

Las perspectivas del desarrollo económico en Centroamérica después del Mitch

Bernardo García Izquierdo¹

Resumen

La tragedia del huracán Mitch en Centroamérica es, al mismo tiempo, similar y distinta del de otras emergencias que han sucedido con relativa frecuencia en los últimos años. Desde el punto de vista económico, Mitch revela con crudeza las desigualdades estructurales que colocan a la mayoría de la comunidad centroamericana en un estado de permanente vulnerabilidad. Por tanto, se presentan las reacciones adoptadas a corto plazo y los planteamientos de desarrollo económico a largo plazo.

1. Introducción

El huracán Mitch es la tragedia más reciente que, gracias al tiempo transcurrido, permite empezar a extraer conclusiones para evitar en el futuro estos impactos tan devastadores y, por lo tanto, comenzar a trabajar en el diseño de planes de desarrollo que minimicen los factores causales de una vulnerabilidad crónica.

Tras un primer repaso por algunas de las caras múltiples de la tragedia, la exposición se detiene en las implicaciones económicas, desagregando las cifras recopiladas con el objeto de extraer con-

clusiones sobre las razones económicas que se esconden detrás de tan brutal impacto.

A continuación, se analizan de manera detallada los impactos económicos de la tragedia en función de las variables macroeconómicas empleadas habitualmente. Esta visión se completa con la referencia de otros impactos que, aunque tienen igual importancia, también inciden en forma indirecta sobre la evolución económica de la emergencia.

En el terreno de las soluciones, se comienza por presentar las reacciones adoptadas a corto plazo hasta la exposición de los planteamientos de desarro-

1. El Dr. Bernardo García Izquierdo es profesor y coordinador del Master en Ayuda Internacional Humanitaria (Instituto de Derechos Humanos "Pedro Arrupe"), profesor de Política Económica y Economía del Desarrollo (Universidad Comercial de Deusto).

llo económico futuros a largo plazo. Entre ambos, se introducen reflexiones sobre cómo articular las dos perspectivas y las dificultades que existen para armonizarlas con eficacia y sentido sinérgico.

2. La dimensión económica de los principales efectos del Mitch

“Un terremoto de escala 7.4 sacudió California en 1992 y produjo un muerto. En Managua, en 1972 fueron 15,000. El huracán Elena en Estados Unidos dejó cinco muertos. Un ciclón en Bangladesh, medio millón. Más que la naturaleza, nos matan la pobreza y los malos gobiernos”. Estas afirmaciones realizadas por A. Zamora (corresponsal de *El Nuevo Diario*, en Nicaragua) orientan sobre la verdadera dimensión que tienen las catástrofes naturales en las diferentes zonas del planeta. ¿Por qué se producen estas divergencias? La respuesta a cuáles son las causas que se esconden detrás del contraste tan brutal de las cifras, permitiría encontrar argumentos sólidos para plantear unas posibilidades de desarrollo futuro más equitativas, justas y esperanzadoras.

En el presente artículo, el análisis se va a centrar únicamente en la dimensión económica de las catástrofes naturales cuando suceden en los países más pobres y vulnerables del planeta. Para ello, se ha escogido el caso del huracán Mitch en Centroamérica. A partir de las reflexiones sobre la visión económica de esta catástrofe, se obtendrán conclusiones sobre las causas principales de dicho impacto. Estas inducciones se complementarán con el planteamiento y análisis de las principales propuestas de desarrollo futuro para la zona. Por último, gracias al contraste entre las causas del impacto económico del huracán y las soluciones planteadas ante dicha situación, se expondrán una serie de reflexiones sobre las perspectivas de desarrollo económico en Centroamérica después del Mitch.

La magnitud de la catástrofe provocada por Mitch es difícil de percibir por alguien que no haya estado en la zona ni viva en las condiciones de la población marginal y excluida. No obstante, algunas declaraciones de estas personas (que engloban a más del 80 por ciento de la población de Centroamérica) pueden dar una idea del sufrimiento padecido: “Esto parece el fin del mundo”; “Esto es peor que cualquier guerra, esperemos que Dios nos ayude y que la cosa no pase a más”.

La tragedia se presenta bajo una multiplicidad de “caras”. Una de ellas es la que corresponde a las desigualdades entre el norte y el sur. Esto queda recogido en un pasaje de un artículo de Eduardo Haro Tecglen (*El País*, 5 de noviembre) donde dice: “En Florida, el gobernador evacuó un millón de personas para salvarlas del diluvio huracanado y las asiló en sitios calentitos. En Guatemala, en Honduras, en Nicaragua, no se pudo hacer”. Otro dato revelador sobre estas diferencias es el hecho de que ningún país centroamericano dispone de un radar Doppler, valorado en 5 millones de dólares, sin el cual no se puede predecir el volumen de las lluvias que acompañan a este tipo de fenómenos meteorológicos.

De inmediato surgen las dudas sobre la voluntad internacional de reducir y eliminar estas disparidades tan injustas como atentatorias contra la dignidad y los derechos básicos de todo ser humano. En un intento de despertar conciencias a este respecto, Kofi Annan declaró que “las acciones de emergencia humanitaria no hubieran sido necesarias si hubiéramos sido capaces de prevenir que las amenazas identificables se conviertan en realidades terribles”. Y si no parece haber voluntad para crear un mundo más justo, equitativo y respetuoso de los derechos humanos, ¿en dónde están los intereses de los mandatarios, cuyos designios gobiernan el destino de estas mayorías de pobres y excluidos? Federico Mayor Zaragoza se muestra tremendamente explícito al respecto al declarar que “en 1997, se gastaron cerca de 115 billones de pesetas (821 billones de dólares) en armamento y, sin embargo, cuando llegan estas catástrofes naturales que sabemos que van a llegar con mayor o menor intensidad no estamos preparados”.

Un factor que coadyuva al mantenimiento de este *status quo* de creciente discriminación es la corrupción y ausencia de gobiernos responsables en los países pobres. Una muestra más de ello es la función desempeñada por el gobierno nicaraguense ante la tragedia del Mitch. Antonio Ibáñez, jesuita destacado en la zona, lo corrobora al describir lo siguiente: “El presidente (de Nicaragua) fue a León. Los militares le pusieron un puente para que pasara. Lo quitaron cuando se fue. Le abuchearon en todas partes, no le dejan entrar en los pueblos. El Gobierno no hace nada, sólo propaganda”.

