

VII. Cooperación internacional y sociedad civil en Honduras

Uno de los aspectos más relevantes de la acción de los gobiernos y organismos multilaterales que han prestado cooperación a América Central y el Caribe después del huracán “Mitch”, es su persistente voluntad de incorporar a la sociedad civil en los procesos, programas, planes y proyectos de reconstrucción y transformación nacional. Utilizando mecanismos novedosos, algunos de los cuales se constituyeron tempranamente, la comunidad de donantes abrió un espacio de significación para la participación de la sociedad civil en las reuniones de alto nivel.

En el caso de Honduras y no sin tropiezos, estos mecanismos han continuado perfeccionándose y han sido admitidos como una nueva institucionalidad para el intercambio de experiencias y el debate desde diferentes perspectivas sobre las tareas del desarrollo, habida cuenta de la extraordinaria magnitud de los daños provocados por el huracán “Mitch”.

Más allá de su cuota de originalidad, este nuevo escenario tripartito sigue siendo objeto de observaciones críticas por parte de las organizaciones de la sociedad civil - en tanto entienden que su participación debiera ser aún más relevante y con mayor poder decisorio-, por parte del gobierno -que mira con desconfianza la presencia de nuevos actores-, y también desde la perspectiva de las agencias de cooperación internacional, que se interrogan respecto a las mejores metodologías de intervención con participación de los beneficiarios.

1. El desastre del “Mitch”

Como no había ocurrido en los últimos doscientos años, el huracán “Mitch” golpeó a América Central y el Caribe en 1998, afectando fundamentalmente a Honduras y el norte de Nicaragua. El “Mitch” nació como una tormenta tropical en la parte sur del Caribe y se convirtió en huracán categoría cinco. En el caso de Honduras, *“se desplazó sobre todo el territorio nacional, entre el 26 y 31 de octubre, comenzando su acción devastadora sobre las Islas de la Bahía, con una velocidad máxima de vientos de 290 kms. por hora. El centro del huracán pasó con mayor intensidad sobre la Isla Guanaja y luego se desplazó lentamente como tormenta tropical sobre tierra firme, cruzando, sin una dirección precisa, desde la costa norte hasta el centro, sur y occidente del país. La mayor parte de los daños ocasionados pueden asociarse con las lluvias torrenciales ocurridas entre el 29 y 31 de octubre, las que según los registros equivalen entre un 20% a un 50% de la precipitación anual promedio en las zonas más afectadas”*.¹

¹ “Plan Maestro de la Reconstrucción y Transformación Nacional”, Gobierno de Honduras, noviembre de 1998

De acuerdo a las cifras manejadas por el Gobierno de Honduras, las inundaciones y deslizamientos provocados por el “Mitch” dejaron como daño social más importante, *“más de 1.5 millones de damnificados, cuya cifra es la más elevada de todos los desastres naturales producidos en el país; un saldo de pérdidas humanas que alcanzó 5,657 muertos, 12,272 heridos y cerca de 8,058 declarados todavía como desaparecidos; cerca de 441.150 personas que perdieron o sufrieron daños a sus casas”, y la “pérdida del suministro de agua para 4.2 millones de personas (70% de la población)”*.

En cuanto a los sectores productivos, *“el sector agropecuario, fue el que sufrió los mayores daños, tanto en las actividades productivas orientadas al consumo interno (maíz, sorgo y frijol, ganadería) como en los principales cultivos de exportación (banano, café, azúcar, melón, camarones cultivados, palma africana, etc.). Los daños incluyen pérdidas de inventarios y producción esperada; así como pérdida de activos, tales como suelos, infraestructura e instalaciones.”*

Según las estimaciones del gobierno, pérdidas cuantiosas se dieron también en la infraestructura de puentes y caminos, equipos e instalaciones portuarias, en el sector de las comunicaciones (telefonía y correo), en las redes de transmisión, generación, distribución y comercialización de energía y en el sector de agua potable y saneamiento.

Respecto al medio ambiente, el área total afectada fue de 418.2 kilómetros cuadrados, cuya recuperación demandará un período de 20 años.

De acuerdo con los estudios de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), citados por los documentos del Gobierno de Honduras, los daños totales alcanzaron un monto de 3.794 millones de dólares, aproximadamente al 70% del PIB, con un costo de reposición estimado en más de 5.000 millones de dólares (casi el 100% del PIB).

La disminución en la tasa de crecimiento del PIB como consecuencia de los daños en la infraestructura económica y social de Honduras, así como el aumento sustancial del déficit externo debido a la baja de las exportaciones y el aumento de las importaciones, agudizaron los efectos a mediano y largo plazo de esta tragedia.

