

CENTROAMÉRICA DOS AÑOS DESPUÉS DE ESTOCOLMO UNA VISION GENERAL

I. De décadas de agitación a la consolidación de la paz, la democratización y la recuperación económica con grandes vulnerabilidades sociales y ambientales

1. Cuando observamos el progreso de Centroamérica en el proceso de transformación, tenemos que hacerlo partiendo de una fecha anterior a octubre de 1998, para tener una perspectiva apropiada y evaluar más adecuadamente los cambios profundos que se han producido en la región después de la larga y difícil transición de la guerra y el conflicto civil a la estabilización democrática y económica con una mayor inclusión social. Mientras estos países continuaban su transición de los sistemas centralizados de los ochenta sobre la base sólida de los acuerdos de paz, y mediante amplias reformas institucionales y políticas, el reto principal para Centroamérica era, y aun sigue siendo, la inclusión, dado que la mayoría de la población vive en la pobreza, que se concentra sobre todo en las zonas rurales. Además, la grave degradación ambiental producto de la erosión del suelo, la reducción de la cubierta forestal y otros recursos naturales vulnerables, estrechamente relacionados con la pobreza rural, agravaron los obstáculos para el desarrollo sostenible. Finalmente, el legado de débiles capacidades institucionales y humanas y las inadecuadas estructuras de gobernabilidad limitaron aún más la capacidad de los gobiernos para implementar los cambios necesarios con más coherencia y celeridad. En este documento se ofrece un amplio panorama de las tendencias generales de la región en los cuatro países más afectados por el huracán y de los retos que quedan por delante para lograr la transformación más completa, teniendo en cuenta la naturaleza de esta reunión. Los Grupos Consultivos por país recientemente realizados (Honduras en febrero 2000; Nicaragua en mayo 2000) y las reuniones de seguimiento para El Salvador y Costa Rica en febrero 2000, brindaron el foro para una revisión más detallada de cada país.

2. Antes de la devastación provocada por el huracán Mitch en octubre de 1998, Centroamérica acababa de entrar en un nuevo período de confianza económica y estabilidad política tras años de profunda agitación, y estaba adoptando formas de gobierno democráticas y la modernización económica y atacando asimismo la pobreza y la inequidad generalizadas de la región. Varios países (El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras) tuvieron que lidiar con una transición en tres aspectos: de la guerra a la paz, de una economía centralizada a una de mercado y de un sistema autoritario a una democracia en un difícil entorno económico y social. Además de la introducción de reformas estructurales, una de las razones principales, aunque menos tangibles, para la mejora de los resultados y las perspectivas económicas fue la percepción creciente entre los líderes empresariales y políticos centroamericanos de que la inequidad era un impedimento para el crecimiento, lo que les alentó a buscar reformas amplias mediante la liberalización del comercio, la modernización económica y la cooperación entre países para revitalizar el desempeño económico.

3. Al subrayar el progreso general, debemos insistir en que, en materia económica, la desaparición reciente del conflicto civil en Centroamérica permitió a la región perseguir reformas modernizadoras durante la década de los noventa que no pudo acometer antes, por lo que las economías nacionales se caracterizaron por la estabilidad, el crecimiento moderado y la deuda externa baja, a excepción de Nicaragua que continúa teniendo una de las cargas de la deuda externa más altas del mundo, pero recientemente fue declarado elegible de ayuda dentro de la Iniciativa Ampliada HIPC. El promedio de crecimiento económico de la región superó el 4% durante los noventa, un resultado que se mantuvo en 1997, año en el que Nicaragua obtuvo la mayor tasa de crecimiento de la región, 5%. Durante este período, Centroamérica también logró frenar la inflación mediante una cautelosa gestión económica y políticas fiscales más estrictas. En 1997, las tasas de inflación oscilaron entre poco menos del 13% en el caso extremo de Honduras, poco más del 11% para Costa Rica, menos del 10% para Guatemala y Nicaragua, y menos del 2% en el caso de Panamá y El Salvador, con las tasas más bajas de Latinoamérica.