Otra cara de la tragedia es la emigración. Cuando la miseria y las desigualdades se hacen insostenibles ocurre lo que predice Carlos Flores, presidente de Honduras, "Los centroamericanos seguirán nadando, corriendo o caminando para el Norte".

También aparece la solidaridad como una cara más positiva de la tragedia. Sin embargo, se pueden hacer diversas lecturas sobre este fenómeno. Una de las más realistas y desafiantes es la reflexión que plantea Carlos Gómez Gil al afirmar que "una catástrofe ha tenido que ser, una vez más, el elemento catalizador de conciencias que nos permita hablar de todos estos problemas".

Por último, aunque el análisis que se expone a continuación tenga la frialdad de lo económico, nadie debe olvidar el rostro humano de la desgracia y la miseria. Para ello, aprovecho las palabras de Felipe Ulloa (Managua) cuando dice: "Hoy otra vez amaneció azul pero ya se percibe el resto del desastre. Primero fue el silencio porque la tragedia no existía oficialmente. Luego, se hizo noticia y para muchos fue espectáculo, desde sus televisores en tantas partes del mundo. En este lado de la raya, fue la vida real, es decir, la muerte y las desgracias reales".

En grandes cifras², el huracán Mitch provocó más de 20,000 muertes y alrededor de 6,7 millones de damnificados entre Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala (lo cual representa el 23.6 por ciento de la población de los cuatro países). Los daños físicos, sociales, productivos y medioambientales se valoran en 5,400 millones de dólares (el Producto Interno Bruto de los cuatro países en conjunto es de aproximadamente 34,000 millones de dólares). En términos ecológicos, la catástrofe también ha sido importante. El paso del Mitch ha degradado seriamente el 12 por ciento de la biodiversidad del planeta.

El panorama general resulta desolador. Sin embargo, la constatación del impacto resulta aún más grave cuando se van desagregando y matizando sucesivamente las cifras globales. Los países más

afectados, tanto en términos absolutos como relativos, han sido Honduras y Nicaragua. Se estima que las pérdidas en Honduras superan los 3,000 millones de dólares, sobre un Producto Interno Bruto anual de poco más de 4,000 millones. En Nicaragua, las pérdidas ascienden a los 1,500 millones respecto al PIB de 1,900 millones. En resumen, se estima que serán necesarios 20 años para recuperar los niveles macroeconómicos obtenidos hasta octubre de 1998.

Desde el punto de vista sectorial, el impacto negativo más fuerte recayó sobre el agro y todos sus actores: productores, comerciantes, programas de desarrollo rural, entidades gubernamentales y gobiernos municipales. Estos daños inminentes en la agricultura repercutirán en las próximas cosechas. Si se tiene en cuenta que el sector agropecuario ha sido el motor de la reactivación económica de la zona desde mediados de los noventa (llegando a superar el 25 por ciento del Producto Interno Bruto), las consecuencias para el futuro desarrollo de estos países son aún más graves. Pero si continuamos descendiendo y analizamos el impacto sobre los diferentes estratos sociales, se advierte que la mayoría de los afectados son los más pobres y vulnerables de estas sociedades. Esto se debe a que ese 80 por ciento de excluidos que viven en la comunidad centroamericana tienen sus asentamientos en las laderas de los ríos, tierras marginales y barrios urbanos altamente degradados e inseguros. Todas sus actividades agropecuarias —su único medio de subsistencia— se han visto prácticamente arruinadas. Las dos terceras partes de los agricultores habitan en fincas pequeñas que no generan más allá del 20 por ciento de la producción total de estos países.

Los daños provocados por el Mitch han afectado con mayor rigor a los estratos más pobres de la población rural. Estas comunidades han perdido todos sus elementos de protección para afrontar el futuro; han perdido todos sus ahorros y "titulaciones", todos sus activos y recursos económicos pa-

La tragedia se presenta bajo una multiplicidad de "caras". Una de ellas es la que corresponde a las desigualdades entre el norte y el sur.

2. Datos obtenidos de la CEPAL.



ra sobrevivir, a saber: vivienda, suelo productivo, animales de granja, herramientas de labranza, semillas, enseres domésticos, huertas de legumbres y frutas, pequeñas reservas de alimentos y algo de caza. Estas pérdidas, esto es, la totalidad de su escaso capital y de sus fuentes únicas de ingresos, los coloca en la mayor de las indigencias, incrementando, si todavía es posible más, su nivel de vulnerabilidad y dependencia.

En definitiva, el análisis de los efectos económicos provocados por el huracán Mitch demuestra que las causas de los mismos tienen un profundo carácter estructural y que no pueden ser atribuidos exclusivamente a la virulencia del fenómeno meteorológico. El impacto del huracán ha mostrado, de forma evidente, el rostro doliente de esta región. Esta realidad es consecuencia directa del sistema socioeconómico y político imperante en estas sociedades, así como de las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y las reglas comerciales acordadas en foros dominados por los países más poderosos a nivel económico.

La precariedad de las condiciones económicas, sociales y ambientales se hizo palpable. Por un lado, se desvelaron los riesgos humanitarios que supone acumular un importante porcentaje de la

población que se encuentra malnutrida, sin acceso a servicios públicos y sin cuidados médicos. Por otro lado, se demostró la ineficacia de la centralización excesiva de la administración pública, así como de la no resolución de la debilidad estructural de las instituciones y de la inseguridad pública. Por último, se mostró claramente la extrema vulnerabilidad de estos territorios por el elevado deterioro de sus cuencas hidrográficas, debido a la fuerte deforestación y al elevado empobrecimiento de sus suelos como consecuencia de la sobreexplotación de los mismos.

En términos generales, el impacto del Mitch ha reforzado los factores que provocan el círculo vicioso de la pobreza, a saber: pobreza estructural, crecimiento poblacional, ampliación de la frontera agrícola, deterioro ambiental, ampliación y profundización de la pobreza, crecimiento poblacional, etc.

