Conferencia pronunciada por el Director del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH),Víctor Meza, en Madrid, España, durante las Jornadas de Reflexión sobre Centroamérica y el huracán Mitch,celebradas en la Casa de América los días 13,14 y 15 de junio del año 2000.

HONDURAS EN LA FASE POST MITCH

El papel de la cooperación internacional

VICTOR MEZA

I - Antecedentes

El pasado 1o de junio, hace exactamente 13 días, dio inicio lo que se denomina en el Caribe la "temporada anual de huracanes". Los meteorólogos del Centro Nacional de Huracanes de la ciudad norteamericana de Miami, han anunciado que en este año se espera al menos unas once tormentas tropicales, siete de las cuales seguramente se convertirán en violentos ciclones, todos ellos comprendidos dentro del llamado "nuevo ciclo activo" de huracanes, que comenzó en 1995 y podría tener una duración de veinte años. Casi al mismo tiempo, las compañías aseguradoras han advertido que a partir del próximo mes de julio, el valor de las primas por seguros tendrá un incremento entre el 15 y el 20 %, en virtud de la mayor frecuencia y magnitud de los desastres naturales que está sufriendo el mundo, por efecto, entre otros, del calentamiento global del planeta.

Los antiguos Mayas, pobladores precolombinos de nuestras tierras, sentían un gran respeto y temor por la fuerza desbocada de los vientos y las incesantes lluvias que solían acompañarles. Llegaron incluso a levantar un monumento al Dios del viento. La palabra "huracán", en lengua indígena y caribe, significa "la cólera de los Dioses".

Sorprendido que fue, en las costas caribes de lo que hoy es el territorio hondureño, por una de esas tormentas interminables que más parecen diluvios bíblicos, el navegante Cristóbal Colón, al superar el terrible escollo, exclamó: ?Gracias a Dios que hemos salido de estas honduras!. De ahí viene, al parecer, ese nombre extraño y a veces desolador que identifica a mi país.

Desde entonces, muchos y variados han sido los desastres que han debido sufrir el territorio y los pobladores de Honduras, cada vez que se desata eso que los antiguos llamaban "la cólera de los Dioses". Hace poco más de dos siglos, en el mes de septiembre de 1774, las autoridades coloniales informaron al Reino que desde el día 16 comenzó un fuerte viento acompañado de infinitas lluvias, que duraron todo el resto del mes y provocaron el desbordamiento de los ríos, la destrucción de las cosechas, la muerte y el desastre total. Pidieron ayuda a España que, un año después, autorizó pagar los gastos de la reconstrucción con fondos de las arcas reales y, de paso, decidió exonerar temporalmente a los indios del pago de tributos.

Curiosamente, como si se tratara de un ciclo trágico y misterioso, doscientos años después, otro huracán, paradójicamente llamado Fifí, arrasó de nuevo al país a partir del día 16 de septiembre de 1974, el mismo mes en que se cumplían dos siglos desde aquel diluvio reportado por sus lejanos súbditos al Reino español.

Desde entonces, tan solo en el siglo veinte, diez huracanes y cinco tormentas tropicales asolaron el territorio de Honduras y provocaron catástrofes diversas de variada magnitud.

La frecuencia con que los huracanes se desencadenan en la zona y afectan a Honduras, debería ser suficiente razón para que en el país se hubiera desarrollado ya una oportuna cultura de la prevención y manejo de riesgos, un espíritu colectivo de alerta temprana. El huracán Mitch, el más violento y destructor de los últimos tiempos, a tal grado que la Organización de las Naciones Unidas lo calificó en un informe como "el peor desastre natural en América Latina en los últimos 200 años", vino a demostrar que, lamentablemente, no ha sido así. El país no estaba, ni está todavía, debidamente preparado para hacer frente a un desastre semejante y reducir lo más posible sus terribles consecuencias.

Un informe elaborado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre los resultados trágicos y los peligros sociales que se derivan de una catástrofe como ésta, ilustra muy bien lo que estoy diciendo. Permítanme leerles una cita casi premonitoria de ese informe:

"Las consecuencias sociales del desastre, con sus graves repercusiones económicas, pueden ser trascendentales. Parte de la población desplazada por el huracán o por las inundaciones subsiguientes, tenderá a permanecer en las áreas urbanas donde haya encontrado protección, de no organizarse pronto proyectos agrícolas o de obras públicas en que reciban ocupación... se incrementará la marginalidad urbana, con los problemas que se derivan del desempleo, y la falta de viviendas.

"Las personas que regresan a las zonas parcialmente devastadas habrán de verse ante el serio problema de la reconstrucción de viviendas y caminos, y de enfrentarse a las dificultades creadas por focos infecciosos y terrenos inservibles durante bastante tiempo. De no poder establecerse en los lugares que ocupaban, tratarán de hacerlo en los más próximos y menos afectados. Habrán de producirse migraciones parciales no organizadas, si no se prevé desde ahora esa posibilidad y se evita habilitando áreas para su ocupación y cultivo. De no tomarse las medidas de protección necesarias, también puede causarse una destrucción indiscriminada de reservas forestales.

"... Se puede pronosticar un aumento de la criminalidad, de los conflictos y las tensiones sociales... asimismo,la muerte de miembros de los núcleos familiares o su dispersión puede llevar a muchas desintegraciones de los mismos, con el consiguiente aumento de la orfandad, la delincuencia juvenil, la prostitución y problemas similares.

