



por Pierre Fröhling

MITCH Y DESPUÉS



Prólogo

Al azotar el desastre Mitch en América Central a finales de 1998, el número de víctimas y los enormes destrozos físicos ocuparon la primera plana en todo el mundo. Poco después tuve la oportunidad de visitar a Honduras y Nicaragua y ser testigo del alcance completo de la catástrofe. Deslizamientos de tierra, inundaciones, pueblos enterrados bajo el lodo y miles de personas despojadas de todo. El pueblo de Suecia se conmovió profundamente y siguió desde el principio el proceso de reconstrucción detenidamente.

Hasta la fecha, Suecia ha asignado más de 1,400 millones de SEK a proyectos y programas implementados por gobiernos nacionales, cuerpos internacionales y organizaciones no gubernamentales.

La cooperación sueca después del Mitch se guiaba por la asistencia humanitaria orientada hacia el desarrollo. Las actividades debían desarrollarse dentro de una perspectiva a largo plazo y requería de un enfoque holístico, colocando al centro de la asistencia a las personas afectadas. Tener conciencia sobre los procesos subyacentes de la sociedad y el riesgo de conflictos era de extrema importancia. El programa incluiría medidas preventivas. Se promovieron ideas nuevas con respecto a la gobernación democrática, la descentralización y el desarrollo sostenible. Esto requería un programa integrado de asistencia humanitaria sin separar la asistencia de emergencia de otras formas de apoyo orientadas hacia los procesos a largo plazo.

Esta perspectiva amplia e integrada fue enfatizada en la Declaración de Estocolmo, la que establece una base conjunta para la reconstrucción y transformación de los países centroamericanos después del Mitch. Tanto los gobiernos de América Central como la comunidad internacional de donantes se comprometieron a la implementación de la Declaración en la Reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo en mayo de 1999.

La presente publicación, "Mitch y después", es un resumen de una revisión externa de medio término realizada por un consultor independiente. Los puntos de vista expresados en este informe son los del autor y no reflejan, necesariamente, con detalle las opiniones de Asdi. La reseña demuestra que la contribución sueca ha sido extensa y eficiente de muchas maneras. Sin embargo, presenta también valiosas experiencias ganadas durante estos dos años, las que nos parece importante compartir con nuestras contrapartes en la continua consolidación del proceso de desarrollo de los países de América Central.

Estocolmo, Enero de 2001



Bo Goransson
Director General, Asdi

Contenido

Prologo 1



Reflexiones sobre el Desastre
Mitch 4

Un Enfoque Innovador 7

De Principios a la
Implementación 11

El Impacto de la Declaración
de Estocolmo 22

Temas para una Discusión
Continuada 28



Reflexiones sobre el Desastre Mitch



Desde principios de noviembre de 1998, cuando se supo de su impacto destructivo, el "Huracán Mitch" se ha convertido en un concepto temido, tanto en América Central como internacionalmente. Estrictamente hablando, sin embargo, no fue el huracán Mitch el que hizo estragos en América Central, mató a más de diez mil personas, dejó a dos millones sin techo y causó una destrucción enorme a la infraestructura, agricultura y vida económica de la región.

El poder del idioma sobre el pensamiento es considerable. La utilización de conceptos incorrectos o inadecuados tiende a afectar nuestra manera de razonar y puede, en último caso, llevarnos a tomar medidas equivocadas. De ahí las siguientes reflexiones sobre la naturaleza y la importancia de la catástrofe Mitch.

Es verdad que el "Huracán Mitch" nació el 22 de octubre de 1998 al incrementar su fuerza una tempestad tropical localizada sobre el océano en la parte sur

Del Caribe, alcanzando la velocidad de viento requerida para que una tempestad clasificara como huracán. Después, su fuerza crecía cada vez más hasta alcanzar, el 27 de octubre, el nivel máximo en la escala meteorológica de huracanes.

Es verdad también que fue el huracán Mitch quien prácticamente destruyó la hermosa isleta de Guanaja fuera de la Costa Atlántica de Honduras, y que la misma tempestad causó graves daños típicos de un huracán en varios pueblos de la costa al entrar sobre Honduras el 30 de octubre.

Sin embargo, al tocar Mitch tierra firme la velocidad del viento decreció rápidamente y el huracán pronto fue reclasificado como profunda depresión tropical. Fue esta depresión intensa y casi estacionaria con sus enormes cantidades de lluvia la que causó la mayor parte de la destrucción. En menos de una semana Mitch descargó volúmenes de lluvia correspondientes a varios años de precipitación normal. Fueron afectados, sobre todo, Honduras y la parte norte de Nicaragua. El impacto destructivo de inundaciones y deslizamientos de tierra fue más grave en las áreas que normalmente tienen poca precipitación.

De manera que Mitch consistió en su mayor parte, en lluvias muy intensas y prolongadas. Los daños causados estuvieron relacionados directamente a los torrentes de agua de las inundaciones que arrastraron consigo enormes cantidades de tierra, lodo y piedras, casas, carreteras y puentes. Mitch fue, en otras palabras, un desastre de inundaciones.

En pocos días Mitch causó destrozos graves y extensos, los que se necesitarán años tal vez décadas, para superar. A causa de esto, Mitch se llegó a ver como el momento de la verdad; una catástrofe que reveló e hizo visible la vulnerabilidad de la región centroamericana, vulnerabilidad debida sobre todo, a las aceleradas desigualdades sociales y la destrucción del medio ambiente.

En gran parte, esto es correcto; la destrucción enorme causada por Mitch fue el resultado de una combinación de desastres naturales y causados por el hombre. Esto no es,



sin embargo, toda la verdad, lo que se deberá tener en mente para facilitar estrategias realistas para la prevención y mitigación de desastres. Sin menospreciar la importancia que tiene en este contexto la pobreza y la destrucción del medio ambiente, no deberíamos ignorar el hecho de que Mitch no fuera, de ninguna manera, una tempestad "normal". Mitch fue en realidad un peor caso; lluvias similares no habían caído sobre América Central en los últimos 200 años y no es probable, según la mayoría de los especialistas en este campo, que esto ocurra con mayor frecuencia en el futuro.

Las lecciones aprendidas del desastre Mitch deben, naturalmente, utilizarse con el objetivo de elaborar medidas enfocadas hacia la reducción del alto grado de vulnerabilidad social y ecológica que actualmente caracteriza América Central. Sin embargo, parece poco realista prepararse para resistir un fenómeno de la magnitud del Mitch, pudiendo esto resultar en planes demasiado ambiciosos que queden confinados al papel. En vez de esto, se necesitan con urgencia acciones coherentes y factibles que aumenten la preparación y reduzcan la vulnerabilidad en relación a la ocurrencia de los fenómenos naturales violentos más frecuentes.



El desastre Mitch demostró claramente la necesidad de una transformación social en América Central; un profundo cambio enfocado hacia la reducción de la pobreza, una democracia profundizada y el uso menos destructivo de los recursos naturales de la región. De esta manera, de la destrucción causada por Mitch ha surgido en los países afectados una discusión altamente relevante y necesaria con respecto a la mejor manera de lograr el "desarrollo" y cuál sería el tipo de desarrollo a perseguir.

El alcance del desarrollo social- y ecológicamente sostenible es, sin embargo, un proceso a muy largo plazo y también los países altamente industrializados (como Estados Unidos, Suecia o Japón) son, de vez en cuando, gravemente afectados por desastres naturales. Además, el hecho que los desastres naturales en estos países generalmente no causen pérdidas de vidas humanas considerables se debe no solamente al menor grado de pobreza o formas más sostenibles del uso de los recursos naturales. Se debe también a niveles más altos de preparación y organización en relación a los desastres.

Concentrarse en el "desarrollo" no es - en otras palabras - suficiente ni muy eficiente si la meta es lograr dentro de un período de tiempo razonable la reducción de la vulnerabilidad y limitar el nivel de destrucción (particularmente en cuanto a la pérdida de vidas humanas) a causa de los fenómenos naturales violentos en América Central en un futuro. Otro tipo de medidas serán asimismo necesarias, medidas que se relacionen más directamente a la prevención, alerta temprana y la mitigación de las catástrofes. Parece una paradoja que este tipo de medidas, al menos hasta ahora, hayan sido casi olvidadas o recibiendo poca prioridad incluso después del Mitch.

Las evidencias internacionales indican claramente que las actividades de prevención y alerta bien diseñadas y sobre una base local, tienen buenas posibilidades de proveer protección en contra de los desastres naturales - no al menos a los pobres - también en una perspectiva de corto a mediano plazo. Por esto, las medidas dentro del área de alerta temprana y prevención de desastres encajan bien dentro del marco de los esfuerzos de reconstrucción y transformación social.

Asentamiento en Tegucigalpa deslizándose hacia el Río Choluteca.

Un Enfoque Innovador



La respuesta por parte de Suecia a la destrucción y el sufrimiento causados por el desastre natural Mitch fue rápida y energética, y comprendió también un considerable compromiso financiero.

Menos de dos semanas después del desastre, oficiales de Asdi y consultores suecos desarrollaban ya actividades en el área afectada y durante el otoño de 1998, el Director General de Asdi hizo una visita de campo a Honduras y Nicaragua. Fueron comenzadas inmediatamente las preparaciones para los proyectos y contribuciones de Suecia y antes de Navidad el Departamento para América Latina de Asdi solicitó la aprobación del Gobierno para un paquete de asistencia especial relacionado a Mitch, el que ascendía a un total de 1,400 millones de SEK para un período de tres años.

