

ENCUENTRO DE LA SOCIEDAD CIVIL
CENTROAMERICANA POR LA
RECONSTRUCCION Y EL DESARROLLO
21 - 22 DE ABRIL DE 1999 (Aqui)

*PROPUESTA DE RECONSTRUCCION
Y
TRANSFORMACION DEL ISTMO*

TEGUCIGALPA, HONDURAS , CENTROAMERICA

CONTENIDO

Página

Presentación

Los daños causados por el huracán Mitch

Elementos comunes y la definición de una estrategia común

Lineamientos Estratégicos

Transparencia y Control Ciudadano

Vulnerabilidad Ecológica y Social

Descentralización y Fortalecimiento Local

Comercio Internacional

Deuda Externa

Migrantes

Mecanismos para operacionalizar la reconstrucción y transformación

Presentación

Las organizaciones de la sociedad civil de Centroamérica, ante los graves y severos daños sociales, económicos y de la base productiva en términos de la infraestructura vial, sistemas de comunicaciones, de riego, de generación de energía, y la pérdida o deterioro de los recursos naturales, provocados por el fenómeno meteorológico Mitch, desde el momento de la emergencia y durante el proceso de rehabilitación, han coincidido en considerar que es un momento histórico que permite orientar el esfuerzo de reconstrucción en un proceso de transformación. Que debe propender a revertir las tendencias negativas de pobreza y exclusión de amplios sectores poblacionales, a reducir la vulnerabilidad social y ecológica, y plantear un esquema que sustente el desarrollo sostenible, sobre la base de una amplia participación ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades de gestión local.

En ese contexto diversas organizaciones representativas de la sociedad civil de Centroamérica, emiten la presente Propuesta a los gobiernos de la región, a los países amigos, a la cooperación internacional y a la población centroamericana en general.

Los daños causados por el huracán Mitch

El fenómeno meteorológico que se presentó en la última semana del mes de octubre de 1998 fue de una duración, intensidad y recorrido sin precedentes en la región centroamericana, provocando daños y pérdida de vidas y bienes de magnitudes aún no plenamente cuantificadas, que ha propiciado una drástica merma en las tendencias de crecimiento y afectando principalmente a los grupos poblacionales de mayor vulnerabilidad entre los cuales los niveles de pobreza eran de por sí graves y corren el riesgo de ser peores.

A nivel de los países centroamericanos, los datos reportan más de 19.500 personas muertas o desaparecidas, particularmente en Honduras y Nicaragua, y más de 6,7 millones de damnificados que suponen el 23.6% de la población de los 4 países afectados.

INDICADORES	Honduras	Nicaragua	Guatemala	El Salvador	Total
Muertos	7.007	2.863	268	240	10.378
Desaparecidos	8.052	948	121	19	9.140
Heridos	11.998	388	280	n.a	12.666
Afectados	4.753.537	867.752	734.198	346.910	6.702.397
Total población	6.203.188	4.492.700	11.645.900	6.075.536	28.417.324
Porcentaje afectado	76,6	19,3	6,4	5,7	23,6

Fuente: CEPAL

Entre los daños materiales, se cuenta la destrucción de más de 200 puentes, cientos de miles de viviendas¹ y decenas de miles de kilómetros de carreteras y caminos. Se estima que Honduras, el país más afectado, perdió cerca del 70% de la infraestructura vial y el 60% de su infraestructura social básica.

Estos indicadores, por sí mismos, dan una primera aproximación de la magnitud de las necesidades de apoyo externo requerido por estos países sólo en términos de reposición física de la infraestructura económica, productiva y social dañada o destruida, y de reinserción mínima de los cientos de miles de damnificados que lo perdieron todo.