3. Primeros impactos del Mitch sobre las posibilidades económicas de la zona

Los principales problemas económicos que han surgido como consecuencia inmediata del huracán Mitch son los siguientes:

En grandes cifras, el huracán Mitch provocó más de 20,000 muertes y alrededor de 6,7 millones de damnificados entre Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala (lo cual representa el 23.6 por ciento de la población de los cuatro países).

(a) *Crecimiento.* Se advierte una fuerte caída en las previsiones de crecimiento económico. En 1998, Honduras creció un 2 por ciento menos de lo previsto. Las previsiones para 1999 son aún peores debido a la caída de las exportaciones (principalmente agrícolas), la disminución de los ingresos tributarios y la pérdida de la mitad de la cosecha de banano, producto que constituye la principal fuente de ingresos, empleo y divisas del país.

En Nicaragua, el crecimiento de 1998 se redujo del 6 por ciento previsto a un 3.6 por ciento real. Para 1999, se esperaba crecer también al 6 por ciento y la cifra que ahora se estima es del 5.1 por ciento.

Desde el punto de vista sectorial, estas caídas en las tasas de crecimiento se explican básicamente por la desaceleración en la producción agrícola, tanto en la destinada al consumo interno como a las exportaciones. Los buenos resultados de la primera cosecha no compensan los daños provocados en la segunda cosecha del año. En esta época se siembra el 30 por ciento de los granos básicos y la casi totalidad de las oleaginosas (ajonjolí, cacahuete y soja). También es muy sensible para productos como el arroz de riego invierno, frijol, maíz y sorgo. También se han producido pérdidas importantes en productos de exportación, como el banano, el café, la caña de azúcar y el cacahuete. En estos casos, las fincas más afectadas son las de gran extensión y, por lo tanto, pertenecen a los grandes finqueros o a las multinacionales, que tienen recursos suficientes para afrontar esta situación.

Los pequeños finqueros que se habían endeudado para poder comprar algo de tierra a los grandes finqueros, se han visto obligados a malvenderlas de nuevo a consecuencia de la pérdida de la cosecha y de no poder afrontar el pago de los préstamos concedidos. Este fenómeno se podría calificar como una incipiente contrarreforma agrícola. Por su parte, los pequeños finqueros que habían alquilado algunos terrenos a los grandes finqueros, se ven inmersos en una dinámica de creciente endeudamiento para poder recuperar el rendimiento de esas tierras.

La situación de los pequeños campesinos se ve aún más deteriorada, cuando se comprueba que las instituciones financieras que trabajan con los sectores rurales de menores ingresos han sido los más afectados por los impagos. Por consiguiente, estos prestamistas están afrontando problemas serios de liquidez, lo que provoca que haya menos dinero que pueda prestarse al pequeño campesino justo en el momento en el que más lo necesita.

Por último, se observan signos de una incipiente desarticulación de las redes sociocomunitarias y familiares de ayuda mutua, vitales para la sobrevivencia campesina.

(b) *Saldo del sector exterior.* Tal y como se comentó en el punto anterior, uno de los factores

de la caída del crecimiento económico ha sido el empeoramiento del saldo comercial exterior. Se está produciendo un incremento significativo del déficit comercial. Ello se debe, por un lado, al crecimiento en las importaciones que han de realizarse para atender necesidades inmediatas de consumo básico e iniciar las tareas de reconstrucción de la infraestructura productiva, económica y social. Por otro lado, se está produciendo un descenso en los precios de exportación (resultante de la crisis financiera internacional) y una caída en el volumen de exportaciones como consecuencia de la pérdida de las cosechas destinadas a tal fin (café, ajonjolí, azúcar, cacahuete y banano). Estas tendencias se ven, a su vez, empeoradas por el hecho, que ellas mismas generan, de una más que probable depreciación de la moneda de estos países.

En este apartado, se hace referencia explícita a la deuda externa. El impacto económico del Mitch ha producido un agravamiento en la insostenibilidad de la deuda externa. Si se compara tanto el saldo total como lo que se debe pagar,

en términos de servicio de la deuda con respecto a las divisas que se van a obtener por exportaciones, ambos indicadores resultan empeorados a consecuencia del impacto económico del Mitch. También surge un problema adicional porque se desequilibran los indicadores macroeconómicos, con base en los cuales se hace el seguimiento de los planes de ajuste del Fondo Monetario Internacional. La no obtención de los resultados comprometidos supone el retiro del crédito, así como la no condonación de parte de la deuda externa.

(c) *Saldo del sector público.* Dentro de los factores de la caída del crecimiento económico también se contemplaba el empeoramiento del saldo del sector público. La expansión del déficit del sector público se debe a la caída de los ingresos tributarios y a un mayor gasto en inversiones públicas. Lo primero obedece a la caída de los niveles de producción, consumo y beneficios, y lo segundo se atribuye al inicio de las tareas de reconstrucción.

(d) *Precios.* Uno de los efectos económicos del Mitch ha sido el incremento de la inflación y espe-

Desde el punto de vista sectorial,
el impacto negativo más fuerte recayó
sobre el agro y todos sus actores:
productores, comerciantes, programas
de desarrollo rural, entidades
gubernamentales y gobiernos
municipales.

culación con productos básicos (arroz y frijol) y perecederos (tomate, remolacha, chayote, chiltona, papas, etc.). La corrupción y malversación en la distribución de los alimentos, en algunas zonas, ha provocado que éstos sean vendidos en los mercados a precios muy elevados.

En general, se está produciendo un auge incontenible de la economía informal, pese a los intentos de algunos gobiernos por regular los precios de los productos básicos. El desabastecimiento y la lentitud en la distribución de las donaciones atenta contra estas medidas gubernamentales.

Las tendencias inflacionarias se podrían agudizar por la probable depreciación de la moneda de estos países, tal y como se comentó con anterioridad. Por consiguiente, las crecientes e imperiosas importaciones se verían sustancialmente encarecidas.

(e) *Empleo.* Se está generando un importante desempleo en las zonas rurales por la pérdida de las cosechas. Esta circunstancia adquiere especial gravedad por el hecho de que el 40 por ciento del empleo está asociado a las actividades agropecuarias. Además, antes del desastre ya se partía de índices de desempleo extremadamente elevados (en algunos casos, superiores al 25 por ciento de la población activa).

