

III. EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL.

1. Antecedente Regional Centroamericano.

En el ámbito regional centroamericano, el impacto devastador del huracán Mitch, mostró las debilidades institucionales de los gobiernos para dar respuesta a la emergencia y al proceso de rehabilitación y reconstrucción. Se puso en evidencia que no existió en ninguno de los países afectados, la prevención suficiente para mitigar un hecho de tal magnitud. Los países centroamericanos no están preparados para reducir los riesgos ante los desastres socio-naturales, ni sobre las consecuencias que de ellas se deriva.

En este contexto la sociedad civil tuvo un papel importante desde el inicio mismo del desastre, participando de manera activa en todo tipo de acciones, tanto en la emergencia como en la rehabilitación. Así, se tuvo la oportunidad de ver distintos tipos de actividades realizadas por ONGs, iglesias, asociaciones comunales, empresa privada, etc., donde de una u otra manera, ya sea poniendo en riesgo la vida misma de las personas en labores de rescate, o trabajando para conseguir donaciones y ayudando a mitigar los efectos del desastre sobre los afectados, se podía observar una participación activa de la sociedad civil.

Después del huracán Mitch, se inició un proceso intenso para la sociedad civil, ya que ella podía ejercer influencia sobre la cooperación internacional y presión sobre los gobiernos para que estos respondieran de manera rápida y eficaz ante los acontecimientos pasados. De esta forma, diferentes instancias centroamericanas de la sociedad civil articuladas en el Consejo Consultivo del SICA y la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC) formularon una declaración en noviembre de 1998. En esta se hacía un llamado a impulsar un proceso de reconstrucción que permitiera la superación de las causas generadoras de las vulnerabilidades y los riesgos, a su vez a realizar un proceso de reconstrucción que posibilitara no solamente la reconstrucción de lo destruido, sino la construcción de bases sólidas para el desarrollo humano y sostenible de la región.

Frente a la reunión del Grupo Consultivo que se llevaría a cabo en Washington, la sociedad civil por intermedio de las redes regionales como la ICIC y CC-SICA así como las instancias de sociedad civil de Nicaragua y Honduras, buscaron la forma de participar en la reunión del Grupo Consultivo, para exponer las necesidades emanadas desde la sociedad civil y su deseo de brindar su colaboración en el proceso de reconstrucción. No obstante, no se permitió oficialmente la participación de estas instancias en dicha reunión. Pese a esta negativa, se logró exponer las prioridades que desde sociedad civil se tenían, se establecieron reuniones con organismos de cooperación internacional, congresistas estadounidenses y la prensa, ante los cuales la sociedad civil estableció la importancia de su participación en el proceso de reconstrucción y transformación.

Ante los resultados de la reunión del Grupo Consultivo en Washington, no muy positivos para los gobiernos de la región dado que no fueron aprobados los fondos solicitados por ellos, distintas instancias de la sociedad civil en el ámbito nacional y regional formularon propuestas que sirvieran como insumo para los Planes de Reconstrucción de los distintos países. Adicionalmente se buscaba espacios de participación de la sociedad civil, en la siguiente reunión de Grupo Consultivo de la Cooperación para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica que se realizaría en Estocolmo, Suecia a finales de mayo de 1999.

Entre febrero y abril del 99, se realizaron varias reuniones de las coordinaciones nacionales y las redes regionales de sociedad civil para evaluar el trabajo que desarrollaba cada una y para prepararse para incidir en el proceso de reconstrucción y transformación en cada país y en la región. Reuniones preliminares se realizaron en Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua y Honduras. En este marco se definió la necesidad de realizar un encuentro regional de la sociedad civil centroamericana en Tegucigalpa para consensar una propuesta regional de reconstrucción y transformación, así como para articular el esfuerzo de todas las redes y coordinaciones en función de la reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo, Suecia.

A partir de la realización del Encuentro de la Sociedad Civil Centroamericana por la Reconstrucción y Transformación, en Tegucigalpa del 22 al 23 de abril de 1999 se configura un espacio de mayor articulación para el trabajo a nivel nacional y regional. Las instancias de la sociedad civil como: el *"Foro de la Sociedad Civil por la Reconstrucción y el Desarrollo de El Salvador"*, la *"Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción de Nicaragua"*, el *Espacio Interforos de Honduras*, la *Iniciativa al Grupo Consultivo en Guatemala*, *Costa Rica Solidaria*, la *Coordinadora centroamericana del campo* y la *Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana*, conforman este espacio de encuentro y desarrollan un trabajo muy activo y propositivo hacia Estocolmo.