Para quienes analizaron la situación, la dimensión adquirida por la devastación del “Mitch” no sólo se debió a la fuerza descontrolada de la naturaleza, sino también a factores de mal gobierno que se dieron en Honduras en las últimas décadas, tales como la falta de medidas de prevención ante los desastres naturales, el manejo incorrecto de las cuencas hidrográficas, la deforestación, el mal diseño de las construcciones, fallas en el ordenamiento territorial y la existencia de una infraestructura inadecuada. Como consecuencia de todo esto, sufrieron el mayor castigo las poblaciones más vulnerables asentadas en las zonas de alto riesgo.

2. La Declaración de Estocolmo

La comunidad internacional respondió con celeridad. Entre el 10 y el 11 de diciembre de 1998, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) convocó en Washington a una primera reunión del “Grupo Consultivo para la Reconstrucción y la Transformación de Centroamérica”, donde los mandatarios centroamericanos asumieron que la crisis era una oportunidad para avanzar en el proceso de desarrollo de la región. En esta reunión, la comunidad de donantes aseguró la asistencia a los países más afectados de la región (Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Costa Rica) mediante la movilización de fondos humanitarios y de emergencia, donaciones, créditos blandos y mecanismos de alivio de la deuda externa, por un valor de 6.200 millones de dólares. Al mismo tiempo, los donantes reclamaron poner en práctica mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los fondos.

Por su parte, los gobiernos de América Central se comprometieron a presentar en una segunda reunión los planes nacionales, que serían preparados y ejecutados con plena participación de la sociedad civil y el sector privado.

La segunda reunión realizada por el Grupo Consultivo, en Estocolmo entre el 25 y el 28 de mayo de 1999, presidida por el BID, reafirmó la voluntad manifiesta de aunar las tareas de la reconstrucción con los desafíos de la transformación.

Así, los presidentes centroamericanos y los representantes de los organismos de cooperación internacional establecieron una base de consensos reflejados en la “Declaración de Estocolmo”, por la cual se comprometieron a:

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. Promover el respeto de los derechos humanos como un objetivo permanente. La promoción de la igualdad de género, los derechos de la niñez, de las etnias y otras minorías, merecen esfuerzos especiales.
5. Coordinar los esfuerzos de los donantes, guiados por las prioridades establecidas por los países receptores.
6. Intensificar los esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa de los países de

la región.²

Un aspecto sustantivo de la Declaración, que luego adquiriría su mayor potencial, fue el compromiso de los gobiernos y los donantes para incluir a las organizaciones de la sociedad civil en el seguimiento del proceso de reconstrucción y transformación. Expresamente, el documento señaló que *“inicialmente Alemania, Canadá, España, Estados Unidos y Suecia acordaron comenzar el proceso de consulta para establecer o reforzar en cada país un mecanismo nacional, que incluya a su sociedad civil”*. Este grupo fue sucesivamente ampliado y hoy está conformado por 14 representantes de países donantes y organismos multilaterales (Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Holanda, Italia, Japón, Reino Unido, Suecia, PNUD, BID, FMI, BM y BCIE), con un sistema de rotación de su Presidencia *Pro Tempore* cada seis meses.

En el caso de Honduras, este Grupo de Seguimiento conforma, junto al Gabinete Especial de la Reconstrucción Nacional (GERN) y la Comisión de Participación de la Sociedad Civil (CPSC), un triángulo de responsabilidades para el seguimiento de los acuerdos de Estocolmo, reflejados en el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional. Un espacio tripartito de coordinación se da en el nivel técnico, donde se han constituido 13 Mesas y Grupos Sectoriales integrados con representantes del Gobierno, de la sociedad civil y de los organismos de cooperación.

Sendas reuniones en Tegucigalpa del Grupo Consultivo, en febrero de 2000 y en marzo de 2001, permitieron examinar los planes de desarrollo de Honduras y los aspectos más decisivos de la cooperación recibida.

Dos años después de la reunión de Estocolmo, organizaciones no gubernamentales de Canadá, España, Estados Unidos y Suecia, manifestaron una visión crítica sobre el proceso de participación de la sociedad civil, señalando que *“aunque se han visto algunos avances en los procesos de consulta, los gobiernos, tanto del Norte como del Sur, no siempre han asumido la importancia de la asociación con la población organizada y las ONGs en el diseño, planificación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo”*.³ A pesar de ello, estas ONGs que trabajan por el desarrollo de los países de América Central y el Caribe, no dejaron de reconocer la importancia de los acuerdos básicos obtenidos en Estocolmo en torno a los principios y objetivos del proceso de transformación, así como la inclusión en la declaración final del compromiso para consolidar la gobernabilidad democrática con amplia participación de la sociedad civil.