(f) *Infraestructuras de transporte, comunicación y productivas.* Se han producido importantes daños en la infraestructura que ocasionan dificultades en el transporte de mercancías y personas.

En Honduras —el país más dañado por el huracán—, la pérdida de infraestructura vial se cifra en un 70 por ciento de la misma y la de infraestructura social básica en un 60 por ciento. Los alimentos donados y las reservas estratégicas se pudren por incapacidad de distribución. Esta situación, que se estima se prolongará al menos hasta la próxima cosecha a mediados de 1999, es muy probable que provoque hambrunas.

Una gran superficie de tierras cultivables se han visto convertidas en pedregales por el arrastre de la superficie fértil de las mismas. Este fenómeno se ha producido principalmente en áreas de pendiente fuerte, en zonas desprotegidas por la pérdida de cobertura vegetal y en aquellos lugares donde se han ido depositando materiales estériles que han sido arrastrados por las riadas. Asimismo también se ha producido una importante contaminación de las aguas, en una zona donde gran parte

de los cultivos son de regadío y donde los servicios sociales básicos son prácticamente inexistentes.

Es evidente que el conjunto de la tragedia abarca muchas otras facetas que van más allá de lo puramente económico y cuyos efectos son, incluso, más graves y duraderos. Dentro de estos factores existen algunos cuyos impactos inciden indirectamente en la inestabilidad económica del país; estos son: (a) aumento de la delincuencia. (b) Daños psicológicos sobre la autoestima individual y colectiva. Propensión a caer en el desánimo y la desesperanza a consecuencia de la incapacidad para asimilar psicológicamente la tragedia. (c) Migraciones crecientes a las ciudades, a la frontera agrícola o a otros países. La depresión, la violencia y las migraciones que está produciendo el Mitch son claros obstáculos potenciales para el desarrollo económico de la zona. (d) Riesgo de retroceso en los procesos de democratización, pacificación y modernización. Estos fenómenos se ven fuertemente condicionados por la tendencia a la centralización en la distribución de la ayuda. También se han puesto de manifiesto las rivalidades políticas y los altos grados de polarización partidaria. Esta situación política impide el desarrollo de una acción coordinada en la entrega de la ayuda. (e) Modificación seria de la topografía, geología y relieve de estas regiones. (f) Cambios en el perfil epidemiológico. Las poblaciones más pobres se ven enfrentadas a todo tipo de epidemias ante las que tienen pocas defensas nutricionales y escasos recursos sanitarios y médicos. Estas condiciones físicas reducen sustancialmente la productividad de los adultos, además de suponer una preocupación y gastos adicionales.

4. Las primeras reacciones ante los efectos devastadores del Mitch

Ante la magnitud de la catástrofe, las primeras reacciones se han encaminado fundamentalmente a paliar el impacto sobre los pilares de la subsistencia, los cuales son: el alimento, el agua, la salud, higiene y vivienda. En este sentido, las principales medidas adoptadas han sido las siguientes:

(a) Proporcionar alimentos básicos de la dieta local que proporcionen suficientes calorías y configuren un aporte completo y equilibrado (trigo, frijol, maíz, arroz, aceite vegetal y embutidos de pescado). En este sentido, la FAO ha utilizado la inflación como indicador de escasez para diseñar las donaciones masivas. Estas donaciones normal-

mente se realizan con base en estimaciones en las se aumentan las pérdidas y las necesidades por atender. Su principal efecto económico es el desplazamiento de las importaciones y la caída de los precios de la producción local. Si la distribución se realiza de forma discriminada (como parece que ha ocurrido en Nicaragua), el efecto puede ser lo contrario debido a la especulación que se realiza con estos bienes básicos. En cualquier caso, dado que los más afectados por el Mitch son los campesinos productores y no los consumidores urbanos, será importante tener especial cuidado con la microdistribución de estas donaciones.

(b) Distribuir agua potable y proporcionar alguna infraestructura higiénico-sanitaria mínima.

(c) Proporcionar atención médica de urgencia y establecer programas de prevención de epidemias (paludismo, sarampión, dengue, cólera, etc.).

(d) Las alcaldías se han visto obligadas a comprar, a precios desorbitados, terrenos para la reubicación de los damnificados. Esto puede ser un indicador más de la necesidad urgente de realizar una profunda reforma agraria.

(e) Los gobiernos están emitiendo leyes para promocionar la inversión nacional y extranjera. Se aprueban decretos que permiten la compra de terrenos para el desarrollo de proyectos turísticos y se conceden permisos para retirar los árboles caídos y se pueda aprovechar esa madera. El descontrol de la puesta en práctica de estas medidas ha provocado que, por ejemplo, se estén talando árboles sin permiso, con el daño que eso supone para el equilibrio y la sostenibilidad ambiental de la zona.

Estas medidas que anteceden al inicio de la reconstrucción están generando un auge de la empresas constructoras. Sus perspectivas a futuro son evidentemente muy favorables.

5. La visión a corto y largo plazos en la intervención en las emergencias

La magnitud de la crisis, la fragmentación y el descontrol que se genera y la mayor vulnerabilidad que padecen las poblaciones afectadas están provocando mecanismos de respuesta que erosionan las posibilidades de desarrollo futuro. Dentro de este escenario, los intereses de las potencias mundiales no

se muestran nada claros, y después de cinco meses de haber ocurrido la catástrofe, no cabe ninguna duda de que los problemas de estas comunidades han pasado a un estado de marginación y olvido mediático. Los actores que tratan de preocuparse por el bienestar y las posibilidades de desarrollo futuro de la población damnificada, empiezan a constatar que resultaba más sencillo encontrar dinero suficiente (tanto público como privado) para las acciones humanitarias que obtener recursos destinados al desarrollo. Paulatinamente, la comida y el manejo de la economía de estos países se van convirtiendo en objetivos estratégicos. Ante la incapacidad institucional para garantizar un mínimo de seguridad, la violencia adquiere la función estructural de respaldar el desarrollo de toda una economía paralela, en la que se transfieren recursos de los más vulnerables a los más poderosos. El Estado se muestra incapaz de ser garante de los derechos básicos de los primeros, y su desestructuración propicia la corrupción y el abuso de poder.

