensk organisation, en motpart på nationell nivå i landet, lokala organisationer eller myndigheter och slutligen målgruppen för projektet, dels på att de olika parternas uppfattning och tolkning av begrepp som mål, förväntade resultat o s v skiftar, vilket gör det svårt att definiera gemensamma mål och indikatorer.

⁵⁹ External Analysis of Forum Syd's Country Programs in Central America, Sida Evaluation (2008)

⁶⁰ Swedish Democracy Promotion through NGOs in Bolivia, Guatemala, Nicaragua and Peru; Outcome-Oriented Evaluation of Diakonia's Latin America Programme, Sida Evaluation (2008)

⁶¹ Summary of ten Swedish Organisations' assessments of results in supported programs and projects in Central America and the Caribbean (2006)

INTERVJUER MED SVENSKA OCH NICARAGUANSKA NYCKELPERSONER

Följande avsnitt är en sammanfattning av vad ett antal svenskar och nicaraguaner med god överblick över samarbetet mellan Sverige och Nicaragua och som under lång tid varit verksamma med olika delar av detta samarbete, anser om resultat, respektive det sätt som samarbetet genomförts på. De intervjuades under vintern/våren 2009 som inledning till arbetet med Exitprojektet.

De samarbetsområden som anses ha gett de bästa och mest hållbara resultaten är hälsosektorn, polisen, mikrokrediter för bostadsförbättringar (PRODEL), kommunala infrastrukturprojekt med folkligt deltagande (PRODEL, PROCARIBE), och småskaligt jordbruk (FondeAgro). Stöd till lokala försoningsprocesser och lokalt rättsväsende bedöms också ha gett goda resultat, men frågetecken finns hur varaktiga dessa resultat är. Detta gäller i synnerhet rättsväsendet, som är starkt politiserat. Stöden ovan inleddes i de flesta fall under 1990-talet (se ovan) och har även fortsatt under 2000-talet, om än i vissa fall i nya former. Man kan också notera att både stödet till lokal utveckling och till basal hälsovård har influerat liknande satsningar i andra länder i Centralamerika.

De insatser som gjordes inom produktiva sektorer under 1980-talet (skogsbruk, gruvor och energi), och som delvis fortsatte en bit in på 1990-talet, bedöms av de intervjuade ha gett relativt lite varaktiga resultat. Ett undantag är rehabiliteringen av kraftverket Planta Nicaragua, som var viktigt för att upprätthålla elförsörjningen i landet under slutet av 1980-talet. Det kanske viktigaste med stödet under den senare delen av 1980-talet var att bidra till kortsiktig överlevnad under en kritisk period. Därför kom mer genomgripande och långsiktig planering och uppföljning av det svenska stödet att skjutas på framtiden.

När det gäller stödet till det civila samhället är de intervjuade eniga om att det varit av stor betydelse, både för de organisationer som fått stöd och för de befolkningsgrupper som organisationernas verksamhet omfattar. Däremot bedöms resultaten mindre positiva när det gäller dialog och samarbete mellan staten och de enskilda organisationerna.

De största hindren för utvecklingsarbetet har utgjorts av politisering av en rad olika samhällsfunktioner, korruption och problem för det civila samhället att göra sin röst hörd och påverka utvecklingen. Konflikter mellan kongressen och regeringen och turbulensen i den politiska utvecklingen har försvårat eller till och med lamslagit arbetet vid flera tillfällen. Ett annat återkommande problem är den bristande kontinuiteten bland tjänstemän på centrala myndigheter och institutioner. Liksom i många andra latinamerikanska länder byts tjänstemän ut även på lägre nivåer när regeringsmakten skiftar efter ett val.

Denna faktor har, tillsammans med skiftningarna i politisk vilja och möjlighet, utgjort en begränsning för biståndet till centrala myndigheter. På lokal och kommunal nivå har det varit större kontinuitet och mindre hindrande politisk påverkan. Detta faktum återspeglas också i att de samarbeten som anses ha gett bäst resultat främst är de som genomförts på lokal nivå (lokal utveckling, stöd till småbönder, mm). Det lokala samarbetet innehåller oftast ett stort mått av aktivt folkligt deltagande, vilket gör att dessa insatser också kan stärka den lokala demokratin (i praktisk tillämpning).