² “Declaración de Estocolmo”, Estocolmo, Suecia, 28 de mayo de 1999.

³ Declaración de ONGs de Canadá, España, Estados Unidos y Suecia (ONG-5), reunidas en Madrid, ante el Grupo Consultivo sobre Centroamérica, Madrid, 15 de enero de 2001.

3. La cooperación recibida

De acuerdo a los documentos emanados del Gobierno de Honduras⁴, hasta agosto de 2001 se habían suscrito 2.753,4 millones de dólares de un total indicado de 2.753,8 millones de dólares. A esa fecha, 235,5 millones de dólares adicionales se encontraban en negociación.

COOPERACIÓN INDICADA Y SUSCRITA					
(Millones de dólares)					
Fuente	Indicada	Donación	Préstamo	Total	Negociación
Bilateral	1,078.4	1,029.6	194.5	1,224.1	123.1
Multilateral	1,685.0	431.1	1,098.6	1,529.7	112.4
Total	2,763.4	1,460.7	1,293.1	2,753.8	235.5

Fuente: BID, SETCO y SEFIN, agosto 2001.

De acuerdo a este cuadro, la cooperación no reembolsable representa más del 50% del total de la cooperación. En cuanto a los sectores, se destina 41% al combate de la pobreza, 22% a la reconstrucción y modernización de la infraestructura, 12% a los sectores productivos, 8% a la balanza de pagos, 7% al medio ambiente, 4% a participación democrática y 6% a otros.

Los mayores aportes de cooperación no reembolsable, de fuentes bilaterales y multilaterales, provienen de Estados Unidos, Japón, la Unión Europea, Suecia, Alemania, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), España, el Reino Unido, la República China, el Banco Mundial, Suiza, Holanda, Canadá, el PNUD, Italia, Noruega y el BID.

En cuanto a los recursos contratados o reorientados de cooperación reembolsable, su distribución comprende 34,8% para el sector social, 30% a los programas de apoyo a la balanza de pagos y de ajuste estructural del sector público, 18,1% a los sectores productivos y 17,1 a infraestructura.

Los mayores aportes de cooperación reembolsable tienen como fuente a los organismos multilaterales, ya que los recursos sumados del BID y de la Agencia Internacional para el Desarrollo (IDA) conforman el 75% del total de este tipo de ayuda. España, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), los siguen en su orden.

⁴ Informe a tres años, Honduras, noviembre de 2001.

4. La sociedad civil, un interlocutor principal de la cooperación internacional

La Declaración de Estocolmo estableció como uno de sus mandatos que las agencias de cooperación internacional y los gobiernos asumieran planes y proyectos destinados a afianzar la gobernabilidad democrática con participación de la sociedad civil, al mismo tiempo que promovía la constitución de mecanismos de seguimiento de los acuerdos logrados, integrados con representación del gobierno, de las agencias de cooperación internacional y de las organizaciones de la sociedad civil.

En el caso de Honduras, previo a la conmoción causada por el huracán “Mitch” fueron pocas las instancias de relacionamiento entre la sociedad civil y los sucesivos gobiernos. A excepción de algunas experiencias de diálogo sobre temas sectoriales, sólo el Foro Nacional de Convergencia (FONAC), creado por decreto en 1994 e integrado por una numerosa representación de partidos políticos, empresarios, iglesias, instituciones de gobierno, organizaciones de trabajadores, campesinas y étnicas, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, se proponía buscar el consenso sobre estrategias de mediano y largo plazo.

En 1999, el gobierno asumió la necesidad de establecer un espacio de diálogo formal con la sociedad civil ante las dimensiones extremas de la devastación causada por el “Mitch” y constituyó por Acuerdo Ejecutivo la Comisión de Participación de la Sociedad Civil para la Reconstrucción y la Transformación Nacional. Su objetivo primordial fue apoyar las acciones del Gabinete Especial de Reconstrucción Nacional en la ejecución del Plan Maestro para la Reconstrucción y Transformación Nacional, formular recomendaciones sobre los proyectos del gobierno y proponer medidas para ensanchar la participación ciudadana. Quedó integrado por representantes del FONAC, de la Asociación de Municipios de Honduras, de la sociedad civil y un delegado del Gobierno.

