

ESTADO DE CATASTROFE

El 25 de marzo, invitado por la cátedra sobre gobernabilidad de la universidad de Quebec en Montreal, participé en una conferencia sobre gobernabilidad en la que se incluyó una mesa sobre Haití y su reconstrucción. La referencia al MITCH que afectó a Honduras y Nicaragua y los resultados que se obtuvieron, sirvieron de antecedente. Una oportunidad de reflexionar en perspectiva.

Las catástrofes como reveladores sociales

Normalmente las catástrofes se asocian con la naturaleza, con su fuerza e imprevisibilidad. Ello permite esquivar la responsabilidad como sociedad y como gobiernos. Las catástrofes sociales y políticas no pueden ser leídas con la misma clave, dependen de lo que hagan sociedades y gobiernos.

Sobre todo, no se pueden ver como súbitas interrupciones de la normalidad provocadas por una tormenta o un terremoto. Los desastres sociales se generan cuando los esfuerzos por resolver problemas que exigen transformación fracasan o cuando para que tengan éxito, los costos aumentan igualmente que los riesgos. En algunas situaciones catástrofes naturales y sociales se superponen como en Haití, caso extremo, pero en cualquier estado de catástrofe aparecen debilidades que condiciona la salida de el.

Las catástrofes son poderosos reveladores sociales, las rutinas se interrumpen, aparecen crudamente situaciones estructurales, éxitos y fracasos se ven sometidos al duro examen de la excepcionalidad. Los liderazgos y las instituciones también son exigidos en su capacidad de respuesta y eventualmente pueden ser cuestionados, renovados o cambiados.

Honduras, Nicaragua y Haití han coincidido en todo lo anterior. Compartían una grave situación estructural que los calificaba como los tres mas pobres de América Latina, vivieron procesos de reforma económica y política poco exitosos, experimentaron una creciente disociación política, abstencionismo electoral, fragmentación social, emigración y convivían con una desfalleciente institucionalidad. La cooperación internacional había invertido grandes cantidades de fondos y su peso en la sobrevivencia de los países era capital. Haití había caído hasta ser un estado intervenido y Honduras y Nicaragua eran dos pacientes bajo perfusión externa, el suero se componía de cooperación y remesas.

País	Mill-Hab	IDH	AOD Mill USD	AOD/PGB	AOD/PC en USD
Haití	8.1	146	208.3	5.1	25.6
Honduras	6.4	116	449.1	7.6	70
Nicaragua	5.1	118	561.7	23.4	110.8

Fuente: IDH Pnud 2002

En los tres países la catástrofe social ya estaba instalada. Con diferencias de tiempo, naturaleza del fenómeno e intensidad de este, la naturaleza golpeó también a los tres articulando emergencia natural y social. Esta particular situación, reveladora de la

situación estructural acumulada por un lado y por otro, de una brutal interrupción de las inercias políticas, abrió un espacio a la discusión sobre el contenido de la reconstrucción y las posibilidades de operar una transformación. Se imaginó una especie de refundación social y política que iba mas allá de la infraestructura y la reposición de lo previamente existente. Las sociedades civiles se involucraron, los gobiernos abrieron espacios generalmente a regañadientes y la cooperación respaldó con promesas, fondos y formulaciones de principio. También en Haití, el gobierno, las organizaciones sociales, la comunidad expatriada y la cooperación discuten sobre como reconstruir. En todos los casos se formularon planes de reconstrucción y de transformación respaldada por los financiadores.

En la declaración de Estocolmo de 1999 para Centroamérica respaldada por la cooperación internacional y ratificada por la declaración de presidentes centroamericanos en Antigua en 2000, se dice: “La Declaración de Estocolmo, expresa que los gobiernos de Centroamérica y la Comunidad Internacional decidieron compartir la responsabilidad para lograr la reconstrucción y transformación de los países afectados”

En relación a Haití BaKimoon secretario general de la ONU afirmó “No será suficiente reconstruir el país como estaba, no hay lugar para mejoras superficiales” ..”se trata de liberar el país de la dependencia y la generosidad mundiales” (Le monde 22/1/2010).

Para Centro América en su momento la cooperación alineó para la emergencia en Honduras y Nicaragua, unos cuatro mil de millones de dólares (aunque se habían comprometido nueve mil millones en 1999 durante la reunión de Estocolmo).

Para Haití en la reunión de Nueva York de marzo 2010, la promesa es de diez mil millones de dólares de los cuales cinco mil millones estarían disponibles en dieciocho meses. Es decir para hacer frente a la emergencia que generalmente es considerada como un periodo de 24 meses, algo similar a lo ocurrido en Centroamérica.

