

PARTE II:

BALANCE DEL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN

1. El huracán Mitch en Guatemala

El huracán Mitch se consideró como un fenómeno natural excepcional, que se manifestó en Guatemala por prolongadas lluvias, cuyos efectos fueron nocivos ante todo para pobladores urbanos de áreas marginales, población rural ubicada en los litorales y orillas de ríos, y campesinos minifundistas en laderas. El impacto más grave de este desastre es entonces el hecho que afectó esencialmente a los sectores más pobres y excluidos de los esquemas de desarrollo, situados principalmente en las zonas consideradas de alto riesgo, tanto urbanas como rurales, por falta de acceso a tierras y terrenos seguros.

Sin embargo, y como lo demuestra el cuadro en la siguiente página, el “desastre Mitch” fue solamente una suma de acumulación de vulnerabilidades frente al fenómeno de lluvia constante en Guatemala, situación que ya se vislumbró durante los años anteriores a Mitch en cada época de lluvia.

Para la CEPAL, los costos de reconstrucción se resumiría así (en millones de dólares):

❖ Sectores Sociales (Vivienda, Salud y Educación).....	52.2
❖ Infraestructura (carreteras, puentes, agua y saneamiento, ferrocarriles, electricidad).....	82.2
❖ Sectores Productivos (agropecuario, forestal, Pesca, manufacturas, comercio, restaurantes, Hoteles)	217.2
❖ Medio Ambiente.....	63.9

El TOTAL para la reconstrucción del país sería entonces de 415.5 millones de dólares.

Impactos del huracán Mitch en Guatemala en noviembre de 1998, e impactos que dejaron los desastres a causa de fuertes lluvias anteriormente			
	Impactos del huracán Mitch	Impactos de desastres a causa de lluvias durante la década 1988-1998, antes del Mitch	Impactos de desastres a causa de lluvias sólo durante los 10 meses de 1998, antes del Mitch
1- Daños personales			
-Personas fallecidas	268	269	67
-Personas desaparecidas	121	88	8
-Personas heridas	280	1,071	521
-Personas evacuadas	106,604	37,274	11,524
-Personas damnificadas	110,752	373,604	2,608
-Personas afectadas	749,533	134,565	37,845
-Personas en riesgo	170,013		
-Personas en albergue	54,725		
2- Vivienda			
-Viviendas afectadas	19,332	8,031	1,141
-Viviendas destruidas	2,293	2,835	687
-Viviendas en riesgos	93,843		
3- Infraestructura vial			
-Puentes dañados	121		
-Tramos carreteros dañados	90		
-Caminos rurales dañados	34		
4. Daños a la Red de Energía Eléctrica			
-Hidroeléctricas con daños	5		
-Líneas de distribución con daños	10		

5- Daños a Sistemas de Agua y Saneamiento:			
-Sistemas de agua dañados	233		
-Letrinas destruidas	150		
-Alcantarillados dañados	45		
6-Daños a la educación			
-Establecimientos educativos dañados	331		
Fuentes: Centroamérica, Una Región Vulnerable: Mitch y Pueblos Indígenas, CICA, 1999; G. Gellert, con base en DesInventar-Guatemala, 1988-1998.			

2. El proceso post-Mitch dentro de la estructura de los Acuerdos de Paz

En el capítulo sobre las condiciones de riesgo en Guatemala ya hemos señalado los altos niveles de precariedad, pobreza y exclusión social todavía presentes en Guatemala, y sobre los cuales se fundan las vulnerabilidades existentes, confirmadas por los efectos del huracán Mitch.

Las probabilidades para reducir estos niveles de vulnerabilidad se centran en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, siendo este, entonces, un primer intento de "Proceso de Reconstrucción" después de 30 años de conflicto interno armado.

Antes de los efectos devastadores del huracán Mitch, Guatemala ya había empezado todo un proceso de negociación financiera que pudiera respaldar la ejecución de los Acuerdos de Paz, agrupados en proyectos en lo que se conocería como "El Programa de la Paz". Dicho Programa fue presentado al Grupo Consultivo en Bruselas en enero de 1997 sobre un presupuesto de US-\$ 2,312.8 millones, para ejecutarlo sobre sus

cuatro ejes⁵⁷. Como producto de esa negociación, la Comunidad Internacional aportaría para cubrir el 72.4% establecido en ese presupuesto, es decir, más de 1,600 millones de dólares.