När det gäller det sätt på vilket biståndssamarbetet genomförts, framhåller de intervjuade i både Nicaragua och Sverige att svenskar i allmänhet varit öppna för att lyssna på nicaraguanska samarbetspartners, sätta sig in deras behov och förutsättningar, samt visat tillit

till deras förmåga. Det svenska biståndet har inte kommit med färdiga lösningar, utan varit flexibelt och kunnat anpassas när förutsättningarna skiftat. Man anser även att det omfattande svenska stödet till det civila samhället har gett ett viktigt bidrag till att stärka demokratiska processer och det civila samhällets organisationer. Sverige anses vidare ha varit ett av de mest aktiva och pådrivande länderna i fråga om den på senare år så viktiga givarsamordningen (Parisagendan). Sverige har i detta sammanhang agerat för att ge Nicaragua en central roll i denna samordning.

Sammantaget anser de intervjuade att det svenska utvecklingssamarbetet och kontakterna med nicaraguanska motparter kännetecknats av lyhördhet, trovärdighet och respekt. Sverige har stått för ett långsiktigt engagemang kombinerat med en tydlig betoning av och stöd till demokratiska processer, respekt för mänskliga rättigheter och lokalt, aktivt folkligt deltagande. Några av de lärdomar av samarbetet med Nicaragua som framhålls av de intervjuade är följande:

- Kombinationen bilateralt bistånd från regering till regering, politiskt och diplomatiskt agerande och stöd till det civila samhället ger resultat. De olika komponenterna förstärker och kompletterar varandra.
- Det tar lång tid att lösa post-konfliktsituationer och uppnå fredlig samexistens och det kräver mycket tålamod. Knutarna måste lösas upp i en inhemsk process. Det som utländska givare kan göra är begränsat och biståndsgivaren är beroende av den inhemska politiken.
- Det är svårt att agera som stor biståndsgivare i ett starkt biståndsberoende land i lägen där man inte kan eller vill stödja regeringen eller lokala institutioner. Det blir svårt att följa Parisagendan som betonar nationellt ägarskap i en sådan situation,
- Synen på staten roll i förhållande till medborgarna kan också skilja sig åt och påverka samarbetet. I Latinamerika misstror medborgarna ofta staten, medan vi i Sverige i allmänhet vill se ”den goda staten” vars uppgift är att tjäna medborgarna.
- Samarbete på lokal nivå är mindre sårbart än på central nivå. Aktivt lokalt deltagande ökar möjligheterna för stabilitet och hållbara resultat.
- För att nå resultat som är hållbara måste samarbetet vara långsiktigt och uthålligt. Det visar bl a stödet till hälsosektorn, lokal utveckling och forskning.
- Det är viktigt att arbeta med ett systemtänkande, inte begränsa sig till isolerade komponenter. Att se och ta vara på den kompetens som finns och vidareutveckla den ger hållbara resultat.
- Det är viktigt att bygga upp ett gemensamt förtroende med motparter i biståndet och successivt utveckla samarbetet baserat på detta. Tack vare ett sådant förtroendekapital har Sverige kunnat kritisera och vara obekvämt i samarbetet. Att Sverige var bland de första att stödja Nicaragua och sedan fortsatt med detta under olika politiska skiften har stärkt förtroendet.

RESULTAT OCH LÄRDOMAR AV SAMARBETET MED NICARAGUA

Sett över hela perioden på 30 år, är det tydligt att de samarbetsområden (program) som har gett bäst resultat är de som varit inriktade på lokal utveckling, vilka också haft tydliga inslag av aktivt folkligt deltagande och starkt lokalt ägarskap. Detta gäller också en stor del av stödet till det civila samhället, som varit en viktig del av samarbetet under hela 30-årsperioden.

Ett tydligt exempel på lokalt ägarskap är PRODEL som stärkt kommunernas förmåga att planera och genomföra lokal projekt för bättre bostadsmiljö i fattiga områden. Detta inkluderar ett aktivt deltagande av, och påverkan från den lokala befolkningen, vilket i sin tur kan bidra till att stärka den lokala demokratin. Andra tydliga exempel på lokala ägarskap inom verksamheter som Sverige stött är organiserande och gemensam marknadsföring av småbönder inom FondeAgro och den lokala rättshjälp som utvecklats i fattiga landsbygdsområden.

Det samarbete som gällt centrala statliga funktioner har i de flesta fall i mindre utsträckning lett till påtagliga och varaktiga resultat. Det finns dock några områden där goda resultat nåtts även genom stöd till centrala funktioner. Det gäller framför allt hälsovården, polisen och forskningssamarbetet. Man kan dock konstatera att den verksamhet som Sverige stött i dessa fall ofta haft lokal anknytning (distriktshälsovård, närpolis och universitet med visst oberoende). En orsak till svårigheterna att nå resultat med stöd till centrala funktioner är den starka politiseringen av dessa funktioner och den stora omsättningen av personal i samband med regeringsskiftet som nämnts ovan.