Ya en enero de 1999, el Gobierno había aprobado la solicitud. Pocas semanas después un coordinador especial para el paquete Mitch estaba en pleno trabajo en la sede central de Asdi y se había establecido un grupo multi-sectorial de trabajo, con la participación

De la mayoría de las divisiones técnicas. Además, después de un trabajo preparatorio y de procedimiento extremadamente rápido se logró abrir, durante la primavera de 1999, una oficina de Asdi en Tegucigalpa para administrar la creciente cantidad de proyectos suecos de reconstrucción y desarrollo en Honduras.

El progreso rápido del trabajo de preparación y la envergadura del compromiso posterior a Mitch por parte de Suecia se hizo posible debido a varios factores propicios e interrelacionados. En primer lugar, el conocimiento sueco sobre América Central era amplio y existían ya relaciones estrechas con la mayoría de los actores más importantes de los países afectados. Segundo, Asdi recibió el apoyo completo y explícito del Gobierno de Suecia para esta gran empresa y, tercero, dentro del presupuesto de Asdi se encontraban disponibles recursos financieros sustanciales y sin estar todavía comprometidos.

El marco dentro del que Suecia emprendiera esta

En diciembre de 1998, 1 USD equivalía a casi 8 SEK. A la fecha, dos años más tarde, 1 USD corresponde a aproximadamente 9.70 SEK.

Gran empresa, consistía en una combinación de principios y criterios innovadores en comparación a los esfuerzos tradicionales en relación a los desastres. Las pautas para el paquete sueco pos-Mitch constituía un intento ambicioso de operacionalizar la plataforma general para la llamada "asistencia humanitaria al desarrollo", la que recientemente se había elaborado dentro de Asdi. También coincidían con el espíritu de la primera Reunión del Grupo Consultivo después del Mitch (en Washington en diciembre de 1998), en la que se enfatizó que la "reconstrucción" ahora tendría que combinarse con la "transformación", con el objetivo de reducir la vulnerabilidad social y ecológica de los países afectados.

De manera general, el carácter innovador del paquete sueco pos-Mitch puede resumirse como sigue:

(a) A pesar de estar el paquete evidentemente relacionado a la catástrofe, las actividades no deberían limitarse al corto plazo. Las actividades de emergencia se diseñarían con una visión amplia y considerando una perspectiva a más largo plazo, y deberían combinarse con proyectos relacionados a la reconstrucción y transformación social con el objetivo de reducir la pobreza y la vulnerabilidad. El paquete debería de tener un enfoque integrado; respondiendo a las necesidades inmediatas pero incluyendo una dimensión preventiva a largo plazo.

(b)

Esta combinación de actividades enfocadas hacia un esfuerzo integrado, requería que el paquete en su mayor parte, no fuera administrado como un esfuerzo tradicional de asistencia humanitaria o de emergencia. Los proyectos deberían ser implementados no por la sección especial de asistencia humanitaria de Asdi, sino por los departamentos técnicos y geográficos regulares y sería necesario, asimismo, un alto grado de coordinación interna.

Hoy en día, cuando todos los actores dentro de Asdi desde hace mucho parecen estar de acuerdo sobre la relevancia de los principios que guiaron el esfuerzo especial sueco en relación a Mitch, debería notarse que inicialmente estos no fueron de ninguna manera aceptados como evidentes y



hasta hubo algo de resistencia interna. Esta reluctancia era, sin embargo no de un carácter de principios sino más bien relacionada a lo que se consideraba la "eficiencia" de cada una de las divisiones. En otras palabras, un paquete Pos-Mitch integrado se percibía como algo que podría "trastornar" la implementación de otros proyectos ya en marcha. Tampoco seguía las rutinas internas tradicionales, según las cuales la asistencia humanitaria en desastres o emergencias se administraba por la división especial correspondiente en Asdi, sin "molestar" a otras unidades.



En otras palabras, los principios de orientación y el nuevo arreglo organizacional para la implementación del paquete sueco pos-Mitch no surgieron automáticamente, sino que requerían, al menos inicialmente, de formas de pensar innovadoras y una proporción considerable de valor y determinación. Pronto, sin embargo, este enfoque integrado se convertiría en el orgullo de

todas las divisiones involucradas y la fase de implementación se caracterizó por un nivel de entusiasmo y cooperación inusualmente alto. Dentro de menos de seis meses, a mediados de 1999, la mayor parte de los fondos aprobados de 1,400 millones de SEK ya se había comprometido para proyectos definidos y convenidos en América Central.

Principios de Orientación para el Apoyo Sueco Relacionado a Mitch

Aquí siguen, en forma algo resumida, los siete principios generales propuestos por Asdi (y posteriormente aprobados por el Gobierno de Suecia) para guiar el apoyo sueco relacionado a Mitch.

1. Una perspectiva de largo plazo, un enfoque integrado y centrado sobre el grupo meta. En la primera fase debemos, a la mayor brevedad posible, planificar la asistencia humanitaria y la cooperación para el desarrollo desde una perspectiva a largo plazo. Precisamos un concepto claro y diferenciado de los grupos meta y definir de qué manera sus conocimientos, recursos y capacidades puedan utilizarse de la mejor manera. Se deberá priorizar los proyectos que tengan un alto grado de participación local. Es necesario aplicar una visión amplia que incluya considerablemente más que la catástrofe y sus efectos inmediatos.

2. La asistencia deberá caracterizarse por la conciencia de los procesos sociales y el riesgo de *conflictos*. Mitch fue un desastre natural pero los factores sociales, demográficos y ecológicos contribuyeron a la magnitud y las formas que tomó la destrucción. Además, Mitch afectó una región en la que recién están cicatrizando las heridas producidas por conflictos armados prolongados y donde las instituciones se encuentran, muchas veces, aún débiles. Las fisuras en la estructura de una sociedad muchas veces quedan al descubierto en caso de una catástrofe. Se deben tener en cuenta estas

circunstancias. Es importante destacar la necesidad de transparencia y se deberá contar con la disposición para fortalecer las instituciones. Los proyectos de cooperación para el desarrollo deberán involucrar a todos los actores de la sociedad y contribuir a una relación constructiva entre el estado y la sociedad civil. Las municipalidades y otros actores locales deberán fortalecerse, contrarrestando las tendencias al centralismo.

3. En la medida de lo posible, la cooperación para el desarrollo debe planificarse teniendo en cuenta la necesidad de prevención. América Central es una de las regiones del mundo más afectada por catástrofes naturales de diferentes tipos y desastres mayores ocurren prácticamente cada década. Por esto, la prevención deberá formar parte de todos los proyectos, buscando alternativas e invirtiendo en conocimientos en relación a qué fue lo que pasó y por qué - esto para disminuir la vulnerabilidad.

4. En la medida de lo posible, la cooperación para el desarrollo deberá aprovechar los canales e instrumentos ya conocidos y comprobados. Esto reduce el riesgo del fracaso, facilita la conexión entre las medidas a corto y largo plazo y aumenta la continuidad dentro de las áreas actuales de la cooperación sueca. Asdi cuenta ya con una cartera de proyectos en los países afectados que, en gran parte, podría responder tanto a las necesidades inmediatas como a las de más largo plazo causadas por la catástrofe, realizando ajustes menores.

5. No debe trazarse una línea divisoria entre la asistencia humanitaria de emergencia y otras formas de cooperación para el desarrollo. En lo posible, los proyectos deberán implementarse por los departamentos sectoriales regulares (dentro de Asdi) de una manera que combine la necesidad de flexibilidad y rapidez de la situación actual con una perspectiva de desarrollo a largo plazo.

6. Debemos utilizar métodos de trabajo descentralizados, adaptados a las necesidades de los diferentes países. Nuestra amplia y larga experiencia local debería influir en la elección de instrumentos y canales. Suecia deberá tener presencia en los países afectados como un donante flexible, atento y bien informado.

7. Debemos aprovechar las oportunidades positivas que pueden encontrarse a la sombra de la catástrofe para la reconsideración, la innovación y el desarrollo de ideas nuevas. Esto podría implicar poner la mira en el desarrollo sostenible, priorizar la importancia de la prevención y desarrollar un pensamiento renovador en relación a la cooperación regional. Debemos prepararnos también para lograr soluciones innovadoras para la situación de endeudamiento de Nicaragua y Honduras, ya insostenible antes del Mitch. Finalmente, debemos también apoyar y contribuir activamente a crear formas nuevas y más eficientes de coordinación entre los donantes.



De Principios a la Implementación

La respuesta por parte de Suecia frente al desastre fue veloz no sólo en cuanto a la declaración del compromiso financiero de 1,400 millones de SEK; la conversión de este compromiso en contribuciones definidas y convenidas también progresaba rápidamente. Durante los nueve meses de octubre de 1998 hasta junio de 1999, la gran mayoría de las contribuciones totales fueron definidas y acordadas (más de 80 proyectos de un total de 1,100 millones de SEK). A finales de agosto de 2000, los convenios totales en cuanto a proyectos y actividades relacionados a Mitch y financiados por Asdi, ascendían a 1,300 millones de SEK, correspondiendo esto a más del 90% de los fondos totales de 1,400 millones de SEK aprobados por el Gobierno para un período de tres años. Si se incluyen también las contribuciones planificadas y provisionalmente comprometidas, el monto asciende a 1,500 millones, lo que significa un nivel todavía más alto que el compromiso inicial. Para estas mismas fechas, un total de 766 millones de SEK (o casi el 60%) ya se había desembolsado.

