

817 AAL92



REGIÓN DE AMÉRICA CENTRAL

Costa Rica
El Salvador
Guatemala
Haití
Honduras
Jamaica
Nicaragua

LIBRARY
INTERNATIONAL REFERENCE CENTRE
FOR COMMUNITY WATER SUPPLY AND
SANITATION (IRC)

817-AAL 92-9520

PLAN DE POLÍTICA PARA EL PERÍODO 1992-1995

REGIÓN DE AMÉRICA CENTRAL

LIBRARY, INTERNATIONAL REFERENCE
CENTRE FOR COMMUNITY WATER SUPPLY
AND SANITATION (IRC)

P.O. Box 93190, 2509 AD The Hague

Tel. (070) 814911 ext. 141/142

RN: ISN ~~4618~~ 9520

LO: 817 AAL92

La serie de planes de política de países y planes de política regional, de la que este plan forma parte, se relaciona con la cooperación al desarrollo bilateral holandesa para el período de 1992-1995. Conciernen los países Bangladesh, India, Indonesia, Pakistán, Filipinas y Sri Lanka y las regiones del Nilo y Mar Rojo, Africa Oriental, Africa Occidental, Africa del Sur, América Central, Andes y Mekong. En el pasado se han publicado planes de política de países y planes de política regional para los períodos 1985-1988 y 1989-1992.

Estos planes de política se llevaron a cabo después de consultar con los países receptores. Los temas y prioridades regionales concuerdan en lo posible con los criterios de política del Gabinete Holandés, consignados en la nota "Un mundo de diferencias".

La Haya (Países Bajos), 1992

CONTENIDO

i	Mapa de la región centroamericana	
ii	Datos básicos de América Central	
iii	Bibliografía	
1.	INTRODUCCION	1
1.1	LA REGION DE AMERICA CENTRAL	1
1.2	HACIA LA CONCERTACION Y LA DEMOCRACIA	2
1.3	ACONTECIMIENTOS POLITICOS RECIENTES	3
1.4.	EL DESAFIO SOCIOECONOMICO	5
2.	POLITICA/DERECHOS HUMANOS	
	SITUACION Y POLITICA SOCIOECONOMICA	8
2.1.	DESARROLLOS POLITICOS	8
2.1.1.	Costa Rica	8
2.1.2.	El Salvador	9
2.1.3.	Guatemala	10
2.1.4.	Honduras	12
2.1.5.	Nicaragua	13
2.1.6.	Jamaica	14
2.1.7.	Haití	15
2.2.	SITUACION DE DERECHOS HUMANOS	16
2.2.1.	Costa Rica	16
2.2.2.	El Salvador	17
2.2.3.	Guatemala	17
2.2.4.	Honduras	18
2.2.5.	Nicaragua	19
2.2.6.	Jamaica	19
2.2.7.	Haití	20
2.3.	SITUACION Y POLITICA SOCIOECONOMICA	20
2.3.1.	Costa Rica	20
2.3.2.	El Salvador	24
2.3.3.	Guatemala	28
2.3.4.	Honduras	32
2.3.5.	Nicaragua	37
2.3.6.	Jamaica	41
2.3.7.	Haití	45
3.	LA AYUDA NEERLANDESA	
3.1.	ANTECEDENTES DE COOPERACION DE LOS PAISES BAJOS CON AMERICA CENTRAL	50
3.2.	EL PROGRAMA PARA AMERICA CENTRAL DE 1988-1991	51
3.3.	LA POLITICA NEERLANDESA 1992-1995	56
3.3.1.	Introducción	56
3.3.2.	Áreas de atención	58
3.3.3.	Política con respecto a los diferentes países	68

Programa para la región de América Central



DATOS BASICOS DE AMERICA CENTRAL

(datos de 1990, a menos que se indique otro año)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Jamaica	Haití
Superficie en 1.000 km ²	50	20	109	112	120	10	27,8
Población en millones de personas	2,9	5,2	9,2	4,8	3,8	2,4	6,6
Crecimiento de la población en %	2,3	2,4	2,9	3,6	3,4	1,5	1,8
Grado de urbanización de la población total en %	47	44	40	44	60	52	28
Producto Nacional Bruto per cápita en US\$ *1	1.690	940	900	860	830	1.070	380
Índice de Desarrollo Humano *4	40	94	103	100	85	59	125
Crecimiento anual PNB per cápita (1980-1988) en %	0,2	-1,8	-3,1	-1,7	-4,7	-2,1	-2,1
Exportación (FOB) en millones de US\$ *1	1.270	573	1.074	919	236	832	259 *2
Importación (FOB) en millones de US\$ *1	1.409	975	1.548	940	971	1.428	423 *2
Saldo de la cuenta corriente en millones de US\$ *1	-143	14	-402	-314	-361	74	-184
Deuda externa en mil millones de US\$	3	1,8 *1	2,4	3,3 *2	10,7	4 *2	0,8 *2
Razón deuda-exportación (servicio de deuda contractual)	42	23,2 *1	26,5	40 *2	172	40 *2	13,3 *2
Esperanza de vida al nacer	75	64	63	65	65	74	53,1
Mortalidad infantil	18	61	56	66	59	16	94
Grado de alfabetización de adultos en % *3	92	69	52	68	78	98	48