Sin embargo, desde esa fecha a la actualidad los compromisos adquiridos han sido ejecutados a cuentagotas. En el último informe de MINUGUA se explica que para los últimos tres años desde la Firma de la Paz, sólo se han cumplido 62 de los 170 compromisos que tenía el gobierno. Es en este contexto que el Mitch llegó a Guatemala, en un proceso de reconstrucción post-conflicto enmarañado.

Para mediados de noviembre de 1998 se impulsa entonces el Programa de Reconstrucción Post-Mitch. Este programa, en principio, contenía una serie de "Orientaciones Estratégicas" que planteaban el manejo de la situación, así, como una serie de etapas, que permitiría medir los logros o avances.

La primera de estas etapas se dirigía a paliar el estado de emergencia (labores de prevención y atención de la crisis, y las labores de control inmediato de daños) hasta el 12 de noviembre, y la segunda se relaciona con la Reconstrucción en sí. Esta última etapa, hasta la actualidad cuenta con tres objetivos:

- ❖ Normalizar las condiciones de vida de las personas damnificadas.
- ❖ Reconstruir los daños físicos causados por el huracán. Y
- ❖ Recuperar y desarrollar la capacidad productiva del país.

Los dos primeros objetivos pretendían cumplirse en cien días, a partir del 12 de noviembre de 1998. Y para el tercer objetivo se planteó la necesidad de proponer más tiempo para cumplirlo.

⁵⁷ Eje de Reasentamiento, incorporación de la URNG y reconciliación nacional; eje de Desarrollo Humano Integral; eje de Desarrollo Productivo Sostenible y eje de Modernización del Estado Democrático. Este paquete incluye el fortalecimiento de las capacidades de participación y concertación de las distintas expresiones de la Sociedad Civil.

De esa cuenta, el Programa de Reconstrucción se divide en tres momentos:

- ❖ La Agenda de los Cien Días a partir del día "D" que anunció el presidente.
- ❖ Una Agenda para 1999, que define claramente los compromisos de rehabilitación y reconstrucción que asumiría el Gobierno de Álvaro Arzú.
- ❖ La agenda de reconstrucción 2000-2004, para perfilar el nivel de esfuerzo que deberá hacer el próximo Gobierno.

Para mayo de 1999, el Gobierno expuso en la reunión del Grupo Consultivo realizada en Estocolmo, que el proceso de reconstrucción ha representado una valiosa oportunidad para "...avanzar de manera decisiva en la solución de algunos problemas sociales más graves del país, como es el caso de la pobreza extrema, el deterioro ambiental y el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda".

Sin embargo, la "emergente" gestión y ejecución de fondos no permite determinar la calidad de los proyectos en un ámbito más técnico, así como el monitoreo y determinar los avances en la "solución de algunos problemas sociales...". Además, existe confusión en cuanto a determinar qué fondos o financiamientos corresponden al Programa de Reconstrucción o Ejecución de los Acuerdos de Paz.

Al 28 de noviembre se identificaron 1,643 proyectos como parte del proceso de reconstrucción, equivalentes a una inversión de Q 756 millones (US-\$ 116 millones). El 40% de esos proyectos, más de Q 300.00 millones, serían enmarcados en "Normalizar las condiciones de vida de la población damnificada", que incluiría:

- ❖ Atención en salud: Q 98.2 millones (US-\$15.1 millones)
- ❖ Agua y saneamiento ambiental: Q 43.5 millones (US-\$ 6.7 millones)
- ❖ Seguridad alimentaria: Q 26.7 millones (US-\$ 4.1 millones)

- ❖ Y en vivienda: Q 25.4 millones (US-\$3.9 millones), acción que también iba encaminada a la prestación de asistencia técnica y entrega de materiales de construcción para la reconstrucción de las viviendas afectadas.

El plan de los 100 Días inició el 12 de noviembre del 98, y finalizó el 20 de febrero del 99.

A partir del 21 de febrero de 1999 se buscó de parte del gobierno "consolidar" la agenda de los 100 días e implementando para mediano plazo el Programa de Reconversión Productiva y el Programa Nacional de Mitigación y Prevención de Desastres, como parte del segundo objetivo. Para estos tres aspectos se tiene un costo estimado de US-\$ 779.1 millones.