En términos cuantitativos Asdi debe, por lo tanto, considerarse haber sido muy exitoso tanto respecto al monto total de los proyectos hasta ahora definidos y acordados así como en el nivel de los desembolsos. Además se destaca la agilidad en la preparación y la puesta en marcha de los proyectos, un factor que generalmente tiene gran importancia en las situaciones posteriores a una emergencia, finalmente, con respecto al tipo de agencias implementadoras representadas en el paquete sueco pos-Mitch, este muestra una mezcla interesante de actores y cuenta con una participación considerable, no sólo de las instituciones gubernamentales y las empresas privadas, sino también de ONGs, el sistema de la ONU y otros cuerpos internacionales.

Pero, ¿hasta qué punto logró Asdi cumplir con los innovadores aspectos cualitativos contenidos en los principios de orientación del paquete Mitch sueco? Antes de realizar un breve análisis general de estos aspectos, podría ser conveniente presentar un resumen del paquete, con respecto a su composición geográfica y sectorial.

En términos generales, las actividades en Honduras abarcan casi la mitad de los compromisos financieros f totales; la proporción de Nicaragua constituye algo más

Tabla 1: Composición geográfica del paquete sueco pos-Mitch (en millones de SEK)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Regional	Total
Compromisos	9.0	25.6	46.6	726.1	427.7	294.0	1,529
Proporción del total	0.5%	1.5%	3.0%	47.5%	28.0%	19.0%	
Desembolsado	0.0	1.4	19.1	361.7	180.9	202.6	765.7

Nota: (a) La tabla incluye tanto las contribuciones oficialmente acordadas como las planificadas hasta finales de agosto del 2000. (b) En diciembre de 1998, 1 USD equivalía a casi 8 SEK. A la fecha, dos años más tarde, 1 USD corresponde a aproximadamente 9.70 SEK.



De la cuarta parte; los proyectos regionales corresponden a casi una quinta parte; mientras que los proyectos en Costa Rica, El Salvador y Guatemala juntos ascienden al 5%. El nivel de desembolsos ha sido generalmente alto, a excepción de los compromisos relacionados a El Salvador y Costa Rica. (Ver Tabla 1.) ;

La tabla 2 abajo muestra claramente la importancia dada a las actividades relacionadas a la infraestructura, sobre todo puentes, las que corresponden a casi el 50% del paquete total. (Para Honduras y Nicaragua la proporción es de casi el 60%).

Un análisis detallado de los compromisos dentro del sector de recursos naturales muestra que los proyectos enfocados directamente hacia los aspectos ambientales corresponden a un monto muy reducido. Dentro del componente de Honduras este tipo de actividades corresponden a tan sólo el 3 % del total, en el caso de Nicaragua la cifra es del 4.5% y dentro del componente regional del 15%; proporcionándose, de esta manera sólo el 6% de los compromisos totales a esta área temática decisiva. Las cifras son bajas también con respecto a las actividades relacionadas a la prevención directa de desastres, mostrando un total de alrededor de 50 millones de SEK.

De acuerdo a los principios de orientación y criterios establecidos para el esfuerzo especial sueco relacionado a Mitch, un aspecto central debería ser el asegurar una dimensión preventiva a largo plazo (resultando en la reducción de la vulnerabilidad social y ecológica y un nivel mejorado de alerta ante las catástrofes) dentro de la asistencia brindada. En una revisión reciente del paquete sueco pos-Mitch, se intentó estimar hasta qué punto se ha logrado esta meta analizando el documento oficial de antecedentes de cada proyecto a la fecha de ser aprobado. Se utilizó una escala de 1-3, donde (1) indica que esta dimensión está ausente o tiene poca importancia; (2) indica cierta presencia de estos aspectos, y; (3) corresponde a proyectos en los que estos aspectos tienen un alto grado de presencia.



Los resultados del análisis muestran que:

- Los proyectos aprobados varios meses después del desastre tienden a tener cifras más altas con respecto a la dimensión de largo plazo y prevención, pero lejos de todos los proyectos aprobados en una fase posterior llegan a la posición más alta;
- Los proyectos en la posición más alta, constituyen un poco más de la tercera parte de todos los proyectos, pero en términos financieros corresponden a menos de la quinta parte del compromiso total.

Esta proporción relativamente baja de proyectos con enfoque a más largo plazo y de prevención contrasta, en alguna medida, con los principios orientadores del esfuerzo sueco en relación a Mitch. Una causa de esto es probablemente la velocidad acelerada en la definición y preparación de proyectos.

Para resumir, es probablemente justo decir que, con respecto a la mayoría de los siete principios de orientación aprobados por el Gobierno de Suecia para el esfuerzo especial relacionado a Mitch, el nivel de cumplimiento ha sido alto o razonablemente alto. Sin embargo, en cuanto a dos de los principios los logros de Asdi han sido hasta ahora parciales. Las partes decisivas en este contexto de estos dos principios son:

- la asistencia debe poseer una visión a largo plazo
- la asistencia debe diseñarse teniendo en

cuenta una perspectiva preventiva.

Esta conclusión es apoyada por la revisión anteriormente mencionada con respecto al nivel del carácter de largo plazo y preventivo que poseen los proyectos y contribuciones acordados, la que indica un peso relativamente limitado de estas dimensiones. Además, la composición total del paquete Mitch muestra una proporción reducida de actividades relacionadas directamente a las áreas de prevención de catástrofes y del medio ambiente.

En términos generales, el esfuerzo consolidado por parte de Suecia en relación a Mitch sin lugar a dudas ha constituido una contribución sustancial y rápida dentro del área de reconstrucción (puentes, carreteras, viviendas, rehabilitación de fincas). Con respecto al mejoramiento de las condiciones para una reducción de la vulnerabilidad social y ecológica de los países, sin embargo, la importancia del paquete sueco ha sido considerablemente menor.

Dentro de los proyectos en marcha que no se concluirán en el futuro próximo, estas debilidades relativas podrían probablemente superarse todavía por medio de esfuerzos sistemáticos para fortalecer o ajustar el diseño con el fin de incorporar (de ser relevante y posible) los aspectos relacionados a la reducción de la vulnerabilidad y prevención de catástrofes.

Finalmente, si se considera no sólo la composición y el diseño del paquete de asistencia sueca en sí, sino también las contribuciones de Suecia respecto al establecimiento de la Declaración de Estocolmo y sus mecanismos de seguimiento - entonces el impacto total de los esfuerzos de Suecia después del Mitch con respecto a la facilitación de la transformación social de América Central debe juzgarse considerable.

Tabla 2: Composición sectorial del paquete sueco pos-Mitch (en millones de SEK)

	<i>Infraestructura</i>	<i>Social</i>	<i>Recursos Naturales*</i>	<i>Alivio de la deuda</i>	<i>Otros**</i>	<i>Total</i>
Compromisos totales	737.8	257.7	266.4	140.0	127.2	1,521.9
Proporción del total	48.0	17.0%	17.5*	9.0%	8.0%	

(*) Incluye agua y saneamiento, proyectos rurales, actividades ambientales, prevención de catástrofes etc. (**) Incluye las actividades de emergencia no específicas de un sector (3%), fortalecimiento de la capacidad de Asdi (2%) y varios (3%).

Reconstrucción de Puentes en Honduras



Trabajos de construcción en Sabá en el norte de Honduras, en donde dos puentes destruidos por el Mitch serán reemplazados por uno sólo, el cual será el más grande de Centroamérica

Este gran proyecto comprende la reconstrucción de más de 10 puentes localizados en puntos estratégicos del sistema vial principal de Honduras. El compromiso total asciende a más de 400 millones de SEK, lo que convierte este proyecto en el componente más grande del paquete Mitch sueco. A finales de agosto de 2000, cerca de la mitad del monto total ya se había desembolsado. La modalidad del proyecto tiene un carácter de

llave en mano y la responsabilidad de implementación del proyecto la tienen los constructores suecos quienes colaboran estrechamente con la Secretaría de Obras Públicas de Honduras (SOPTRAVI). Teniendo en cuenta la importancia de la red vial principal para la recuperación económica así como para el transporte relacionado a otros proyectos de reconstrucción, Asdi decidió utilizar procedimientos simplificados y de vía rápida para la contratación, lo que resultó en el ahorro de más de seis meses para la puesta en marcha del proyecto. Las obras del proyecto han avanzado a una velocidad impresionante, rebasando

Incluso la planificación inicial (que ya era bastante optimista) con varios meses. Varios puentes mayores han sido ya completados y reabiertos hasta para el tráfico pesado. Hasta ahora, los procedimientos de contratación simplificados parecen haber sido perfectamente compatibles con la buena calidad de construcción y niveles de costo competitivos y todos los puentes se completarán probablemente hasta antes de expirar el plazo de tres años.

Cada vez que la reconstrucción haya implicado cambios en la localización de un puente, se han llevado a cabo estudios estandarizados de impacto sobre el medio ambiente. En todas las localidades de construcción de un puente se han organizado reuniones de información con los interesados y la población local antes de comenzar las obras. De esto ha surgido, a veces, discusiones interesantes sobre las ventajas y desventajas, resultando hasta en modificaciones del diseño propuesto.

Cabe destacar el caso del puente llamado Perla (en la parte norte del país), donde las objeciones de la población local, presentadas en una reunión abierta, ocasionaron cambios considerables en la localización propuesta del puente nuevo.