4. A pesar de estos alentadores avances económicos, a principios de 1998, la región afrontaba, sin embargo, importantes obstáculos institucionales, sociales y ambientales, al emprender, frente al aumento de las demandas sociales, una reconstrucción del tejido social en países que habían experimentado conflictos civiles y, en términos más generales, patrones históricos de exclusión política y social que mantuvieron a gran cantidad de personas en la pobreza, sin un acceso adecuado a servicios básicos tales como salud y educación. Además, la falta de gestión y conservación de los recursos naturales estaba afectando negativamente el desarrollo sostenible y la subsistencia de los pobres rurales. Estas limitaciones impedían una aceleración del crecimiento económico y reducían, por lo tanto, la capacidad de los gobiernos para frenar la pobreza de manera más eficaz, y aumentaban asimismo la vulnerabilidad de la región frente a los desastres naturales.

5. **La pobreza y la inequidad** siguen siendo un legado importante y un desafío primordial que Centroamérica tendrá que superar. La visión de conjunto de la pobreza en Centroamérica demuestra su carácter generalizado y su tendencia a concentrarse en zonas rurales, entre los pueblos indígenas. Las zonas urbanas, con más posibilidades de empleo y mejor acceso a los servicios sociales y los servicios públicos básicos, suelen tener tasas de pobreza absoluta más bajas, aunque también es preocupante el aumento de la delincuencia en las áreas con bajos ingresos que rodean las principales ciudades de la región. La fuerte concentración de pobreza en el medio rural demuestra que el crecimiento económico aún no ha beneficiado proporcionalmente a las zonas rurales, una situación que se ve agravada por el aislamiento geográfico y la carencia histórica de infraestructura rural básica tal como carreteras, comunicaciones, mercados, agua y saneamiento. El perfil general de la pobreza en Centroamérica indica que los pobres padecen también varios problemas sanitarios y sociales, tales como la desnutrición, las enfermedades crónicas, la alta

mortalidad materna e infantil, la falta de agua potable, el alto grado de analfabetismo, los bajos resultados educacionales y el acceso escaso o nulo a servicios sociales clave, infraestructuras productivas o crédito financiero.

6. En Guatemala, la pobreza afecta a cerca del 75% de la población, al 86% de la población rural y al 93% de la población indígena. En Nicaragua, casi la mitad de la población, es decir dos millones de personas, viven por debajo del nivel de pobreza. En Honduras, el 52% de la población vive en situación de pobreza. En El Salvador, la pobreza afecta a más del 60% de su población rural y cerca del 40% de su población urbana. Costa Rica, sin embargo, es el líder regional en materia de provisión de servicios sociales, al haber experimentado una sólida estabilidad política, realizado fuertes inversiones sociales y alcanzado logros importantes en la reducción de la pobreza. Pero esta tendencia a introducir la pobreza en la planificación del desarrollo se está ampliando. Otros países de Centroamérica se están moviendo en una dirección similar, con una nueva generación de líderes que dan una alta prioridad al logro de un desarrollo con equidad social para todo el país. Existe ya una tendencia en todos los países a transferir más recursos a la salud y la educación y modernizar los servicios sociales, así como a descentralizar mayores responsabilidades para ponerlas en manos de los gobiernos locales y las comunidades. El programa EDUCO de El Salvador, por ejemplo, es un pionero en este sentido, aunque también se han producido avances sensibles en Guatemala, Honduras y Nicaragua.

7. La pobreza rural de Centroamérica está estrechamente asociada también a la **degradación ambiental**, especialmente la considerable deforestación y erosión del suelo. En Panamá, por ejemplo, la extensión constante de la ganadería y la agricultura a pequeña escala han eliminado cerca del 45% de la cubierta forestal del país. En Guatemala, más de dos tercios del campo se ha visto constantemente erosionado, mientras que en El Salvador, la erosión del suelo ha causado graves daños ambientales. Otros recursos naturales, tales como el agua, son vulnerables al uso considerable de pesticidas y los vertidos de desechos industriales y municipales. Estos problemas de la erosión del suelo, la reducción de la cubierta forestal y otros recursos naturales vulnerables están estrechamente ligados a la pobreza rural y requieren, por lo tanto, esfuerzos sin precedentes por parte de los gobiernos nacionales y regionales para garantizar un desarrollo más sostenible.