En jämförelse av förutsättningar för och inriktning av samarbetet över tiden visar att det politiska engagemanget var ett dominerande inslag under 1980-talet och kanske då även var av större betydelse än valet av samarbetsområden, mot bakgrund av revolutionen 1979, USAs politik och inbördeskriget i slutet av denna period. Biståndet under denna period kan också ses som ett allmänt finansiellt stöd och en politisk solidaritetshandling under en svår period. Från och med 1990-talet dominerar stöd till framför allt demokratisk utveckling i olika former, men även program för ekonomisk stabilisering och utveckling är viktiga. I och med de ökande inslagen av populism, korruption och politisering under senare delen av 1990-talet och 2000-talet får samarbetet en allt tydligare inriktning på lokalt förankrade verksamheter.

Man kan även konstatera att det svenska politiska engagemanget för Nicaragua under 1980-talet spelade en stor roll när möjligheter till samarbete med många andra länder och multilaterala organisationer inte fanns. Sverige utnyttjade aktivt denna roll för att ge stöd till ekonomisk rådgivning och som värd för en givarkonferens. Men även under 1990-talet och 2000-talet har Sverige varit en viktig aktör för internationellt samarbete med Nicaragua. Detta har gällt medverkan i s k stödgrupper som representerat biståndsgivarna i kontakter med Nicaraguas regering, arrangerandet av den internationella givarkonferensen efter orkanen Mitch och som ledande aktör inom samordning av biståndssamarbetet och införandet av sektorprogram med stöd från flera givare.

Biståndssamarbetet med Nicaragua innehåller också flera exempel på att Sverige tagit initiativ till utveckling av nya modeller eller områden för stöd när möjligheter för detta getts. Dessa nya modeller har sedan fått spridning inom Nicaragua och även till andra länder. Ett tydligt exempel på detta är PRODEL, som startades som en del av satsningen på att stödja lokal utveckling och försoning i början av 1990-talet. Programmet inledde utvecklingen av en ny form av mikrokrediter till bostadsförbättringar samtidigt som det introducerade metoder för

lokal planering med aktivt folkligt deltagande. Liknande program för mikrokrediter till bostadsbyggande har senare startats i El Salvador, Guatemala och Sydafrika. Metoderna för planering av lokala projekt har använts i flera andra program i Nicaragua och även i Guatemala.

Stödet till småbönder genom FondeAgro är ett annat exempel på möjligheter till nytänkande och testning av nya metoder i samarbetet på jordbruksområdet, vilket blev möjligt efter orkanen Mitch. Detta stöd började med ett program för akut hjälp efter orkanen och utvecklades sedan till ett långsiktigt program för att stärka småböndernas egen organisering, förhandlingsposition och marknadsföring. De goda resultaten av detta stöd sprids nu till andra länder.

Ett tredje exempel på utnyttjande av möjligheter till nytänkande är stödet till polisen i Nicaragua, vilket var ett nytt område för svenskt biståndssamarbete när det startade 1996. Den specifika möjligheten i detta fall var att polisen i Nicaragua var en relativt modern organisation (etablerad efter revolutionen 1979) utan kopplingar till tidigare polisorganisation under Somozas diktatur. När den professionella och demokratiska rollen för polisen bekräftades efter regeringsskiftet 1990 öppnades möjligheten för stöd till polisen som en del av förstärkningen av rättsstaten och säkerheten för medborgarna i det nicaraguanska samhället. Sverige har senare också gett stöd till polisen i andra länder, bl a på Balkan.

REFLEKTIONER OCH SLUTSATSER OM SAMARBETET MED NICARAGUA

Utvecklingssamarbetet med Nicaragua speglar i stor utsträckning de värderingar, principer och paradigmskiftet som generellt karaktäriserat svenskt biståndstänkande under de tre senaste årtiondena. Efter det inledande relativt kortsiktiga stödet till återuppbyggnad efter sandinisternas maktövertagande 1979, sätts ekonomisk utveckling i fokus och det svenska samarbetet inriktas på långsiktigt stöd till produktiva näringar – skog, gruvnäring, energi i linje med de överväganden inom det svenska biståndet som var vanliga under början av 1980-talet.