*1 1988; *2 1989; *3 1985; *4 PNUD Human Development Report 1991

BIBLIOGRAFIA

Ediciones/publicaciones/informes anuales de:

- Documento básico América Central** - Universidad de Amsterdam (1989)
- Documentos de política** - Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica y Nicaragua
- CIREFCA** - Documentación por país con motivo de CIREFCA (conferencias sobre refugiados en 1989, 1990, 1991)
- CLAT-Países Bajos** - Handboek Latijns-Amerika (1991) [Manual sobre América Latina]
- R.A. Días Porras** - Costa Rica: Crisis y Ajuste 1970-1987
- ECLAC** - Estudio Económico de América Latina y El Caribe: Costa Rica (1986)
- International Economic Relations and Regional Cooperation in Latin America and the Caribbean (1987)
- The Decade for Women in Latin America and the Caribbean (1988)
- Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Guatemala (1988)
- Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Honduras (1988)
- Comisión CE** - Lomé IV Pre-programming Document Jamaica (1990)
- FUSADES** - Diagnóstico Social, El Salvador (1986)
- HOM** - Mensenrechten en Perspectieven voor Vrede in Midden Amerika (1990) [*Derechos Humanos y Perspectivas para la Paz en América Central, 1990*]
- IICA/FLACSO** - Centro América en Gráficas (1990)
- Iglesia en Guatemala** - El Clamor por la Tierra (1988)
- La Iglesia Católica en Guatemala, Signo de Verdad y Esperanza (1989)
- R. Ruben** - Notas sobre la Cuestión Agraria en Honduras (VU, julio de 1989)
- PNUD** - Human Development Report (1991)
- Universidad Nacional Autónoma de Honduras** - Un Panorama Global sobre Aspectos de Población y Desarrollo en Honduras (1990)
- Banco Mundial** - World Development Report (1990)
- Wierema, H** - Transitie en Kadervorming in de Nicaraguaanse Landbouw (1991) [*Transición y Formación de Cuadros en la Agricultura Nicaragüense, 1991*]
- Weijland, De Groot en**

- Buitelaar** - Agrarian Transformation and the Rural Labour Market: the Case of Nicaragua (Development and Change, vol. 19, 1988)
- B. van Zwieten** - La Situación Socio-económica de la Población Más Pobre de Guatemala (1991)
- Documentos de:** - IFAD, PNUD, FAO, OIT, UNESCO, UNICEF, UNCHR, WFP, CE, USAID, FMI, Banco Mundial, OPS
- Informes anuales de:** - SNV
 - ICCO
 - HIVOS
 - CEBEMO
 - NOVIB
- Documentos y publicaciones de** - America's Watch
 - Amnistía Internacional
 - ASIES
 - Centro de Investigación, Estudio y Promoción de los Derechos Humanos (CIEPROD H)
 - Comisión de Derechos Humanos en Guatemala (CDHG)
 - Comisión de Derechos Humanos en El Salvador (CDHES)
 - Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centro América (CODEHUCA)
 - Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras (CODEH)
 - The Economist Intelligence Unit
 - Instituto Interamericano de Derechos Humanos
 - Institute for European Latin-American Relations
 - Comités de solidaridad con los pueblos de América Central
 - Lawyers Committee for Human Rights
 - MAK (Plataforma en los Países Bajos para América Central)
 - Pax Christi
 - Hermanamientos con Nicaragua
 - Informes de la Comisión de Derechos Humanos (ECOSOC)
- Ediciones de las siguientes revistas** - ACEN-SIAG
 - Agencia Centro Americana de Noticias
 - Alerta
 - Amnistía Internacional: Wordt Vervolgd
 - Centroamérica Hoy
 - Centro de Documentación de Honduras
 - The Economist
 - HOM, Nieuwsbrief
 - Human Rights Quarterly
 - Inforpress Centroamericana
 - Intermediair
 - Journal of Interamerican Studies and World Affairs
 - Journal of Latin American Studies and World Affairs
 - The Latin American Times