8. La mayoría de las dificultades que experimentan los países de la región para implementar reformas con más consistencia y alcanzar tasas más elevadas de crecimiento económico para reducir la pobreza con más eficacia se deben al legado de la falta de tradición en **desarrollo institucional**. Este legado se transfiere al proceso de transformación y conlleva importantes deficiencias en la mayoría de las funciones del servicio público, entre ellas la formulación de políticas públicas, la prestación de servicios públicos, la supervisión, la rendición de cuentas y las inadecuadas prácticas de gobernabilidad. Se tienen que mejorar estas prácticas mediante la creación de sistemas con controles y contrapesos adecuados que ofrezcan

a los políticos, la sociedad civil y los agentes económicos los incentivos y la flexibilidad necesarios para funcionar y operar con más soltura. Además, muchas instituciones no son representativas de todos los segmentos de la sociedad, lo que impide la formulación de políticas y actividades más socialmente inclusivas. Es necesario aumentar la transparencia y responsabilidad en el funcionamiento de las instituciones oficiales, mejorar los controles internos (fortalecimiento de la gestión financiera de los ministerios sectoriales, auditorías, compras y contrataciones del Estado, etc.), reducir la discrecionalidad administrativa e incrementar la supervisión y la participación de los beneficiarios y la sociedad civil en general. Además, los riesgos y los problemas relacionados con la credibilidad, debidos a veces a ciertas prácticas corruptas, limitan sustancialmente el interés de los inversores en la región.

II. Logros duramente obtenidos puestos en suspenso por el huracán Mitch

9. La paz, el desarrollo, las frágiles democracias emergentes y la naciente estabilidad económica, ganancias duramente obtenidas antes del **huracán Mitch**, se vieron, sin embargo, gravemente amenazadas por este desastre sin precedentes que asoló Centroamérica a finales de octubre de 1998, reduciendo el crecimiento y las exportaciones y empeorando el comercio y los balances en cuenta corriente. Más de 9.000 personas resultaron muertas y un millón se quedaron sin hogar. Provocó daños por valor de US\$ 8.000 millones a la infraestructura económica y social, lo que equivalía a cerca del 12% del PIB de la región. Las pérdidas de ingresos de la exportación debidas a la destrucción de las cosechas se vieron agravadas por los precios mundiales relativamente bajos del café y el azúcar a finales de 1998, y por una marcada disminución del crecimiento del comercio mundial, mientras que las importaciones aumentaron vertiginosamente debido a la necesidad de obtener productos de emergencia y materiales de construcción y reemplazar las pérdidas en las cosechas para consumo interno. Los gobiernos debieron enfrentar la reducción de la recaudación fiscal combinada con necesidades mayores de gastos, lo que aumentó los déficit fiscales. Además de destruir una parte significativa de la capacidad productiva en la agricultura y la infraestructura, el impacto del huracán se vio agravado por la pobreza generalizada, la inequidad, el legado de degradación ambiental crónica y la falta de planes de prevención de contingencias y de capacidades para enfrentar dichos desastres naturales.
- 10 El huracán dañó gravemente el tejido social y económico de cuatro países. Grandes zonas de Honduras y Nicaragua fueron gravemente dañadas y partes de Guatemala y El Salvador estuvieron expuestas al peligro, con un asombroso costo humano y económico de la crisis. Los países más afectados fueron Honduras y Nicaragua, y en menor medida Guatemala y El Salvador. El Mitch causó más daño a los grupos con ingresos más bajos y a los dos países más pobres, Honduras y Nicaragua, lo que aumentó su vulnerabilidad económica y amplió las asimetrías económicas y sociales dentro y entre las economías de la región. Honduras fue el más afectado por los vientos huracanados, las fuertes inundaciones y los deslizamientos de barro, que devastaron su agricultura y su infraestructura, y acabaron con 6.000 vidas humanas, a