En general, las únicas interrogantes con respecto al proyecto se refieren a la ausencia de un componente institucional relacionado al fortalecimiento del sistema nacional de mantenimiento y la falta de, hasta ahora, una sistematización de experiencias de las fases de diseño y construcción, lo que probablemente podría constituir un insumo valioso para el mejoramiento de normas y procedimientos para obras futuras similares en el país. Mientras que el primer aspecto estaba fuera del diseño general del proyecto como consecuencia de alguna manera lógica del carácter de llave en mano y del corto plazo del proyecto (probablemente combinado con el ritmo acelerado de la fase de puesta en marcha), el segundo aspecto podría todavía atenderse por medio de consultorías adicionales.

De manera general, los resultados logrados dentro de este gran proyecto pueden considerarse muy exitosos, generando un impacto rápido y significativo en la rehabilitación del sistema de transportes del país, y contribuyendo de esta manera a la recuperación económica.



(Arriba) Vista del puente destrozado en Nacaome, en el departamento de Choluteca al sur del país. (Abajo) Detalle del nuevo puente en Nacaome, recién inaugurado y que ahora cuenta con un carril especial para bicicletas y peatones.

Rehabilitación de Producción Agrícola en Nicaragua



Este proyecto, centrado en las provincias norteñas de Matagalpa y Jinotega, se inició ocho meses después del desastre Mitch, cuando la situación de emergencia humanitaria había sido prácticamente superada y cuando fue posible realizar un análisis más detallado en relación a los daños a largo plazo causados a la productividad agrícola de los pequeños agricultores.

Por medio de un esfuerzo masivo durante un período de un año, el proyecto tenía como objetivo restaurar la capacidad productiva de las pequeñas fincas afectadas por Mitch, cuyos propietarios no disponían de suficientes recursos propios para este fin y quienes, de otra forma, probablemente hubieran migrado o intensificado su producción en los terrenos restantes (con consecuencias ambientales graves). Adicionalmente, el proyecto buscaba reducir el nivel de vulnerabilidad entre los agricultores participantes a través del mejoramiento de la productividad y el uso más sostenible de los recursos naturales.

El compromiso sueco total ascendía a alrededor de 30 millones de SEK, del cual casi el 95% se había desembolsado al completarse el proyecto a mediados del año 2000. El proyecto, llamado FRAMA, era administrado y supervisado por una oficina especial localizada en Matagalpa, con un comité rector que comprendía representantes del Ministerio de Agricultura y la Embajada de Suecia. Las solicitudes de financiamiento de las actividades de rehabilitación fueron elaboradas por una variedad de actores locales (ONGs, organizaciones de agricultores, cooperativas, municipalidades, etc.) los que también, después de la aprobación de FRAMA, tenían la responsabilidad de la implementación.

FRAMA constituyó la primera iniciativa en esta parte del país para la

Rehabilitación agrícola; otros programas similares no comenzaron hasta abril de 2000. Por esto, la respuesta a la primera campaña de información del proyecto fue avasalladora y creó varios problemas iniciales ya que la capacidad para recibir y procesar esta avalancha de solicitudes era todavía insuficiente. Sin embargo, de estos problemas surgieron importantes lecciones, contribuyendo a ajustes en el diseño y la organización del programa.

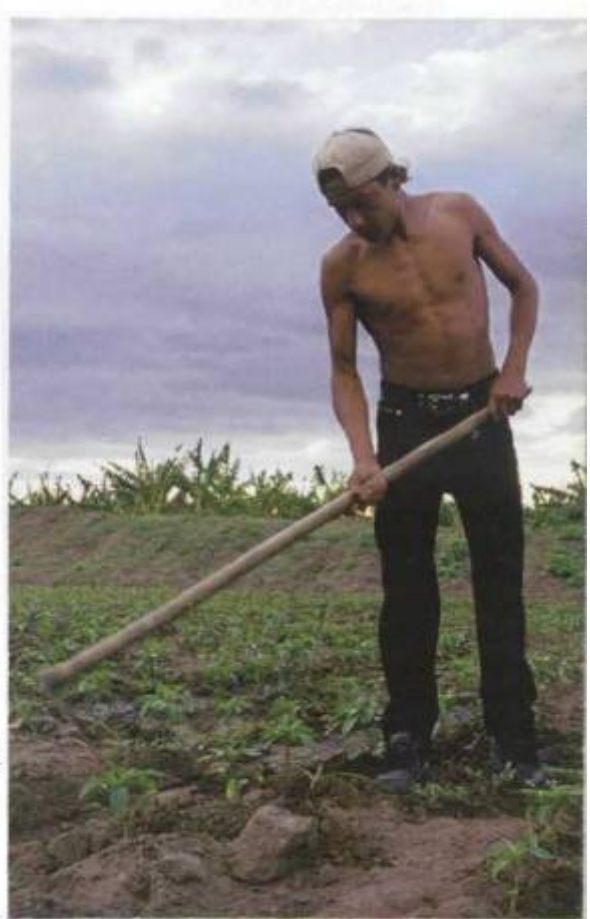
Del monto total desembolsado, alrededor de la mitad se utilizó para la rehabilitación directa de fincas, incluyendo la restauración de tierra cultivable enterrada bajo espesas capas de arena y lodo, y la reparación de infraestructura productiva como pozos, sistemas de riego, cercas, etc. La mitad restante se dividió casi equitativamente entre la restauración de infraestructura común (sobre todo carreteras rurales, estanques y zanjas) y cupones distribuidos a los pequeños agricultores directamente afectados a ser utilizados para la compra de herramientas y semilla.

Con respecto a las actividades directas en las fincas, FRAMA incluyó casi 3,000 familias (siendo la tercera parte de ellas, encabezadas por mujeres) en 160 comunidades, lo que implica que alrededor de 18,000 personas fueron directamente beneficiadas (con una inversión máxima por finca de 1,500 USD). El componente de cupones alcanzó más de 6,000 familias en 235 comunidades, mientras que las obras relacionadas a la infraestructura común beneficiaron indirectamente a decenas de miles de familias por medio de la restauración de alrededor de 200 kilómetros de carreteras rurales y más de 20 estanques.

Cabe destacar que el proyecto parece haber sido prácticamente libre de corrupción y que tampoco se politizó. Sus costos administrativos fueron, finalmente, comparativamente bajos y ascendieron a un total de menos de 12% (8% de costos administrativos del cuerpo implementador y 3.5% de la administración general).

En cuanto a la meta relacionada a la reducción de la vulnerabilidad de los agricultores, el proyecto parece haber alcanzado un impacto limitado, lo que es poco sorprendente considerando su corta duración. Con respecto al objetivo principal, sin embargo- la rehabilitación de la capacidad productiva de los pequeños agricultores - el proyecto parece haber tenido un éxito extraordinario.

Resultados tangibles de la rehabilitación de fincas afectadas por el Mitch en el norte de Nicaragua.



Censo de Población en Honduras

Este proyecto se refiere a las preparaciones y la implementación de un censo nacional de la población y las condiciones de vida en Honduras, proporcionando de esta manera también la base para la creación de una nueva oficina nacional de estadísticas. La contribución sueca asciende a unos 50 millones de SEK y se canaliza a través de la oficina local de PNUD, mientras que la implementación es responsabilidad de las autoridades nacionales.

La decisión de incluir esta tarea dentro del paquete especial relacionado a Mitch puede, a primera vista, parecer algo dudosa pero un análisis más detenido proporciona una perspectiva distinta y mucho más favorable.'

El último censo de población de Honduras se realizó en 1988 y no cubrió todo el territorio nacional. Este hecho ha dificultado la planificación y las estadísticas nacionales en relación a varias áreas decisivas ya desde hace algún tiempo, y constituye también

Ensayando los formularios a ser utilizados en el censo nacional.



una de las razones principales por las cuales las autoridades hondureñas no disponían - ni siquiera un año después del Mitch - de una cifra definitiva del número de fallecidos y de familias dejadas sin techo por el desastre.

Las preparaciones del censo han tomado considerablemente más tiempo de lo planificado, en gran parte debido a la elaboración de mapas nuevos o actualizados que cubren todas las comunidades, pueblos y ciudades del país. La implementación se prevé ahora para principios del año 2001 (después de la época de lluvias). Este retraso se ha aprovechado para mejorar los formularios a utilizarse y para dedicar mayor energía a la elaboración de la campaña informativa que acompañará el censo con el fin de facilitar el trabajo y asegurar que las respuestas de la población sean las más acertadas posible.

De tener éxito, el censo nacional proporcionará sin duda un importante aporte para una nueva base de datos estadísticos nacional, y puede generar un impacto positivo para varias áreas relacionadas al desarrollo, incluyendo la elaboración de una estrategia nacional de alta calidad para la reducción de la pobreza (tarea priorizada dentro del proceso actual de HIPC - Países Pobres Severamente Endeudados).

La nueva base de datos cartográficos es otro instrumento de gran potencial, por ejemplo en lo que se refiere al establecimiento de sistemas catastrales, así como para otras iniciativas de desarrollo local y planificación urbana. La relación con las municipalidades del país - y sus capacidades de hacer uso de los mapas y datos generados por este proyecto-todavía necesita desarrollarse, pero existe la posibilidad.

En general, el apoyo a este censo

Nacional aparentemente tiene buenas posibilidades de contribuir a la transformación social, definida por la conferencia de donantes de Estocolmo en mayo de 1999 como uno de los elementos más deseables de la asistencia internacional posterior a Mitch.