- Latin America Weekly Report
- Onze Wereld
- Politique Internationale
- Latin American Weekly Report
- FMI/Banco Mundial: Finance and Development
- The World Today
- Review of International Affairs
- South
- Swiss Review of World Affairs
- Third World Quarterly
- Women in Action
- World Development
- The World Economy
- World Development

1. INTRODUCCION

1.1 LA REGION DE AMERICA CENTRAL

Desde 1988, la ayuda al desarrollo de los Países Bajos en la región de América Central estuvo centrada en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. A partir de 1991 el programa también se extiende a Jamaica, como reconocimiento de una democracia estable, las buenas intenciones de políticas y las relaciones de ayuda que los Países Bajos tuvieron en el pasado con este estado del Caribe que cuenta 2,4 millones de habitantes. A partir de 1992 finalmente se incorporó Haití, que con sus 6,5 millones de habitantes es el país más pobre del hemisferio occidental, en el programa regional: las elecciones democráticas que fueron ganadas por el gobierno progresista de Aristide demostraron que en este país de desórdenes y con un régimen dictatorial de muchos años, también era posible una evolución positiva.

Los cinco países de América Central, en el sentido más estricto, en total tienen aproximadamente 25 millones de habitantes. Estos países están estrechamente ligados por su ubicación geográfica, situación económica e historia y culturas indígenas e ibero-católicas. Además, desde hace siglos tienen, a excepción de Costa Rica, una herencia conjunta de subdesarrollo y represión política. Tanto en las ciudades como en el campo, numerosos grupos de personas viven en condiciones de extrema pobreza. A pesar de tener en promedio un PNB per cápita de más o menos US\$ 800, casi la mitad de la población en la región (en algunos países casi dos terceras partes), no es capaz de atender las necesidades elementales, es decir alimento, salud y vivienda. La causa de esta pobreza persistente y extendida es, sobre todo, el gran poder que ha tenido históricamente la oligarquía, que difiere por país en cuanto a extensión y composición. Este grupo originalmente formado por latifundistas y más tarde también por industriales, logró dominar política y económicamente la región y regirla en favor de sus propios beneficios. De esta manera se produjo una división en la sociedad que se hizo cada vez más marcada: por un lado la gran masa de la población pobre y sin influencia política alguna y por otro lado un pequeño grupo de familias ricas y poderosas que mantuvo su posición con la ayuda de un aparato militar profesional. Los intereses de los Estados Unidos como vecino poderoso, inversor y "policia" desde siempre, jugaron un papel decisivo en muchas situaciones.

En los años 70 los países centroamericanos fueron gobernados dictatorialmente, a excepción de Costa Rica. Los que se oponían con medios pacíficos contra la desigualdad socioeconómica, estaban expuestos a grandes persecuciones. Las víctimas eran sobre todo gente que se dedicaba a la organización de la base, como las organizaciones campesinas y los sindicatos. También las organizaciones religiosas contaron con muchas víctimas, principalmente las que estaban en pro de la teología de la liberación. Como consecuencia de la represión de los esfuerzos pacíficos para lograr cambios, algunas personas en la región no vieron otra posibilidad y optaron por la resistencia armada. Estallaron luchas de guerrilla en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Los conflictos armados causaron muchos grupos de refugiados y desplazamientos internos, lo que a su vez, además de todo el sufrimiento, llevó a una disminución del ya escaso potencial de los recursos humanos y en general, del potencial económico. La presencia de las dos superpotencias vino a complicar de manera considerable la problemática.

Los antecedentes de los otros dos países de la región son diferentes. En 1962 Jamaica se independizó del Reino Unido. Ya, antes de esto, este país había desarrollado una democracia parlamentaria auténtica en la que dos partidos, a partir de entonces, han tenido el poder alternativamente. La rivalidad entre los partidos y la aspiración en favor de los electores, han desembocado frecuentemente en confrontaciones violentas. Resultó pues, que la democracia tampoco es una garantía para una repartición justa entre pobres y ricos; la recesión de los años ochenta, seguida de un proceso de reajuste económico, ha venido a empeorar aún más esta situación. No obstante, el sistema político ha podido mantenerse hasta ahora. Además, Jamaica ha podido estructurar un sistema de beneficios sociales que contrasta de manera favorable con

respecto a muchos otros países de la región.