Las expectativas en el caso de Centroamérica fueron muy altas en el sentido de responder a la situación estructural y la necesidad de transformarla. Pero al cabo de diez años, mucho dinero y reuniones, lo que queda es una reposición de infraestructura y sistemas de defensa civil mas equipados, la transformación no pasó del discurso. Por el contrario, Honduras y Nicaragua siguen en condición de estados frágiles, mientras que en Haití mas reciente, ya no hay estado. La pobreza no disminuyó significativamente y las condiciones políticas e institucionales no mejoraron.

Hay que interrogarse sobre las causas y aunque no haya una respuesta única se debe discutir sobre ellas.

¿Es posible la reconstrucción y la transformación?

La hipótesis de partida de la declaración de Estocolmo ratificada por los presidentes de Honduras y Nicaragua, era de “no reconstruir la misma América Central” bajo la consigna de reconstruir y transformar, establecía una intencionalidad política explícita.

Intentaba establecer una parte aguas entre el antes y el después de la catástrofe en un sentido fundacional. Ello suponía una intención reformista, una voluntad política y una temporalidad continua y acelerada que fuera dando señales verificables sobre el cambio.

En la realidad estos supuestos no se verificaron, los análisis de partida fueron muy superficiales en este aspecto y por ello no se identificó ninguna ruta crítica para avanzar en este sentido. Había más inercias, intereses y condicionalidades adversas que lo que las buenas intenciones sugerían.

De allí que todas las energías y los recursos se consumieron en la emergencia y el corto plazo, dando por cerrada la reconstrucción en 2002. La estrategia de transformación que nunca llegó, fue sustituida por las estrategias de reducción de pobreza, integradas en la condicionalidad para la reducción de la deuda. Ellas eran un paraguas para proyectos y reasignación de fondos de otros ya existentes de la cooperación internacional, pero carecían por completo de una propuesta sobre transformación estructural.

La cooperación y los gobiernos encontraron aquí un marco funcional para darle seguimiento a los fondos bajo la rubrica reducción de pobreza, evitando así discusiones de fondo sobre la economía, la redistribución del ingreso, el financiamiento público de una estrategia, la reforma de instituciones capaces de conducir el proceso. También ello evitó la discusión en el seno de la propia cooperación que en orden disperso, sostenía objetivos de naturaleza y alcance distintos que los propios estados no podían asumir.

En realidad, dadas las capacidades locales y la propia dispersión de la cooperación era prácticamente imposible hacer algo consistente con el objetivo de reconstrucción y de transformación de manera simultánea. El escalonamiento en el tiempo, el diseño de una ruta crítica, los preparativos necesarios eran en este caso, una cuestión estratégica.

Ella conducía a separar la reconstrucción dominada por la urgencia, de la transformación que requiere una lectura social y política de las prioridades y las posibilidades. En el caso de Haití en tiempo record un conjunto de expertos internacionales, bajo supuesta dirección gubernamental, han elaborado un plan. Es de temer que este plan no sea más que el agregado de las urgencias.

Gobiernos y transformación

El objetivo de transformación se desplegó como si cualquier gobierno y estado estuviera en condiciones de pasar de una cosa a otra. En la realidad estados frágiles con condiciones de gobernabilidad mínimas, están en la imposibilidad de suscitar

rápidamente procesos de toma de decisión eficaces, generar consensos amplios y legitimidad suficiente para movilizar energías y recursos.

El síndrome reformista desplegado no tenía en realidad condiciones políticas, la estrategia de cambio no tenía por lo tanto actores y coaliciones que la impulsara. La cooperación financió espacios de dialogo y en parte a organizaciones de sociedad civil para que incrementaran sus capacidades y su participación, pero estos no eran procesos institucionalizados vinculantes y capaces de remover los intereses enquistados en una situación estructural previa.

El impulso reformista se había agotado con las reformas de mercado y sus consecuencias ya habían debilitado a las sociedades y deteriorado las condiciones democráticas para un eventual segundo round reformista, esta vez mas social y equitativo.

Antiguos técnicos y responsables coinciden en que nunca estuvo claro que era la transformación, es decir no se pudo elaborar como un objetivo de política, señalan que los preparativos eran insuficientes. Mientras que otros empujan el razonamiento hasta afirmar que “se perdió un oportunidad” No cabe duda que en la discusión sobre el vaso medio vacío o medio lleno, se puede argumentar la gran cantidad de acciones ejecutadas. Sin embargo en términos de establecer una tendencia, el efecto agregado de esas acciones no parece haber inclinado la balanza a favor de la esperada transformación.