De acuerdo con Margarita Bueso⁵, Encargada del Departamento de Gobernabilidad del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras, *“el Mitch obligó a la cooperación a reflexionar sobre el papel que venía desempeñando y sobre su rol en las tareas de reconstrucción y transformación. Después de la reunión de Estocolmo se creó un Grupo de Seguimiento -conformado por los principales donantes- y este grupo político generó grupos técnicos sobre diversas áreas temáticas”*.

Este paso fue la constitución de Mesas Sectoriales de seguimiento de los principios aprobados en la reunión de Estocolmo, integradas con una amplia representación del gobierno, la sociedad civil y los países y agencias que brindan cooperación internacional a Honduras. Estos grupos técnicos abarcan los temas de educación; salud; agroforestal, ambiente y cuencas; mitigación y prevención de desastres; descentralización y fortalecimiento municipal; justicia; transparencia; vivienda;

⁵ Para este trabajo fueron entrevistados representantes de distintas agencias de cooperación.

puentes y carreteras; aguas y saneamiento; micro, pequeña y mediana empresa; desarrollo rural y seguridad alimentaria, y macroeconomía y reducción de la pobreza. De acuerdo a los observadores, el funcionamiento irregular y las debilidades que manifiestan algunas de las representaciones, no le resta importancia al rol que estos grupos sectoriales juegan en la actual etapa de desarrollo del país, como un espacio de aportes técnicos y aprendizaje conjunto sobre nuevas formas de concertación entre la sociedad civil y el gobierno.

Este proceso de constitución de espacios formales para el relacionamiento entre el Gobierno y la sociedad civil, fue originalmente una iniciativa de la cooperación, a la que rápidamente se sumaron las demandas de las organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo con los analistas, antes del “Mitch” las agencias de cooperación trabajaban sin una mínima coordinación, cada una con su visión, su territorio y su presupuesto, generando dispersión de esfuerzos y confusión entre las poblaciones beneficiarias. La magnitud de los daños causados por el “Mitch” en Honduras y la necesidad de hacer fluir rápidamente y con eficacia los aportes externos, son las razones que obligaron a los donantes a reflexionar sobre el papel que venían desempeñando, su nuevo rol en la reconstrucción y transformación del país y la imperiosa necesidad de asumir novedosos mecanismos de coordinación.

Al asumir que la reconstrucción era una oportunidad para la transformación, la cooperación internacional fue decisiva en esta etapa para impulsar programas de modernización del Estado y gobernabilidad, llegando a promoverlos como condicionalidad de la ayuda. Partiendo del entendido de que no se puede hacer buen gobierno sin el uno o sin el otro, la comunidad de donantes pudo vencer las históricas tendencias centralistas del sistema político y la desconfianza tradicional de la sociedad civil, logrando establecer diferentes escenarios de diálogo y concertación.

A juicio de los analistas locales, todavía existe mucha falta de coordinación entre los propios donantes, pero se reconoce el avance logrado y el hecho de que los organismos financieros internacionales hayan flexibilizado de manera importante sus estructuras y procedimientos, adecuándose a la nueva etapa. Antes, se afirma, cada misión de preparación de un contrato de préstamo era un misterio. Ahora se trabaja con agendas compartidas y consensuadas.

No ocurre lo mismo en todos los espacios de la cooperación. Según Mattias Webendorfer, asistente en Honduras del representante de la Fundación Friedrich Ebert, el espacio de concertación de una veintena de organismos internacionales de cooperación, mayoritariamente no gubernamentales, creado después del “Mitch” (ACI) ha perdido mucha dinámica y fortaleza porque la mayoría de las instituciones están muy ocupadas en sus políticas de proyectos y no tienen una visión común acerca de esta instancia. *“Algunas opinan que tiene que ser un espacio de debate y de intercambio de información, mientras que otras piensan que debería ser un espacio de incidencia política en los debates sobre transformación nacional y en la Estrategia de Reducción de la Pobreza”*. En opinión de Webendorfer, éste debería

ser *"un foro de la cooperación internacional para intercambiar información, para debatir sobre la realidad hondureña y para facilitar el acceso a diferentes actores nacionales"*.