Haití, que se independizó hace casi dos siglos después de una historia colonial como estado de esclavos, no conoce ninguna tradición democrática. El país, que se encuentra en extrema pobreza y sobrepoblado, fue explotado durante muchos años por la dictadura Duvalier. Después del derrocamiento de "Baby Doc" en 1986 nació la esperanza de que por fin podría haber una revolución social y económica. El sueño aún no se ha cumplido: por el momento los experimentos democráticos se alternan con golpes de estado y de violencia, mientras que la recesión económica y la amarga pobreza continúan existiendo. En cambio, sí parece ser que la consciencia sobre la importancia de la participación democrática está echando raíces entre la población.

1.2 HACIA LA CONCERTACION Y LA DEMOCRACIA

Alrededor de 1980 se produjeron algunos acontecimientos en los países de América Central que parecieron llevar a una ruptura de la situación sin perspectiva, descrita en el párrafo anterior. En Nicaragua el régimen de Somoza tuvo que abandonar el poder después de la revolución sandinista. Después de un periodo de transición, en 1984 hubo elecciones. En 1981 Honduras eligió a un presidente civil. Después llegaron al poder gobiernos civiles también en El Salvador y Guatemala. De las cartas de intenciones de los gobiernos elegidos resultó que se había optado por una mayor democratización, una política más centrada en el terreno social y un mejoramiento de la situación de los Derechos Humanos.

La comunidad internacional se demostró dispuesta a apoyar los acontecimientos políticamente y a través de la ayuda al desarrollo. En 1985 se firmó el "Acuerdo de Luxemburgo" que prevé un diálogo político anual a nivel ministerial y una cooperación económica entre la CE y los países del Istmo Centroamericano. En el "Diálogo de San José", los Doce emitieron su apoyo a las iniciativas de paz emanadas de la región misma a fin de contribuir a una solución política de los conflictos. El 7 de agosto de 1987, los cinco presidentes centroamericanos firmaron un acuerdo de paz en Guatemala que está basado en el plan del presidente Arias de Costa Rica. El Acuerdo, también llamado "Esquipulas II", tenía como objetivo concertar una tregua en los países con movimientos de resistencia armada muy activos, a la que se vinculaban las medidas que tenían que tomar los cinco gobiernos en cuanto a la consolidación del proceso de democratización, la concertación nacional y la suspensión del apoyo a los rebeldes. El Acuerdo hacía un llamamiento a los países fuera de la región para suspender su apoyo a los movimientos de resistencia y aumentar la ayuda económica y humanitaria a América Central. Un acontecimiento notable es que el proceso "Esquipulas" se llevara a cabo sin intervención de los Estados Unidos. También el diálogo de San José es una expresión del deseo centroamericano de emanciparse de la influencia dominante de esta superpotencia con la que existe, desde hace mucho tiempo, una relación de tipo pasional "amor-odio". Los acontecimientos de los años 80 aumentaron la imagen de "ogro" de los Estados Unidos, sobre todo ante los ojos de las masas empobrecidas.

En 1987 se logró en los Países Bajos un consenso sobre la formación de un Programa Regional del que los cinco países podrían sacar provecho. El concepto primordial que llevó a la formación del Programa Regional fue el siguiente: la forma específica de la pobreza estructural en América Central se manifiesta en la amarga desigualdad económica, vinculada a una división muy desigual del poder político y de la participación. La lucha contra la pobreza sólo puede tener éxito por medio de un proceso de democratización, que se define con un aumento del derecho al voto para los marginados y de su participación total en la sociedad (derechos básicos clásicos), así como con el acceso a las fuentes comunes de bienestar y prosperidad (derechos socioeconómicos). Se reconoció que las elecciones en sí no hacen una democracia y que los nuevos gobiernos democráticamente elegidos eran vulnerables y no tenían en realidad el propósito de implementar reformas radicales. Los derechos político-civiles y las libertades estaban sujetos a limitaciones. Se impusieron limitaciones a la libertad

de movimiento de las organizaciones autónomas. En determinados países todavía se producían frecuentes violaciones de los Derechos Humanos. Los ex-dirigentes militares siguieron siendo una amenaza para la democracia recientemente adquirida. El mantenimiento y fortalecimiento de los procesos de democratización puestos en marcha necesitaba el apoyo político y económico del exterior; apoyo económico, porque una democracia política sólo puede sobrevivir cuando también se garantizan los derechos socioeconómicos. Por lo tanto, el fomento de los procesos socio-emancipatorios y la defensa de los Derechos Humanos conformaron los parámetros para el programa de ayuda. El 1 de enero de 1988 se dio inicio a estas actividades. Este documento describe la manera en que el programa será continuado en los años 1992-1995.