las que hay que sumar 8.000 desaparecidos y 12.000 heridos. El huracán también azotó con fuertes lluvias e inundaciones a la mayoría del territorio de Nicaragua, lo que provocó daños masivos a la tierra y la propiedad, y afectó gravemente las extraordinarias cosechas de grano y de otros productos alimenticios, y la red de infraestructura. Murieron más de 2.900 personas, desaparecieron un millar y más de un millón de habitantes se vieron afectados. El huracán tuvo un grave impacto negativo en la balanza de pagos de estos dos países, fuertemente dependientes de las exportaciones de productos básicos. Por lo tanto, sus déficit de cuenta corriente aumentaron considerablemente en 1999, a consecuencia de la reducción de los ingresos de las exportaciones debido al daño a la producción provocado por las inundaciones y la caída de los precios de los productos básicos, así como al incremento de las importaciones relacionadas con la rehabilitación y la reconstrucción. Su capacidad de atender sus obligaciones de servicio de la deuda pública oficial se vio también críticamente afectada.

11. Guatemala y El Salvador, aunque menos afectados por el huracán, no eludieron las consecuencias del desastre y sufrieron también pérdidas humanas (300 en Guatemala y 240 en El Salvador), con unos 700.000 y 350.000 habitantes afectados, respectivamente, y daños a la producción agrícola y las redes de infraestructura. En El Salvador, las pérdidas en la producción de granos básicos superaron el 50% y más de 1.300 kilómetros de la red de carreteras quedaron destruidos. En Guatemala, el huracán provocó cerca de US\$ 250 millones en daños, y afectó a la agricultura, particularmente a las plantaciones de banana y la cosecha de café, mientras que la destrucción de infraestructura de carreteras alteró el comercio y varias conexiones importantes con dos de los principales puertos de las costas del Pacífico y del Caribe. Aunque Costa Rica no fue directamente afectada por el desastre, el país experimentó, no obstante, las tensiones producidas por el influjo de inmigrantes de los países vecinos afectados por el huracán.
12. El huracán subrayó, de nuevo, la fuerte interrelación regional en asuntos relacionados con la vulnerabilidad ecológica y social, como demuestran los problemas fronterizos y migratorios, y es posible que haya aumentado las posibilidades de una mayor cooperación en asuntos ambientales, sociales y culturales. Un acontecimiento alentador es la reactivación de la tendencia general, aunque aún elusiva, hacia una **integración** de toda la región. Los gobiernos de Centroamérica están ahora comprometidos con una estrategia de mejora de la protección de sus poblaciones, edificios, carreteras y otras estructuras nacionales frente a los desastres naturales del futuro y de fortalecimiento de sus capacidades para prepararse y responder al desastre natural. Por lo tanto, se ha creado una estrategia común para lidiar con los desastres naturales y reducir considerablemente la pérdida de vidas y el daño a la economía. Además, en los últimos años, los países centroamericanos han adoptado medidas para estabilizar sus economías e introducir reformas de sus mercados nacionales para que éstos sean más competitivos de cara a los retos de la integración y la globalización. Aunque el proceso de integración ha sido desigual, algunos países han perseguido relaciones más estrechas y se han creado diferentes niveles de integración. El

Mercado Común Centroamericano (MCCA), integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, revivió en los noventa y se han producido avances en la liberalización comercial de la mayoría de los sectores económicos. La iniciativa más prometedora es un acuerdo de libre comercio entre El Salvador, Guatemala, Honduras y México concluido en abril del 2000, después de cuatro años de negociaciones prolongadas, que ofrece ventajas económicas y políticas a todas las partes. Existe también un mecanismo para la interconexión de las redes eléctricas de la región, entre otras iniciativas. Es más, Guatemala y México se están dedicando a atraer el interés de Centroamérica en el suministro directo de gas natural desde México, para que la construcción de un gaseoducto regional sea más atractiva para los inversores.