"Es considerable la potencialidad latente de aprovechar los esfuerzos de la población para un serio trabajo de reconstrucción, que además de rehacer lo destruido, trate de superar los bajos niveles de vida y de productividad que se habían registrado hasta la fecha."

La cita ha sido larga pero también ha sido necesaria. Y es así, porque esta cita corresponde a un informe de la CEPAL presentado hace ya 26 años, para mostrar las

terribles consecuencias que podían derivarse del desastre causado por el huracán Fifí en el año 1974. Sin embargo, parece que este informe hubiera sido escrito hace apenas 17 meses, inmediatamente después del desastre ocasionado por el huracán Mitch en 1998. ?Qué significa esto? Simplemente que el país no ha aprendido las lecciones, no ha asimilado las enseñanzas que con tanta furia y brutalidad nos ha dado y, lamentablemente, nos sigue y seguirá dando la naturaleza. A partir de 1974, el año del huracán Fifí, reconstruimos físicamente el país pero no lo transformamos institucional y socialmente; rehicimos el país destruido pero no lo cambiamos.

Y por eso, 24 años después, el huracán Mitch nos encontró en condiciones de vulnerabilidad bastante similares a las que prevalecían antes. Quizás por eso se afirma con frecuencia que los desastres no son otra cosa que la manifestación abierta y brutal de riesgos preexistentes.

II - Las lecciones del huracán Mitch

El huracán Mitch, que arrasó el 80 % del territorio nacional desde el 26 de octubre hasta los primeros días de noviembre de 1998, con vientos que alcanzaron una velocidad máxima de 290 kilómetros por hora, provocó muerte y destrucción avasalladoras. Según los cálculos oficiales, que siempre son estimados y frágiles en su rigurosidad estadística, los muertos fueron un poco más de cinco mil, 5,657 para ser exactos; los desaparecidos sumaron ocho mil y los damnificados llegaron en los primeros momentos a un millón y medio de personas, un poco más de la cuarta parte de la población total del país. Los daños causados a la infraestructura fueron inmensos: centenares de puentes derribados; miles de kilómetros de carreteras y caminos destruidos; las plantaciones de banano, el segundo producto agrícola de exportación del país, arrasadas; los cultivos de granos básicos, fuente primaria de la alimentación nacional, seriamente dañados; miles de viviendas destruidas (más de 400 mil personas perdieron o sufrieron serios daños en sus casas) y varias ciudades del país, entre ellas Tegucigalpa, la capital, gravemente dañadas y golpeadas (sólo la pérdida de las redes del suministro de agua potable afectó a casi el 70% de la población). El sector más perjudicado, sin duda alguna, fue el sector agropecuario, en el que se concentró el 70 % de la destrucción provocada por el huracán y las interminables lluvias que le siguieron.

De acuerdo a cálculos de la CEPAL, los daños suman 3,794 millones de dólares, lo que equivale a más de las dos terceras partes del Producto Interno Bruto (PIB), y el costo de reposición se estima que supera los cinco mil millones de dólares.

El huracán Mitch puso a prueba las fortalezas internas del país y mostró en su plenitud las flaquezas y debilidades del mismo. O sea que nos dio importantes lecciones y, por eso mismo, es necesario sacar las inevitables conclusiones:

1) En primer lugar, el Mitch evidenció la altísima **vulnerabilidad social** de Honduras, es decir puso en primer plano su pobreza y golpeó con mayor saña y furor precisamente a los sectores menos protegidos de la sociedad, a los pobres. Según datos oficiales, casi el 70 % de los hondureños viven en condiciones de pobreza y, una buena parte de ellos en condiciones de verdadera miseria e indigencia total. La pobreza, como es fácil deducir, se concentra principalmente en las áreas rurales del país y en los barrios marginales que rodean y aprisionan a los pocos centros urbanos importantes que hay en Honduras.

2) El huracán Mitch mostró, además, la elevada **vulnerabilidad ambiental** del país. La deforestación, el mal manejo de las cuencas hidrográficas, el crecimiento caótico de los centros urbanos, el creciente deterioro del medio ambiente, etc., fueron algunas de las carencias y fallas que quedaron al desnudo en los días inmediatos al huracán. Pero el Mitch no sólo mostró la vulnerabilidad ambiental de Honduras, también la aumentó y agravó. El Mitch fue algo así como una especie de detonador que hizo explotar la bomba de tiempo ecológica que durante tantos años el país había preparado.

3) El huracán también puso en primer plano la **vulnerabilidad institucional**, mostrando la fragilidad e ineficiencia de un Estado elefantiásico que no fue capaz de reaccionar con la soltura y agilidad necesarias. El Estado burocrático, excesivamente centralizado y centralizador, vertical y autoritario, excluyente y concentrador, con una dosis altísima de poder presidencial, no pudo responder ágilmente ante la emergencia. Los gobiernos locales correspondientes a los 299 municipios en que está dividido el país, privados de recursos y limitados en sus facultades jurisdiccionales, fueron rebasados por la catástrofe. Los vicios de la excesiva centralización estatal revelaron todo su potencial negativo.