La oferta de soluciones duraderas requiere que la asistencia humanitaria cubra no sólo necesidades inmediatas, sino que también contribuya a un cambio social. Para lograr esta finalidad, es preciso prestar una atención especial a los factores causales de la vulnerabilidad insostenible en la que ya vivían las poblaciones damnificadas.

6. El desarrollo de aspectos a largo plazo en casos de urgencia

El desarrollo de aspectos, a largo plazo, en la atención a la emergencia humanitaria provocada



por el Mitch requería la consideración prioritaria de los siguientes principios y políticas:

(a) Realizar una identificación participativa de las necesidades, recursos, potencialidades y amenazas para elaborar un diagnóstico conjunto de la situación en todos los niveles. Esta dinámica de decisión por consenso debería también extenderse a la fijación conjunta de las prioridades y objetivos a largo plazo.

(b) Aprovechar los recursos, conocimientos, capacidades y habilidades de la población damnificada. Cualquier plan de acción humanitaria debería diseñarse con base en estos elementos para que se refuerce la autoconfianza y autoestima de la población afectada, el compromiso con la mejora de su situación, la eficiencia de la intervención y la independencia y sostenibilidad futura de las soluciones que se vayan implantando. En este sentido, resultan especialmente adecuados los planes de intervención que generen empleos y actividades que proporcionen ingresos para la población damnificada. Algunos ejemplos concretos pueden ser los programas de comida por trabajo, construcción de obras públicas, acciones de apoyo a los agricultores, el impulso de la implantación de pequeñas empresas o comercios, etc.

(c) Analizar los posibles impactos de los programas de ayuda y de las migraciones forzosas sobre las poblaciones limítrofes o de acogida. En este sentido, sería conveniente empezar a prever el desarrollo de ciertas infraestructuras y, en especial, facilitar el acceso a los mercados.

(d) Aprovechar el tiempo libre forzoso que suele generar el acondicionamiento temporal tras la emergencia para mejorar la formación y educación de las personas, incidiendo especialmente en los niños.

(e) Considerar los aspectos medioambientales y sociales de las acciones humanitarias para garantizar unas condiciones sostenibles a los futuros proyectos de desarrollo.

(f) Desde un primer momento, preocuparse por garantizar el acceso a la tierra y a los demás recursos naturales (agua, ganado, árboles, etc.).

(g) Tan pronto como esté asentada la comunidad, aportar un mínimo de capital inicial para dotarse de una vivienda y de utensilios de trabajo imprescindibles.

(h) En muchos casos, el garantizar y facilitar la libertad de movimiento se constituyen en elementos esenciales para que la población encuentre oportunidades de trabajo variadas, suficientes y sostenibles, evitando con ello los posibles efectos negativos de la estacionalidad.

(i) Al comienzo, impulsar el desarrollo de pequeñas producciones agrícolas individuales, intensivas en mano de obra, en lugar de cooperativas, pues en situaciones de emergencia, las primeras han resultado más eficaces y ágiles para facilitar el autosustento. No obstante, esta labor se debería complementar con la promoción en la creación de redes de agricultores y comerciantes, y de asociaciones que asuman el control de los recursos y gestionen redes de asistencia mutua. Sólo así se pondrán los cimientos para un desarrollo agrícola sostenible y duradero ante los futuros embates de la naturaleza o del mercado.

(j) Considerar el papel de la mujer como esencial en la eficiencia y eficacia de la microdistribución de donaciones, especialmente para llegar a los más vulnerables. Al otorgarle esta responsabilidad y poder, se trabaja en la línea de potenciar su futuro papel como garante de un desarrollo económico equitativo y como piedra angular del proceso de reestructuración social. Por consiguiente, la educación y el *empoderamiento* de la mujer son estrategias esenciales y prioritarias desde el primer momento.

7. Obstáculos en la interrelación entre emergencia y desarrollo

Este tránsito de la emergencia al desarrollo, pese a resultar clave para poder evitar nuevas emergencias, en pocas ocasiones se lleva a cabo o se completa de manera adecuada. Los retos acuciantes de la emergencia y las dinámicas de respuesta a los mismos suelen coartar el establecimiento de los puntos de anclaje, anteriormente mencionados, para un futuro desarrollo.

Los principales obstáculos para la interrelación entre una intervención de emergencia y el asentamiento de un desarrollo equitativo, endógeno y autosostenible son los siguientes:

(a) Las condiciones impuestas por los donantes. En bastantes casos, las organizaciones extranjeras que participan en el trasvase y ejecución de esos fondos tienen estructuras operativas que pro-

vocan claras divisiones entre la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo.

(b) En ocasiones, el desconocimiento de las estrategias de respuesta y adaptación de las poblaciones damnificadas conduce a que resulte difícil reforzarlas y apoyarlas a largo plazo.

(c) La inestabilidad de los asentamientos no favorece la adopción de estrategias duraderas.

(d) El reencuentro con la estabilización macroeconómica que libere el acceso al crédito internacional.

(e) Los problemas para frenar la especulación y corrupción.

(f) La necesidad de dotarse de un marco institucional (Estado) y normativo estable. Con ello, entre otras cosas, se ofrecerían garantías para favorecer la inversión y ayuda extranjera.

(g) La obligación de mantener la lucha contra la pobreza como medio para garantizar la estabilidad e integración social.

(h) La necesidad de apoyar la pequeña explotación agrícola mediante el acceso al crédito, la reconstrucción de canales comerciales, la reparación de los sistemas de irrigación, la ayuda técnica y legislación fiscal y sobre derechos de propiedad que sea fiable y favorable a los más pobres. En este sentido, lo principal sería impulsar la reforma de la tierra para facilitar el acceso a la misma. Esta medida se debería complementar con la adecuada articulación del comercio, especialmente entre el campo y la ciudad, para así evitar monopolios de intermediación.

(i) La debilidad de la administración local, que le impide gestionar debidamente la ayuda recibida.