13. Sin embargo, existen muchas más posibilidades de una integración más amplia. Los avances recientes en la integración han seguido tendencias más bilaterales y subregionales, y las posibilidades de una integración más profunda han estado sometidas a las presiones de fricciones fronterizas interestatales y territoriales no resueltas, tales como los conflictos entre Nicaragua y Honduras por los límites marítimos, Nicaragua y Costa Rica por los derechos de navegación en el río San Juan y las disputas asociadas con la importante emigración nicaragüense, y las demandas territoriales de Guatemala y Belice. Muchos de estos conflictos proceden del período de la independencia, cuando los nuevos países heredaron las fronteras de los antiguos distritos administrativos de la era colonial, sin que se haya alcanzado un arreglo mutuamente aceptable hasta la fecha. Por ejemplo, aún no se han definido muchas fronteras marítimas que suelen ser objeto de demandas conflictivas. Pero existe un reconocimiento cada vez mayor entre los países afectados de que la pronta resolución de estos desacuerdos es fundamental para estrechar las relaciones y ampliar la cooperación. Existe una conciencia creciente del problema y una voluntad de aceptar el arbitraje externo. Cabe destacar los esfuerzos realizados para resolverlos con la ayuda del arbitraje externo de la OEA (p.e., Guatemala/Belice, Honduras/Nicaragua). La OEA ha desempeñado un papel cada vez más importante y clave de mediación, que ya ha cosechado algunos éxitos, aunque este proceso requerirá aún algún tiempo para lograr su objetivo. Para afrontar los principales retos para la integración de toda la región, habrá que avanzar en áreas clave tales como la libre circulación de mano de obra y capital, un sistema legal regional y una política fiscal coordinada, la armonización de las tarifas externas y de los procedimientos arancelarios, etc.

III. Mitch: una tragedia que se ha convertido en una oportunidad única para la transformación con responsabilidades compartidas y una fuerte asociación entre los donantes, los gobiernos y la sociedad civil

14. En las postrimerías del huracán Mitch, la rápida disponibilidad de ayuda internacional masiva fue la clave de la recuperación y el desarrollo centroamericano. Trajo consigo una colaboración sin precedentes, con responsabilidades compartidas, que convirtió el desastre en una oportunidad de consolidar el cambio más allá del período de

reconstrucción, por medio de un plan de trabajo integral bien establecido y adoptado de mutuo acuerdo. Los elementos clave de este enfoque coherente están incorporados en la Declaración de Estocolmo. La reconstrucción y la transformación se entrelazaron con el fomento de la inclusión y el cambio social, y han contribuido a avanzar en el proceso irreversible de cambio. Un cambio que los países devastados por el huracán, con sus capacidades altamente debilitadas, no habrían podido emprender sin el apoyo, las críticas constructivas y el diálogo colectivo con la comunidad de donantes. Pero los donantes también sacaron lecciones importantes del compromiso y la capacidad de los países para afrontar el enorme proceso de reforma, en circunstancias sociales, económicas y políticas muy difíciles, con resultados tangibles, a pesar de algunos contratiempos.

15. Todos los socios en el desarrollo de Centroamérica se comprometieron a ayudar a estos países a garantizar que no se perderían las ganancias reales con respecto a la paz y el desarrollo logrados antes del huracán, mientras que, al mismo tiempo, se resolvían los problemas críticos de corto plazo. Una vez cubiertas las necesidades urgentes de rescate, refugio y alimentación, la prioridad más importante era la restauración de la capacidad de los pobres rurales, los más afectados, de reiniciar sus vidas productivas y de acceso a los servicios básicos y la infraestructura. Es más, la comunidad internacional era consciente de que tenía que seguir apoyando a la población y los gobiernos de Centroamérica en el cumplimiento de estas tareas complejas y en la superación del legado de pobreza, inequidad, vulnerabilidad ecológica y débiles capacidades institucionales, para acelerar la reconstrucción y la inclusión social. Existía el acuerdo de que el esfuerzo de reconstrucción y recuperación tenía que incluir el arranque de la actividad económica durante las postrimerías del desastre, lo que incluía el fortalecimiento de organismos públicos clave y la adopción de claras políticas de gobernabilidad, así como políticas para facilitar la transición a una economía privada basada en el mercado.
16. El desafío más importante para los donantes y los receptores consistía en reconciliar la preocupación de los primeros por preservar el impulso reformador con las expectativas de Centroamérica de recibir grandes volúmenes de ayuda y las preocupaciones a corto plazo relacionadas con el desastre, y que podían suspender el proceso de reforma. La tarea más abrumadora para los países centroamericanos era la necesidad de equilibrar la reestructuración inmediata y los retos humanitarios con el establecimiento a más largo plazo de los fundamentos institucionales, humanos y físicos para una recuperación sostenible.
17. Los donantes, por otro lado, estaban preocupados porque el aumento resultante de las presiones sociales derivadas del desempleo, la emigración y otros factores pudiera socavar la democratización incipiente, la frágil estabilización económica y los procesos de modernización, si se desviaban los recursos financieros de la reforma estructural para lidiar con el desastre, lo que retrasaría el progreso en estos frentes importantes. La preocupación nacional e internacional aumentaba aún más debido a la