En la actualidad, se han ejecutado 57.81 millones de dólares, se espera el desembolso de 48.04 millones, y se están gestionando 165.91 más.

La falta de una política eficaz de ejecución, tanto de los Acuerdos de Paz como del Proceso de Reconstrucción, no llena las expectativas deseadas, ni llega objetivamente a las metas establecidas.

Un ejemplo de ello es la problemática de la vivienda, pues el gobierno cumplió con la asignación del 1.5% de sus ingresos a ese sector establecido en los Acuerdos de Paz. Sin embargo, la forma de distribución a través del FOGUAVI, delegado a la iniciativa privada, ha generado especulación y corrupción, por lo que la adquisición de viviendas no ha llegado a la población que más lo requiere.³⁸

Para junio del presente año, la situación de la población reubicada por efectos del Mitch, e incluida en el Plan FOGUAVI, es caótica. Las mismas afrontan los problemas de falta de servicios e incumplimiento en los acuerdos alcanzados con el Ministerio de Comunicaciones; las

³⁸ Para más información sobre la gestión del FOGUAVI, véase Morán Mérida (2000).

fincas donde se encuentran muchos de ellos se encuentran hipotecadas y existe el peligro del desalojo por parte de los dueños, quienes aducen que el FOGUAVI no les ha cancelado la deuda; por lo cual no les permite cumplir con lo pactado como lotificadores.³⁹

Sectores políticos consideran que el Fondo Guatemalteco para la Vivienda –FOGUAVI– presenta los siguientes inconvenientes:⁴⁰

- ❖ **Préstamos en condiciones de mercado:** es evidente que la mayoría de las familias no son sujetas de crédito, y cuando logran reunir los requisitos, se ven imposibilitadas para pagar las altas y variables tasas de interés.
- ❖ **Por falta de supervisión,** el subsidio directo del FOGUAVI –de Q12 mil–, originó la especulación en los precios de los lotes.
- ❖ **Los diferentes proyectos habitacionales de tipo popular** han quedado a discrecionalidad de las empresas constructoras privadas, y frecuentemente no cubren los requisitos mínimos de seguridad ni de calidad.
- ❖ **La exclusión de representantes de los Asentamientos de la Junta Directiva del FOGUAVI,** inclinando su conformación hacia la representación del sector privado y gubernamental, incumpliendo de esta forma el mandato de los Acuerdos.

En septiembre de 2000, el FOGUAVI fue intervenido por el gobierno actual, por supuesta mala administración e irregularidades en el manejo de fondos.

³⁹ Los convenios para poder adquirir los terrenos de los damnificados fueron negociados exclusivamente por el gobierno, a través de FOGUAVI, con empresas habitacionales privadas. El viceministro de Comunicación, Transporte, Obras Públicas y Vivienda, tiene como responsabilidad garantizar que los propietarios de los terrenos o lotes agilicen la implementación de los servicios básicos, coordinar con las municipalidades para que estas asuman responsabilidad en la atención a la población, y hacer efectivo el subsidio de Q12,000.00 a las familias damnificadas.

⁴⁰ Informe de la URNG sobre los avances de los Acuerdos de Paz.

Otro de los temas que no avanza es el relativo a la problemática de la tierra.

El Fondo de Tierras levantó muchas expectativas dentro del sector campesino, pero éste no ha recibido fondos públicos acordes con la magnitud de la demanda, y al finalizar 2000, difícilmente habrá alcanzado los 5.000 beneficiarios sobre una demanda ya inscrita de más de 35.000 familias y una población meta conservadoramente estimada en cerca de medio millón de familias.

Por otra parte, no se registran avances en la recuperación de las tierras irregularmente adjudicadas en el pasado (ante todo por parte del Ejército), ni en la asignación de tierras a las comunidades indígenas. Tampoco se ha avanzado en la legislación que les permita a los indígenas la gestión de sus tierras de acuerdo con sus normas y estructuras consuetudinarias.⁴¹

Sobre esta temática se debe mencionar el objetivo que se pretende con el catastro. El gobierno exalta su carácter técnico, y lo concibe como un instrumento que no da ni quita propiedad, sino que otorgará certeza jurídica a la propiedad. Mientras que los Acuerdos de Paz lo conciben como un instrumento indispensable para el desarrollo del agro y para poner fin a la desprotección y despojo de la tierra que ha afectado al campesinado.⁴²

El futuro del catastro depende de la aprobación de la ley de Registro e Información Catastral. El debate público de esta propuesta de ley aún no se lleva a cabo.