Pero hay algo más: el huracán, en las condiciones urgentes y caóticas de la emergencia, creó condiciones adecuadas - y hasta cierto punto inevitables - para que se fortaleciera el estilo autoritario y la tendencia concentradora de poder en el seno del gobierno, estimulando el espíritu vertical y excluyente que ha sido tradicional en la cultura política hondureña. De esa forma, al potenciar el centralismo político y la concentración burocrática del poder, el país corría el riesgo de que el huracán se convirtiera además en un peligroso factor de involución política y pasara de simple desastre económico-social a mutarse también en un desastre político-institucional.

4) El Mitch permitió poner a prueba y revelar la **inoperancia de los militares**. Los organismos de atención a desastres y manejo de situaciones de emergencia, que estaban en manos de los militares, casi no funcionaron. Diseñados en los viejos esquemas del militarismo recién superado, estos organismos, altamente centralizados y excluyentes, seguían siendo considerados como una especie de islotes burocráticos en donde todavía campeaba por sus fueros el antiguo estilo castrense de conducir los asuntos del Estado. Los militares, formados y deformados en la vieja mentalidad de la confrontación y la guerra fría, estaban preparados para afrontar las amenazas ideológicas en la defensa de la seguridad nacional, pero no sabían cómo hacer frente a las amenazas naturales. Listos para defender o combatir la ideología, no sabían cómo defenderse de la naturaleza.

5) Finalmente, aunque no por eso menos importante, el huracán Mitch descubrió la **ausencia de una cultura de prevención y manejo de riesgos**. Mostró la incapacidad del país para construir un sistema efectivo de prevención y control de desastres, que le permitiera absorber con cierta eficiencia el impacto destructor de la catástrofe.

Pero, el huracán no sólo mostró las deficiencias. También puso en evidencia las fortalezas, las energías ocultas que subyacen en el fondo de la sociedad, la fuerza subterránea que anidaba en las distintas organizaciones de la llamada sociedad civil. O sea que sacó a flote nuevas posibilidades, reveló facetas desconocidas y abrió espacios todavía inéditos en el escenario social:

1) - **La capacidad de respuesta de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones no gubernamentales.** Las numerosas organizaciones no gubernamentales

u organizaciones privadas de desarrollo, que están en todas partes, conectadas en forma directa con las comunidades, y que se han multiplicado con rapidez asombrosa en los últimos años, mostraron su agilidad funcional para responder con eficiencia ante la emergencia, y resolvieron buena parte de los problemas inmediatos que el Estado no podía atender. Quizás por eso, en la década de los años ochenta, se solía afirmar, no sin cierta dosis de ironía, que entonces lo que más crecía en Centroamérica eran los ejércitos y las ONGs. Hoy, los primeros van en declive mientras que las segundas se encuentran en ascenso.

Al potenciar la importancia y el rol de las organizaciones de la sociedad civil en el país, el huracán Mitch contribuyó de alguna manera a fortalecer las presiones en favor de la descentralización estatal. Los actores locales, especialmente los gobiernos municipales, en estrecha alianza con las ONGs, grupos religiosos y asociaciones de vecinos adquirieron de pronto un nuevo protagonismo, modificando las relaciones de poder en las regiones y la naturaleza de sus vínculos con el poder centralizador de la ciudad capital. O sea que, de alguna manera, el huracán Mitch replanteó las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales, al mismo tiempo que modificó los vínculos y la relación entre el Estado y la sociedad civil. No fue casual, por eso, que en medio de la catástrofe, el gobierno, desesperado en su impotencia y privado del control directo e inmediato sobre los municipios, se viera forzado a emitir, a contrapelo de su vocación centralista y autoritaria, un Acuerdo Ejecutivo, algo así como una orden presidencial, instruyendo a los gobiernos municipales para que incorporaran cuanto antes a las distintas organizaciones de la sociedad civil en las tareas de la gestión pública, a fin de hacer frente con mayor celeridad y eficacia al caos y la tragedia generados por el huracán. Ese Acuerdo, el número 0036-98, fue emitido el día 10 de noviembre de 1998, en pleno desastre.

Si antes del huracán Mitch era posible para el gobierno ejercer el poder al margen de la sociedad civil y, a veces, con calculado desprecio hacia sus organizaciones, hoy, después de Mitch, eso es cada vez menos posible. El gobierno ya no puede, si pretende asegurar una gobernanza viable, prescindir de la sociedad civil. Y, por lo mismo, tampoco podría regresar a los tiempos en que gobernaba casi en contra de muchas organizaciones de esa sociedad civil.

El escenario social hoy está poblado por nuevos actores y, por lo tanto, se ha vuelto más complejo y dinámico, más rico y laberíntico en su estructura. El gobierno debe modificar sus estilos políticos, readecuar sus formas y cambiar las viejas alianzas políticas tradicionales. El Mitch, en este sentido, ha abierto nuevos espacios para que la sociedad hondureña se abra a novedosas formas de la inclusión social.

2) - **La solidaridad local y una nueva toma de conciencia sobre el país.** El huracán Mitch nos hizo tomar conciencia de la gravedad de la crisis por la que atraviesa Honduras; de la incompetencia oficial; de la fragilidad y peligrosa vulnerabilidad integral que sufre el país. Y, al mismo tiempo, estimuló la convicción de que es urgente y necesario diseñar un verdadero proyecto de país, con políticas públicas de largo plazo, algo así como un Plan de Nación que nos permita generar consenso en torno a una agenda nacional compartida para construir un nuevo país, uno más democrático, más tolerante, más plural y más justo.