Photo: Pentus A. Jensen

Photo: Pentus A. Jensen

Proyectos de Vivienda en Honduras y Nicaragua



Debido a las vastas inundaciones y deslizamientos de tierra causados por el desastre Mitch, se estima que alrededor de 2.5 millones de personas de la región fueron dejados sin techo, la mayor parte en Honduras. Después de un período en refugios de emergencia, fue posible que la mayoría de las familias volviera a sus viviendas (muchas veces gravemente dañadas) para iniciar la reconstrucción. Sin embargo, para un número significativo de familias, el retornar sencillamente no era posible, ya que sus casas habían sido enterradas o arrastradas, y aún más importante, los asentamientos donde habían vivido estaban ubicados en áreas extremadamente vulnerables a las inundaciones.

Por consiguiente, tanto en Honduras como en Nicaragua la demanda por proyectos de vivienda ha sido muy alta desde principios de noviembre de 1998, y el paquete sueco pos-Mitch incluye varios proyectos y componentes dentro de este campo, los que ascienden a un total de más de 50 millones de SEK.

El contexto y diseño de estos proyectos son muy variados y son implementados por una amplia gama de agencias - desde ONGs y proyectos de desarrollo local ya existentes hasta instituciones nacionales y organizaciones internacionales. Sin embargo, todos los proyectos de vivienda con financiamiento sueco comparten dos rasgos: (i) todas las viviendas construidas son de buena calidad, y; (ii) todas incluyen al menos cierto nivel de participación local (individual y/o comunitaria) en las obras de construcción. Algunos proyectos incluyen también créditos individuales, a devolverse como préstamos regulares pero de tasas de interés favorables. La recuperación de fondos resultante se utilizara para nuevos proyectos de vivienda o

para fines de desarrollo local.

Con respecto a los proyectos de vivienda relacionados a la construcción de nuevos asentamientos, algunos han sido muy exitosos mientras que otros han experimentado las mismas dificultades básicas: (a) obtener terrenos nuevos localizados en áreas adecuadas y con condiciones de tenencia bien definidas, que posibiliten la adquisición de títulos legales completos por parte de los nuevos habitantes; (b) obtener la infraestructura básica (carreteras, alcantarillado, agua, electricidad y, para las áreas aisladas, escuelas) dentro de un plazo de tiempo razonable para hacer habitables las nuevas comunidades y facilitar condiciones de vida decentes para la población.

En otras palabras: la mayoría de las veces la construcción de casas en sí no ha presentado tantos problemas; convertir la nueva comunidad en un lugar habitable y funcional, en cambio, ha resultado ser un proceso muy difícil y lento.

En algunos casos, se han construido excelentes nuevas casas pero ni siquiera la infraestructura básica - generalmente el compromiso de la contraparte nacional - existe todavía, de manera que las áreas sean prácticamente inhabitables. En otros casos, se han construido casas igualmente de buena calidad - pero en terrenos no adecuados para la habitación o sin títulos seguros para los nuevos pobladores.

Las razones son muchas, pero incluyen factores tales como la ausencia de un sistema catastral funcional, precios incrementados de tierras en períodos después de desastres, la capacidad técnica limitada de las autoridades nacionales y locales en relación a la cantidad de compromisos hechos en cuanto a infraestructura y, a veces, una falta de prioridad política para obras de infraestructura en áreas habitadas por personas de escasos recursos. Otro factor importante se relaciona a

La falta de coordinación entre los donantes y las condiciones y modalidades muy variadas aplicadas por los diferentes donantes hasta en la misma área geográfica; un hecho que en algunos casos ha tenido un impacto extremadamente negativo.

En resumen: Mientras que varios proyectos de vivienda parecen haber sido muy exitosos, otros han sufrido problemas bastante graves y los resultados hasta ahora son mezclados, por lo menos si se aplican criterios relacionados a la sostenibilidad y reducción de la pobreza. Si bien muchos problemas podrían todavía resolverse dentro del marco del diálogo entre las contrapartes, pareciera menester un análisis más detenido con respecto a los criterios de decisión relacionados a proyectos de viviendas permanentes para familias afectadas por desastres.



El Impacto de la Declaración de Estocolmo

Del 10 al 11 de diciembre de 1998-sólo un mes después de que la catástrofe Mitch finalmente hubiera cesado sus estragos sobre América Central - la comunidad internacional de donantes y representantes de alto nivel de los gobiernos de la región se reunieron en Washington D. C. para una Reunión del Grupo Consultivo con el fin de iniciar la coordinación de la reconstrucción y los esfuerzos de asistencia al desarrollo.²

La reunión, organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), resultó en ofertas por parte de la comunidad de donantes de un total de más de 6,000 millones de USD en la forma de donaciones, créditos blandos y alivio de la deuda. Los presidentes centroamericanos se dirigieron a la reunión y subrayaron que la tragedia causada por la catástrofe Mitch constituía una oportunidad única para reconstruir - ya no la misma - sino una América Central mejor. La reconstrucción, entonces, tendría que combinarse con la transformación social, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad social y ecológica y con miras a alcanzar el desarrollo sostenible para sus pueblos.

En esta ocasión se decidió, asimismo, que la próxima conferencia de donantes sobre América Central después del Mitch tendría lugar en Estocolmo a finales de mayo de 1999. En esta reunión, los países centroamericanos presentarían su planes nacionales para la reconstrucción y transformación; planes que se elaborarían a través de un proceso participativo involucrando una amplia gama de representantes de la sociedad civil.

Los meses que precedían a la reunión del Grupo Consultivo de Estocolmo se convirtieron, de esta manera, en un período de intensa planificación y esfuerzos para lograr el consenso en los países afectados, de manera especial en Honduras y Nicaragua, que habían sufrido los daños más graves. Durante estos meses se intensificó también el diálogo referente a políticas entre los donantes y los gobiernos centroamericanos, con el fin de llegar a un acuerdo sobre algunas nuevas dimensiones a ser introducidas en la reunión de Estocolmo.

En la reunión de Estocolmo, que tuvo lugar del 25 al 28 de mayo de 1999 y que fue presidida por el BID, participaron más de 400 delegados de más de 50 delegaciones. Se dirigieron a la reunión los Presidentes de Honduras y Nicaragua, el Secretario General de la ONU, el Secretario

General de la OEA, así como el Presidente del BID y el Primer Ministro de Suecia.

La reunión combinó la visión regional con el enfoque nacional, enfatizando las necesidades de Honduras y Nicaragua e incluyó también sesiones temáticas especiales - con la participación de ONGs y otros representantes de la sociedad civil - sobre asuntos estratégicos para el desarrollo de la región, tales como la vulnerabilidad social y ecológica, la descentralización y el desarrollo local, el buen gobierno y la transparencia.

Al finalizar la reunión, los compromisos de la comunidad internacional ascendían a un total de 9,000 millones de USD, lo que significó la reconfirmación del monto ya ofrecido en Washington en diciembre de 1998, mas 3,000 millones de USD adicionales. Esto era, sin duda, un monto extraordinario. Otra importante decisión de la reunión fue la adopción unánime de la llamada Declaración de Estocolmo; un documento de menos de dos páginas que constituiría la base para un realizado diálogo de políticas entre la comunidad de donantes y los gobiernos centroamericanos, así como para un mecanismo de seguimiento innovador y la coordinación fortalecida entre los donantes.

El meollo de la Declaración de Estocolmo consiste en un compromiso mutuo entre los donantes y los gobiernos de América Central con respecto a las áreas prioritarias y los principios más importantes para el desarrollo futuro de la región, con miras al establecimiento de un partenariado a largo plazo. Las áreas prioritarias y principios de mayor importancia acordados fueron los siguientes:

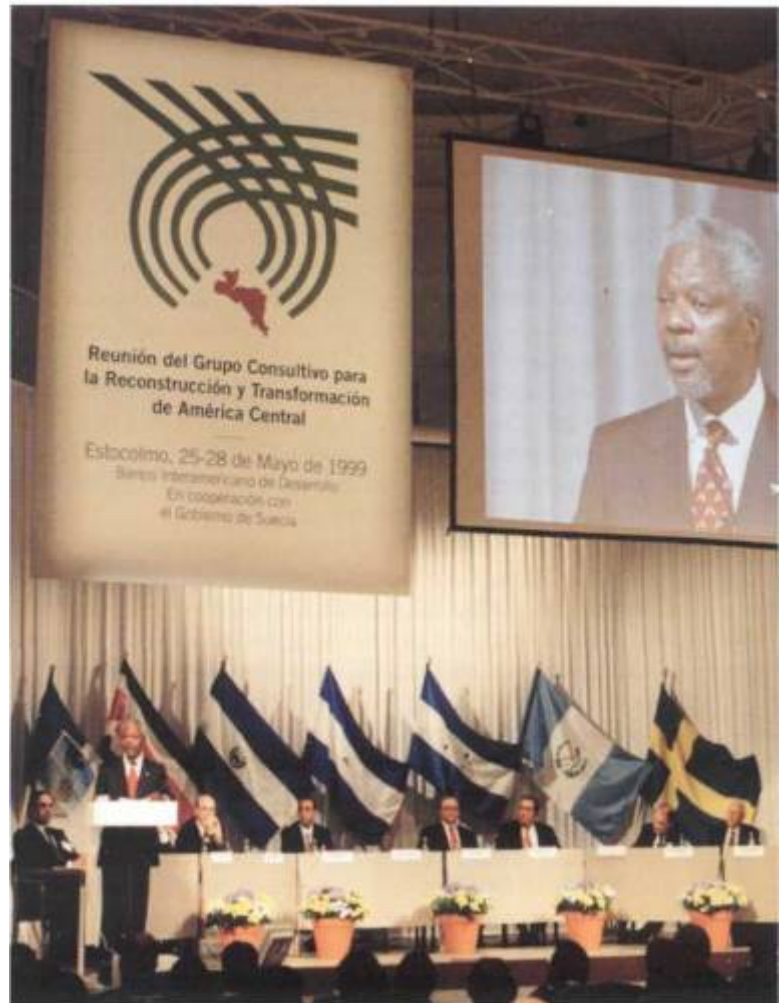
- Reducir la vulnerabilidad social y ecológica de la región, como objetivo general.
- Reconstruir y transformar América Central sobre la base de un enfoque integrado con transparencia y buen gobierno.
- Fortalecer el proceso de descentralización de las funciones y poderes gubernamentales, con la participación activa de la sociedad civil.
- Promover el respecto de los derechos humanos como objetivo permanente. Prestar atención especial a la igualdad de género, los derechos de la niñez, de los grupos étnicos y otras minorías

- Coordinar los esfuerzos de los donantes, guiados por las prioridades establecidas por los países receptores.
- Intensificar los esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa de los países de la región.