Mientras la estructura legal de tenencia de tierras no sea resuelta, la conflictividad permanecerá latente. Es necesaria una pronta aprobación del marco jurídico respectivo.⁴³

⁴¹ Carlos Camacho: *Tierra y desarrollo rural en los Acuerdos de Paz de Guatemala: realidades y perspectivas*.

⁴² Documento Mesodialogo.

⁴³ *Ibid.*

3. La reducción de los riesgos dentro de los procesos de reconstrucción post-Mitch y post-conflicto

Tanto el problema de la vivienda, como el de la tierra, que abordamos en el capítulo anterior, son un claro ejemplo de la ejecución poco acertada de los acuerdos para la reconstrucción post-Mitch, como de los mismos Acuerdos de Paz.

Las fallas en cuanto a disminución de riesgos en las viviendas son evidentes, pues estas se construyen sobre terrenos poco aptos para la construcción, y con una ausencia casi total de servicios básicos elementales para la urbanización. Qué decir de las tierras que actualmente se negocian; la misma ley de tierras, "FONTIERRAS", no estipula en ningún artículo las tierras que no se pueden negociar por estar expuestas a un riesgo específico, o bien porque se sitúan en un ecosistema frágil y no apto para la agricultura.⁴⁴

De esa cuenta, en la reunión del Grupo Consultivo de Estocolmo en mayo de 1999 se vio la necesidad de tomar en cuenta la mitigación de vulnerabilidades que facilitan el mayor impacto de los desastres, y sobre esa base se negociaron varios millones de dólares para la reconstrucción.

La reunión del Grupo Consultivo⁴⁵ en Estocolmo constituyó un marco de trabajo que finalizó con la "Declaración de Estocolmo". En esta declaración se comprometía a los donantes y a los gobiernos centroamericanos a "compartir la responsabilidad de lograr la recons-

⁴⁴ Se conocen casos, que aún con dictamen negativo de instituciones como INSIVUMEH, se han negociado tierras en eminente peligro o alto riesgo a erupciones volcánicas, inundaciones, etc.

⁴⁵ El Grupo Consultivo es una mesa de donantes convocada por el Banco Mundial, es un foro por el cual un país presenta a la comunidad internacional sus demandas de financiamiento para la ejecución de proyectos de desarrollo, dentro de un marco o plan de gobierno. Los países hacen donaciones directamente al gobierno del país o agencia del país, no a través del Banco Mundial.

trucción y la transformación” de los países devastados por el Huracán Mitch. La declaración se compone de seis objetivos, en los cuales los presidentes consideraron reconstruir una mejor Centroamérica, apoyando el proceso de integración regional, y los puntos de esta declaración son:

- ❖ Reducir la “Vulnerabilidad social y ecológica de la región”.
- ❖ Reconstruir y transformar Centroamérica “sobre la base de un enfoque integrado de transparencia y buena gobernabilidad”.
- ❖ Consolidar la “democracia y gobernabilidad, fortaleciendo el proceso de descentralización de las funciones y poderes del gobierno, con la activa participación de la sociedad civil”.
- ❖ Promover “el respeto a los derechos humanos”.
- ❖ Coordinar los “esfuerzos de los donantes, orientados por las prioridades establecidas por los países beneficiarios”, e intensificar los “esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa de los países de la región”.

En la Declaración de principios y objetivos, es claro que se reconocen nuevamente las vulnerabilidades y la necesidad de reconstruir con transformación desde una visión integral, considerando la transparencia y gobernabilidad. Esto significa un avance importante en tanto que un proceso de reconstrucción y transformación que posibilite la superación de las vulnerabilidades y la transparencia en el uso de los recursos, que a su vez permita una mayor efectividad en el impacto de los programas y proyectos, podría posibilitar la estabilidad social y política de la región, pero sobre las bases del desarrollo humano y sostenible.

Como se mencionó, a la fecha se han ejecutado para la reconstrucción post-Mitch 57.81 millones de dólares, se espera un desembolso de 48.04 millones, y se están gestionando 165.91 más.