(j) La resistencia a disminuir las peticiones de ayuda a medida que el ahorro privado local comienza a resurgir.

(k) La falta de prioridad hacia la industria que favorece el desarrollo rural: equipamientos agrícolas, transformación agroalimentaria, etc. Con ello

se podrían sustituir importaciones y garantizar la seguridad alimentaria. En general, se advierte la necesidad de seleccionar sectores prioritarios que hagan de tractores de la economía.

(l) La ausencia de promoción de la integración interna y externa de la economía, a través de la creación de lazos comerciales.

(m) Falta de apoyo a la formación técnica y de gestión.

(n) Escasa disponibilidad de crédito a largo plazo.

(o) Sesgo urbano de las políticas públicas.

... las clases más vulnerables,
los pequeños campesinos,
las comunidades que viven de la
economía informal, los movimientos
de asociaciones populares y gran parte
de los organismos no gubernamentales
están a favor de un nuevo modelo
de desarrollo que sea equitativo,
sostenible, democrático
y participativo.

(p) La sobreexplotación de los recursos naturales que conducen a la degradación medioambiental. Esto se ve favorecido por la ausencia de planificación y legislación para su protección.

(q) La escasa diversificación de las fuentes de ingresos familiares entre los más pobres y la centralización de su gestión en quien es la cabeza de familia.

8. Las nuevas propuestas de desarrollo futuro en Centroamérica

En el caso del huracán Mitch, los diferentes actores han propuesto estrategias encaminadas a afrontar los decisivos retos que se han empezado a plantear en las fases de reconstrucción, rehabilitación y futuro desarrollo. A nivel general, se visualizan dos opciones claramente diferenciadas. Por un lado, los distintos gobiernos de la zona, las grandes empresas y multinacionales, los grandes finqueros y la cooperación bilateral y multilateral (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) se decantan por medidas que permitan recuperar, lo antes posible, los buenos niveles macroeconómicos que se comenzaban a alcanzar antes de la catástrofe, a consecuencia de los severos planes de ajuste estructural. También consideran de importancia la activación de los circuitos productivos y comerciales a gran escala, especialmente aquellos orientados a la exportación.



Por otro lado, las clases más vulnerables, los pequeños campesinos, las comunidades que viven de la economía informal, los movimientos asociativos populares y gran parte de los organismos no gubernamentales están a favor de un nuevo modelo de desarrollo que sea equitativo, sostenible, democrático y participativo. Consideran que, pese a la desgracia provocada por el Mitch, se debe aprovechar esta situación para no volver a los niveles de pobreza anteriores a éste, superando ese nivel de vida tanto cualitativa como cuantitativamente. Se trata de una oportunidad para instaurar nuevas formas de vida y de trabajo, fortaleciendo el tejido social, la creatividad de los pobres, desarrollando formas más ecológicas, equitativas y dignas de vida y de producción. Su deseo es colocar en el debate público reflexiones y propuestas sobre un nuevo modelo de desarrollo y sobre la capacitación de múltiples sectores de la sociedad civil, para que éstos puedan articular sus propuestas y demandas.

Aunque las dos opciones no son en su totalidad excluyentes, sí plantean orientaciones filosóficas distintas que se plasman en la adopción de medidas con diferente grado de prioridad. En este sentido, la primera estrategia se decanta primordialmente por las siguientes políticas: (a) Concentrar la planificación de la acción estatal hacia la reconstrucción física, centrándose en infraestructuras básicas, como carreteras, puentes, acueductos, hogares, telecomunicaciones, etc. (b) Mantener, por parte de las instituciones financieras, el ritmo de concesión de créditos y no declarar la bancarrota. Con ello se da una imagen de solidez y continuidad, y se evita que los morosos se inclinen por no cumplir con sus obligaciones. (c) Rehabili-

tar el sistema productivo de los principales bienes exportables. (d) Favorecer el pleno despliegue de los potenciales agropecuarios, agroforestales, agroindustriales y ecoturísticos de las regiones rurales. Aprovechar sus ventajas comparativas (biodiversidad, aportación de oxígeno). Introducir elementos de modernización del agro, paquetes tecnológicos basados en la revolución verde.

(e) Petición de condonación de la deuda externa. (f) Neutralización de los dirigentes y líderes de las organizaciones de la sociedad civil, incorporándolos a organismos cuasioficiales. De esta manera, se trata de anular, paradójicamente, la participación ciudadana en la toma de decisiones, así como el protagonismo de los gobiernos locales. (g) Se enfatiza la eficiencia del mercado, eliminando el control estatal sobre el mismo y dejando más espacio para la empresa privada.

Ante estas propuestas, el sector social que se decanta por la adopción de una postura más proclive a la mejora directa de la población pobre realiza las siguientes críticas: (a) El reduccionismo de la reconstrucción física impide la adopción de una visión integral y de más largo plazo, que se traduzca en una reconstrucción institucional, jurídica y política. (b) Se introduce la agricultura sostenible en los planes de desarrollo, sin saber lo que es ni lo que supone de cambio cultural ni la transferencia tecnológica que implica. (c) La petición de la condonación de la deuda debería acompañarse por la creación de un fondo de contrapartida para la reconstrucción y mejora de los servicios sociales. Al mismo tiempo, se deberían repensar, reformular y renegociar las políticas de ajuste estructural impuestas por el Fondo Monetario Internacional para reducir, en lo posible, los impuestos regresivos y reasignarse recursos para la formación de capital humano, especialmente a través de la salud, educación y alojamiento. (d) No se contempla el fenómeno de la migración a las ciudades, donde los servicios sociales básicos y las posibilidades de empleo son insuficientes. (e) Ausencia del enfoque de género desde la recopilación de cifras hasta el diseño de los programas gubernamentales.

Los partidarios en aprovechar esta coyuntura para impulsar un modelo de desarrollo más humano, parten de un enfoque diferenciado a favor de los más vulnerables. En este sentido, plantean la

prioridad de procurar una atención integral (salud, producción, educación, etc.) a esta población mayoritaria en estos países. Los ejes principales de las demandas sociales para que los marginados pudieran tener una verdadera oportunidad de vida se centrarían en (a) la eficiencia en el desempeño institucional; (b) la elaboración y concertación de políticas de Estado consecuentes con un Plan de Transformación del país; (c) la inclusión de la sociedad civil en la formulación y ejecución del modelo de país que se necesita construir; (d) la transparencia en el manejo de los fondos públicos y de la cooperación internacional, y (e) la profundización y ampliación del proceso de construcción democrática.