La llegada al poder en 1989 del gobierno de Manley y las propuestas de política de este gobierno llevaron a que Jamaica fuera incorporado en el programa. En 1991 el movimiento de Lavalas, de Père Aristide tomó el poder en Haití luego de las elecciones democráticas, razón por la cual este país también recibió el estatus de país regional. La incorporación de ambos países en el programa concuerda con las consideraciones antes mencionadas. Esto evidentemente es aplicable al caso de Haití, que intenta reivindicarse de una larga historia de represión y marginación, pero también para Jamaica, donde la tradición democrática no ha podido acabar con los grandes contrastes sociales, ni tampoco lograr la participación efectiva de la población.

1.3 ACONTECIMIENTOS POLITICOS RECIENTES

El proceso de "Esquipulas" se paralizó repetidas veces y todavía falta mucho hasta que esté terminado. El hecho de que se pudieran registrar progresos considerables se debe, aparte de los esfuerzos de los iniciadores, a dos factores inesperados: la distensión política entre el Este y Oeste y las consecuencias de las elecciones en Nicaragua en 1990. La desaparición de una dimensión Este-Oeste significó para la problemática de América Central que la región misma tuvo que solucionar en mayor medida sus problemas. Asimismo, aumentó la consciencia de las partes involucradas en el conflicto, de que los objetivos deberían alcanzarse por medio de compromisos y no con la intervención ejercida desde el exterior. Después de las elecciones en 1990-1991 en los cinco países, también en Nicaragua, llegaron al poder gobiernos tecnocrático-liberales que se vieron confrontados con los mismos problemas y propugnaron una política a grandes rasgos idéntica (reajuste macroeconómico con un aspecto humano). Con esto, desapareció el fundamento del antagonismo mutuo.

En El Salvador, después de más de diez años de guerra civil, el gobierno salvadoreño y el FMLN firmaron, el 4 de abril de 1990 en Ginebra, un documento en el que ambas partes, por mediación del Secretario General de las Naciones Unidas, declararon estar dispuestas a empezar a corto plazo un diálogo sobre cómo lograr la tregua, el cese de las violaciones de los Derechos Humanos y la incorporación del FMLN en el sistema político y social de El Salvador. Tuvieron lugar varias rondas difíciles de negociaciones. Estas se caracterizaron por su ambiente de violencia. Sin embargo se hizo evidente que las partes del conflicto podían aceptar la idea de una solución no militar en general, lo que también se hizo claro en los resultados de las elecciones de principios de 1991: confirmación del gobierno actual en su posición de poder, pero al mismo tiempo un progreso fuerte para el movimiento izquierdista (Convergencia Democrática) que en los años anteriores estaba vinculado con la resistencia armada y no participaba en las elecciones.

A finales de 1991 se intensificaron finalmente las negociaciones de paz. El 16 de enero de 1992 pudo firmarse un acuerdo de paz definitivo entre el gobierno y el FMLN, con lo cual terminó la guerra civil que había durado 12 años.

En Guatemala, la comisión de concertación nacional y el movimiento guerrillero (URNG) convinieron, a finales de marzo de 1990, reanudar el diálogo sobre el cese de la lucha. No se

lograron resultados concretos y por lo tanto el diálogo sigue abierto. Las declaraciones del nuevo gobierno de Serrano (1991) indican que se considera la conclusión negociada del conflicto como un objetivo fundamental.

El 25 de febrero de 1990 se celebraron elecciones libres y limpias en Nicaragua, que fueron ganadas por el candidato de la oposición unida, la señora Chamorro. Poco después se llegó a un acuerdo sobre la disolución de la Contra bajo la supervisión de la ONU. A pesar de los problemas que surgieron con respecto a la reintegración de la Contra y otros ex-emigrantes, esto permitió que un año después se llegara a un equilibrio frágil. Un aspecto significativo fue que los sandinistas derrotados, a pesar de manifestaciones de protesta y huelgas, al fin y al cabo dieron su apoyo global a la política de reajuste del gobierno Chamorro, que por lo demás constituyó una continuación del camino anteriormente tomado por el FSLN. Con ello se puede afirmar que, a pesar de la gravedad de los problemas económicos, Nicaragua cumple en gran medida con los términos reconciliadores de "Esquipulas II".

Honduras vio desaparecer más allá de las fronteras la amenaza sandinista -imaginaria o no- y pudo concentrarse, bajo la dirección del nuevo y enérgico gobierno, en una política económica más racional que atrajo la atención de la sociedad internacional pudiendo recibir, además, nuevos flujos de ayuda para la ejecución de una política más social.