posibilidad de que la carga insostenible de la deuda de Nicaragua y Honduras amenazara su estabilidad económica y política y limitara el crecimiento y la reducción de la pobreza. Dado que el impacto del Mitch se vio agravado por la pobreza, la inequidad y la degradación ambiental, muchos donantes consideraron que la simple rehabilitación era insuficiente y confirmaron la necesidad de medidas adicionales para asociar los esfuerzos de reconstrucción con una transformación más amplia de las instituciones, la sociedad, las economías de la región y el alivio de la deuda. Los donantes plantearon también la necesidad asociada de garantizar la transparencia y la responsabilidad en el uso de fondos externos para la reconstrucción y la transformación mediante la aplicación de sistemas de gestión financiera y de control, así como de capacidades de compra y contrataciones del Estado, en los que pudieran confiar los donantes para la implementación de sus programas de asistencia. Se pidió a los gobiernos centroamericanos que emplearan los recursos de la ayuda para sacar a sus países del desastre y realizar avances en materia de crecimiento sostenible, equidad social, rendición de cuentas y respeto del estado de derecho. Además de los objetivos de garantizar la protección de la población pobre y vulnerable, preservar los servicios sociales, detener la degradación ambiental e introducir sistemas de preparación frente a los desastres naturales, se identificó como prioridad política la mejora de la gobernabilidad, como una medida que iba mucho más allá del medio plazo. También surgió como prioridad importante la movilización de la sociedad civil dentro de estos esfuerzos, sobre todo a través del trabajo de las ONG. Además, los gobiernos se comprometieron a aceptar la plena participación de la sociedad civil en la implementación de programas sociales y en los procesos de toma de decisión sobre políticas nacionales.

18. La necesidad de implementar este programa de acción requería enfocar la concentración de las políticas gubernamentales y el apoyo total de la comunidad internacional. Esto debía reflejarse en la naturaleza fundamental de las reformas y en la velocidad e integridad de su implementación, así como en el aumento de los controles de seguimiento para crear un nuevo ambiente de apertura y transparencia. Por su parte, la comunidad de donantes aportaba, en el momento en que Centroamérica más lo necesitaba, una sustancial ayuda financiera y técnica.
19. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su calidad de presidente del Grupo Consultivo, movilizó rápidamente un esfuerzo coordinado de donaciones para rescatar a los países afectados. Organizó y presidió el **Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica**, reunido en Washington en diciembre de 1998. Los países afectados presentaron informes para mitigar el impacto del huracán y varios organismos del sistema de las Naciones Unidas sometieron estimaciones preliminares de los daños y los costos asociados. Poco después, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) presidió una **Reunión de Seguimiento del Grupo Consultivo**, celebrada en Estocolmo en mayo de 1999, en la que Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala presentaron planes integrales de reconstrucción y transformación, elaborados con la participación de la sociedad civil. Los donantes comprometieron más de US\$9,000 millones, lo que incluía US\$2,100 millones del

Banco Mundial y US\$3,300 del BID, para los cinco países centroamericanos desde noviembre de 1998 hasta el año 2003. Los donantes bilaterales y otras organizaciones internacionales cifraron su apoyo en unos US\$4,000 millones, lo que incluía donaciones, préstamos y alivio de la deuda. De la cantidad total comprometida, US\$ 560 millones se asignaron a la asistencia de emergencia y humanitaria, US\$7,300 millones a la reconstrucción y transformación y US\$ 1,100 millones al sostenimiento de la balanza de pagos y el alivio de la deuda. *Un informe detallado del BID sobre las medidas adoptadas en respuesta al huracán Mitch está disponible separadamente.*