La puesta en marcha de mecanismos de diálogo nacional entre todas las partes, ha renovado el debate acerca de la representatividad y legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil y de su competencia técnica para participar en las sucesivas fases de los planes y programas de desarrollo. Según los partícipes de estas instancias, esta interrogación básica se genera principalmente en los procesos de negociación, cuando los delegados del Gobierno, de la cooperación y de la propia sociedad civil, se mueven en la disyuntiva de saber si están frente a los actores legítimos o a actores que los representan sólo parcialmente. El problema de la representatividad atraviesa todos los niveles de organización de la sociedad civil, tanto sea que se considere el ámbito cupular (asociaciones de tercer grado, federaciones y confederaciones), el nivel meso o regional, o el nivel de las organizaciones de base local. Desde la cooperación internacional se afirma que en todos estos niveles hay un problema latente de representatividad total y legitimidad total, pero que esto no debe ser un obstáculo para trabajar con ellas y seguir mejorando los mecanismos existentes.

En su visión de las organizaciones de la sociedad civil, Webendorfer enfatiza en su capacidad de hacer propuestas técnicas y difundirlas, pero señala que esta cualidad *"no tiene correspondencia con la capacidad para movilizar algún poder para implementar esas propuestas. Esos grupos tienen problemas de arraigo en los procesos sociales nacionales. Esta sociedad civil nueva que tiene una buena capacidad de hacer proyectos, no tiene mayor representatividad de la base social que dice que representa. Por eso se le hace muy difícil movilizar y hacer que sus propuestas se incorporen en las políticas oficiales. Por otro lado, en la sociedad civil tradicional -movimiento campesino y sindicatos- se pueden ver las cosas al revés: tienen todavía una capacidad de movilización bastante buena, pero una capacidad de propuesta bastante débil. La sociedad civil nueva está en una arena y la sociedad civil antigua en otra, y hay muy poca vinculación entre ambas"*.

Parecería ser que el problema central en las diferentes instancias de diálogo no alude a factores que están siendo superados en el aprendizaje conjunto, como es el caso de la falta de voluntad política por parte del Gobierno para acceder a la participación ciudadana o la debilidad técnica de muchas de las organizaciones de la sociedad civil para acompañar los planes de desarrollo. El núcleo de las dificultades hace referencia -de acuerdo a las afirmaciones de algunos protagonistas de este proceso-, a la falta de un método adecuado para procesar los entendimientos y los disensos entre ambas partes. Para unos y otros, la discusión no está varada en el *qué hacer* sino en el *cómo hacer*, y los espacios formales de diálogo son una oportunidad de primer nivel para el aprendizaje colectivo.

Alfredo Stein, Oficial de Programas de la Agencia Sueca de Cooperación para el

Desarrollo Internacional (Asdi), expresa con claridad este concepto. En Honduras, afirma, *“el proceso de coordinación de la cooperación internacional es relativamente nuevo, pero hay cada vez más coincidencia respecto a lo que debería ser el proceso de desarrollo y transformación, por lo menos en cuanto a las grandes líneas directrices. Pero todavía falta saber cómo hacer para abrir los espacios de involucramiento de la sociedad civil. A veces se dice que hay debilidades de las organizaciones de la sociedad civil para hacer propuestas -y obviamente sobre esto hay que trabajar-, o que hay debilidades en la voluntad política del gobierno. Pero en el fondo, es un problema de método: hay que sacarle más brío a la sociedad civil que quiere participar y más brío a sectores del gobierno que tienen voluntad política de cooperar con la sociedad civil. Falta la elaboración de procesos de concertación, de un método adecuado de concertación”*.

Desde esta perspectiva, la mayor o menor capacidad de diálogo entre los diferentes actores remite a la cultura política, donde el comportamiento de unos y otros no se puede analizar aisladamente del contexto histórico y político de Honduras y donde el desafío mayor sigue siendo la construcción de ciudadanía y el mejoramiento de los canales de expresión de los ciudadanos organizados. *“Muchas veces -afirma Stein- los programas de cooperación internacional hacen inversiones en desarrollo institucional y capacitación de las organizaciones de la sociedad civil, pero no lo complementan con fondos para la ejecución de proyectos. O, por el contrario, les otorgan fondos para la ejecución de proyectos pero no se las desarrolla para que puedan manejar un volumen significativo de proyectos y programas. En muchos casos, toda la capacidad instalada que se formó en el Mitch, luego desaparece”*. Es, entonces, en el terreno de la capacitación y del fortalecimiento institucional donde la cooperación, actuando coordinadamente, tiene un espacio estratégico primordial para fortalecer a la sociedad civil y obtener resultados en el plazo corto.

En opinión de Bueso, *“todavía existe mucha falta de coordinación entre todos los actores, que genera dispersión y confusión, aunque hay una interesante puesta en marcha de mecanismos para trabajar conjuntamente. Los recursos de cooperación ahora son menores y esto obliga a los gobiernos y a las organizaciones de la sociedad civil a ser más eficientes”*.