Dentro del marco de este compromiso se creó también la base para los mecanismos de seguimiento en diferentes niveles, incluyendo mecanismos nacionales en América Central con la participación activa de la sociedad civil. Inicialmente, un grupo de cinco países -Canadá, Alemania, España, Suecia y los Estados Unidos - se nominaron para comenzar el proceso consultivo a fines de establecer estos mecanismos a diferentes niveles dentro de los países.

Este grupo de cinco países - generalmente llamado el G-5 - realizó su primera reunión en Madrid en septiembre de 1999 para discutir las formas de operacionalización del mecanismo de seguimiento propuesto. Desde entonces, la coordinación del trabajo del grupo se ha organizado por medio de un sistema de presidencia rotativo, cada país haciendo de Secretario pro Tempore por un período de seis meses. Así, el grupo fue coordinado primero por España, seguido por Suecia y actualmente son los Estados Unidos los que cumplen esta función. El grupo pronto se expandió para incluir Japón y hoy se le llama generalmente el G-6.

Para Costa Rica, El Salvador y Guatemala, la Declaración ha tenido poco impacto hasta ahora, sobre todo debido a que estos países fueran menos afectados por Mitch (y recibieron un apoyo considerablemente menor de los donantes). Un factor adicional con respecto a Guatemala es que la agenda política nacional, por obvias razones, se enfoca más hacia el seguimiento de los compromisos de los recientes Acuerdos de Paz. Para Honduras y Nicaragua, sin embargo, la Declaración de Estocolmo se ha convertido en un punto de referencia decisivo para evaluar los procesos, ha creado mecanismos de seguimiento a diferentes niveles y ha inspirado a esfuerzos conjuntos continuados e incluso más amplios para el futuro. En las recientes reuniones del Grupo Consultivo sobre Honduras y Nicaragua (en febrero y mayo de 2000, respectivamente) el seguimiento a la Declaración de Estocolmo constituyó un eje temático, el que se reflejaba en los documentos oficiales de los gobiernos, así como en el hecho de que



El Secretario General de la ONU, Kofi Annan, durante su discurso inaugural en la reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo.



Photos: Hans Pettersson

Photo: Pressens bild

De izquierda a derecha:
 El Secretario General de la ONU, Kofi Annan; el Presidente de Honduras, Roberto Flores; el Presidente de Nicaragua, Amoldo Alemán; el Primer Ministro de Suecia, Góran Persson.

El G-6 lucra invitado a presentar un informe oficial referente al desarrollo en cada país.

Para facilitar el proceso de seguimiento y realizar la Coordinación entre los donantes, el trabajo del G-6 se ha organizado a tres niveles: Uno para el diálogo general de políticas (conformado por las cabezas de las misiones diplomáticas del G-6), otro nivel para asuntos técnicos de cooperación para el desarrollo) un tercero para la coordinación a nivel operativo. Sobre todo en el nivel técnico, el Grupo se ha expandido Sustancialmente tanto en Honduras como en Nicaragua, y actualmente se incluyen también varias agencias multi-laterales, tales como el RÍO. FMI, la ONU v el Banco Mundial.

En Honduras así como en Nicaragua, se ha establecido una Comisión Nación especial - incluyendo representantes de la sociedad civil - para discutir la reconstrucción nacional y las estrategias de desarrollo v para participar en el seguimiento a la Declaración de Estocolmo.

En estos dos países, el proceso de seguimiento ha alean/, ido un progreso considerable, por lo menos en (llanto a las siguientes áreas:

- Ha dado a conocer al público los resultados de los proyectos de reconstrucción y transformación \ ha contribuido al mejoramiento de los planes y estrategias nacionales de desarrollo;
- Ha facilitado un espacio legítimo para la participación de la sociedad civil en la elaboración de planes nacionales estratégicos y ha vitalizado v ampliad) el debate público sobre el tipo de desarrollo a ser perseguido;
- Ha contribuido fuertemente al mejoramiento de la coordinación general entre los donantes, presentando un progreso importante en este sentid*• también a nivel operativo;
- Ha establecido un marco común para el diálogo con los gobiernos nacionales y también ha dado los primeros pasos hacia la creación de una plataforma pata poder alcanzar el consenso referente a las estrategias nacionales de reducción de la pobre/a, relacionadas a la

iniciativa HIPC.

En Honduras, el nivel de politización relacionado al proceso de seguimiento ha sido generalmente bajo (admitiendo así, que la mayor parte de los asuntos se traten en un ambiente facilitador), mientras que en Nicaragua la polarización política general ha reducido el alcance del diálogo v ha resultado en conflictos repetidos entre los donantes \ el gobierno nacional. Otro problema que debe mencionarse en este contexto ha sido el grado a veces limitado de representabilidad transparencia entre las organizaciones de la sociedad civil que participan en el diálogo. Esto no debería interpretarse como menosprecio a la importancia e impacto positivo general de la participación activa de la sociedad civil, sino como un reto para el realce de las cualidades democráticas a ser abordado conjuntamente por los donantes v las ONGs.

En el futuro, la importancia del mecanismo de seguimiento dependerá de los procesos políticos dentro de los países centroamericanos v de la posibilidad de lograr la transición hacia la adquisición de un papel legítimo en la elaboración de, v el apoyo a, las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. Este último aspecto, el que podría necesitar de un nuevo compromiso mutuo con un mandato endorsado a nivel internacional, implicaría que el seguimiento v la coordinación dentro del marco de la Declaración de 1 Estocolmo será reemplazado por un **partenariado para el desarrollo** considerablemente más amplio, más estratégico v a largo plazo.

En términos generales, los resultados basta ahora de la Declaración de Estocolmo y el subsiguiente proceso de seguimiento constituyen un ejemplo interesante y alentador de esfuerzos que apuntan hacia la creación de **partenariados a base de compromisos mutuos** claramente definidos, incluyendo tanto a los Gobiernos como a la sociedad civil v facilitando así una perspectiva a largo plazo. Las iniciativas y los esfuerzos por parte de Suecia han tenido un papel significativo en este proceso y, al resumir los resultados alcanzados por el apoyo sueco posterior a Mitch en diferentes niveles, deberá incluirse también el impacto positivo del proceso creado por la Declaración de Estocolmo.

Qué es una Reunión del Grupo Consultivo?

“Hoy en día hay dos agendas en América Central: la agenda inconclusa de política y derechos humanos de los procesos de paz, y la agenda de reconstrucción posterior a la pérdida de vidas, devastación y destrozo ocasionado por el huracán Mitch. (...) Estas agendas son compatibles y se refuerzan mutuamente. Los avances en una de estas áreas alimentan progresos en la otra, pero también los retrocesos en una perjudican el desarrollo de la otra.”

Kofi Annan, Secretario General de la ONU en su discurso inaugural de la reunión de Estocolmo.

“Ahora entramos a otra etapa importante y decisiva para el destino de Honduras. Vamos a la reconstrucción y transformación del país, bajo un modelo que la propia sociedad hondureña quiere que sea superior al que hemos tenido... Un país de consenso, no el mismo reconstruido, sino uno mejor, porque lo merecemos, hemos sufrido por él y estamos trabajando por él.”

Carlos Roberto Flores, Presidente de Honduras, en su presentación del Plan Nacional de Reconstrucción y Transformación a la reunión de Estocolmo.

“Queremos participar como actores, desde una perspectiva nueva que se extiende más allá del horizonte, en ese gran escenario mundial en constante evolución. Queremos participar con mentalidad, sensibilidad y percepción renovada, con participación real de nuestros ciudadanos, de

ONGs, y con todos los componentes de la sociedad civil.”

Las reuniones de grupos consultivos (o reuniones GC) son foros establecidos para coordinar el apoyo internacional para el desarrollo entre representantes gubernamentales, autoridades de cooperación de países donantes y organismos financieros multilaterales. También se utiliza la expresión "conferencia de donantes" para referirse a estas reuniones de grupos consultivos. Del 10 al 11 de diciembre de 1998, en Washington D. C, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, organizó la primera reunión GC dedicada a la coordinación del apoyo internacional a América Central después del desastre Mitch. Esta era la primera vez que un foro de este tipo incluía todos los países de una región; anteriormente tales actividades se habían dirigido a países individuales únicamente.