En cuanto al valor de las pérdidas materiales directas e indirectas que provocó el paso del huracán, los datos arrojan lo siguiente:

SECTOR	DAÑOS DIRECTOS(*)	DAÑOS INDIRECTOS(*)	DAÑOS TOTALES(*)
TOTAL	3.096,5	2.264,3	5.360,8
SECTORES SOCIALES	547,2	792,3	1.339,5
Vivienda	444,9	707,7	1.152,6
Salud	59,7	74,1	133,8
Educación	42,5	10,5	53,0
INFRAESTRUCTURA	610,2	430,3	1.040,5
Caminos, puentes, vías férreas	535,4	385,1	920,5
Agua y servicios sanitarios	47,3	16,6	63,9
Energía	27,7	28,6	56,3
SECTORES PRODUCTIVOS	1.871,7	1.041,1	2.912,8
Agricultura, ganadería, pesca, forestal	1.759,0	510,5	2.269,5
Industria manufacturera	32,8	301,9	334,7
Comercio, restaurantes y hoteles	79,9	228,7	308,6
MEDIO AMBIENTE	67,3	0,7	68,0

(*) Millones de dólares

Fuente: CEPAL

¹ Cifras no oficiales indican que sólo en Honduras, más de 200 mil viviendas fueron dañadas o destruidas, mientras en Nicaragua lo fueron unas 150 mil.

Las estimaciones de necesidad de apoyo externo para fines estrictos de reposición de capital físico, social y productivo podrían elevarse a 5,4 mil millones de dólares².

Muchos sectores coinciden en que la reconstrucción de los países más afectados no puede hacerse sobre las mismas bases en que se encontraban anteriormente. Precisamente, la dimensión que alcanzó el impacto del huracán se explica por la extrema *vulnerabilidad y riesgo* en que, en términos sociales, estructurales, sanitarios y ambientales se encontraban extensos segmentos de la población y los territorios que resultaron más afectados³.

En términos **sociales**, es preciso tener presente que los países centroamericanos, en particular los más castigados por el Mitch, presentaban antes de este desastre elevados niveles de pobreza. La magnitud de los daños provocados por el huracán se comprende mejor si tenemos en cuenta que la mayor parte de la población afectada, sobre todo la que reside en las zonas rurales, padecía un grado muy alto de pobreza extrema y marginación, con los peores indicadores de acceso a servicios sociales, agua potable, vivienda y otros servicios públicos:

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Pobreza de hogares %	86.0	50.0	65.0	74.0	17.0
Desempleo y subempleo %	39.4	55.0	40.0	62.0	21.0
Alfabetización %	55.7	70.9	72.0	65.3	94.7
Mortalidad Infantil (x1000 nacidos vivos)	40.0	51.0	53.0	30.0	13.0
PIB per cápita US\$	1,360	1,680	660	440	2,720

Fuente: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo

Para un buen número de pobres rurales (y en el caso de Honduras, también de los urbanos), el huracán supuso la pérdida de todos los activos y recursos con que contaban para sobrevivir, incluidos sus suelos productivos⁴.

En términos **ambientales**, existe consenso en que el alto deterioro de las cuencas hidrográficas, como resultado de la deforestación por el acelerado avance de la frontera agrícola, es uno de los factores de mayor incidencia para explicar la magnitud de las inundaciones provocadas por las lluvias.

² Ver Análisis de CEPAL-PNUD

³ Según CLACDS/INCAE y/o HIID, se define *vulnerabilidad* como un factor interno el cual contiene las condiciones que una región posee para enfrentar la amenaza, y el *riesgo* estará determinado por la magnitud de la amenaza que afecte la región y su vulnerabilidad ante esta amenaza.

⁴ Según estimaciones oficiales, en Nicaragua, los pequeños y medianos productores con menos de 50 manzanas perdieron casi el 33% de sus suelos de cultivo.

El elevado deterioro de las cuencas hidrográficas ha provocado que estos territorios sean muy vulnerables a los embates de este tipo de fenómenos naturales, que podrían volverse más frecuentes e impredecibles en el futuro, como reflejo de la creciente inestabilidad climática global.

Es evidente la necesidad de acometer el esfuerzo de rehabilitación y reconstrucción a partir de una nueva visión del desarrollo en la que el objetivo básico sea la eliminación de la pobreza extrema, en un marco de manejo sostenible de los recursos naturales y de elevada participación de la población en las decisiones que les afectan. Se necesita otro enfoque del desarrollo, una estrategia de reconstrucción sobre nuevas bases que superen la exclusión de más del 80% de la población centroamericana.