Sergio Membreño, responsable del Programa de Fortalecimiento Democrático del PNUD en Honduras, comparte que aún *“los niveles de éxito y coordinación de la cooperación internacional no son los óptimos, porque falta mucho por hacer en la línea de sociedad civil, en la coordinación y en la búsqueda de resultados concretos”*.

En su opinión, *“hay un espacio de capacitación para la cooperación internacional muy fuerte, pero debe ser un apoyo inteligente. Porque si se tiene una sociedad civil muy heterogénea, muy amplia, sin una consolidación de su relación con el Estado y el sistema político, y a eso le aúna problemas de legitimidad en algunas instancias, si la cooperación internacional quiere apoyar niveles de fortalecimiento de la sociedad*

civil para la participación a futuro, debe hacerlo con mucha precisión para que esos esfuerzos sean de impacto y den resultados. Esto tenemos que verlo con una visión más integral, estratégica, más complementaria entre los entes de la cooperación”.

A juicio de los analistas locales, en el corto y mediano plazo la sociedad civil tiene la responsabilidad y el compromiso de jugar un papel de complementariedad en relación al Estado y el Gobierno, porque se abre un escenario muy complejo desde el punto de vista internacional, en el momento en que los retos sociales, políticos y económicos de Honduras son sumamente graves. En los grandes temas de pobreza, crecimiento económico y consolidación democrática, se promueve que las organizaciones de la sociedad civil lleguen a un cierto nivel de homogeneidad y la instalación de ámbitos públicos para que puedan plantear sus posiciones y construir consensos con el resto de los actores.

Para Juan Carlos Portantiero,⁶ la tarea democrática más importante en América Latina hoy es consolidar las instituciones públicas capaces de “juridificar” los nuevos derechos expresados por la sociedad civil. En caso de omitirse, *“la participación de la sociedad civil, el desarrollo de sus organizaciones, su democratización como red horizontal de agregación de demandas, el importantísimo papel que su despliegue debe tener en la incorporación de nuevos intereses en la agenda de las sociedades, así como su potencialidad para otorgar sentimientos de pertenencia y de identidad colectiva, podría culminar en un fracaso democrático en caso de no converger en una relación madura con el Estado y con el sistema de partidos, núcleo del sistema político”.*

5. Los nuevos tiempos

En las elecciones nacionales del 25 de noviembre de 2001, Ricardo Maduro fue nominado como nuevo Presidente de Honduras. En su asunción, el 27 de enero de 2002, los Jefes de Estado y de Gobierno de Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Ecuador, reunidos en la Acrópolis Maya de Copán, reafirmaron que *“la estabilidad política, el crecimiento económico y la promoción del desarrollo humano, en cada uno de nuestros países, dependen en buena medida de la ampliación y de la profundización de la cooperación y del sentido de solidaridad existente en el ámbito internacional, así como de la expansión de la red de intereses recíprocos”.*

En la ocasión, los mandatarios señalaron también que es imprescindible fortalecer el capital humano centrando la inversión en las personas para promover un acceso equitativo a *“mayores oportunidades de educación, entrenamiento, ciencia y*

⁶ *“La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización”*, Juan Carlos Portantiero, Revista Nueva Sociedad.

tecnología, cultura, alimentación y nutrición, salud, vivienda, agua, saneamiento, seguridad social, empleo productivo e ingreso para toda la población”.

No menos importante fue la reiteración de que *“este esfuerzo requiere de la solidaridad y la cooperación internacional, así como de la participación de la sociedad civil, y en su medida, de la asistencia de los organismos financieros internacionales”.*⁷

Apenas dos meses después, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo realizada en Monterrey, México, entre el 18 y el 22 de marzo de 2002, amortiguó las expectativas sobre un incremento inmediato de los recursos internacionales para el desarrollo, producto de la desaceleración económica mundial luego de los ataques terroristas del 11 de setiembre de 2001.