Los acontecimientos descritos parecen haber hecho aumentar la confianza de los diferentes sectores sociales en el proceso democrático formal, lo que puede deducirse de la participación en las elecciones de grupos opositores que antes boicoteaban el proceso electoral. Pero ha habido más que sólo elecciones. Además, las organizaciones autónomas (de base) han podido hacer uso de la democracia formal para (re)organizarse y manifestarse. Un gran número de estas organizaciones salió de la clandestinidad. Surgió el inicio de un cuadro intermedio democrático, que también pudo jugar cierto papel. Los frutos de la participación social amplia en el proceso de desarrollo y democratización no siempre pueden medirse a la superficie. En muchos sentidos aún falta mucho por completar el proceso de "Esquipulas". No siempre se hizo suficiente para lograr una mejor situación de los derechos humanos. Sobre todo en El Salvador y Guatemala los gobiernos, a pesar de sus buenas intenciones y medidas esperanzadoras, resultaron ser incapaces de ofrecer a los ciudadanos suficiente protección efectiva. Siguieron produciéndose graves violaciones de los Derechos Humanos, aunque en menor escala que bajo los regímenes militares/autoritarios en el pasado. Con la finalización de la guerra de la Contra en Nicaragua la situación de los Derechos Humanos mejoró considerablemente. Sólo a plazo más largo se verá si el espacio democrático, creado como resultado de una mayor participación popular que en el pasado, ha causado cambios fundamentales en los procesos democráticos. Hay indicios positivos de esto, aunque muchas veces carecen de fuerza, y no han podido impedir que además surgieran nuevos problemas que amenazan la cohesión de la sociedad, tales como un incremento de la actividad del narcotráfico y de la criminalidad que lo acompaña.

En Esquipulas II y los siguientes acuerdos, los países se unieron para intentar solucionar la problemática de los refugiados. Miles de Miskitos regresaron de Honduras a Nicaragua. La repatriación a Guatemala sólo se produjo en pequeñas cantidades. Desde 1988 los Salvadoreños podían volver de Honduras. En mayo de 1989 se celebró en Guatemala una conferencia internacional de refugiados (CIREFCA), en la que las autoridades centroamericanas declararon estar dispuestas a tomar medidas para la asistencia y acogida de los refugiados repatriados. El grave problema, del que los cientos de miles de personas desplazadas en el interior forma parte, apenas se encuentra en una fase inicial a una solución.

Uno de los resultados del proceso de "Esquipulas II" también fue un diálogo regional, bajo los auspicios del PNUD, sobre el restablecimiento de la cooperación económica. Este diálogo tuvo como resultado el Plan Especial para la Cooperación Económica que está centrado en la rehabilitación e integración económica de la región. En un principio sobre todo era un plan simbólico, pero poco a poco también servirá como pauta para la solución de los problemas de

desarrollo en América Central y además como motivación para los donantes de coordinar en mayor medida sus esfuerzos políticos y de ayuda. La iniciativa de EEUU de crear una "Partnership for Democracy and Development" (Asociación para Democracia y Desarrollo) tiene el mismo objetivo.

Durante la cumbre presidencial de San Salvador (julio de 1991) también Panamá, donde fue derrocado el régimen de Noriega a finales de 1989, fue incorporado en pie de igualdad al proceso de integración económica en América Central.

Entretanto también surgieron acontecimientos importantes en la zona del Caribe. El gobierno progresista de Manley, que llegó al poder en 1989, enfrentó la tarea de continuar el proceso de reajuste macroeconómico, proceso que fue ejecutado con éxito relativo por el régimen anterior del Jamaica Labour Party. Evidentemente, esto resultó ser una tarea difícil y controvertida, sobre todo para un gobierno del que por excelencia se esperaba una política social.

Mientras tanto realmente se logró mucho en sentido macroeconómico; los propósitos sociales, sin embargo, no pudieron cumplirse con cabalidad a causa de los presupuestos públicos menguantes y una administración que no siempre funcionaba efectivamente. Los problemas sociales, como antes, se expresan con una migración continua y un alto nivel de criminalidad. La oposición política (JLP), después de un período de desunión interna y descenso, goza de nuevo de una popularidad creciente, pero la confianza en la política como tal por parte de la población pobre parece haber disminuido considerablemente.

Si bien el presidente de Haití, instalado en el poder el 7 de febrero de 1991, se vio confrontado con enormes problemas sociales y económicos, podía sacar alguna esperanza del apoyo masivo de la población y la simpatía del mundo donante. Este apoyo se hizo manifiesto en una reunión del Grupo Consultativo en julio de 1991, ocasión durante la cual se dio amplias promesas financieras a Haití. Esto tuvo lugar en base a un paquete coherente de propósitos socioeconómicos, los que, aunque centrados en la lucha directa contra la pobreza, se destacaron por su carácter práctico (macroeconómico).