La segunda reunión GC sobre el apoyo internacional después del Mitch se organizó en Estocolmo del 25 al 28 de mayo de 1999, y fue presidida por el BID con el Gobierno de Suecia como coanfitrión. Posteriormente, se han realizado otras dos reuniones GC sobre países individuales de América Central. La primera, dedicada a Honduras, en Tegucigalpa en febrero de 2000, y la segunda, referente a Nicaragua, en Washington en mayo del mismo año.

La Declaración de Estocolmo

“El huracán Mitch que azotó devastadoramente a Centroamérica en 1998, demostró la vulnerabilidad ecológica y social de la región. Este fenómeno natural se produjo en un momento en que Centroamérica había recobrado la esperanza de un futuro mejor, después de años de conflicto interno, violencia y profunda crisis económica, para dedicarse a los esfuerzos de consolidación de la paz, la democracia y el desarrollo sostenible.

La respuesta de la Comunidad Internacional fue pronta y el compromiso internacional se confirmó en la primera reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y la Transformación de América Central que se realizó del 10 al 11 de diciembre de 1998, en la sede del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Washington D.C. Los Presidentes centroamericanos manifestaron su visión de futuro y la oportunidad única de reconstruir, no la misma, sino una mejor Centroamérica. Reiteraron su firme compromiso de continuar consolidando en sus países, la paz y la democracia, buscando cada vez mayores niveles de crecimiento con equidad. Los Presidentes destacaron los avances alcanzados en materia de desarrollo sostenible, reafirmando su voluntad de fortalecer las bases de dicho desarrollo. Asimismo, los Presidentes reiteraron su apoyo al proceso de integración regional.

En esta segunda reunión del Grupo Consultivo, celebrada en Estocolmo, del 25 al 28 de mayo de 1999, los Gobiernos de Centroamérica y la Comunidad Internacional

decidieron compartir la responsabilidad para lograr la reconstrucción y transformación de los países afectados, constituyendo así, una asociación de largo plazo guiada por las prioridades definidas por los países centroamericanos y basada en los siguientes principios y objetivos:

- Reducir la vulnerabilidad ecológica y social de la región, como objetivo principal.
- Reconstruir y transformar Centroamérica sobre la base de un enfoque integrado con transparencia y gobernabilidad.
- Consolidar la democracia y la gobernabilidad, reforzando la descentralización de funciones y facultades gubernamentales, con la activa participación de la sociedad civil.
- Promover el respeto de los derechos humanos como un objetivo permanente. La promoción de la igualdad de género, los derechos de la niñez, de las etnias y otras minorías, merecen esfuerzos especiales.
- Coordinar los esfuerzos de los donantes, guiados por las prioridades establecidas por los países receptores.
- Intensificar los esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa de los países de la región.

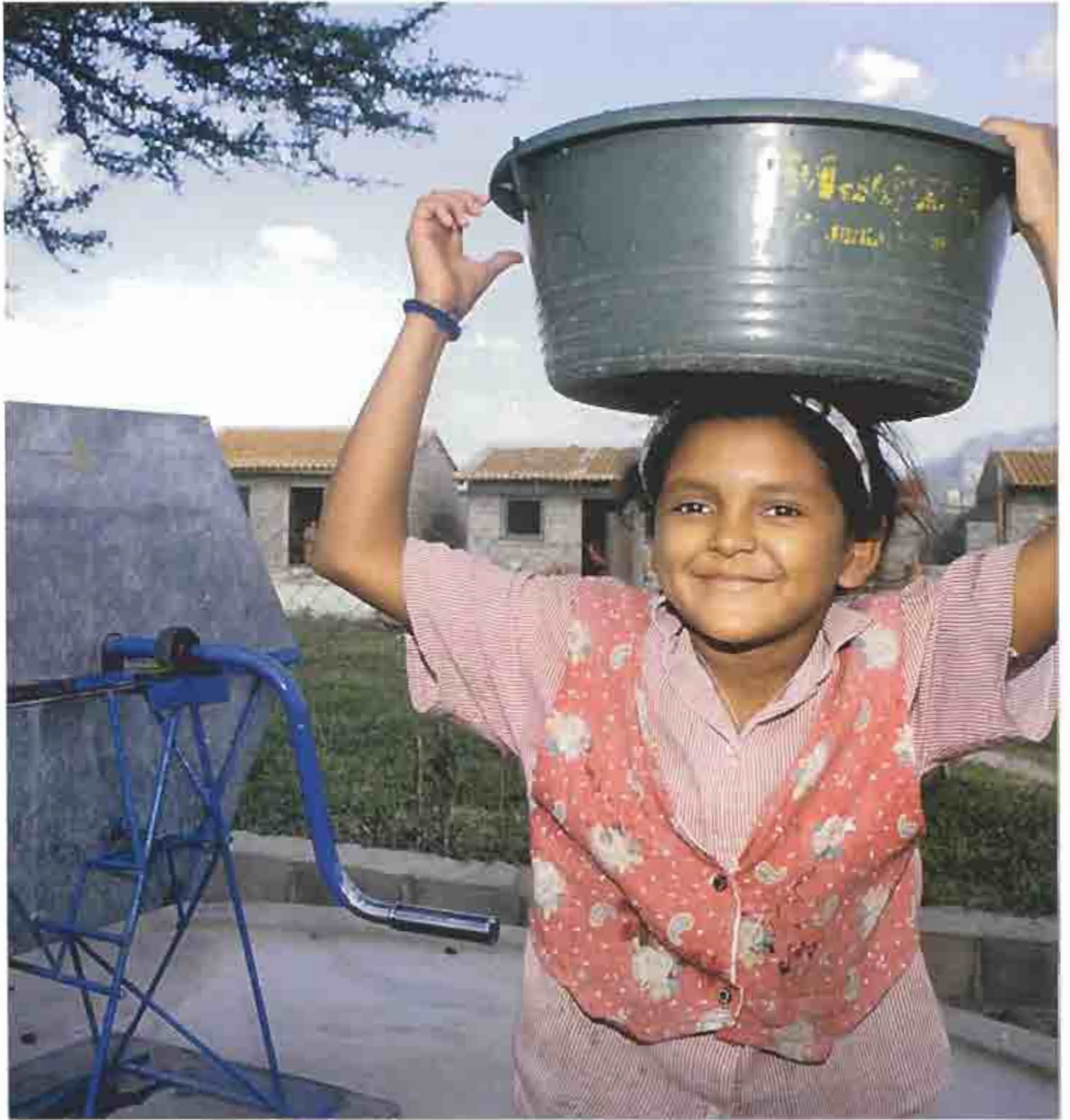
A fin de responder a la magnitud del reto enfrentado por este nuevo partenariado, las partes coincidieron en

proporcionar a todos los interesados seguimiento e información continua sobre el progreso de la reconstrucción y la transformación de Centroamérica según los principios y objetivos arriba mencionados. Inicialmente Alemania, Canadá, España, Estados Unidos y Suecia acordaron comenzar el proceso de consulta para establecer o reforzar en cada país un mecanismo nacional, que incluya a su sociedad civil.

Se supone que otros donantes e instituciones internacionales participarán en cada país. También se realizarán consultas con el Secretario Ejecutivo de la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SG-SICA) para incluir además el progreso a nivel regional. Se anticipa que las instituciones financieras internacionales y las organizaciones internacionales darán su apoyo a este proceso.

Esta Declaración refleja el entendimiento mutuo alcanzado en esta segunda reunión del Grupo Consultivo y constituirá una guía invaluable para los esfuerzos comunes en pro de la reconstrucción y transformación de Centroamérica. La importancia histórica de esta reunión es expresada por la representación de alto nivel tanto de los gobiernos centroamericanos como de la Comunidad Internacional. Con los retos y posibilidades de un nuevo milenio por delante, acogemos esta Declaración como un aporte sustantivo para asegurar un mejor futuro para las generaciones actuales y venideras de los pueblos centroamericanos”





Temas para una Discusión Continuada

A la luz de los resultados y experiencias de los esfuerzos consolidados pos-Mitch de Suecia, los siguientes temas parecen, en mi opinión, merecer el análisis y la discusión continuados con el fin de mejorar el apoyo sueco e internacional, particularmente en relación a América Central pero también dentro del contexto general de futuros esfuerzos relacionados a desastres naturales.

A. Para todos los actores nacionales e internacionales:

(1) *¿Cómo se puede fortalecer la capacidad de realizar un análisis rápido y confiable de las consecuencias de un desastre?*

Este tipo de mecanismo de evaluación rápida deberá proporcionar un marco estratégico para los gobiernos nacionales así como para los donantes. En el caso del desastre Mitch, no sólo las capacidades nacionales para emprender esta tarea eran limitadas - igual pasaba con los cuerpos regionales e internacionales. Esto significó que se llevó a cabo varios esfuerzos de evaluación, hasta cierto punto duplicados, utilizando energía considerable en esta tarea y retrasando el establecimiento de una plataforma común para las actividades de la fase de emergencia.

(2) *¿Cómo devolver el concepto de riesgo a la agenda de desarrollo y reducción de la pobreza?*

América Central es una de las regiones del mundo más vulnerables a desastres, con frecuencia golpeada por terremotos, erupciones volcánicas, tempestades y huracanes - todos estos eventos que generalmente afectan más gravemente a los

pobres. Además, la evidencia internacional indica claramente que las actividades bien diseñadas en relación a la alerta temprana, prevención y mitigación de desastres tienen buenas posibilidades de reducir - de manera importante y en una perspectiva ya de corto a mediano plazo - los daños y las muertes de los desastres naturales, proporcionando protección a los pobres.