20. El debate entre la comunidad de donantes y Centroamérica sobre cómo ayudar a los países de manera más eficaz y duradera a superar las consecuencias del huracán Mitch, tomó el giro positivo hacia una oportunidad única de una transformación real y sostenida. También puso de manifiesto la conciencia de que el modelo de desarrollo seguido anteriormente era insostenible y que eran necesarios niveles de crecimiento más altos y rápidos para lograr superar las vulnerabilidades económicas y sociales de la región. El impacto del desastre desencadenó una reorientación significativa del enfoque de la comunidad de donantes con respecto a la reconstrucción y la transformación. La reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo fue un momento crucial en este sentido, ya que produjo el consenso de los donantes, los gobiernos y la sociedad civil en que la transformación de Centroamérica era fundamental para acabar con el círculo vicioso de crecimiento económico inadecuado y la alta incidencia de la pobreza y la polarización social, y para allanar el camino para una región más inclusiva y próspera.

21. La comunidad de donantes relacionó unánimemente la ayuda a la reconstrucción con una agenda más amplia de desarrollo económico y político, que incluía la transformación social, para lograr reformas más sostenibles y superar los obstáculos al desarrollo existentes antes del huracán. En este contexto, los gobiernos tendrían que emprender una aplicación más profunda y consistente de los programas de reforma nacionales y la cooperación dentro de la región que en la década anterior. También se destacan como fundamentales aspectos tales como la gobernabilidad y las instituciones sólidas, la gestión ambiental responsable, y una infraestructura bien desarrollada e integrada, así como las políticas que fomentan la inclusión y la cohesión social. Esto conllevaba un programa combinado de aceleración de reformas para garantizar la estabilidad macroeconómica y modernizar el Estado, debido especialmente a la preocupación de que el desastre pudiera socavar las reformas económicas que habían llevado a la recuperación económica de Centroamérica en los noventa; asimismo, la ampliación de los esfuerzos de integración, cruciales para el incremento del comercio dentro de la región y la mejora del clima para la inversión extranjera, eran esenciales dado que la reconstrucción ofrecía la oportunidad de fortalecer el Sistema de Integración Centroamericano (SICA); la reducción de la corrupción y la introducción de la transparencia, con la participación de los gobiernos locales y las comunidades en la planificación y ejecución de proyectos; la mejora de la rendición de cuentas y la descentralización para alcanzar las zonas rurales también

eran elementos claves. Se consideraba también indispensable el papel de la sociedad civil en la reconstrucción para establecer el consenso político, complementar las iniciativas gubernamentales y garantizar la transparencia.

22. Los donantes insistieron, por lo tanto, en que los fondos se emplearan para reducir las vulnerabilidades sociales y ambientales de la región, extender la inclusión social mediante el alivio de la pobreza y la defensa de los derechos de los grupos étnicos y la introducción de una mayor transparencia, mejores prácticas de gobernabilidad y la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Se relacionó también la asistencia para aliviar las consecuencias del huracán con la calificación de Honduras y Nicaragua para el alivio de la deuda conforme a la Iniciativa Ampliada HIPC mediante la preparación y la implementación de estrategias de reducción de la pobreza. Hubo un consenso general entre los gobiernos centroamericanos y los donantes sobre esta amplia agenda de reconstrucción y cambios en la política pública, aunque se podía prever que la relación entre la reconstrucción y la transformación probablemente afectaría el ritmo de implementación y los desembolsos.
23. Tanto los donantes como los gobiernos consideraron la utilización del proceso de reconstrucción para promover esta amplia agenda como una oportunidad única de producir beneficios a largo plazo mediante la introducción de la gobernabilidad y una mayor responsabilidad, que quedarían implantados más allá del esfuerzo de reconstrucción. Las propuestas para la reconstrucción presentadas por los países receptores fueron ambiciosas con respecto a sus habilidades y capacidades. Estos factores sugerían además que los gobiernos, las sociedades y la comunidad internacional necesitaban realizar un esfuerzo extraordinario para crear las condiciones para una mayor inclusión social, estabilidad y prosperidad en Centroamérica, y que el camino por recorrer era difícil pero altamente gratificante.
24. En dicho contexto, el esfuerzo de recuperación nacional descansaba en **tres pilares**: (1) una **asistencia a corto plazo para la reconstrucción**, para restaurar la infraestructura física, la capacidad productiva y los servicios básicos para los grupos de población vulnerables; (2) una **serie de cambios en las políticas diseñados e implementados con consistencia en cada país** para (a) consolidar la recuperación económica, modernizar el Estado, introducir la eficiencia y la transparencia en las prácticas de gestión del sector público y el uso de recursos, (b) crear un ambiente político y legal para reconfortar y atraer a los tan necesitados inversores nacionales e internacionales, (c) reducir la vulnerabilidad social y ambiental, (d) establecer el consenso interno sobre el proceso de transformación mediante el aumento de la participación de la sociedad civil; y (3) un **apoyo financiero** importante para la región por parte de la comunidad internacional, para garantizar un reparto justo de las responsabilidades en la consecución de esta ambiciosa y compleja tarea. Aunque los programas de estabilización y reforma estructural eran inherentemente específicos para cada país, los donantes y los gobiernos identificaron y acordaron una serie de **temas tangenciales** comunes, para los que se requiere un avance en todos los países