Sin embargo, dentro del círculo de los gobernantes tradicionales (militares/hombres de negocio) creció la resistencia contra la política de Aristide. Esto llevó a que el 29 de septiembre de 1991 tuviera lugar un golpe de estado militar bajo la dirección del teniente general Cédras y a la huida de Aristide de Haití. La OEA tomó algunas medidas, entre las cuales un boicoteo económico, como instrumento de presión para restablecer la democracia. La CE todavía no ha tomado una decisión sobre un boicoteo. Las tentativas de mediación de la OEA entre Aristide y el nuevo régimen, que se llevaron a cabo a finales de noviembre en Caracas, no tuvieron resultados concretos. Bajo estas circunstancias, los Países Bajos no podrán convertir en acciones la cooperación a la que pretende con Haití. Por el momento no se ofrecerá ninguna ayuda bilateral y será bastante difícil prestar ayuda a través de ONGs.

1.4. EL DESAFIO SOCIOECONOMICO

A lo largo de los años 80, la posición económica de los países de América Central y el Caribe empeoró sobremanera a consecuencia del descenso de los precios del mercado mundial para productos agrícolas tradicionales y de la recesión mundial en general. El efecto se intensificó en países como Nicaragua y El Salvador por la situación del conflicto armado; en Haití, por la intranquilidad política desde 1986, que tuvo efectos negativos para el sector industrial y el turismo. Los ingresos nacionales bajaron y la mayoría de los países se vio confrontado con el rápido aumento de su deuda externa, que ahora -per cápita- es una de las más altas del mundo. Un factor negativo importante era al mismo tiempo la creciente fuga de capital (que ya desde siempre había impuesto limitaciones a las posibilidades económicas de la región). Los pobres sufrieron de manera más intensa las consecuencias de este proceso. En casi todas partes, el porcentaje de habitantes que vivía en condiciones de miseria aumentó. Era evidente que se necesitarían reajustes radicales en la política. Gradualmente los diferentes países se comprometieron, mal que bien, con los programas de reajuste y estabilización

macroeconómicos conforme a los preceptos del FMI. Estos esfuerzos ahora sí han llevado a algunos mejoramientos evidentes. En general, pudo evitarse una mayor recesión macroeconómica, mientras que en algunos sectores se constató un nuevo incremento. Se puso coto a los déficits presupuestarios, las altas cifras de inflación y un crecimiento rápido de la carga de la deuda externa. Desde 1991 un país como Nicaragua tuvo muchos resultados espectaculares a este respecto; Jamaica fue elogiado por el FMI por su política de reajuste. La otra cara de estos programas (abolición de las subvenciones y controles de precio en los bienes y servicios básicos, privatización y reducción de los servicios públicos) llevó, como era de esperarse, en primera instancia a grandes subidas de los precios, desempleo creciente y descenso de los beneficios sociales. Muchos sectores de la población pobre cayeron en una situación sin perspectiva.

Aquí se manifiesta el dilema de la política de reajuste estructural en América Central y el Caribe. Aunque el proceso es inevitable, por diferentes motivos sólo podrá llevar a una regeneración parcial del sistema económico y social.

El primer problema es que los inversionistas no tienen suficiente confianza en la situación política, que todavía es muy frágil. Por el momento, el capital fugado no regresará; a corto plazo incluso se teme por un efecto inverso. Las economías de los diferentes países no atraen fácilmente capital comercial. Esto se debe a la naturaleza misma de las actividades de producción, que se caracterizan por una pequeña escala, ineffectividad y (todavía) la monocultura. El proceso de integración regional es por lo tanto de crucial importancia, pero esto sólo tendrá resultados visibles a mediano plazo. La política económica de puerta abierta ambicionada en este momento y los esfuerzos por romper el aislamiento económico (a través de acuerdos comerciales) no sólo proporcionan una oportunidad al crecimiento a largo plazo, sino también representan un riesgo para un futuro inmediato. Esto se aplica en menor medida a Costa Rica y Jamaica, países que tienen un mejor clima de inversión y que disponen de suficientes productos para ofrecer al mercado mundial, como por ejemplo el turismo en Jamaica.