Hasta ahora, sin embargo, las actividades en estos campos no han sido priorizadas dentro de los esfuerzos de reconstrucción y transformación iniciadas después del Mitch. A juzgar por la composición actual del conjunto de la asistencia internacional posterior a Mitch a Honduras y Nicaragua, esto parece válido no solamente el paquete sueco sino para la mayoría de las contribuciones de los demás donantes. Debido a las características geográficas de América Central - con, entre otros factores, varios ríos y cuencas compartidos - existe también una necesidad especial de combinar los esfuerzos locales y nacionales de mitigación de desastres con iniciativas a nivel regional.

B. Para todos los donantes internacionales

(1) *¿Cómo lograr criterios compartidos en relación a las actividades de emergencia en ciertas áreas?*

Un caso relevante en este contexto son los proyectos de vivienda después de la catástrofe, en los que los criterios y modalidades muy diferentes aplicados en los países afectados parecen haber creado graves problemas de sostenibilidad. Otro ejemplo posterior a Mitch, el que no se ha tratado en este folleto, son los sistemas de agua potable y su mantenimiento. Los mecanismos de

Seguimiento y coordinación establecidos por la Declaración de Estocolmo podrían, talvez, servir de punta de lanza para un análisis de áreas relevantes y potencialmente viables para el establecimiento de criterios unificados.

(2) *¿Cómo lograr la transición del seguimiento a los compromisos mutuos de la Declaración de Estocolmo hacia la coordinación dentro del marco de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, basada en el consenso amplio y vinculada a la iniciativa HIPC?*

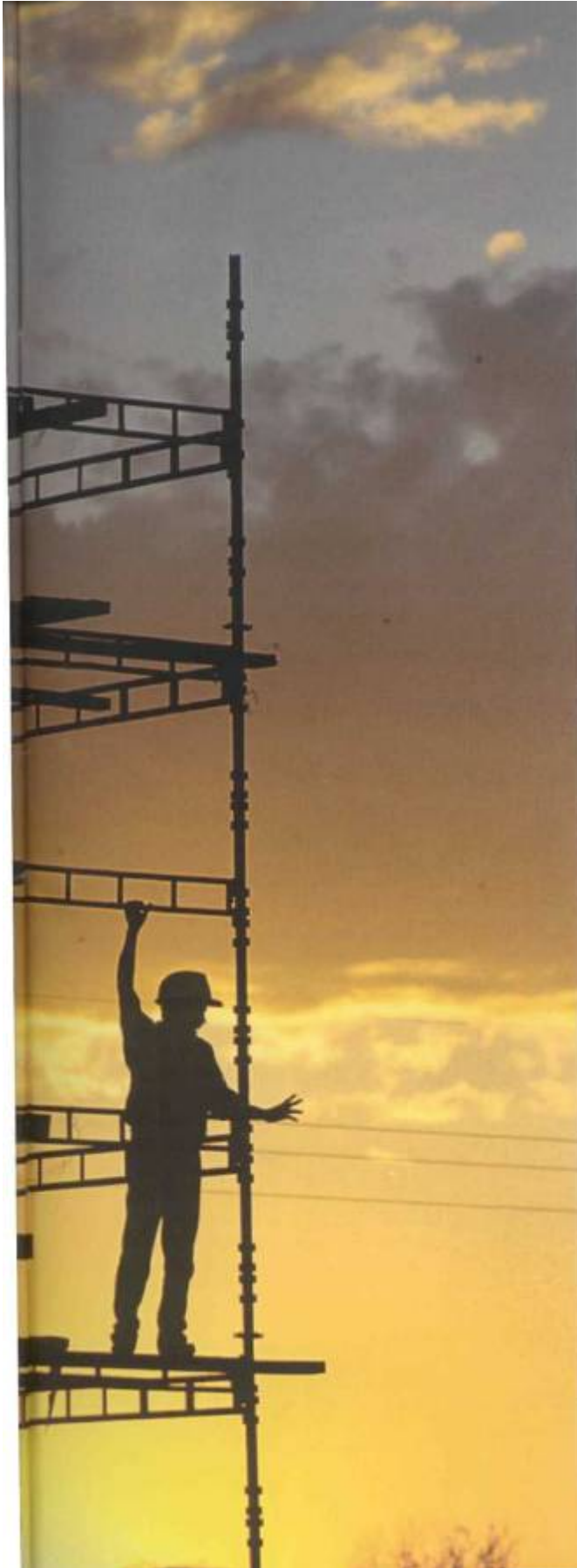
Las posibilidades de alcanzar esta meta dependerán sobre todo de los procesos políticos dentro de las naciones centroamericanas, pero la coordinación de las políticas de los donantes tiene también un papel importante en este contexto, con miras a la creación de un partenariado estable y a largo plazo para el desarrollo de la región.

(3) *¿Cómo combinar esfuerzos para facilitar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil en el proceso de reconstrucción y transformación con consideraciones respecto a niveles incrementados de representatividad y transparencia de estas organizaciones?*

Como ya se mencionó, el proceso de seguimiento relacionado a la Declaración de Estocolmo ha jugado un papel decisivo para facilitar un espacio legítimo para la participación de la sociedad civil en la elaboración de planes nacionales estratégicos y ha vitalizado y ampliado el debate público sobre el tipo de desarrollo a perseguirse. Esto ha contribuido al desarrollo positivo de las relaciones entre los gobiernos y la sociedad civil y ha creado un punto de partida propicio para poder lograr consenso respecto a las estrategias nacionales de reducción de la pobreza.

El facilitar la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil deberá ser un aspecto esencial de todo esfuerzo de asistencia en situaciones de pos-desastre. Sin embargo, se necesitan de políticas más desarrolladas de parte de los donantes en lo que se refiere a la representatividad y cualidades democráticas de las organizaciones involucradas.





(4) *¿Cómo pueden fortalecerse, de la mejor manera, las capacidades domésticas para la coordinación de donantes a todos los niveles?*

Un proceso importante en este contexto lo constituye la coordinación sectorial a nivel operativo recientemente establecido dentro del marco del proceso de seguimiento relacionado a la Declaración de Estocolmo. Rara el futuro, sin embargo, este mecanismo de coordinación debería combinarse con - y finalmente ser reemplazado por - la capacidad interna de cada país para realizar una coordinación eficiente de las propuestas de los donantes en el marco de prioridades nacionales firmemente establecidas. En este contexto, los esfuerzos unidos de los donantes para facilitar tal proceso pueden tener un papel decisivo.

C. Para Suecia

(1) *¿Cómo incrementar el impacto de los aspectos de desarrollo a largo plazo dentro de un paquete pos-desastre?*

Los principios de orientación y criterios establecidos para el paquete especial pos-Mitch de Suecia - la combinación de actividades de emergencia con una perspectiva a largo plazo - ha mostrado tener alta relevancia y, en su conjunto, la implementación de la iniciativa sueca en relación a Mitch constituye un ejemplo positivo enfocado hacia el reemplazo de la ayuda de desastres tradicional por la asistencia humanitaria de desarrollo. Sin embargo, a juzgar por la composición y el diseño de la cartera resultante, parece que el ritmo inicialmente muy acelerado en la definición y elaboración de proyectos con bastante frecuencia haya sido difícil de compatibilizar con los principios relacionados a la perspectiva de prevención y largo plazo.

Una posible conclusión derivada de este hecho podría ser que proyectos y contribuciones dentro de campos tan diferentes y con perspectivas variadas de tiempo (emergencia, de mediano y largo plazo) simplemente no pueden agruparse dentro del mismo paquete sin que dominen las actividades a corto plazo y de ritmo más rápido. El llegar a semejante conclusión, sin embargo, equivaldría a constatar que los esfuerzos integrados en los contextos pos-desastres no son viables



- lo que parecería ser una deducción bastante dramática teniendo en cuenta la experiencia limitada. Otra conclusión, a mi parecer más plausible, es definirlo como una tarea crucial dentro del campo de la gerencia; enfatizando de esta manera la necesidad de fortalecer y asegurar la visión general y el control de calidad de acuerdo a los principios establecidos en todos los niveles involucrados.

(2) ¿Cómo asegurar que las contribuciones suecas posteriores a las catástrofes se decidan sobre la base de un conocimiento más amplio con respecto a las actividades planificadas por otros donantes y más estrechamente conectadas a las ventajas comparativas de Suecia?

Esta tarea tiene estrecha relación a la necesidad de un mecanismo compartido para realizar la evaluación rápida y de alta calidad de los daños después de un desastre, así como a la necesidad de temprana coordinación entre los donantes (o, por lo menos, de mecanismos para el intercambio de información). Sin embargo, se relaciona también a la administración general de los esfuerzos suecos de planificación y definición de proyectos.

En términos generales, las áreas que ya sean atendidas por varios donantes (donde, además, la falta de coordinación o de criterios unificados tiende a causar problemas relacionados a la calidad y sostenibilidad) deberán darse menor prioridad que la tarea de identificar áreas estratégicas y relativamente poco atendidas en las que las perspectivas para contribuciones suecas puedan juzgarse propicias o, por lo menos, razonables. Tal enfoque contribuiría probablemente a mejorar aún más la calidad de los esfuerzos de Suecia dentro del contexto nacional dado.