Sin embargo, a pesar de haberse planteado estrategias de "reducción de vulnerabilidades", sorprende hasta el momento la extrema orientación de los proyectos al apoyo y preparación para la emergencia, y a la reconstrucción de la infraestructura (agua y saneamiento, redes viales y agropecuaria). Del mismo modo, la concentración de los proyectos casi exclusivamente en las zonas afectadas por el Mitch, dejando de lado a las demás regiones y comunidades en riesgo y con altos niveles de vulnerabilidad. Es decir, ellas todavía deben esperar su "gran desastre", para que sean atendidas.

Se debe destacar también que los proyectos de fortalecimiento institucional, de participación ciudadana, de apoyo municipal (ni siquiera dentro de un enfoque emergencista), de gestión ambiental, de ordenamiento del territorio, de protección de riberas o laderas, de educación ambiental y del riesgo, de prevención en salud (sólo hay uno para la enfermedad de Chagas) no tienen prioridad. Empero, desde los mismos Acuerdos de Paz se ha hecho mención a la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad guatemalteca en beneficio de la democracia y la construcción del desarrollo del país, pero este proceso ha estado al margen.

Dentro de la ejecución del Acuerdo socio-económico, del Programa para la Paz, los que reciben menos apoyo son los Consejos de Desarrollo a nivel local y el de Fortalecimiento Municipal. A pesar que son 330 municipios y 19,000 localidades, las que estarían involucradas.⁴⁶

De los 12.12 millones de dólares ejecutados en el proceso post-Mitch, del 12.97 comprometido, el rubro "multisectorial" cubre el 81% del total invertido, y concentra casi totalmente los proyectos de ayuda a la emergencia. El segundo en importancia es el de Salud y

⁴⁶ Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural —creados ya en 1986— debieran representar un espacio de participación de la sociedad en la toma de decisiones sobre los aspectos que la afecten o beneficien en el ámbito municipal, departamental, regional y nacional, y desempeñar un papel fundamental para la consolidación democrática, el desarrollo participativo y la descentralización del Estado.

Asistencia social (1.2 millones), también básicamente destinado a la emergencia. Sorprende el poco monto invertido en desarrollo urbano y rural (US-\$ 160 mil), agua y saneamiento (270 mil), y educación (420 mil), que pensando sólo en construcción de infraestructura es mínimo.⁴⁷

Actualmente se encuentran en ejecución 93.73 millones de dólares, de los cuales 45.69 se han ejecutado y 48.04 están pendientes. En este proceso se menciona nuevamente el monto destinado a Multisectorial (sin especificar qué se entiende por “multisectorial”), el cual es considerablemente más alto que el resto (76.75 millones de dólares, 81.8% del total), y no se precisa claramente el destino de la inversión. Bastante más baja es la inversión en transporte, agropecuario, agua y saneamiento, y salud y asistencia social, en ese orden decreciente. Es de extrañar que no haya una línea definida para educación y vivienda, aunque se supone que los montos respectivos son parte del eje de Desarrollo Humano Integral del Programa Para la Paz, pero sin un esquema claro para reducción de los riesgos.

Revisando ya el detalle de los proyectos, podemos observar que el rubro multisectorial, continúa concentrándose en la emergencia:

- ❖ Programa de emergencia en apoyo a Guatemala (40 millones con apoyo del BID, desembolsados ya el 86.95%); el único en ejecución.
- ❖ Rehabilitación y Desarrollo de la Franja del Río Polochic (comprometido por la República Popular China, pero no desembolsado al 30 de abril del 2000).
- ❖ Recuperación de la economía rural y reducción de su vulnerabilidad (comprometido por EE.UU. pero no desembolsado al 30 de abril del 2000).

- ❖ Operación prolongada de socorro y recuperación (comprometido por PMA pero no desembolsado al 30 de abril del 2000).
- ❖ Sólo uno de ellos está en ejecución. El proyecto del BID, puramente de emergencia, representa el 42% del monto comprometido, y el 76% del monto ejecutado.
- ❖ El proyecto de agua y saneamiento, financiado por los Países Bajos, está prácticamente finalizado. Casi del mismo modo los proyectos agropecuarios trabajados con fondos de Japón y Países Bajos.

En el caso de Transportes, los proyectos se limitan a la compra de maquinaria y equipos para la reparación de vías.

En conclusión, a abril del 2000, los proyectos en ejecución continúan estando orientados a la emergencia y la inversión se está concentrando casi únicamente en las zonas afectadas.