Debilitado desde antes el espíritu de la solidaridad social interna por los efectos individualizantes de las políticas de ajuste económico, el huracán Mitch encontró

condiciones apropiadas para rasgar y dañar más el tejido social de la Nación y su necesaria cohesión interna. Sin embargo, en medio de la tragedia y el caos, la población reanimó los valores de una solidaridad que ha sido seriamente vulnerada por la divulgada consigna del "?sálvese quien pueda! ", en una economía cada vez más ceñida a los preceptos de un modelo descarnado y excluyente. El país empezó a sentir, desde abajo, una fuerte corriente de cohesión social en torno a las víctimas y damnificados del huracán.

3) - **La solidaridad internacional**. Masiva, oportuna y generosa, la ayuda internacional se orientó, primero, a solventar los acuciantes problemas derivados de la emergencia; después, poco a poco se fue canalizando hacia la rehabilitación del país, especialmente en su estructura productiva, infraestructura vial, construcción de viviendas, etc. Ahora, esa ayuda está en la fase de la reconstrucción nacional, la que, para ser real y completa, debe ir acompañada de una verdadera transformación institucional que incluya valores y objetivos tales como las reformas de los sistemas judicial y político-electoral, las políticas de transparencia y rendición de cuentas, las contralorías sociales, la participación ciudadana, la descentralización, la autosostenibilidad, una nueva estrategia ambiental, la promoción y fortalecimiento de los valores de la cultura política democrática, entre otros.

4) - **La nueva alianza entre la comunidad cooperante internacional y la sociedad civil hondureña.** El apoyo de la comunidad cooperante internacional a las diferentes organizaciones de la sociedad civil hondureña les concede nueva fuerza y legitimidad, al mismo tiempo que, de una u otra manera, las erige como un interlocutor válido frente al Estado.

5) - **Los nuevos temas en la agenda nacional**. La transparencia en el manejo de los asuntos públicos, el principio de rendición de cuentas, los valores de la llamada gobernabilidad (o gobernanza) democrática, son temas que han quedado incorporados de una manera más constante y fija dentro de la agenda nacional. Incluso el discurso político tradicional ha cambiado o está cambiando, cediendo espacio a un nuevo lenguaje y a una innovadora arquitectura conceptual. La vieja clase política local, que todavía no acaba de asimilar estos cambios de escenario, hace titubeantes esfuerzos por reacomodarse a las nuevas condiciones y asegurar su espacio de dominación en la sociedad hondureña post Mitch.

El huracán, al evidenciar con tanta brutalidad los riesgos y la vulnerabilidad total del país, abrió también espacios para que los nuevos temas ya mencionados quedaran instalados en la agenda política y social de Honduras.

III - La situación actual

El huracán, al desencadenar su fuerza destructora sobre Honduras, encontró un país pobre, frágil y muy vulnerable. Según el último Informe sobre el estado del Desarrollo Humano en el mundo, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el país ocupa el lugar 114 entre 174 países analizados, lo que sin duda indica un lamentable y deficiente estado de las condiciones materiales y sociales de vida. El ingreso promedio anual per capita es de 730 dólares, uno de los más bajos en el continente americano. Un poco más de la cuarta parte de la población hondureña no sabe leer ni escribir y apenas el 15 % de su población económicamente activa (PEA) ha cursado los estudios secundarios y sólo el 3 % los universitarios. Los servicios de salud

cubren sólo al 65 % de la población mientras que más de un millón de hondureños aun no reciben los beneficios del agua potable.

Aunque los recursos naturales son generosos y propicios para facilitar el desarrollo sostenible del país, sus recursos humanos son deficientes. El crecimiento económico ha sido desigual y errático. El país figura entre los primeros en América Latina por sus niveles de desigualdad social y falta de equidad en la distribución del ingreso, mientras que sus niveles de productividad son mínimos y su capacidad competitiva sigue siendo la más baja del área centroamericana. Todo este cuadro de carencias y problemas sociales se produce y reproduce en un escenario en donde la población crece a un ritmo preocupante de casi el 3 % anual.

Ese fue el país que encontró en su ruta arrasadora el huracán Mitch.

Y ahora, ?cuál es la situación actual, un año y ocho meses después del paso avasallador del huracán Mitch por Honduras? Al revisar las cifras de la economía y medir los niveles de la conflictividad social que prevalecen actualmente, se tiene la impresión que sólo ahora la población total del país, especialmente aquellos sectores que fueron menos afectados por la catástrofe, han empezado a tomar conciencia plena del profundo impacto devastador causado por el huracán en la estructura económica y el tejido social hondureños. En los meses inmediatos posteriores al huracán, la población estaba como en estado de shock, petrificada por el miedo o atrapada en el asombro. Después, durante el año pasado, la gente vivió como a la espera de algo, tranquilizada en su ansiedad al ver los flujos abundantes de la ayuda internacional, cultivando ilimitadas esperanzas en la anunciada Reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central, que debía llevarse a cabo en Estocolmo, Suecia, en el mes de mayo. Luego, una vez realizada esta Reunión, la gente seguía esperando que algo así como una lluvia de dólares vendría desde el exterior.