Si bien el objetivo de la transformación era complejo desde todo punto de vista, los componentes de un proceso facilitador, tales como elaborar un plan integral y sostenible con objetivos adecuados, la voluntad política con coaliciones en expansión para respaldarlas, una mejor vinculación entre decisiones, tiempo, políticos y técnicos, una transformación en los mecanismos de toma de decisiones y en la apropiación nacional de esas decisiones, hubieran ayudado.

Tampoco la cooperación internacional, pese a las nuevas estructuras de seguimiento creadas, no logró diseñar una estrategia de acompañamiento eficaz, relacionada con el objetivo transformador. Las prácticas burocráticas y administrativas propias de la ejecución de proyectos siguieron siendo dominantes, exigidas además por la cantidad de financiamientos en juego. En el caso de Haití la situación no era mejor antes de la catástrofe, agravada además por la situación interna y las presiones externas.

De allí que ahora el debate sobre por qué no se logró encontrar una combinación exitosa entre la reconstrucción y la transformación excede la referencia a las capacidades técnicas y financieras, para lograr los objetivos transformadores, se complementa cada vez más con las necesidades de resolver los problemas de la gobernabilidad.

¿La gobernabilidad sirve para algo?

La gobernabilidad apareció como un tema crítico en el marco del proceso de reconstrucción y la transformación. Se entendía por ello en la declaración de Estocolmo, la transparencia, la participación y la descentralización como mecanismo que apuntalara una redistribución participativa y democrática de los recursos hasta el nivel local.

En la realidad había diferentes concepciones y énfasis en el tema. Mientras los multilaterales le apuntaban a la conducción de las reformas pendientes (privatizaciones, liberalización, reforma del estado por ej) bilaterales y agencias onusianas ponían énfasis en temas de derechos, participación, transparencia, descentralización.

La cuestión de fondo permaneció ignorada. ¿Como desarrollar procesos de toma de decisión conducentes a la estrategia y la puesta en marcha de la transformación? ¿Quiénes y como la impulsarían y verificarían su implementación? ¿Cómo se enfrentarían los conflictos y la remoción de obstáculos? La estrategia de reducción de pobreza pudo ser un punto de partida, pero se la abortó rápidamente en sus implicaciones políticas y estructurales.

Los fondos y los proyectos en gobernabilidad fueron cuantiosos pero no se produjo un ciclo virtuoso que combinara cooperación, gobiernos y sociedad. En los dos países del cuadro, como en la propuesta para Haití, el sector gobernabilidad representa un 9% de los fondos totales, extraña coincidencia.

País	Monto Millones USD	Promedio anual	No proyectos
Honduras	296	29.6	130
Nicaragua	333	36.6	45

Fuente: Pnud, Cinco, Gobni, Gobhn 1995-2005

Una oportunidad perdida

No hace mucho en 2008, se cumplieron diez años del Mitch, los balances son generalmente amargos. Tanto en Honduras como en Nicaragua, se considera una oportunidad perdida. Dominan reflexiones como las siguientes.

“Diez años después del impacto del Huracán Mitch...se constatan serias dificultades que compromete la sustentabilidad del desarrollo del país”¹

“En conclusión si no subsiste gran cosa del efímero espíritu de Estocolmo la responsabilidad incumbe tanto a la incoherencia y a la duplicidad de los actores internacionales como a la incompetencia y a la corrupción de los dirigentes centroamericanos”²

¹ Fosdeh Honduras: ¿Un país para quererlo o destruirlo? pág 15, 2008.

² Marcel d'Ans André Honduras después del Mitch pág 157 Cedoh Honduras. Febrero 2008.

En 2009 cayó el gobierno en Honduras y Nicaragua se debate una vez más, en una difícil situación política. La pesada rueda de la catástrofe social sigue aplastando las esperanzas de cambio y modernización.

Hoy mas que nunca la cuestión de la gobernabilidad está vigente en su sentido mas estructural. Se trata de la infraestructura social e institucional, es decir de una cierta capacidad de organización, colaboración y movilización social y de una cierta capacidad del gobierno de suscitar acuerdos estratégicos, y del estado para hacerlos operacionales y ponerlos en práctica con éxito en condiciones democráticas.

Los puntos críticos para desarrollarlos son la generación de masa critica, los incentivos para la acción, los procesos de toma de decisiones, el monitoreo social y la acción colectiva. Se trata de la calidad y el potencial de los procesos políticos y sociales internos, nada puede sustituirlos, aunque el aporte externo puede tanto ayudarlo como dañarlo.

En relación a este problema Honduras, Nicaragua y Haití siguen en estado de catástrofe.

Angel Saldomando

Abril 2010