En esta oportunidad, cuando se reunieron autoridades gubernamentales de todo el mundo, altos ejecutivos del Banco Mundial, el FMI y la OMC, así como de representantes de la sociedad civil y del sector empresarial, los Jefes de Estado y de Gobierno allí reunidos expresaron su preocupación acerca de que *“según las estimaciones actuales, disminuirá marcadamente el volumen de recursos disponibles para alcanzar las metas de desarrollo convenidas internacionalmente, incluso las fijadas en la Declaración del Milenio”.*⁸

Sin embargo, en esta misma Conferencia y consciente de las dificultades por las que atraviesa Honduras, el Presidente Ricardo Maduro no abandonó la oportunidad de enfatizar que los países desarrollados deben incrementar sus aportes, en especial la cooperación no reembolsable, al afirmar que *“esperamos que se llegue al 0.7 por ciento del Producto Interno Bruto de cooperación de los países desarrollados e invitamos a donantes a adoptar compromisos adicionales como el propuesto por Estados Unidos de aumentar las donaciones en sustitución de préstamos”.* Dijo que *“la sociedad política y la sociedad civil hondureña trabajamos hoy en día juntos en la transformación de nuestra sociedad”*, en las tareas de modernización del Estado, en el fortalecimiento e independización del Poder Judicial y en la priorización del gasto social, incrementando los recursos destinados a educación, salud y seguridad.

Confirmando la necesaria continuidad de los procesos de participación ciudadana, aseguró que *“la sostenibilidad de estas acciones dependen en parte, de la ayuda significativa y oportuna de la comunidad internacional, pero aún más de la participación decidida y constante de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil”*, aspecto que -como hemos visto- no siempre es unánimemente aceptado. En su crónica de la reunión de Monterrey, el 22 de marzo de 2002, el periódico hondureño

⁷ *“Declaración de Copán”*, suscrita en Copán, Honduras, el 27 de enero de 2002

⁸ *“Consenso de Monterrey”*, documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey, México, 22 de marzo de 2002.

La Tribuna no perdió oportunidad de señalar que “allí están las tenebrosas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) -incluidas las de Honduras- denunciando como gran novedad, que hasta en los países ricos hay pobreza. Lo que en realidad buscan es que sus organizaciones tengan igual o mayor financiamiento que los gobiernos”.

6. La hora de la ERP

El Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN), originado después del “Mitch”, estableció como una de sus metas que el Gobierno elaborara una Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) en Honduras, en consulta con representantes diversos de la sociedad civil para asegurar su sostenibilidad.

De acuerdo al documento oficial, “la ERP es el marco que en adelante guiará la asignación de recursos públicos, incluyendo los de origen externo” y fue formulada con “amplia participación de la sociedad civil hondureña, logrando con ello un sentido de apropiación que facilita su sostenibilidad en el largo plazo. El proceso participativo se realizó entre enero de 2000 y mayo de 2001, con participación directa de 3.500 representantes de organizaciones de la sociedad civil”.⁹

La formulación de esta Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) fue admitida como una condición imprescindible para que Honduras fuera elegible para la Iniciativa HIPC (“Highly Indebted Poor Countries”), impulsada por el FMI y el Banco Mundial. De todas maneras, es justo afirmar que el financiamiento de los programas y proyectos nuevos o en ejecución, según la ERP, “*está muy vinculado, pero no limitado, al alivio de la deuda externa, especialmente en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC)*”, ya que, además, apelará a “*recursos adicionales provenientes de donaciones y préstamos concesionales y los generados por la reasignación del gasto público*”.

El documento de la Estrategia indica que, “*en los primeros cinco años los programas y proyectos de la ERP se financiarán en un alto porcentaje con los recursos que sean liberados por efecto del alivio de la deuda externa, principalmente en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC). No obstante, también se consideran como fuentes de financiamiento: la cooperación externa adicional, tanto en forma de donación como de préstamos; los ingresos fiscales que se generen a partir de los procesos de privatización, en sus diversas modalidades; y los recursos adicionales dentro del Presupuesto General de la República, que provengan de la recomposición de prioridades dentro del gasto público*”.

Luego de un extenso proceso de discusión iniciado en 1999, que contó con la

⁹ “Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP)”, Secretaría Despacho Presidencial, Honduras, 2001.

participación de representantes de la sociedad civil, gobiernos locales y empresarios, el documento final de la ERP fue aprobado por el Gobierno de Honduras el 20 de agosto de 2001 y ratificado por los organismos internacionales el 11 de octubre de 2001. Hasta un año después de su aprobación, el Gobierno tendrá que haber ejecutado satisfactoriamente el programa.