Elementos comunes y la definición de una estrategia común

Las diferentes Propuestas de Reconstrucción elaboradas por la Sociedad Civil en los diversos países de Centroamérica, evidencian elementos comunes que determinan el marco general de lineamientos estratégicos para la reconstrucción, transformación y el desarrollo sostenible de la región:

- El huracán afectó a las regiones más pobres, desnudando los desequilibrios del actual modelo de desarrollo. Por lo tanto, si se quiere una reconstrucción que no reproduzca los mismos factores y niveles de vulnerabilidad, hay que hacer frente al problema de la pobreza crónica y del modelo de desarrollo implementado hasta ahora.
- El Mitch afectó en mayor grado a la población más vulnerable, la que se encontraba en los lugares con mayores riesgos (laderas de los ríos, tierras marginales, y barrios urbanos con más riesgo) y que cuenta con escasos medios para salir de su actual situación.
- El temporal evidenció el mal uso que se está dando a la tierra por falta de una política de ordenamiento territorial.
- A causa de su composición geológica y climática, Centroamérica es susceptible a una variedad de desastres potenciales.
- El huracán evidenció la escasa preparación de las estructuras públicas y de la población frente a un desastre (sistemas de alerta, socorro rápido, medidas de prevención...).
- El Mitch llegó en un momento en el cual se estaban impulsando incipientes procesos de democratización, de pacificación y de modernización de los Estados en la búsqueda de una descentralización real. Si se opera la reconstrucción en forma centralizada, se favorecerá la politización de la ayuda y la exclusión de la sociedad civil y de los poderes locales en la elaboración y

ejecución de la reconstrucción. Esto supondría un retroceso en el marco democrático.

- En la fase de reconstrucción hay que tomar en cuenta a las organizaciones de la sociedad civil centroamericana y a las Ong's nacionales e internacionales que operan en la región y cuentan con un conocimiento y relaciones con la población y con las instituciones y estructuras de los Estados; en particular es importante la inserción existente en el ámbito local.
- La región esta constituida por sociedades pluriétnicas y pluriculturales, con fuerte presencia de pueblos indígenas, por lo que las acciones que se diseñen deben tener en cuenta sus diversas formas de organización social y familiar, medicina tradicional, tenencia de la tierra y relación con los recursos naturales.
- Teniendo en consideración que los fenómenos naturales y sociales tiene un impacto diferenciado de género en razón de las desigualdades que existen entre hombres y mujeres, es pertinente que todas las medidas y acciones orientadas a la rehabilitación y la reconstrucción estén analizadas, planificadas, ejecutadas y evaluadas con un enfoque de genero, lo que permitirá atender las vulnerabilidades y las potencialidades específicas de hombres y mujeres.
- La forma en que se ha manejado la ayuda que ha llegado inmediatamente después del desastre ha sido cuestionada por la población; se han registrado casos de corrupción y de instrumentalización política de la ayuda. Se requiere transparencia en el uso de los recursos y fiscalización ciudadana.
- Las políticas de ajuste estructural (ESAF en Nicaragua y Honduras) y el pago del servicio de la deuda externa, constituyen factores que aumentan las dificultades de los Estados para hacer frente a la reconstrucción.
- Para el futuro económico de Centroamérica es esencial el acceso de sus productos a los mercados internacionales. La ayuda es importante pero la extensión del comercio podría representar una manera sostenible de mejorar las condiciones socioeconómicas de su población.

Lineamientos Estratégicos

En base a los aspectos comunes enunciados, se propone que la estrategia de reconstrucción y el desarrollo en Centroamérica debe incorporar los siguientes aspectos:

Transparencia y Control Ciudadano

El enfrentar un proceso de reconstrucción y transformación para el desarrollo sostenible de la región requiere:

- Institucionalizar un modelo de transparencia y control ciudadano, tanto a nivel local como central, mediante oficinas de control y seguimiento, y auditorías sociales.
- Crear las instancias centrales y locales que aseguren la representatividad de la sociedad civil y de la ciudadanía, tanto en las funciones de control y seguimiento como en la organización y funcionamiento de las instituciones encargadas de vigilar la transparencia.
- Crear acuerdos nacionales y/o locales entre gobiernos, partidos políticos y sociedad civil, que se traduzcan en compromisos y responsabilidades concretas para asegurar el buen manejo de los recursos públicos.
- Impulsar un proceso de transformación cultural para crear valores y actitudes de rechazo a la corrupción.