En gestión se encuentran US-\$ 165.91 millones, en donde 115.55 son reembolsables, y aquí hay más detalle de los rubros a los que van dirigidos los montos. El rubro multisectorial presenta 76.5 mil. En gestión (45.5%), agropecuario (34.3%), agua y saneamiento (10%), y luego vienen transporte, salud y asistencia social, vivienda, servicios generales, ciencia y tecnología.

Las fuentes más importantes de gestión son Banco Centroamericano de Integración Económica (62%), Japón y Unión Europea. Otros: OPEP y España.

Los proyectos se concentran también aquí únicamente en la zona afectada, y no se orientan a reducir la vulnerabilidad de manera global: los proyectos de agua y saneamiento continúan reparando redes, los de vivienda dotando de materiales mínimos, los de Transporte a reparar las vías y a la compra de maquinaria, los multisectoriales a apoyar al FIS y a la construcción de infraestructura vial y de comercialización agrícola.

Los dos rubros que parecen más generales (no sé si integrales) son el de Reactivación Agropecuaria y Reconversión Productiva, y el proyecto regional –PRRAC– Programa de Reconstrucción Regional para América Central, con 8.2 millones de dólares, pero ambos se concentran también en la zona afectada.

Existen los proyectos de generación de información para la zona afectada.

Durante el proceso post-Estocolmo, la ejecución de los proyectos ha sido en un amplio porcentaje llevado a cabo por el gobierno. Tanto las ONG, como las mismas municipalidades quedaron excluidas en este proceso. Para enero de 1999, SEGEPLAN contabilizó las acciones de ejecución, en porcentajes, de la siguiente manera:

- ❖ Comunicaciones 25.%
- ❖ Secretaria Ejecutiva 13.8%
- ❖ FIS 11.7%
- ❖ MAGA 10.8%
- ❖ Defensa 9.5%
- ❖ Salud 8%
- ❖ FONAPAZ 6.3%
- ❖ Energías 6.1%
- ❖ Otros 8.4%

4. El proceso de la participación de la sociedad civil

Para diciembre de 1998, a raíz de los efectos del huracán Mitch, se convocó a una reunión de emergencia del Grupo Consultivo con los países de la región. En dicha reunión se recomendaron acciones que de alguna forma representaban desafíos para la política de desarrollo gubernamental, y entre esto se debe destacar algunos:

- ❖ la suma de proyectos debe ceder su lugar al trabajo sobre temas;
- ❖ el objetivo no solo debe ser la reconstrucción centrada en la infraestructura.

Surgen también nuevas líneas de acción, como el desarrollo de sistemas de alerta temprana, la capacidad institucional frente al desastre, las capacidades de mitigación y modificación de las situaciones de vulnerabilidad estructural, la gestión del riesgo y la participación de la sociedad civil.

En esta reunión extraordinaria de Grupo Consultivo en Washington para Centro América, se convino la realización de la reunión de Grupo Consultivo en Estocolmo, Suecia, programada para finales de mayo de 1999.

De esa cuenta, en cada país se inicia un proceso de acercamiento y negociación entre los Gobiernos y la Sociedad Civil, pretendiendo llevar propuestas en común a Estocolmo. Esto fue debido, entre otras cosas, a que los gobiernos entendieran que esta postura les daba mayor poder de negociación. Sin embargo, en el caso Guatemala la Sociedad Civil no tuvo una participación efectiva en la propuesta de Reconstrucción, y el documento oficial de dicha propuesta se conoció hasta en Estocolmo.

Guatemala no fue la excepción en la Región, ya que sectores civiles de El Salvador, Honduras y Nicaragua consideraron también que fueron excluidos en estos procesos. De esa cuenta, se consideró incidir y participar en bloque en la reunión del Grupo Consultivo.

El proceso se remonta a finales de febrero de 1999, en donde se realizó la primera reunión de Coordinadoras Nacionales y Redes Regionales de la Sociedad Civil, en función de articular esfuerzos para llevar una posición común hacia la reunión de Estocolmo.