A esta sensación de excesiva confianza en la ayuda externa, contribuyó en gran medida el mismo gobierno. Desde enero del año pasado, los voceros oficiales promovían un sentimiento de optimismo creciente y esperanzas ilimitadas con respecto a la reunión de Estocolmo. Incluso, se llegó al extremo de posponer la aprobación del Presupuesto nacional para el mes de junio, a la espera de los resultados de Estocolmo en el mes de mayo. El país entero quedó como paralizado, con la vista fija en aquella lejana ciudad nórdica.

Después de Estocolmo, el gobierno siguió con su política de desmesurado optimismo. Promovió una campaña saturada de triunfalismo delirante y repleta de confianza y certidumbre en los resultados positivos de aquella reunión. Entonces, como era inevitable, la población pasó de la espera optimista a la confianza ingenua. De la esperanza en Estocolmo, se pasó a la certidumbre de la ayuda. Primero se trataba de esperar los resultados; ahora se trataba de esperar los desembolsos, los dólares.

Y así, sin quererlo, el gobierno, con su política basada en el optimismo desmedido y en la confianza extrema en la ayuda externa, contribuyó a paralizar, en buena parte, las energías colectivas de la nación entera, frenó los impulsos propios y debilitó, involuntariamente, la necesaria confianza de la gente en sus propias fuerzas.

Por eso, el paso siguiente en la confianza colectiva fue fácil y, hasta cierto punto, inevitable. La gente empezó a sentir cierto desengaño, un poco de frustración y un creciente escepticismo. A esto contribuyeron, entre otros, los siguientes hechos: la evidente incapacidad institucional del país para absorber de manera racional los altos volúmenes de la ayuda exterior; la desesperante lentitud en los trabajos de la reconstrucción, sumada a la frágil calidad de muchas obras, como quedó demostrado cuando llegaron las primeras lluvias del siguiente invierno, el año pasado; la demorada y, a veces, interrumpida fluidez de los flujos de la cooperación externa, especialmente los créditos y nuevos préstamos de los organismos financieros internacionales. Por supuesto, la rapidez de esos desembolsos, de una u otra manera, tiene que ver con la llamada "nueva condicionalidad" que ahora suele acompañar la política de esos organismos, es decir requerimientos de transparencia, control, rendición de cuentas, lucha efectiva contra la corrupción, etc. Esa nueva condicionalidad, que muchos denominan ya "condicionalidad positiva", para resaltar su diferencia con la vieja política ligada exclusivamente a las condiciones del ajuste económico y a la subordinación política ante los organismos financieros y los Estados Unidos, se está convirtiendo en una barrera frente a la discrecionalidad del gobierno para manejar los fondos y recursos de la ayuda internacional.

En la actualidad Honduras vive una grave y preocupante recesión económica. No obstante el optimismo de las cifras oficiales, que vaticinan un crecimiento real de 4 o 5 % del Producto Interno Bruto (PIB) en este año (el año pasado hubo un decrecimiento de casi 3 %) y aseguran el sostenimiento de la estabilidad macroeconómica, lo cierto es que la realidad apunta en otra dirección.

Las exportaciones básicas, especialmente de banano y café, se recuperan muy lentamente, mientras sus precios bajan en el mercado internacional. La inflación, estimada en un 11 % para finales de este año, sigue siendo de dos dígitos (al 30 de mayo era ya de más del 5 %), la más alta de la región centroamericana. La devaluación, aunque gradual y hasta cierto punto controlada, fue de 5 % el año anterior y se espera que sea igual en este año (ya ha sumado el 2 % en los primeros cuatro meses). El deficit comercial es muy preocupante y será en este año superior a los mil millones de dólares (más o menos el 20 % del PIB). En 1999 este deficit creció en más del 50 % con respecto al año del huracán, mientras que el deficit en la balanza de pagos será este año igual al 7,2 % del mismo PIB. Por su parte, el deficit de las finanzas públicas, que el año pasado alcanzó el 5.1 % del PIB, este año podría superar el 8 %. Vale aclarar que tanto el deficit fiscal del año anterior como el actual son financiados con fondos provenientes exclusivamente de la ayuda internacional.

La relativa estabilidad macroeconómica que el gobierno proclama está sustentada en tres pilares clave: a) la ayuda externa en forma de donaciones; b) los nuevos préstamos, y c) las remesas familiares enviadas por los hondureños que trabajan, legal o ilegalmente, en los Estados Unidos. O sea que esa estabilidad no está basada en la producción nacional y, por lo tanto, las actuales reservas internacionales netas - unos 1,200 millones de dólares que equivalen a casi cuatro meses de importaciones -, las más altas que el país ha tenido en su historia contemporánea, tienen una base muy frágil y transitoria.

El desempleo y sobre todo el subempleo, han crecido. De igual forma han aumentado en forma impresionante los flujos migratorios hacia los Estados Unidos, especialmente entre la población económicamente activa del área rural. Se vacían las aldeas. La ruta va,

primero, hacia los centros urbanos locales (tras la ayuda posterior al Mitch, inicialmente concentrada ahí, y ante el desastre en el campo) y después hacia las urbes del norte, hacia Estados Unidos, en búsqueda del mal llamado "sueño americano". El número de hondureños deportados anualmente desde México, al fracasar en su intento de cruzar la frontera hacia el norte, ha aumentado en forma increíble.