Según este planteamiento, "el desarrollo se concibe como un proceso integral, que debe incorporar de manera armónica aspectos sociales, económicos, ambientales, psicosociales, culturales y político-institucionales, teniendo como ejes vertebradores la equidad social, la sostenibilidad ambiental, un nuevo concepto de integración nacional que incorpore la diversidad étnica, la democratización de las relaciones de poder, incluidas las relaciones de género e intergeneracionales, y la involucración de los ciudadanos en las decisiones claves que afectan a sus vidas"³.

Según esta conceptualización, se busca un desarrollo que abra oportunidades y beneficios a los pequeños y medianos productores de las ciudades, a los campesinos y a la gran mayoría (80 por ciento de la población) de marginados y excluidos. Por lo tanto, consideran prioritaria la reconstrucción de los sistemas de valores para asegurar la cohesión social, la apertura de espacios profesionales y humanos para compartir vivencias y dejar aflorar los sentimientos, así como privilegiar como núcleo del desarrollo la inversión en capital humano. En definitiva, la estrategia de reconstrucción y desarrollo debe estar basada en una visión de integración social a nivel nacional, cuyo resultado sea la eliminación de la marginación y exclusión.

Desde este enfoque estratégico del desarrollo después de la tragedia, las comunidades afectadas por la misma pasarían de ser damnificados a ser

sujetos de su propio desarrollo. Para ello, es preciso fortalecer su capacidad de diagnóstico, planificación, definición de prioridades, de propuesta, de negociación y organización. Pero al mismo tiempo, las autoridades deben involucrar conscientemente a la población en los proyectos de desarrollo; se debe promover un sentido de apropiación y corresponsabilidad por parte de todos los actores sociales en todas las fases del proceso. La reconstrucción y el desarrollo deben sustentarse en la participación ciudadana (incluyendo la descentralización municipal) y en el fortalecimiento del capital social. Por consiguiente, se deberá alentar en los receptores de la cooperación el desarrollo de sus propias capacidades analíticas, así como su propia confianza en el uso de éstas; en definitiva, es preciso que progresen en el sentido de apropiación y transformación del proceso de desarrollo.

Gracias a este enfoque, la sociedad civil adquirirá una mayor fortaleza en su capacidad de vigilancia y control sobre las medidas gubernamentales respecto a los planes de emergencia y prevención, a las obras de alerta temprana, al cumplimiento de las recomendaciones técnicas, etc. Por consiguiente, la formación de la población civil induce al fortalecimiento institucional.

Desde estos postulados se demanda que "la cooperación internacional no se centre exclusivamente en la reconstrucción física del país, disminuyendo la atención hacia los fenómenos fundamentales del proceso político como el fortalecimiento del Estado de Derecho, apoyo a la participación de la sociedad civil, respeto a las garantías constitucionales, impulso a la reforma judicial y política, exigencia de transparencia en el manejo de recursos, promoción de la rendición de cuentas, fortalecimiento de una cultura política democrática, control del funcionamiento policial, promoción de una verdadera seguridad ciudadana y avance en la redefinición de las relaciones civiles-militares"⁴.

A nivel de planes concretos de actuación, los partidarios de este enfoque proponen llevar a cabo los siguientes: (a) Proporcionar granos básicos (arroz, maíz, frijol). (b) Mejorar las condiciones higiénico-sanitarias, las infraestructuras de sanea-

3. GVC-Movimondo, *Reflexiones para un sistema de integración social para el desarrollo social y sostenible en Centroamérica*, Centroamérica, 1999.

4. Foro Ciudadano, *El Mích y la construcción democrática en Honduras: riesgos y perspectivas*, Tegucigalpa, 1999.

miento ambiental, el acceso al agua potable y los drenajes. (c) Desarrollar programas de prevención del SIDA y de educación para la salud. (d) Desarrollar programas de vigilancia y control epidemiológico. (e) Capacitar promotores rurales de salud. (f) Desarrollar programas de rehabilitación psicosocial. (g) Crear canales de comunicación más estables y permanentes entre los pueblos de la región. En este sentido, sería conveniente circular información sobre iniciativas ejemplares, experiencias novedosas para enfrentar el desastre y responder más allá de lo inmediato. (h) Aprovechar los recursos solidarios como palanca para la negociación de propuestas de reconstrucción frente al Estado. Lo ideal sería que los procesos de reconstrucción se integraran en los planes de desarrollo conjuntos de la región centroamericana.

Desde un punto de vista estrictamente económico, las propuestas de estos grupos sociales se encaminan hacia la redistribución del poder político y económico, pasando éste desde los principales centros urbanos y zonas de avance de la frontera agrícola hacia zonas rurales completamente marginadas. Con ello se pretende favorecer una visión estratégica en la que el desarrollo rural sea el eje central junto con una profunda transformación de la gestión urbana, que permita eliminar las bolsas de marginalidad y pobreza extrema de las ciudades. Para desarrollar esta estrategia, es necesario articular los esfuerzos a nivel nacional, regional y local, complementados con la integración de recursos externos y el apoyo de agencias de cooperación internacional y organismos no gubernamentales.

La concentración de los esfuerzos en el sector agrícola plantea inicialmente la necesidad de adoptar medidas como la creación de huertos familiares, dotación de animales de corral, creación de redes de tiendas campesinas y la concesión de crédito a los pequeños agricultores para que, a su vez, se vaya generando una cultura de responsabilidad y no de subsidio, lo cual favorece el mantenimiento de las instituciones (crédito no convencional) que apoyan estos procesos.

No obstante, el planteamiento de mayor trascendencia y envergadura es el que demanda un análisis y planificación del territorio (cuencas hidrográficas, distribución de asentamientos urbanos y rurales, etc.), con el fin de disponer de un ordenamiento ambiental en el uso del territorio. Esta ordenación debiera orientar las intervenciones de los agentes sociales y económicos de los sectores del Estado (infraestructura social, servicios, etc.), de las iniciativas privadas (productores, inversionistas, etc.) y de los actores y administraciones municipales, favoreciendo los procesos de descentralización y desarrollo local.