Vulnerabilidad Ecológica y Social

Las acciones de reconstrucción y transformación para el desarrollo sostenible deben enfrentar los factores que determinan el alto grado de vulnerabilidad de la región ante fenómenos naturales y por lo tanto debemos:

- Ser capaces de lograr el desarrollo de las regiones rurales que se han mantenido en la marginación, contribuyendo al pleno despliegue de sus recursos agropecuarios, agroforestales, agroindustriales y ecoturísticos, en una estrategia de desarrollo integral de las potencialidades de cada país.
- Incluir en forma preponderante en la reconstrucción fuertes componentes dirigidos a la formación de la población civil, al fortalecimiento institucional (en particular en el ámbito local) y obras para alerta temprana, prevención y socorro rápido.
- Habilitar al campesinado como actor de primer orden de un proceso de desarrollo que elimine la pobreza extrema rural, así como los bolsones de pobreza extrema urbana, y contribuya a la equidad social, étnica y de género.
- Establecer mecanismos que garanticen el acceso a la tierra tanto al campesinado tradicionalmente marginado, así como su capacitación y asistencia técnica y financiera que le permita lograr mayores y mejores niveles de producción, asegurando una mejoría sustantiva en los niveles de seguridad alimentaria futura de la región.

- Garantizar la sostenibilidad, lo que implica un proceso de ordenamiento ambiental del territorio, que racionalice las intervenciones e inversiones, que posibilite restaurar las principales cuencas hidrográficas y los cambios en el uso de la tierra, para adecuarla a la vocación y potencialidades de la misma, evitando tanto su sobreuso y erosión como su uso inadecuado. Todo ello de acuerdo a concretos objetivos de desarrollo que aprovechen y optimicen las ventajas comparativas que ofrece la región.
- Romper el ciclo del desastre reduciendo la vulnerabilidad y mitigando los riesgos con medidas de prevención y de preparación para minimizar la pérdida de vidas humanas. Pensamos que se puede también contribuir a la mitigación de los desastres fortaleciendo el papel de las comunidades e instituciones locales a través de una estrategia de educación sistemática en prevención y preparación.
- Intensificar las inversiones en áreas estratégicas de reducción de la vulnerabilidad (planificación del uso de la tierra, manejo adecuado de recursos naturales, diseño y planificación adecuada de la infraestructura y técnicas de construcción, etc.) para disminuir el riesgo de pérdidas humanas y materiales.
- Reconstruir tomando en cuenta un análisis y una planificación del territorio y en particular son importantes las acciones dirigidas a mejorar la distribución de los asentamientos urbanos y rurales.

Descentralización y Fortalecimiento Local

Lo extenso de las áreas del territorio centroamericano y por ende la gran cantidad de población afectada, ha mostrado la baja capacidad de respuesta de los gobiernos centrales, y por el contrario, no obstante los limitados recursos de los gobiernos locales, se apreció una mejor posibilidad de respuesta local en la emergencia y rehabilitación, evidenciando:

- Que el proceso de reconstrucción y transformación hacia el desarrollo sostenible debe basarse en la profundización de la descentralización y fortalecimiento de las organizaciones locales.
- Obtener la plena participación, sentido de apropiación y co- responsabilidad de todos los actores sociales, incluyendo a los actores y a los gobiernos locales, desde su fase de diseño y en su implementación y fiscalización.
- Que los Gobiernos de la región se comprometan a propiciar decididamente el proceso de fortalecimiento del poder local, el otorgamiento efectivo de la autonomía a escala municipal y a realizar las transferencias presupuestarias que garanticen su plena realización.

- Apoyar los procesos de fortalecimiento del poder local que ya están siendo ejecutados por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Comercio Internacional

A fin de impulsar la recuperación, transformación y crecimiento de la estructura productiva es indispensable:

- Incrementar los beneficios establecidos por la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, el Sistema Generalizado de Preferencias y otras iniciativas de Comercio Preferencial con la región, como etapa intermedia de obtención de beneficios inmediatos para contrarrestar los efectos destructores del Mitch, mientras se logre la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos y avance el proceso del ALCA. Además la Unión Europea podría extender el Programa de Preferencias Especiales a los productos de los países de la región centroamericana.
- Buscar la diversificación y mejora de nuestra producción, así como una mayor inserción de la misma al mercado internacional, haciendo énfasis en productos cuyas características de procesamiento permitan que una proporción cada vez mayor del valor agregado quede en nuestro país, de igual manera evitar la maquilización negativa de nuestra región.