para respaldar un modelo más sostenible de desarrollo. Esta serie de temas prioritarios se incorporó en la **Declaración de Estocolmo**: (1) reducir la **vulnerabilidad ecológica y social** de la región, como objetivo principal; (2) **reconstruir y transformar** Centroamérica sobre la base de un enfoque integrado con transparencia y gobernabilidad; (3) **consolidar la democracia y la gobernabilidad**, reforzando la **descentralización** de funciones y facultades gubernamentales, con la activa participación de la sociedad civil; (4) **coordinar los esfuerzos de los donantes**, guiados por las prioridades establecidas por los países receptores; y (5) reducir la **carga de la deuda externa** para los países más pobres de la región.

25. No obstante, hemos de reconocer que estos objetivos imponían fuertes exigencias sobre los recursos humanos y las capacidades institucionales y de absorción de los gobiernos de la región, en las postrimerías del huracán. Cabe reconocer además que el logro de la transformación social y política y el desarrollo sostenible llevará años en el caso de muchos países, y que los avances en dirección a estos objetivos no serán fáciles ni automáticos. Varios factores indican lo intrincado del camino. La transición de la última década ha sido excepcionalmente difícil para la mayoría de los países. La ausencia de consenso político sobre la reforma, las frágiles tradiciones democráticas y las débiles instituciones se combinaron para limitar el desarrollo económico, político y social en los primeros años después del fin de los conflictos. Por lo tanto, a pesar de los avances positivos de los noventa, los retrasos en la implementación de los programas de reforma han impedido a las economías embarcarse en una transformación irreversible en economías de mercado totalmente operativas. En consecuencia, estas economías han experimentado resultados económicos inferiores y, en algunos casos, una disminución de los niveles de vida. Los obstáculos institucionales de los países receptores, aumentados por el desastre, implicaban que el esfuerzo de reconstrucción y desarrollo llevaría tiempo.
26. A pesar de estos retos y dificultades, los países de Centroamérica adoptaron e implementaron, conforme iban emergiendo del desastre, el programa combinado de reconstrucción y transformación, y llevaron adelante el proceso de reforma dentro de sus limitaciones, capacidades y niveles de compromiso respectivos. A finales de 1999, los resultados económicos habían experimentado una mejora moderada aunque desigual en la región, empujados por la inversión extranjera en la industria orientada a la exportación y los avances en la reforma estructural, pero afectados aún por el desastre natural y el ambiente exterior desfavorable.
27. Con respecto al empleo de fondos externos, después de dos años de reconstrucción y transformación, la entrega de asistencia para la reconstrucción ha continuado, aunque a veces algo irregularmente, salvo en el caso de los fondos aportados anteriormente para las operaciones de emergencia, que se han gastado casi en su totalidad. Esto se debe, por un lado, al hecho de que la capacidad y los planes para implementar los proyectos de infraestructura en el ámbito nacional se encuentran todavía en fase de desarrollo. Varios proyectos están siendo todavía evaluados por los donantes y los