Los espacios nacionales se fueron conformando y consolidando como importantes referentes de la sociedad civil para el proceso de incidencia y cabildeo: en Nicaragua, la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER); en Honduras, el espacio INTERFOROS; en Guatemala, la Instancia Nacional de Seguimiento al Grupo Consultivo; en El Salvador, el Foro de la Sociedad Civil por la Reconstrucción y el Desarrollo y, en Costa Rica, Costa Rica Solidaria. Conjuntamente a éstos, organizaciones de carácter regional, como la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC) y la Coordinadora Centroamericana del Campo, permitieron avanzar en un proceso de articulación que los llevó a Estocolmo también con una propuesta regional conjunta. En la actualidad este esfuerzo regional se denomina Centroamérica Solidaria.

El proceso tuvo como máxima expresión el Primer Encuentro de la Sociedad Civil por la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, que se realizó en Tegucigalpa, Honduras, los días 22 y 23 de abril de 1999, y donde se reafirmó la necesidad de tener un planteamiento regional común sobre la reconstrucción y la importancia de impulsar un trabajo muy fuerte para participar activamente en la reunión de Estocolmo.

En el conjunto de las propuestas de la sociedad civil, se pueden encontrar ejes comunes, entre los cuales podemos destacar:

- ❖ No se debe reconstruir la situación existente antes del huracán. El eje temático central de este debate, gira en torno a la vulnerabilidad social y ambiental. De ahí que se considere indispensable pensar en un Plan Regional de Desarrollo Humano Sostenible para Centroamérica, articulado con planes nacionales, sectoriales y locales.
- ❖ Profundizar los procesos de democratización en Centroamérica. En todas las propuestas existe una íntima relación entre desarrollo y democracia. No se concibe poder construir un modelo sostenible de desarrollo si no se logra profundizar en los procesos incipientes de democratización (participación ciudadana, descentralización y transparencia) de la región.

- ❖ Por otra parte, se considera prioritario que la sociedad civil organizada se fortalezca como un actor fundamental en la construcción de las nuevas condiciones. Ello implica fortalecer su capacidad de propuesta, de negociación y de gestión, de tal manera que participe plenamente a todos los niveles, en concertación con el Estado y los Gobiernos Locales.

La Sociedad Civil Guatemalteca, unificada en la Instancia Nacional de Seguimiento al Grupo Consultivo⁴⁸, específicamente, planteó que el fenómeno meteorológico puso nuevamente en evidencia la pobreza que vive la mayoría de la población. Argumentó la necesidad de transitar en los Acuerdos de Paz, como camino a seguir para la reducción de la vulnerabilidad social, económica y ambiental. Sobre esto último se parte para considerar los siguientes puntos como punta de lanza para la disminución de las vulnerabilidades existentes:

- ❖ Promoción de los Consejos Locales de Desarrollo.
- ❖ Una eficiente Reforma Tributaria.
- ❖ El impulso del Desarrollo Rural incluyente, con medidas de orden económico-social y financiero, legal y administrativo.

Para los sectores civiles de Guatemala quedó claro que el huracán Mitch puso al descubierto el origen estructural de las vulnerabilidades existentes, como —por ejemplo— el minifundismo de autosubsistencia, un sistema de prevención de desastres poco incluyente y participativo y centrada en la emergencia, una fiscalización deficiente en la ejecución para reconstrucción y transformación.

5. Acciones a futuro

La reunión de seguimiento a llevarse a cabo en Madrid, a principios del 2001, se había establecido inicialmente para evaluar el proceso iniciado en Estocolmo. Se consideró que los proyectos iban a ser financiados por bloque (como C.A.), y solamente se financiaría aquellos acordados.

La propuesta de presentar en Madrid el menú de proyectos fue delegada al Sistema de Integración Centro Americana, SICA.

Los antecedentes para que la negociación sea llevada de esa manera, surgieron de la XX Cumbre de Presidentes de Centro América, llevada a cabo en Guatemala en octubre de 1999. De esta cumbre emanó la "Declaración de Guatemala II", documento que refleja la preocupación y reafirma las intenciones de los gobiernos para enfrentar los problemas relacionados a las vulnerabilidades existentes en la Región, así como la necesidad de la ejecución de la Alianza para El Desarrollo Sostenible (ALIDES). Dicho documento constituye un mecanismo para reducir las vulnerabilidades de Centroamérica y lograr la transformación de nuestras sociedades.