Con vistas a la reunión de Estocolmo, cada uno de los agrupamientos de sociedad civil en cada país y a nivel regional, logran conformar una sola propuesta centroamericana, además de las propias propuestas nacionales, las cuales sirvieron para que se incorporaran las prioridades en los planes nacionales de reconstrucción y para orientar las decisiones de la cooperación internacional. Adicionalmente se buscaba incidir en la cooperación y los gobiernos para que la sociedad civil estuviera presente en las reuniones nacionales del Grupo Consultivo en Estocolmo. El esfuerzo desarrollado permitió que hubiera representaciones de sociedad civil en algunas de las delegaciones oficiales y que estas pudieran exponer las prioridades al Grupo Consultivo.

2. Antecedente Nacional de El Salvador.

En el caso específico de El Salvador con la ayuda del PNUD, se creó un sistema de consulta para la formulación del plan nacional de reconstrucción, con participación del gobierno, ong's y cooperación. Las mesas técnicas, fueron el mecanismo que posibilitó el "Plan Nacional de Reconstrucción: Transformando El Salvador para Reducir sus Vulnerabilidades."

Antes de la reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo se constituyó el Foro de la Sociedad Civil por la Reconstrucción y el Desarrollo de El Salvador, esta instancia reunía a un conjunto de organizaciones sociales, no gubernamentales y territoriales de las zonas afectadas por el huracán Mitch. Desde el mes de marzo trabajó intensamente para preparar la propuesta nacional y establecer las relaciones que permitieran participar directamente en la reunión del Grupo Consultivo.

En reuniones del Foro de la Sociedad Civil, las organizaciones territoriales, organizaciones sociales y otras expresiones de la sociedad civil organizada, establecieron estrategias que buscaran imponer una serie de condicionalidades positivas por parte de la cooperación internacional, para que los gobiernos centroamericanos y particularmente, el gobierno salvadoreño hiciera partícipe a la sociedad civil en la formulación, ejecución y seguimiento de los programas y proyectos de reconstrucción.

De hecho, la sociedad civil salvadoreña logró tener una primera reunión con representantes del gobierno, para que aceptaran la propuesta de los mecanismos de participación ciudadana, pero ellos dejaron en claro que no podían llegar a acuerdos específicos de aceptación de esos mecanismos con la sociedad civil, ya que el periodo de gobierno de ellos estaba por terminar y por otro lado, argumentaban que el nuevo gobierno del Lic. Francisco Flores tampoco los podía asumir, mientras ellos, no tomaran posesión en el gobierno. Sin embargo, aceptaban que en la delegación oficial del gobierno, participarían representantes de la sociedad civil. No obstante, se conocía el interés del BID y el gobierno sueco para que los gobiernos centroamericanos propiciaran la participación de la sociedad civil en las delegaciones oficiales de Estocolmo.

Durante la reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo, se sostuvo una reunión con miembros del Gobierno salvadoreño y del Equipo de Transición del Presidente Electo, Francisco Flores. Allí, se les explicó nuevamente lo que quería el Foro:

Asegurar los mecanismos de participación ciudadana en la elaboración, ejecución y seguimiento de los programas y proyectos de reconstrucción.

En definitiva, el Gobierno y el Equipo de Transición, aclararon nuevamente que no podían llegar a compromisos por las razones expuestas anteriormente. No obstante, se acordó firmar una carta dirigida a la Cooperación Internacional donde se afirmaba estar de acuerdo en conjuntar esfuerzos entre el Gobierno y la Sociedad Civil para impulsar la democracia, participación ciudadana, equidad de género, la mejora de la calidad de vida y en general, el desarrollo humano sostenible. Con lo cual se compartía además, el enfoque y la concepción del documento del Plan de Reconstrucción: "Transformando El Salvador para Reducir sus Vulnerabilidades". Por tanto, el compromiso quedaba establecido entre el Gobierno y el Foro, para crear mecanismos efectivos de participación en la ejecución, seguimiento y evaluación del plan de reconstrucción. De hecho el Foro de la Sociedad Civil ya había presentado una propuesta de creación del Mecanismo de Participación Ciudadana. (Ver anexo No. 1).