En su visión de largo plazo, la Estrategia para la Reducción de la Pobreza se plantea como metas para el 2015 *“a) reducir la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza en 24 puntos porcentuales; b) duplicar la cobertura neta en educación prebásica en niños de 5 años; c) lograr una cobertura neta de 95% en el acceso a los dos primeros ciclos de la educación básica; d) lograr una cobertura neta del 70% en el tercer ciclo de educación básica; e) lograr que el 50% de la nueva fuerza laboral complete la educación secundaria; f) reducir a la mitad las tasas de mortalidad infantil y en menores de 5 años; g) disminuir al 20% la desnutrición en menores de 5 años; h) reducir a la mitad la tasa de mortalidad materna; i) lograr un acceso del 95% a agua potable y saneamiento; j) equiparar y elevar en 20% el Índice de Desarrollo Humano relativo al género; e h) implementar una estrategia para el desarrollo sostenible”*.

Al mismo tiempo, la Estrategia enfatiza cinco grandes lineamientos: *“a) priorizar en acciones que tiendan a la reducción sostenible de la pobreza; b) priorizar las acciones en favor de grupos y zonas más postergadas del país; c) fortalecer la participación de la sociedad civil y la descentralización; d) fortalecer la gobernabilidad y la democracia participativa; y e) disminuir la vulnerabilidad ambiental y su impacto en la pobreza”*.

Dando continuidad a las prácticas de promoción de la participación efectiva de la sociedad civil en los proyectos de desarrollo, el documento de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza sostiene que *“el monto de los programas y proyectos nuevos de la ERP asciende a US\$1,896.8 millones, hasta el 2015, incluyendo recursos para operacionalizar y dar seguimiento a la ERP. En una nueva etapa de priorización de programas y proyectos se espera una participación activa de la sociedad civil, tanto en el marco del Consejo Consultivo de la ERP, como a nivel de instancias descentralizadas”*.

7. Los desafíos presentes

Finalizadas ya las etapas fundamentales del Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional, la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) se constituye en el nuevo marco de políticas destinadas a una profunda transformación de Honduras en un Estado moderno y de amplios consensos sobre las tareas de desarrollo aún pendientes. Sin embargo, los desafíos para todos los actores siguen siendo de gigantesca envergadura.

Habida cuenta de que las experiencias adquiridas en el período anterior son de una riqueza extraordinaria, la nueva institucionalidad que propone la ERP, el vasto alcance de sus metas de desarrollo y sus novedosos mecanismos de financiamiento, requieren también de una actualización de la metodología de trabajo de los diversos y múltiples agentes de la cooperación internacional que operan en Honduras y de sus formas de relacionamiento con las organizaciones de la sociedad civil.

En lo que concierne a las prácticas de participación ciudadana, tal como lo manifiesta Sergio Membreño del PNUD, *“desde el punto de vista conceptual, deberíamos primero tener claro como estamos entendiendo la participación y como cada uno de los actores la entienden. Si se pregunta al gobierno si en la propuesta de la ERP participó la sociedad civil, dice que sí. Si se pregunta a la sociedad civil, dice que no, que sólo fueron consultados. Los términos de consulta, de concertación, de participación, deben estar muy claramente definidos”*.

La participación se hace efectiva cuando existe apertura del sector público y mecanismos adecuados para canalizar de manera sostenida las demandas, propuestas y acciones voluntarias de los ciudadanos, pero requiere también de organizaciones legítimamente constituidas, técnicamente competentes, eficaces en su accionar, habituadas a rendir cuentas y capacitadas para la interlocución. La cooperación internacional en Honduras debería atender este tipo de necesidades, con programas y proyectos específicos destinados a fortalecer el capital organizacional acumulado en la sociedad civil.

La cooperación internacional no debería tampoco ceder en su esfuerzo para que el sector público y el sistema de partidos internalice que una sociedad civil vigorosa es un valor de la democracia y una fuente de legitimidad de los actos públicos, razones que deberían impulsar el abandono de criterios de funcionalidad utilitaria y reducción de costos en las relaciones con los grupos organizados.

La Estrategia para la Reducción de la Pobreza abre una nueva etapa en Honduras. El mundo ha cambiado. La financiación para el desarrollo está en plena discusión. En esta nueva fase, los interrogantes son más que las respuestas. También para la cooperación internacional en Honduras, en su múltiple diversidad -las representaciones de los países, los organismos multilaterales, las ONGs y fundaciones de los países desarrollados, los bancos de fomento, los organismos regionales- las instancias de diálogo y coordinación en funcionamiento, así como otras que puedan implementarse, deberán constituirse en nuevos escenarios que permitan avanzar en el proceso de concertación -aunque sin perder las identidades particulares-, interrogándose nuevamente sobre *qué hacer y cómo hacerlo*. Las respuestas no están dadas. La experiencia adquirida es un punto de partida. Hay que volver a pensar.