En la Declaración se señala que "Reconocemos que las acciones a desarrollar para hacer frente a esta temática de reducción de vulnerabilidades y mitigación de los daños ocasionados por los desastres naturales, requieren aprovechar la experiencia acumulada en el manejo de desastres, de enfoque primordialmente regional y de un compromiso centroamericano integral e intersectorial público y privado, así como de la comunidad en general, lo mismo que de una articulación eficaz a los niveles internacional, regional nacional y local, adoptando una actitud proactiva generalizada de prevención y mitigación de daños que trascienda la etapa de emergencia". Bajo esta concepción acordaron:

- ❖ Adoptar el Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centro América, que forma parte del proceso de

transformación y desarrollo sostenible de la región para el próximo milenio e incluye los lineamientos básicos sobre medidas de prevención y mitigación de daños.

- ❖ Acciones de preparación y gestión de las emergencias, prestando atención especial a los grupos y sectores más vulnerables de la sociedad, especialmente por niveles de pobreza y marginalidad con enfoque de género.

Se incluyen los lineamientos básicos sobre las medidas de prevención y mitigación de daños, así como acciones de preparación y gestión de las emergencias, focalizando las acciones hacia los “grupos más vulnerables de la sociedad”. Igualmente plantea que es “parte esencial el poder desarrollar una cultura centroamericana de prevención y mitigación en la población de la región, que le permita además de organizarse y estar preparada para enfrentar toda clase de contingencias a nivel nacional y local. Ello supone la participación plena de la sociedad civil en las tareas de reducción de vulnerabilidades y de Gestión de Riesgo”.

En este marco también se establece que el Quinquenio Centroamericano para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres para el período 2000 al 2004, sea el CEPREDENAC quien la coordine.

La declaración de la Cumbre de Presidentes reafirma la necesidad de enfrentar los factores generadores de las vulnerabilidades y la necesidad de una participación amplia de la sociedad en este esfuerzo. Sin embargo, desde el mismo inicio del proceso, partiendo de Estocolmo, representantes de la sociedad civil han buscado que sus Gobiernos pongan en marcha “mecanismos efectivos de participación de la sociedad civil tanto en el ámbito local, nacional como regional centroamericano, en el proceso de reconstrucción y transformación”. Aspecto fundamental en este activar es generar los “procesos de transparencia y auditoría social permanentes”, con participación efectiva de la

sociedad civil. Sin embargo, en dicha Cumbre la sociedad civil de C.A. no tuvo margen para proponer.

Por otro lado, las organizaciones de la Sociedad Civil Centroamericana han iniciado un proceso para construir consenso alrededor de las acciones urgentes y estratégicas sobre las cuales debería de actuar para incidir en la problemática regional relacionada con la vulnerabilidad, el riesgo y los desastres, consciente que los postulados de la ALIDES, base donde se fundamenta la estrategia para la reducción de los desastres, ha quedado sólo en buenas intenciones, suerte que puede correr el quinquenio mismo y el Plan Regional de Reducción de Desastres, PRRD.

Algunos grupos de la sociedad civil en C.A. consideran que la declaración de Estocolmo está teniendo muy poco significado, y que los donantes (y los gobiernos) están enfocando el proceso de reconstrucción post-Mitch con las mismas modalidades de siempre, sin llegar a la raíz misma del problema. El fundamento principal de esa aseveración se respalda con la propuesta elaborada por el SICA, y donde se confirman los cambios sufridos en la agenda establecida en Estocolmo respecto a la pérdida del apoyo de la Sociedad Civil de Centroamérica.

Para los sectores de la Sociedad Civil de C.A., la propuesta del SICA se aleja del espíritu de Estocolmo. Tal pareciera que los puntos establecidos en Estocolmo serán sustituidos por propuestas encaminadas a grandes proyectos de carreteras, telefonía óptica, oleoductos y gaseoductos, fortalecimiento de la banca, en fin, infraestructura que beneficia más bien a las grandes empresas.

El documento del SICA es un proyecto que responde a un sector de la empresa privada; se refiere a fortalecer la institucionalidad de la integración, especialmente al BCIE, dejando de lado otros aspectos como la Comisión Centroamericana de Seguridad (instancia operativa del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica), en un momento en que la región pasa por una crisis de inseguridad

ciudadana y de conflictividad entre países. La perspectiva teórica del documento es neoliberal y, por ende, su concepto de desarrollo está basado en crear condiciones para el desenvolvimiento de la empresa privada.⁴⁹