Las distintas cartas firmadas entre representantes del Foro de la Sociedad Civil y del gobierno, que se pueden ver en los anexos, expresan el interés de ambas partes de propiciar la participación de la sociedad civil en el marco de la reconstrucción y transformación de El Salvador. Una primera carta fue firmada por el Vicepresidente de la República en representación del Gobierno y por el Foro de la Sociedad Civil por la Reconstrucción y el Desarrollo de El Salvador. (Ver anexo No. 2)

Como resultado de esto, el Presidente Electo Francisco Flores envió otra carta a los países amigos y organismos internacionales que asistirían a Estocolmo – Suecia, para reafirmar lo contenido en el marco de la carta anterior. (Ver anexo No. 3).

De esta manera, en mayo de 1999, la sociedad civil y el gobierno viajan en la delegación oficial para la reunión del Grupo Consultivo a celebrarse en Estocolmo. Se llevaba una agenda de trabajo muy importante para la sociedad civil, ya que como objetivos principales se estableció que:

- Los Planes Nacionales deben reflejar el compromiso de cambio para trabajar con mayor transparencia, rendición de cuentas, justicia social y menos vulnerabilidad ecológica.
- Los Planes Nacionales deben ser ejecutados en consenso entre gobierno y sociedad civil.
- Los esfuerzos nacionales de reconstrucción y transformación deben fortalecerse a partir de una mayor conciencia regional.
- Las donaciones deben apoyar un esfuerzo de largo plazo.

Estos objetivos fueron muy positivos para la sociedad civil, ya que al finalizar la reunión el acuerdo al que se llegó fue que debían llevarse a cabo los Planes Nacionales con el apoyo de la cooperación internacional y con una amplia y activa participación.

Específicamente, en el caso de El Salvador, un logro muy importante fue la firma de la carta de entendimiento entre sociedad civil y el gobierno, la cual proponía la creación de mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan de Reconstrucción Nacional. Este acuerdo entre sociedad civil y gobierno estuvo avalado por la aceptación de siete criterios⁵:

- Los mecanismos deben garantizar un seguimiento, monitoreo y evaluación de los resultados del Plan Nacional de Reconstrucción.
- Se deben contemplar la participación de todos los sectores organizados de la sociedad civil y el gobierno.

⁵ Tomado de la Carta de Entendimiento firmada por sociedad civil y el gobierno de El Salvador. (Ver anexo No. 4).

- Los mecanismos deben tener una convocatoria amplia, pública y con objetivos y metas claras.
- Deben existir criterios de transparencia, participación con equidad en la información y amplia comunicación.
- Los mecanismos deben ser permanentes, incluyentes y abiertos, con participación en la toma de decisiones.
- Deben ser eficientes, efectivos y transparentes.
- Deben ser facilitados por instancias acordadas por ambas partes, sociedad civil y gobierno.

A su vez, salió como resultado de la reunión de Estocolmo la Declaración Oficial de Estocolmo en donde los gobiernos centroamericanos y la cooperación internacional avalaban los mecanismos nacionales de participación ciudadana en donde a su vez, se creaba una comisión de seguimiento conformada por los países de Canadá, Estados Unidos, Alemania, España y Suecia, para verificar que los mecanismos nacionales avanzaran por buen camino. (Ver anexo No. 5).

3. El Trabajo después de Estocolmo.

Una vez terminada la reunión de Estocolmo y gracias a los acuerdos alcanzados en ese momento, la sociedad civil salvadoreña empezó a solicitar al gobierno la creación de un Consejo Nacional de Reconstrucción como instancia de participación de la sociedad civil, así como el cumplimiento de los principios y objetivos de la Declaración acordada por los gobiernos y la cooperación.

En agosto el Foro de la Sociedad Civil realizó un taller con representantes de las comunidades afectadas, bajo el objetivo de hacer un trabajo articulado con las organizaciones territoriales. De esta manera, se realizó el taller con representantes de las zonas y municipios afectados, esta permitió construir la plataforma reivindicativa de las comunidades, así como solicitar al gobierno el cumplimiento de los acuerdos de Estocolmo. En este marco se solicitaba la pronta

construcción de bordas, drenajes, viviendas y otros aspectos de como infraestructura y otros necesarios para la superación de las vulnerabilidades socioeconómicas, institucionales y ambientales. En este sentido, como resultado del taller, se realizó un pronunciamiento de las comunidades afectadas en los medios de comunicación. (Ver anexo No. 6)

Así continuaron reuniones con el gobierno salvadoreño y representantes de la sociedad civil, el Foro presentó una propuesta para construir el Mecanismo Nacional de Seguimiento que considera la participación de la sociedad civil, el gobierno argumentó que para que este mecanismo incorporara la representación social sería conveniente que el PNUD facilitara el proceso de su creación.