Under 1990-talet sker en omsvängning mot fattigdomsbekämpning och sociala sektorer. Efterhand blir demokratisk samhällsstyrning ett huvudområde och jämställdhet och kvinnors och barns rättigheter prioriterade frågor i det svenska biståndet i allmänhet, liksom i Nicaragua, där förutsättningarna för samarbetet förändras i och med regeringsskiftet 1990. Under 2000-talet förskjuts tyngdpunkten av stödet till Nicaragua ytterligare mot demokratisk samhällsstyrning (polis, rättsväsende, mm), sociala sektorer (hälsovård) och fattigdomsbekämpning (landsbygdsutveckling, lokal utveckling) samtidigt som fattigdomsbekämpning genom riksdagens beslut om Politik för Global Utveckling (PGU) 2003 blir det överordnade målet för svenskt bistånd.

Perspektivet konflikt – postkonflikt – transition – långsiktig utveckling, som är aktuellt i dagens biståndsdiskussion, speglas också i samarbetet med Nicaragua. Det svenska samarbetet började i ett läge av en nyss avslutad konflikt och fortsatte under hela 1980-talet med en blandning av konflikt och postkonflikt där den planerade långsiktiga inriktningen av samarbetet inte sällan fick ge vika för mer kortsiktiga behov. Fr o m 1990-talet präglas samarbetet av postkonflikt och efter hand långsiktig utveckling med inriktning på försoning och social och ekonomisk utveckling för befolkning i de mest utsatta delarna av landet tillsammans med demokratisk samhällsstyrning på central och lokal nivå.

Det bör framhållas att under hela 30-årsperioden har Sveriges stöd till det civila samhället i Nicaragua varit starkt. Samarbetet har i stor utsträckning skett genom svenska enskilda organisationer, men sedan mitten av 1990-talet också genom direktstöd till nicaraguanska organisationer utan förmedling via svenska organisationer. Ett annat område som fått omfattande stöd under hela perioden är forskningssamarbetet, inom vilket Sverige varit föregångare i flera fattiga länder som i likhet med Nicaragua saknat forskningskapacitet.

Vid sidan av dessa mer generella tendenser i biståndet, uppvisar samarbetet med Nicaragua vissa särdrag. Då landets makroekonomiska läge var synnerligen kritiskt under långa perioder, utgjorde importstöd, betalningsbalansstöd och skuldavskrivningar volymmässigt en stor del av det svenska biståndet. I synnerhet gäller detta perioden 1984-1997. Nicaraguas utsatthet i fråga om naturkatastrofer – jordbävningar, orkaner, översvämningar och vulkanutbrott – har också föranlett katastrofbistånd vid upprepade tillfällen.

Under 1980-talet då inbördeskrig och konflikter dominerade den politiska scenen i hela Centralamerika och ledde till spända relationer mellan länderna sökte Sverige såväl genom sitt politiska agerande, som genom bistånd främja fred, försoning och samarbete mellan länderna i regionen, i synnerhet Guatemala, El Salvador, Honduras och Nicaragua. Biståndssamarbetet var då på flera områden av regional karaktär med ett uttryckligt syfte att skapa kontaktytor och främja samarbetet mellan politiker och professionella från olika länder. Sverige gav stöd till regionala program för vatten och sanitet, hälsovård, miljö, katastrofberedskap och Kooperation. På 1990-talet när fred uppnått och relationerna mellan länderna normaliserats, övergick dessa program i flera fall till att bli nationella (vatten och sanitet, hälsovård). Stöd till regionala institutioner, inte minst på miljöområdet, har dock fortsatt under lång tid.⁶²

Något som varit särskilt påtagligt beträffande det svenska samarbetet med Nicaragua är det starka politiska engagemanget, såväl på officiell nivå som bland organisationer och personer som på svensk sida varit engagerade i biståndet. Detta gäller i synnerhet under hela 1980-talet, då solidariteten med Nicaragua var synnerligen stark i Sverige. De officiella diplomatiska kontakterna utvecklades successivt. 1981 placerade Sverige en chargé d'affaires i Managua (underställd ambassadören i Guatemala). 1984 inrättade SIDA ett biståndskontor och samma år utsåg regeringen Sveriges första ambassadör i Managua.

Under 1980-talet arbetade och bodde ett stort antal svenskar i Nicaragua, både som rådgivare och specialister inom stödet till produktiva sektorer och som volontärer för svenska enskilda organisationer. Den permanenta närvaron av rådgivare och specialister upphörde i stort sett kring 1990 och ersattes av kortare konsultinsatser och specialister, inte sällan från andra länder i Latinamerika och från svenska samarbetspartners (som t ex Rikspolisstyrelsen på 2000-talet). Även antalet volontärer minskade i viss mån. Med tyngdpunkt på 1980-talet, men även senare, har Nicaragua mottagit en strid ström av tillfälliga svenska besökare, bl. a. journalister, forskare, studenter och folkhögskoleelever. Detta har stärkt kunskapen om och engagemanget för Nicaragua i breda lager i Sverige.