Deuda Externa

El peso negativo de la deuda externa debe convertirse en un factor positivo y generador de recursos, propiciando que:

- El financiamiento de la Reconstrucción se base en los recursos de condonación de la deuda externa, donaciones y préstamos bajo condiciones concesionales y captación de recursos por servicios ambientales locales e internacionales.
- Consideramos vital la condonación de la deuda, así como la creación de un fondo de contrapartida que sirva para la reconstrucción, así como revisar los ESAF para que no incidan tan negativamente en las políticas sociales.
- Los planes de transformación y desarrollo pueden ser financiados a través de diferentes mecanismos entre los cuales puede considerarse el Canje de Deuda por Desarrollo y garantizar que los recursos obtenidos mediante el canje de la deuda, sean utilizados para la reconstrucción y el desarrollo humano sostenible. Considerándose como sectores prioritarios el Combate a la Pobreza, Educación y Seguridad Alimentaria

Migrantes

Para abordar esta temática adecuadamente, se necesita la aplicación de un enfoque diferenciado que, además de enfrentar el problema de la reconstrucción de infraestructuras, abarque una atención integral (Salud, Producción, Educación...) a esta población, en particular a la rural pues la actual situación provoca una importante migración a las ciudades y hacia el exterior, por lo cual proponemos lo siguiente:

- La implementación de modelos alternativos de desarrollo comunitario que garanticen la mejora sustancial de la calidad de vida de la población, en los cuales la comunidad sea el centro y el gestor de su propio desarrollo. Propiciando la ampliación del abanico de posibilidades de inversión productiva a nivel local.
- Integrar en las políticas migratorias elementos que tomen en cuenta la situación particular de las mujeres migrantes y que garanticen el respeto de sus derechos humanos, así como de sus hijos e hijas, y el acceso a los servicios fundamentales en materia de vivienda, salud, alimentación y educación.
- Que los gobiernos tengan mayores niveles de inversión social con énfasis en educación, servicios de salud, empleo, entre otros, lo cual requiere un cambio significativo en el diseño de las políticas económicas para que el mismo se realice de manera concensuada con la sociedad civil y las comunidades, y se garantice su efectiva aplicación.
- Diseñar en forma participativa nuevos esquemas de financiamiento que fortalezcan la economía popular e integren a sus beneficiarios como sujetos activos del desarrollo económico y social, en la búsqueda de un balance entre los requerimientos para la producción, la producción misma, los niveles de consumo, la generación de ingreso y la distribución del mismo.
- Favorecer el retorno parcial o definitivo de los migrantes a sus localidades de origen aportando las capacidades adquiridas

Mecanismos para operacionalizar la reconstrucción y transformación

El proceso de reconstrucción y transformación para el desarrollo sostenible de los países del área centroamericana demanda el establecimiento y puesta en operación de instancias de coordinación, seguimiento, control, evaluación y auditorías de las organizaciones representativas de la sociedad civil en conjunto con las entidades gubernamentales y la cooperación internacional, en tal sentido es necesario:

- Propiciar, previo a la cita del Grupo Consultivo de Estocolmo, la conformación de una agenda integrada de país entre las organizaciones de la sociedad civil y el respectivo gobierno, y que en ella se incluya el establecimiento y operación de un mecanismo que permita la participación de representaciones de la sociedad civil en todas las fases del proceso de gestión y ejecución de la reconstrucción y transformación, incluyendo la función de contraloría social del desarrollo.
- Que representantes de las organizaciones de la sociedad civil de Centroamérica participen en la elaboración de la agenda centroamericana en conjunto con las representaciones de los gobiernos, y que se incluya en la misma la presente Propuesta y se defina un mecanismo que permita el seguimiento conjunto a los acuerdos.
- Constituir la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC), en una instancia de coordinación y seguimiento al proceso de reconstrucción y transformación de la región, en procura del desarrollo sostenible.