Para tal efecto, intervino el PNUD como institución adecuada a la que se le podía encargar esta misión para que convocara a representantes de sectores de la sociedad civil, al gobierno y ong's solidarias y organismos multilaterales.

De hecho, la convocatoria se hizo realidad y se fue conformando un grupo denominado Grupo de los Diecisiete (G-17), el cual reunía a representantes del gobierno, la cooperación bilateral, la cooperación multilateral, las ong's nacionales, las ong's internacionales, las comunidades de afectados, los alcaldes de los municipios afectados y los empresarios. Los cuales reunidos periódicamente, establecerían los objetivos e instancias del mecanismo nacional de seguimiento.

El G-17 empezó su agenda definiendo la concreción de los mecanismos de participación ciudadana para el Mecanismo Nacional de Seguimiento. De esta manera se logró conformar cuatro instancias que articuladas permitirían dar a todos los actores la capacidad de incidir en el proceso de reconstrucción y transformación del país. Las instancias definidas eran el Consejo Nacional de Reconstrucción en el cual participan todos los actores antes mencionados y

alrededor del cual gravitan las Mesas Técnicas Especializadas, la Sociedad para la Información y la Transparencia y el Grupo de Contraloría Social a Nivel Local.

A medida que avanzaba la definición del Mecanismo Nacional de Seguimiento, las y los representantes de la sociedad civil que conforman el G-17 vieron con preocupación que el gobierno no daba ningún paso por reconocer oficialmente dicho mecanismo. De hecho, mediante una propuesta de la sociedad civil con intermediación del PNUD, se solicitó que el Presidente de la República Sr. Francisco Flores firmara una carta en donde reconociera oficialmente el mecanismo.

Para tal efecto se convocó a una reunión de carácter oficial en noviembre de 1999, para que la firma fuera posible, pero el presidente no asistió. Por ello, la sociedad civil en diciembre sacó un comunicado público en donde exigía al gobierno el reconocimiento oficial del Mecanismo Nacional de Seguimiento. (Ver anexo No. 7)

Finalmente, para el 1 de febrero del 2000 se convocó en el PNUD a las y los representantes del G-17 para firmar un documento que reconociera oficialmente el Mecanismo Nacional de Seguimiento. En este sentido, se le pidió a la Cancillería de la República que firmara en nombre del gobierno, sin embargo el gobierno se ha negó a la firma, argumentando la existencia del mecanismo de donantes y las limitaciones de los fondos para la reconstrucción.

Sea como sea, lo que está claro es que hay un factor que el gobierno ha mantenido desde antes de la reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo y pos Estocolmo: **el gobierno no tiene voluntad política para reconocer la participación de la sociedad civil en el seguimiento de los programas y proyectos de reconstrucción y transformación.** De esta forma, el gobierno ha desestimado la creación del Mecanismo surgido del G-17 y trata de cerrar el proceso de reconstrucción y transformación en El Salvador.

La posición del gobierno ha sido jugar con habilidad política de manera ambigua utilizando un lenguaje retórico, en donde por un lado se muestra estar totalmente de acuerdo con el Mecanismo Nacional de Seguimiento, pero a la hora de que le toca reconocer el Mecanismo de manera oficial, sencillamente no lo hace.

En este sentido, a ocho meses de la reunión del grupo Consultivo en Estocolmo, el gobierno ha desestimado la construcción de un espacio democrático con participación de la sociedad civil, organismos multilaterales, empresa privada, alcaldes, líderes de comunidades afectadas y ong´s solidarias.

Desde esta perspectiva la sociedad civil, ha continuado buscando fortalecer la articulación de la misma, para generar mayor capacidad de incidencia frente a posiciones como la del gobierno. Es por esta razón que a lo largo de todos estos meses han existido dificultades en el marco de acuerdos con el gobierno, sin embargo como sociedad civil, consideramos que es nuestra obligación, trabajar y velar por el cumplimiento de todos los acuerdos adquiridos en el Plan de Reconstrucción y en la Declaración de Estocolmo, ya que los procesos generadores de la vulnerabilidad socioeconómica, institucional y ambiental sigue presente en nuestro país.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Frente a lo expuesto en este informe concluimos lo siguiente:

1. Después de 15 meses del impacto devastador del huracán Mitch sobre la región centroamericana, y sus efectos específicos en El Salvador, consideramos que los procesos generadores de vulnerabilidad y riesgos, que provocan que los fenómenos socio naturales afecten gravemente a amplios sectores poblacionales, siguen presentes. Estos procesos que generan condiciones de deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente, de precariedad social y económica en la población y debilidades en el marco institucional para enfrentar desastres, no han sido enfrentados seriamente por el gobierno. Por una parte el Plan Nacional de Reconstrucción ha sido abandonado del enfoque de políticas y se sigue privilegiando las políticas excluyentes, concentradoras y marginadoras de la población.
2. Los fondos de la cooperación internacional para la reconstrucción y transformación de El Salvador han sido muy limitados, estos representan cerca del 7% de la ayuda ofertada por la cooperación en la reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo. Consideramos que la reconstrucción y transformación supone programas, proyectos y políticas de gobierno que con apoyo de la cooperación deben orientarse a la superación de los procesos generadores de la vulnerabilidad y riesgo. Dada las condiciones existentes en el país los flujos de inversión para lograr este objetivo deben ser significativamente mayores y deben ser orientados bajo prioridades a la superación de estas debilidades estructurales.
3. El gobierno de El Salvador ha carecido de capacidad para responder a las necesidades de la reconstrucción y transformación. Sus débiles acciones en este campo, así como en la gestión de recursos de la cooperación y el limitado aporte nacional al proceso de superación de las vulnerabilidades, se han

evidenciado ante el impacto recurrente de los desastres sobre la población afectada por las inundaciones de finales del año pasado.

4. La sociedad civil, ha realizado un trabajo muy activo, tanto a escala regional como en el ámbito nacional. Ha buscado la articulación y la coordinación en los esfuerzos locales y nacionales. Continúa apoyando decididamente las necesidades y prioridades establecidas por las comunidades afectadas en distintas zonas del país. Desarrolló esfuerzos importantes en función de la creación del mecanismo nacional de seguimiento que facilitado por el PNUD y trabajado por distintos actores sociales y de la cooperación, actualmente no es reconocido por el gobierno de El Salvador.

Ante esto recomendamos:

1. Comenzar cuanto antes la formulación de políticas integrales que posibiliten enfrentar decididamente los procesos generadores de vulnerabilidad y riesgo. Por lo tanto el gobierno debe privilegiar en esta etapa los objetivos y principios establecidos en el Plan de Reconstrucción y Transformación de El Salvador y en los acuerdos y compromisos de la Declaración de Estocolmo, debe por lo tanto mantenerse el espíritu de Estocolmo.
2. A la cooperación apoyar el proceso de transformación que permitan superar los procesos generadores de vulnerabilidad. Que apoyen a través de programas y proyectos, cuyos recursos tengan un impacto transformador de las graves debilidades estructurales existentes en nuestro país. Adicionalmente que apoyen con mayores recursos y con mayor agilidad los problemas que enfrentan las comunidades afectadas en distintas zonas del país. Finalmente que respalden el funcionamiento del mecanismo nacional de seguimiento, y la participación de los distintos actores sociales del G-17 en el mecanismo establecido por los donantes.

- 3. La transparencia y el control social deben constituirse en ejes centrales en el desarrollo del Plan Nacional de Reconstrucción, así como en los programas y proyectos de la cooperación, del gobierno central y de los gobiernos locales. En este sentido es importante el funcionamiento de un mecanismo de contraloría social que supervise el uso de los recursos, así como el impacto de los mismos en el desarrollo.**
- 4. Que es importante propiciar la participación social activa, de tal manera que se logre trabajar de manera conjunta (gobierno, sociedad civil y comunidad de donantes) en la ejecución y seguimiento del Plan Nacional de Reconstrucción.**
- 5. Es de suma importancia que el gobierno acepte e institucionalice el Mecanismo Nacional de Seguimiento dada la importancia que este tiene para lograr el cumplimiento adecuado de las responsabilidades y compromisos asumidos en la Declaración de Estocolmo. En este sentido es prioritario discutir con el gobierno la forma de estructurar un solo mecanismo nacional, considerando la existencia del mecanismo de donantes y el mecanismo construido por el Grupo de los 17.**
- 6. Finalmente hacemos un llamado a la cooperación internacional en la reunión del Grupo Consultivo sobre El Salvador, para que ejerza una mayor presión al gobierno, para que impulse el Plan de Reconstrucción y Transformación, respete los acuerdos de la Declaración de Estocolmo y promueva efectivamente la participación de la sociedad civil en el proceso de reconstrucción y transformación.**