Los productores agrícolas, grandes y pequeños, están en aprietos. Muchos de ellos han perdido o están a punto de perder sus bienes - fincas y predios -, hipotecados en los bancos; no hay más créditos bancarios para financiar actividades productivas en el agro, a pesar de que existe un exceso de dinero en las arcas bancarias que llega actualmente a los 156 millones de dólares, y podría seguir subiendo en los próximos meses debido a la nueva política monetaria que redujo el encaje bancario de 25 a 19 puntos en este año. Los bancos tienen exceso de dinero, sobreliquidez, pero se resisten a bajar las elevadas tasas de interés de los préstamos, estimadas entre 28 y 30 %, consideradas las más altas de la región.

Cada día son más constantes las protestas de los agricultores que organizan marchas hacia la ciudad capital o se apoderan por la fuerza de tramos estratégicos de las principales carreteras del país, interrumpiendo el tráfico vehicular en demanda de mayor apoyo gubernamental. Los campesinos han vuelto a poner en práctica el antiguo método de ocupar tierras por la fuerza, las llamadas "recuperaciones agrarias", mientras aumentan las huelgas y se vuelven cotidianos los paros laborales, especialmente en el sector público en las áreas de la salud y la educación. Crece el descontento social, sin duda, mientras la llamada gobernabilidad se vuelve cada vez más precaria.

A esta situación conflictiva y preocupante, se debe sumar el creciente aislamiento que el país está sufriendo en su entorno regional debido a problemas de límites fronterizos, particularmente marítimos, con Nicaragua; controversias comerciales con otros vecinos y exclusión gradual de pactos y acuerdos regionales que afectan el proceso de integración económica centroamericana.

Sin embargo, a pesar de todos estos hechos que revelan una peligrosa crisis de gobernabilidad en ciernes y amenazas de convulsión social, el gobierno mantiene su optimismo. Ha cifrado sus esperanzas en varios factores, dos de ellos directamente relacionados con la política norteamericana en el área:

a) la prórroga del llamado Estatuto de Permanencia Temporal (TPS, por sus siglas en inglés), que equivale a una amnistía provisional (vence el 05 de julio del 2001) para más de cien mil hondureños indocumentados que trabajan en los Estados Unidos. Esto significa la garantía de las remesas familiares y su seguro aumento, las que representaron el año pasado, según los datos del Banco Central, casi 300 millones de dólares, una suma que repone, en buena medida, las pérdidas provocadas por la caída en la producción y los precios del banano y el café, y

b) la ampliación de las ventajas arancelarias y comerciales contenidas en llamada Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI, por sus siglas en inglés), que abre las puertas para que muchos productos de exportación, especialmente los textiles, puedan entrar en el mercado estadounidense libres de impuestos. Esto quiere decir que se crean grandes oportunidades para que la industria de la maquila, que ha convertido ya a Honduras en el sexto exportador mundial de productos textiles hacia los Estados Unidos, pueda crecer

masivamente. En la actualidad, la llamada zona maquiladora genera 120 mil empleos y produce un valor agregado de casi 500 millones de dólares. Si la CBI funciona como se espera - entraría en vigor a partir del próximo mes de octubre -, la industria maquiladora confía crecer en más del 100 % en los futuros dos años y generar unos 70 mil puestos de trabajo más, así como elevar su aporte de valor agregado anual en la economía nacional hasta unos 1,300 millones de dólares.

Y todo esto sucede en momentos en que el país se aboca casi con demencia a una alocada campaña electoral para escoger nuevas autoridades gubernamentales - un Presidente, 128 diputados nacionales, 20 diputados al Parlamento Centroamericano y 299 Alcaldes - en noviembre del año próximo. Honduras ostenta un record en la región centroamericana por el número de elecciones generales celebradas a lo largo de los veinte años que ha durado ya el proceso de transición política desde el autoritarismo militar hacia una incipiente democracia política: seis elecciones en veinte años, cinco de las cuales han sido ganadas por los liberales y sólo una por los nacionalistas o conservadores.

La actual campaña electoral, prematura y millonaria como son todas las campañas electorales en el país, produce, al menos, dos situaciones preocupantes para el gobierno:

a) la relativa parálisis de sus iniciativas, tanto por el desgaste natural del propio gobierno como por la complicación adicional del cabildeo con los demás actores políticos; el reacomodo de las lealtades partidarias en época electoral y el surgimiento de nuevos protagonistas y factores de decisión en el escenario político, y

b) el natural recelo y la mayor cautela de los países cooperantes, de las agencias donantes y de los organismos financieros internacionales para desembolsar nuevos recursos en momentos de agitación electoral, cuando las prioridades del clientelismo político y la búsqueda afanosa de votantes se convierten en la actividad principal de la clase política del país.

Pero, aunque parezca - y lo sea - contradictorio, el gobierno confía en que la ayuda internacional - entre 350 y 400 millones de dólares anuales - seguirá siendo un importante factor para mantener la estabilidad macroeconómica - buenas reservas internacionales, inflación controlada y devaluación gradual - y, por lo mismo, niveles aceptables de estabilidad política.

Y, si esto es así, si el gobierno valora tanto el rol de la cooperación internacional, veamos, entonces, cuál es su situación actual en este campo.

IV - La cooperación internacional en la situación actual de Honduras

En la reunión de Estocolmo, la comunidad cooperante internacional aprobó un monto total de casi nueve mil millones de dólares para la reconstrucción y transformación de Centroamérica en la época post Mitch. De esa suma global, a Honduras, que había solicitado 3,675.5 millones (1,475.1 en calidad de préstamos y 2,200.4 en caracter de donaciones), le correspondió casi la tercera parte, concretamente, 2,763.4 millones de dólares, de los cuales 1,685 corresponden a fuentes multilaterales y 1,078.4 a fuentes bilaterales. Estos recursos incluyen fondos reprogramados de préstamos o donaciones

aprobadas antes del huracán Mitch y nuevos créditos o dineros frescos de la época inmediatamente posterior al huracán.