När det gäller formerna har det bilaterala samarbetet med Nicaragua, liksom med andra samarbetsländer, i många fall gått från enskilda projekt till större program bestående av ett flertal komponenter, och därefter i något fall till ett allmänt stöd till hela sektorn

⁶² Regionalt stöd som berört Nicaragua ingår inte i de sammanfattningar och belopp för sektorer och program som redovisas i bilagorna till denna presentation.

(sektorprogramstöd). Detta har varit en successiv utveckling, som vanligen tagit många år, och som byggt på, och skapat långvariga och förtroendefulla relationer. Hälsosektorstödet är det främsta exemplet på en sådan utveckling i Nicaragua.

Samarbetet har efterhand kommit att alltmer inriktas på att bygga kapacitet och utveckla institutioner. Resultaten har i linje med detta i många sammanhang kommit att formuleras mer i kvalitativa än kvantitativa termer. En annan skillnad är att Sverige alltmer uttryckligt eftersträvat ett starkt nicaraguanskt, och ofta även lokalt förankrat ägarskap för programmen. Därmed har Sidas roll som rådgivare, mäklare och dialogpartner förstärkts.

Samarbetet med Nicaragua har under 2000-talet också följt internationella tendenser bland biståndsgivare mot koncentration till ett mindre antal sektorer, färre och större program, tonvikt på nationellt ägarskap och styrning och utökad samordning med andra biståndsgivare. Den internationella överenskommelsen om samordning av biståndet mellan givare och mottagare (den s k Parisagendan från 2005), har haft avgörande betydelse för samarbetet med Nicaragua, som för övrigt varit ett pilotland för denna agenda. Inte minst ifråga om budgetstödet etablerades en långtgående samordning mellan olika givare. Också i fråga om dialogen med Nicaraguas regering sker givarsamordning i form av regelbundna gemensamma möten mellan regeringens representanter och givarna (s k "round tables"). Detta gäller såväl för övergripande frågor, som för enskilda sektorer. Sverige har spelat en avgörande roll för att göra givarsamordningen och dialogen med regeringen relevant och effektiv.

När man år 2009 ska analysera en verksamhet som pågått under så lång tid som 30 år är det lätt att gå i fällan att bedöma resultaten utifrån dagens värderingar och principer. 2000-talets svenska samarbete med Nicaragua är i korthet inriktat på fattigdomsbekämpning genom effektivare och mer transparent demokratisk samhällsstyrning på central och lokal nivå och ökade möjligheter för fattiga att försörja sig och förbättra sin levnadsstandard. Verksamheten består ofta av breda program med många sinsemellan sammanhängande komponenter och är snarare process- än målinriktad. Fokus ligger i de flesta program på kapacitets-, organisations- och institutionsutveckling och resultaten mäts i stor utsträckning i kvalitativa termer. Nationellt ägarskap och hållbarhet är nyckelbegrepp.

Detta sätt att arbeta i Nicaragua och de mål som sattes upp skiljer sig radikalt från vad som gällde på 1980-talet. Då gällde det i första hand att åstadkomma ekonomisk utveckling på nationell nivå, att sätta produktionsapparaten i stånd för att kunna producera och exportera varor. I dessa termer mättes resultaten av biståndet. Svenska experter anlätades via konsultföretag för att bidra till planering och genomförande av verksamheten. Överföring av kunskap förutsattes ske genom att nicaraguaner arbetade tillsammans med de svenska experterna. Det visade sig så småningom, inte bara i Nicaragua, att denna metod inte var det bästa sättet att utveckla kunskaper och kompetens. En stor del av biståndet på 1980-talet utgjordes av nödhjälp, bl a riktad till den fattiga befolkningen på landsbygden för att denna skulle kunna överleva och stanna i sina byar. Varken detta eller stödet till produktiva sektorer ledde till långsiktig kapacitets- eller institutionsutveckling, vilket heller inte var det främsta målet med dessa insatser. Ändå var båda formerna av stöd relevant och motiverat utifrån de utgångspunkter som rådde vid den tiden.

Mot bakgrund av att huvudmålet för svenskt bistånd är fattigdomsbekämpning har det varit ett problem att Nicaragua länge saknade en fattigdomsstrategi och att regeringens politik när det gäller fattigdomsbekämpning varit mindre kraftfull och konsekvent än som varit önskvärt. Under senare år har också bristerna i fråga om demokratisk samhällsstyrning, minskad

transparens, försvagning av rättsstatens principer och ökad förekomst av korruption inneburit svårigheter och risker för samarbetet.