Una finalidad concreta de este ordenamiento territorial debe ser el evitar la vulnerabilidad social expresada en asentamientos humanos en zonas de alto riesgo. Las políticas que favorecen el logro de este objetivo son la de restauración y desarrollo forestal, reforestación de las orillas de los cauces de los ríos, el desarrollo de la producción alimentaria, el fortalecimiento de la economía familiar campesina, el desarrollo de la agroexplotación y agroindustria y la exoneración del IVA para determinados productos. La implantación eficaz de estas políticas requiere, por un lado, que se detengan las concesiones de explotación de recursos naturales, hasta que se cuente con un plan territorial adecuado que se integre en el programa de reconstrucción y transformación nacional.

Por otro lado, se advierte la necesidad de proporcionar a los campesinos asesoría en técnicas de regeneración y conservación de suelos y en la implantación de diferentes modalidades de reforestación. Estas nuevas orientaciones en producción y gestión agrícolas demandan una transferencia tecnológica agropecuaria, así como una formación específica en desarrollo rural sostenible.

Por otro lado, se advierte la necesidad de proporcionar a los campesinos asesoría en técnicas de regeneración y conservación de suelos y en la implantación de diferentes modalidades de reforestación. Estas nuevas orientaciones en producción y gestión agrícolas demandan una transferencia tecnológica agropecuaria, así como una formación específica en desarrollo rural sostenible.

Por otro lado, se advierte la necesidad de proporcionar a los campesinos asesoría en técnicas de regeneración y conservación de suelos y en la implantación de diferentes modalidades de reforestación. Estas nuevas orientaciones en producción y gestión agrícolas demandan una transferencia tecnológica agropecuaria, así como una formación específica en desarrollo rural sostenible.

9. Conclusiones

El caso que nos plantea la tragedia del huracán Mitch en Centroamérica es, al mismo tiempo, similar y distinto del de tantas otras emergencias

... el planteamiento de mayor trascendencia y envergadura es el que demanda un análisis y planificación del territorio (cuencas hidrográficas, distribución de asentamientos urbanos y rurales, etc.), con el fin de disponer de un ordenamiento ambiental en el uso del territorio.

que se han presentado con relativa frecuencia en los últimos años. Aun teniendo sus especificidades propias, esta catástrofe constituye un ejemplo paradigmático de lo que sucede antes, durante y después de las emergencias de carácter humanitario hoy en día.

Sin necesidad de realizar misiones exploratorias o exhaustivos recuentos estadísticos, se comprueba una vez más que las emergencias se incuban en la pobreza y sus efectos ahondan en la dureza de esta situación. El análisis detallado de estas circunstancias siempre nos supera, pues acabamos descubriendo caras de la tragedia que van más allá de lo soportable para todo individuo y la humanidad en su conjunto.

Desde el punto de vista económico, el huracán Mitch nos revela con crudeza esas desigualdades estructurales que colocan a la mayoría de la comunidad centroamericana en un estado de permanente vulnerabilidad. Por ello, si algo positivo se puede extraer de tanta desgracia, es que la pérdida de todo por quienes no tienen casi nada, les ha permitido tener voz y presencia aunque sólo sea por un momento; han recibido la atención mediática, en cuyo espejo se ven reflejados los efectos noticiosos de la impunidad de los poderosos, la injusticia de la pobreza y la insostenibilidad del sistema. Esta coyuntura se presenta como una oportunidad excepcional para revitalizar y llevar el concepto de desarrollo económico hacia los espacios de lo humanamente digno, y escapar de los niveles de pobreza del pasado.

El posicionamiento diferencial a favor de los más vulnerables, que debiera adoptarse en la distribución de la ayuda humanitaria, tendría que aprovecharse como espoleta para permitir que estas comunidades recuperen el pulso de su destino y reclamen su derecho a ser sujetos de su propio desarrollo.

En definitiva, el huracán Mitch está permitiendo abrir discursos nuevos y viejos, todos tapados anteriormente por el pensamiento único. Para que las puertas de esperanza permanezcan abiertas y den paso a un desarrollo más humano, todos los movimientos solidarios debieran concientizarse, movilizarse y coordinarse con eficacia y determinación.



Bibliografía

- Alertnet. Consulta a la página Web, 1999.
- Coordinadora Centroamérica Solidaria. Consulta a la página Web, 1999.
- Foro Ciudadano. "El Mitch y la construcción democrática en Honduras: riesgos y perspectivas". Tegucigalpa, 1999.
- GVC-Movimondo. *Reflexiones para un sistema de integración social para el desarrollo social y sostenible en Centroamérica*. Centroamérica, 1999.
- Instituto de Investigación y Desarrollo Nitlapán. *El impacto del huracán Mitch en Nicaragua y sus implicaciones para las prioridades de desarrollo sostenible de las ONG y organizaciones sociales*, UCA, Managua, 1999.
- Jara, Óscar H. *La tragedia como posibilidad de construir lo nuevo: líneas de acción luego del huracán Mitch*. Alforja, San José de Costa Rica, 1999.
- La Prensa*. Noticias varias, Managua, 1999.
- Médicos del Mundo. "Los primeros cien días tras el huracán Mitch", *Noticias de Médicos Del Mundo*, Año 5, 43, marzo, Madrid, 1999.
- Pérez de Armiño, Karlos. *Guía de rehabilitación posbélica. El proceso de Mozambique y la contribución de las ONG*. Hegoa, Bilbao, 1997.
- The Non-Governmental Emergency Relief and Reconstruction Coalition (ed.). *Turning the Mitch Tragedy into an Opportunity for the Human and Sustainable Development of Nicaragua*, Managua, 1998.
- Ulloa, Luis Felipe. *Después de una tragedia. Reflexiones sobre el huracán Mitch*, Managua, 1998.
- Varios Organismos no gubernamentales. *Aportes para una estrategia de rehabilitación en América Central tras el huracán Mitch*, Centroamérica, 1999.