Esta millonaria ayuda cubre aspectos que van desde los fondos y asistencia proporcionados en la fase de emergencia y la ayuda humanitaria, hasta los que están dirigidos a fortalecer la balanza de pagos y el alivio de la deuda externa, que ya llegó a los 4,339 millones de dólares, según cifras preliminares del Fondo Monetario Internacional (FMI), o sea casi el 81 % del PIB.

Del total de la ayuda prometida en Suecia, el gobierno, hasta el mes de febrero recién pasado, ya había suscrito convenios concretos para apoyar la reconstrucción nacional por valor de 1,404.7 millones de dólares, entre nuevos recursos y fondos reprogramados. Esta suma equivale al 50,8 % del total de la ayuda ofrecida. De esa suma ya negociada, 722,9 millones son cooperación no reembolsable, es decir donaciones, y 681,8 corresponden a financiación reembolsable, esencialmente nuevos préstamos. En fase de negociación se encuentran todavía 742,5 millones de dólares, de los cuales 361,5 proceden de préstamos y 381 de donaciones. Vale la pena señalar aquí que en la fase post Mitch el gobierno ha suscrito nuevos créditos por valor de mil millones de dólares, lo que representa casi la cuarta parte de la deuda externa total del país. Esto quiere decir que Honduras está viviendo, en la fase post Mitch, un peligroso y acelerado proceso de nuevo endeudamiento externo, que lo hace girar en un interminable círculo vicioso de desesperadas peticiones de condonación ante la comunidad financiera internacional y, al mismo tiempo, contratación simultánea de nuevas obligaciones financieras.

En resumen, de la suma global de ayuda externa ya suscrita y negociada (1,404.7 millones de dólares), se han desembolsado 491,8 millones (a diciembre de 1999), o sea el 34,8 %. Esto, en términos totales, equivale al 17,8 % de toda la ayuda ofrecida para Honduras en Estocolmo. Estas cifras y porcentajes revelan, de una u otra manera, dos hechos contundentes:

a) la lentitud del proceso de reconstrucción nacional; la tardanza en diseñar y ejecutar los proyectos; la escasa capacidad local para gestionar y manejar fondos millonarios de ayuda y, por supuesto, la burocratización excesiva de los trámites gubernamentales (de acuerdo a los cálculos del BID, la deficiencia del sector público hondureño es la principal causa para que los desembolsos se retrasen y alcancen niveles de apenas el 10 % anual de los montos aprobados, mientras que los porcentajes normales en el continente son de 25 y 30 %), por un lado y, por otro,

b) la gradual y demorada fluidez de los desembolsos de la cooperación internacional, acompañados cada vez más de una creciente cautela, espíritu de vigilancia y prudencia financiera.

Por supuesto ambos hechos - la lentitud de la reconstrucción y la fluidez calculada y gradual de los desembolsos - están estrechamente vinculados entre si y se condicionan mutuamente.

El huracán Mitch, sin duda alguna, influyó y, en cierto sentido, cambió las agendas de la comunidad cooperante internacional en el caso concreto de los países más afectados, de Honduras en particular. La ayuda internacional debió en gran medida replantear sus estilos y modelos. La emergencia exigía modificar los enfoques de esa ayuda, pero el

proceso de reconstrucción exigía mucho más, demandaba el cambio o la revisión de la estrategia, sobre todo si se trata de asumir el huracán no sólo como una tragedia sino también como una valiosa oportunidad para transformar el país. Ya no se trata sólo de ayudar para salir del desastre, para rehacer lo destruido. Se trata de contribuir para cambiar, ayudar para transformar. El Banco Mundial, en un informe sobre la situación del país, reconoce que el huracán Mitch le obligó a lo que denomina "una sustancial reformulación de la estrategia de asistencia". Su agenda anterior, que se concentraba básicamente en el alivio de la pobreza y la promoción de la autosostenibilidad de los programas y proyectos, debió incorporar el componente de la transformación y agregó los elementos clave del nuevo fortalecimiento institucional del país. Aunque la lucha contra la pobreza sigue siendo lo esencial, la cooperación internacional debe rediseñar su estrategia, el volumen, las prioridades y los instrumentos de la asistencia al país. Debe, al mismo tiempo, hacer una profunda revaloración de los actores sociales - viejos y nuevos - que hoy ocupan el escenario nacional y con los cuales debe negociar en tanto que interlocutores válidos y contrapartes locales.

En una primera fase, como ya se dijo anteriormente, la ayuda externa se dirigió fundamentalmente a atender los gravísimos problemas derivados del súbito desastre. Esa fue la llamada **fase de emergencia y ayuda humanitaria**.

Después, superada la etapa más difícil de la emergencia, la cooperación internacional se orientó hacia la **rehabilitación fisica y productiva** del país. Esta sería la segunda fase.

Luego, especialmente después de la reunión de Estocolmo, la ayuda se concentra, o deberá concentrarse, en las grandes tareas de **la reconstrucción y la transformación nacional**, de acuerdo a los principios y objetivos contenidos en la ya famosa Declaración de Estocolmo:

* "reducir la vulnerabilidad ecológica y social de la región.