Ett återkommande problem i samarbetet med Nicaragua, liksom andra länder i regionen, är det utbyte av personal på all nivåer i ministerier och statliga myndigheter och även i lokala förvaltningar, som sker efter varje val i samband med byte av regering. De relationer som byggts upp med ledning och personal under flera år bryts och de som kanske utbildats genom det svenska samarbetet försvinner och ersätts av personer som inte har den bakgrund eller det tänkande som de tidigare befattningshavarna tillägnat sig.

* * *

När detta skrivs, år 2009, har utvecklingssamarbetet mellan Sverige och Nicaragua pågått i 30 år. År 2007 fattade Sveriges regering beslutet att koncentrera det svenska bilaterala biståndet till väsentligt färre länder i syfte att uppnå större effektivitet. I augusti 2007 blev det klart att Nicaragua var ett av de länder till vilka det svenska biståndet skulle upphöra 2011. Detta beslut mottogs med bestörtning och besvikelse av många såväl i Nicaragua som i Sverige. Besvikelsen tilltog när det blev klart att Sveriges ambassad i Managua också skulle stängas, något som skedde redan sommaren 2008. Därefter har Sveriges ambassadör i Guatemala varit ackrediterad i Managua. Ett biståndskontor med ett fåtal anställda handläggare inrättades 2008. Även detta kommer att upphöra under andra halvåret 2010.

I juni 2008 antog regeringen en strategi för utfasningen 2008 – 2011. I denna framhålls att det svenska samarbetet ska avslutas gradvis och på ett sådant sätt att redan uppnådda resultat blir bestående och den kapacitet som utvecklats vid institutioner och organisationer som Sverige stöder bibehålls. Det nämns också att Sverige kommer att fortsätta att vara en aktiv samarbetspartner till Nicaragua under hela utfasningsperioden. Det är i detta sammanhang viktigt att nämna att svenska enskilda organisationer kommer att kunna fortsätta att arbeta i Nicaragua med stöd av Sida inom ramen för anslaget till enskilda organisationer och att nicaraguaner även fortsättningsvis kommer att kunna söka till de internationella kurser (ITP) som Sida ger stöd till. Även humanitärt bistånd ska kunna utgå, om större katastrofer inträffar.

Vad betyder då avslutandet av Sveriges utvecklingssamarbete för Nicaragua och vad innebär det för förbindelserna och kontakterna mellan våra båda länder? Det är ännu för tidigt att besvara dessa frågor. Säkert är att det ensidiga beslutet från Sveriges regering att avsluta utvecklingssamarbetet och stänga ambassaden ledde till försämrade relationer på politisk nivå och djup besvikelse hos samarbetsparter i Nicaragua såväl inom den offentliga sektorn som inom det civila samhället. Även andra bilaterala biståndsgivare och multilaterala organisationer säger sig komma att sakna Sveriges röst och närvaro i landet. Genom ett långsiktigt engagemang och stöd under olika perioder och regeringar kombinerat med en tydlig betoning av demokratiska processer finns det både hos offentliga institutioner och i civilsamhället i Nicaragua ett unikt förtroende för Sverige. Men även i Sverige kommer samarbetet att lämna ett tomrum. Utbytet mellan Sverige och Nicaragua har varit ömsesidigt och har gagnat båda parter.

Det finns mycket som tyder på att förbindelser och kontakter mellan en hel del institutioner i de båda länderna kommer att bestå och att samarbete i någon form kommer att fortsätta även utan stöd av Sida. Det gäller inte minst forskningsarbetet där kontakter mellan institutioner och forskare genom åren har vuxit sig starka och där gemensamma intressen finns. Även inom andra områden har professionella och personliga relationer kommit att

uppstå mellan nicaraguaner och svenskar inom olika yrkeskategorier. Åtminstone några svenska enskilda organisationer avser att även fortsättningsvis stödja verksamhet i Nicaragua. Ett exempel på fortsatt engagemang utan stöd från Sida är Föreningen för biblioteksstöd till Centralamerika (FBCA) som, om än i mycket liten skala, avser fortsätter att stödja bibliotek och läsande i Nicaragua. Vidare har arbetet med Nicaragua gett Sverige en kader av yrkesverksamma svenskar som har gedigna kunskaper om landet, kulturen och språket, något som är en avsevärd tillgång i vår globaliserade värld. Slutligen förtjänar det att nämnas att det finns hundratals för att inte säga tusentals svenskar och nicaraguaner som har personliga och professionella erfarenheter av det andra landet och som knutit starka och varaktiga.

Bilaga 1 - Totala utbetalningar per år 1979 - 2008

<i>Budgetår/År</i>	<i>MSEK</i>
1979/80	25
1980/81	30
1981/82	40
1982/83	50
1983/84	75
1984/85	110
1985/86	150
1986/87	222
1987/88	241
1988/89	316
1989/90	389
1990/91	279
1991/92	446
1992/93	289
1993/94	250
1994/95	142
1995/1996 ⁶³	330
1997	167
1998	152
1999	275
2000	305
2001	235
2002	376
2003	291
2004	296
2005	302
2006	296
2007	223
2008	265
SUMMA	Ca 6 600

Beloppen ovan gäller totala utbetalningar till Nicaragua och således inte enbart landram/landallokering. Siffrorna för årliga utbetalningar 1979/80 – 83/84 motsvarar, i brist på information om de verkliga utbetalningarna, ramen för respektive år. För åren 1984/85 – 89/90 kommer siffrorna från en sammanställning från arkivmaterial från Biståndskontoret i Managua ”La Cooperación entre Nicaragau y Suecia” (1991). Denna sammanställning anger att utbetalningarna t o m 1983/84 var totalt 211 MSEK (220 MSEK i tabellen ovan). Övriga siffror kommer från Sidas ekonomiska system (PLUS), utom utbetalningen för 2008, som bygger på information från Sektionskontoret i Managua.

⁶³ Juli 1995 – Dec 1996 var en period på 18 mån då Sverige övergick från budgetår (juli – juni) till kalenderår när det gäller statens budget.

Bilaga 2 - Utbetalningar (%) per sektor

<i>Samarbetsområde i % av totala utbetalningar</i>	<i>1979-83</i>	<i>1984-89</i>	<i>1990-97</i>	<i>1997-01</i>	<i>2002-08</i>
Hälsovård, social service, lokal utveckling	30 %		5 %	25 %	15 %
Skogsbruk	20 %	10 %	10 %		
Gruvdrift	20 %	20 %			
Energiförsörjning		5 %	5 %		
Importstöd, betalningsbalansstöd, budgetstöd		30 %	45 %	10 %	15 %
Landsbygdsutveckling		5 %		10 %	20 %
Demokrati, försoning, mänskliga rättigheter			10 %	25 %	25 %
Forskningsstöd		5 %	5 %	5 %	10 %
Stöd till civila samhället	15 %	10 %	10 %	5 %	5 %
Katastrofbistånd	15 %	10 %		15 %	10 %
Övrigt		5 %	10 %	5 %	
Totala utbetalningar för perioden MSEK	220	1 430	1 740	1 130	2 050

Med hänsyn till svårigheten att sammanställa ett korrekt underlag för fördelning av utbetalningar på sektorer anges i tabellen ovan fördelningen i stort efter närmaste 5%-intervall. De totala utbetalningarna för respektive period är avrundade till närmaste 10 MSEK. Tabellen ger således en grov uppfattning om hur utbetalningarna fördelat sig under respektive period utan anspråk på exakthet.

För en jämförelse med bilaga 3 nedan gäller att "Social service - vatten och sanitet, inkl FISE" och "PRODEL - lån, bostadsförbättringar och lokal infrastruktur" ingår i sektorn "Hälsovård, social service, lokal utveckling" i bilaga 2 ovan. "PROCARIBE - regional och kommunal utveckling Atlantkusten", "Lokalt rättsväsende, försoning, domarhus och rättshjälp" och "Polisen" ingår i sektorn "Demokrati, försoning, mänskliga rättigheter".

Bilaga 3 - Stöd per större program/område

(tidsperioder, inkl gällande avtal; totala utbetalningar)

<i>Program</i>	<i>Period</i>	<i>MSEK</i>
Hälsovård	1979-1983	500
Skogsbruk	1980-1998	400
Gruvdrift	1982-1992	350
Energiförsörjning	1982-1999	250
Importstöd, betalningsbalansstöd, budgetstöd	1985-2006	1500
Landsbygdsutveckling	1985-1993	400
Kulturstöd	1987-2006	60
Social service - vatten och sanitet, inklusive FISE	1992-2010	200
PRODEL - lån, bostadsförbättringar och lokal infrastruktur	1994-2008	200
PROCARIBE - regional och kommunal utveckling Atlantkusten	1994-2008	100
Lokalt rättsväsende, försoning, domarhus och rättshjälp	1993-2008	150
Polisen	1998-2011	150
Forskningsstöd	1981-2011	600
Stöd till civila samhället	1979-2008	400