* 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".

Esta es la fase en que nos encontramos actualmente.

El gobierno, como ya es usual, está más interesado en la reconstrucción física del país: reposición de la infraestructura destruida (puentes, carreteras, etc.), reactivación de las

áreas productivas más dañadas, sustitución de los bienes materiales perdidos, etc. No parece estar muy interesado en la transformación institucional del país. Factores tales como la participación ciudadana, la descentralización real, el control social sobre la gestión pública, la transparencia y la rendición de cuentas, la protección efectiva del ambiente, esos temas lucen como si fueran secundarios ante la urgencia por la reconstrucción física, la que puede dar dividendos electorales y genera condiciones para reproducir con creces la clientela política. No es casual que en el Plan Maestro de la Reconstrucción y la Transformación Nacional (PMRTN) que el gobierno presentó ante la comunidad cooperante internacional en Suecia, en mayo del año pasado, los llamados componentes de la "participación democrática" y el de "ejecución eficiente, transparente y sostenible", contaban con presupuestos mínimos, cuyos fondos debían ser facilitados, todos o en su inmensa mayoría, por la cooperación internacional. De los 94,9 millones de dólares solicitados para financiar la "participación democrática", el gobierno de Honduras aportaría como contraparte solo 4,3 millones y el resto quedaría dividido así: 43,5 obtenidos vía préstamos y 47,1 millones gestionados como donaciones. El otro componente, el de la transparencia y la eficiencia, dispondría de un presupuesto total de 17 millones de dólares, de los cuales 16,6 serían aportados por los donantes y sólo 400 mil dólares por el gobierno de Honduras.

Y entonces, de acuerdo a estos hechos y en base a la situación prevaleciente en Honduras, ?cuáles deberían ser, a nuestro juicio, los lineamientos, los ejes clave de una estrategia apropiada de la cooperación internacional en este país?

En **primer lugar**, la ayuda internacional debería basar su estrategia, sus métodos y objetivos, de acuerdo a los principios ya mencionados de la Declaración de Estocolmo.

En **segundo lugar**, la ayuda internacional, tanto la oficial como la no gubernamental, pero especialmente ésta, debería ir acompañada de demandas específicas, respetuosas pero firmes, de transparencia, control social, supervisión ciudadana y rigurosas contralorías de caracter estatal y social.

En **tercer lugar**, la ayuda internacional debe continuar la política de alianzas con las organizaciones de la sociedad civil, fortalecerlas con su respaldo institucional, estimularlas y, si es el caso, respaldarlas ante los ataques y golpes bajos que a veces el gobierno siente la tentación de asestarles.

En **cuarto lugar**, la cooperación internacional debe apuntar e insistir en la necesidad de la transformación institucional y social del país, en la urgencia de realizar las reformas clave que aseguren la continuidad del proceso de construcción democrática, la sostenibilidad del crecimiento económico y la equidad suficiente para hacer de Honduras un país más justo y democrático.

Y **por último**, aunque no por eso sea menos importante ni agote la lista, la ayuda internacional debe contribuir a fortalecer las capacidades locales, a trasmitir conocimientos y destrezas concretas en la gestión de fondos y ejecución de proyectos, a utilizar más y mejor los recursos humanos locales generando una verdadera estrategia nacional de capacitación en forma conjunta con el gobierno central, los municipios y las organizaciones de la sociedad civil. La sostenibilidad de los programas y proyectos sólo será posible y viable si estos quedan en buenas manos, en las manos de los

responsables locales, con el conocimiento y la capacidad necesarios para garantizarla y desarrollarla.

IV - A manera de conclusiones

*** El huracán Mitch mostró las debilidades inherentes a la sociedad hondureña pero también puso a prueba su fortaleza y potencialidad. En este sentido, el huracán actuó como un detonante que hizo explotar la vulnerabilidad acumulada pero también abrió nuevos espacios para la participación ciudadana.

*** El huracán Mitch, al arrasar el país y trastocar las relaciones de poder tradicionales, dejó de ser una pura tragedia para convertirse también en una nueva oportunidad histórica.

*** Las relaciones entre el Poder central y los gobiernos locales sufrieron cambios importantes pero también las relaciones entre la sociedad civil y el Estado fueron alteradas sustancialmente.

*** La participación ciudadana, la vigilancia colectiva sobre la gestión pública, el sentido de ciudadanía activa y el reavivamiento de la solidaridad interna, han sido factores nuevos que acompañan el proceso de reconstrucción y transformación nacional en Honduras.

*** La cooperación internacional ha jugado un papel clave en la sociedad hondureña de la época post Mitch. Su impacto positivo se traduce en el fortalecimiento de la sociedad civil, la descentralización gradual del Estado, la creciente demanda de transparencia y rendición de cuentas, el nuevo espíritu de participación y control por parte de la ciudadanía. Además, por supuesto, de su vital apoyo para la reconstrucción del país y el alivio de sus carencias y graves problemas sociales.

*** La reconstrucción de Honduras no será posible si no va acompañada con su transformación política e institucional, de tal manera que la rehabilitación productiva del país se traduzca también en el desarrollo y la consolidación posterior del proceso de construcción democrática que actualmente está viviendo.

Tegucigalpa, junio del 2000