Bilaga 4 - Lista på dokument

- Regeringsskrivelse från Sida om Återuppbyggnadsbistånd till Nicaragua 1980/81 (1980)
- Sidas Anslagsframställning för 1983/84 (1982)
- Sidas Årsredovisning 1983/84 med Planer för 1984/85 (1984)
- Sidas Anslagsframställning för 1986/87(1985)
- Sidas Anslagsframställning för 1987/88 (1986)
- Sidas Anslagsframställning för 1990/91 (1989)
- Sida Resultatredovisning Nicaragua 1993/94 – 1995/96 (1996)
- Utvecklingssamarbete med Nicaragua 1996-1997, Utrikesdepartementet (1995)
- Landstrategi för utvecklingssamarbetet med Nicaragua 1998-2002, Utrikesdepartementet (1997)
- Country Program for Swedish support to Nicaragua 2003-2005/2007 (2003)
- Phase-out strategy for Swedish support to Nicaragua 2008-2011 (2008)

- Sidas Halvårsrapport Nicaragua april-september 1990
- Sidas Halvårsrapport Nicaragua oktober 1990 – mars 1991
- Sidas Halvårsrapport Nicaragua april – september 1995
- Sidas Halvårsrapport Nicaragua nov 1998 - april 1999
- Sidas Halvårsrapport Nicaragua maj 1999 - mars 2000
- Sidas Halvårsrapport Nicaragua april - oktober 2000
- Sidas Halvårsrapport Nicaragua november 2002- april 2003
- Sida Country Report Nicaragua 2005
- Sida Country Report Nicaragua 2006
- Sida Country Report Nicaragua 2007
- Sida Country Report Nicaragua 2008

- Sida Evaluation 99/9 – Access to Justice in Rural Nicaragua (1999)
- Sida Evaluation 99/17:4 - Programme Aid to Nicaragua (1999)
- Sida Evaluation 99/34 - PROSERBI Integrated basic services program in Nicaragua (1999)
- Sida Evaluation 00/33 - Swedish Energy Support to Nicaragua 1981-1999 (2000)
- Sida Evaluation 00/34 - When Development Projects Go Orphan. Lessons from 20 years of Swedish Forestry Support to Nicaragua (2000)
- Sida Evaluation 02/01:2 – Sida’s support for Gender Equality in Partner Countries, Nicaragua (2002)
- Sida Evaluation 06/01 - Apoyo Sueco a la Policía Nacional de Nicaragua, 2002–2005 (2006)
- Sida Evaluation 06/17 - Bilateral Research Cooperation – Lessons learned resp. Country Report Nicaragua (2006)

- Evaluation of SCC’s support to UNAG/ECODEPA (1989)
- The challenging of cooperative marketing – Las tiendas campesinas en la Nicaragua de los noventa (1993)
- Now’s the time - Evaluation of Swedish Development Cooperation with Nicaragua 1979 – 1993 (1994)
- Swedish Support to the Mining Sector in Nicaragua, Project Completion Report (1996)
- Sida Assessment Memo Rural Judicial Facilitators Program 2002

- Evaluacion del Programa RAAN-Asdi-RAAS (2005)
- Evaluación de Medio Término del Programa Facilitadores Judiciales 2006
- Evaluación de Medio Término de la Segunda Fase de FondeAgro (2006)
- Abriendo Puertas de Confianza, Reconstrucción y Análisis de la Experiencia de FondeAgro, CATIE (2008)
- Evaluación de Medio Término de ProRural (2008)
- Evaluación de Medio Término del Plan Quinquenal de Salud 2004 - 2009 (2008)
- Suecia - Treinta años de Cooperación con el Sector Salud en Nicaragua (2009)
- Evaluacion de la Tercera Fase de Prodel (2009)

- Evaluation ICT Services (2007).
- Tracer study Sida/SAREC (2008),
- Sida Assessment Memo: Phasing out bilateral research cooperation with Nicaragua 2008-2011 (2008)
- Sida/SAREC Memo: Resultados – Investigación/sociedad (2009)

- Summary of ten Swedish Organisations' assessments of results in supported programs and projects in Central America and the Caribbean (2006)
- External Analysis of Forum Syd's Country Programs in Central America, Sida Evaluation (2008)
- Swedish Democracy Promotion through NGOs in Bolivia, Guatemala, Nicaragua and Peru; Outcome-Oriented Evaluation of Diakonia's Latin America Programme, Sida Evaluation (2008)