El segundo problema es la división señalada en la sociedad. Gran parte de la población no participa, en lo absoluto, en los sectores modernos de la economía y por el momento en el mejor de los casos se aprovechará en sentido indirecto de una política de liberalización encaminada al crecimiento (empleos). En el peor de los casos -cuyos indicios ya se manifiestan en algunos sectores- las nuevas oportunidades para el sector empresarial moderno (plantaciones, agro-industria) se producirán a expensas de los pequeños productores, que serán expulsados del mercado y a veces literalmente expulsados de su tierra o su casa. Aunque en la mayoría de los países sí existe una democracia formal, ésta muchas veces no se hace extensiva al derecho de participar efectivamente en una economía de mercado. La causa puede ser que estos productores no poseen títulos de tierra, ni documentos de identidad, y no tienen acceso a créditos, ni a cualquier tipo de formación sobre métodos modernos de agricultura y elaboración. Otra causa puede ser la violencia grave y el abuso del poder político. Los cambios macroeconómicos, por lo tanto, no tienen sentido para mucha gente si no se cumple con las condiciones fundamentales -es decir con los derechos democráticos.

El cumplimiento de estas condiciones es indudablemente un proceso largo y difícil para el que se deberá hacer grandes inversiones (también públicas), en términos de reforma institucional, capacitación, formación e infraestructura social. El problema es que, precisamente ahora que parece haberse iniciado una voluntad política para ello, faltan los recursos, por la filosofía cada vez más difundida de reducir el control económico del Estado (con la lamentable excepción de los presupuestos militares en algunos países). Es un asunto digno de admiración el hecho de que se dé un aspecto humano al reajuste, destinando fondos para la inversión social (creación de trabajo remunerador a corto plazo para los grupos con menores ingresos, tratando de alcanzar la mayor cantidad posible de personas), pero esto no puede solucionar la problemática estructural, cuyas raíces son más profundas.

De esta manera, los países involucrados siguen viéndose confrontados con un gran desafío socioeconómico que no puede ser abordado únicamente con una política económica liberal y

racional. Para un país donante como los Países Bajos esto lleva necesariamente a la conclusión de que toda la atención debe estar centrada en la participación y la emancipación socioeconómica de la gente pobre. A este respecto, el apoyo político a los procesos macroeconómicos puede ser de utilidad -siempre que se indiquen sus efectos negativos-, pero dada la atención que sobre todo las instituciones Bretton Woods y EEUU prestan a esta política, el papel financiero de los Países Bajos es secundario. Es de primordial importancia el fomento de procesos en la misma base de la población, la modernización de la economía de los pobres y el apoyo de autoridades que sí quieren realizarlo, pero que no pueden hacerlo sin ayuda.

2. POLITICA/DERECHOS HUMANOS SITUACION Y POLITICA SOCIOECONOMICA

2.1. DESARROLLOS POLITICOS

2.1.1. Costa Rica

Costa Rica es el país que goza de la mejor reputación en América Central en el marco de los Derechos Humanos y de la política socioeconómica. Tiene una larga tradición democrática y desde 1948 no dispone de un ejército regular. Como oasis de tranquilidad relativa, Costa Rica también pudo ser el país que fomentara de manera importante el proceso de la paz en la región, al que está vinculado el nombre del ex-presidente Arias, por ello recibió el premio Nobel de la Paz. La política interior del gobierno de Arias (1986-1990) se caracterizó por una política macroeconómica de reajuste estructural y de saneamiento de la economía, acompañados de medidas sociales para compensar las consecuencias de la política de reajuste.

En febrero de 1990 el Partido de Liberación Nacional (PLN) perdió las elecciones contra el Partido de Unidad Social Cristiana (PUSC). Aunque Costa Rica conoce un multipartidismo, estos dos partidos juntos tienen más del 90% del electorado y en la práctica uno de los dos gobierna el país. En el espectro político el PLN puede ser calificado como centro-izquierdista, mientras que el PUSC adopta una posición de centro-derecha. En junio de 1990 el nuevo gobierno PUSC tomó posesión de su cargo bajo la dirección del presidente Rafael Angel Calderón. En comparación con el gobierno anterior, las diferencias políticas en la práctica no son muy grandes. A grandes rasgos se continúa con la política interior en la que el proceso de reajuste económico y las medidas compensadoras para los sectores socialmente más débiles juegan un papel principal.

Es cierto que con respecto a la política exterior, el presidente Calderón no adoptó el papel dirigente que cumplió su predecesor Arias, pero Costa Rica sigue desempeñando un papel importante en los esfuerzos de integración de la región. En este sentido Costa Rica a veces tiene una actitud ambivalente. Este país apoya el proceso de integración regional, pero al mismo tiempo parece estar alerta para evitar una integración demasiado rápida y drástica. Esto se debe al temor de que el nivel relativamente alto de Costa Rica -en sentido socioeconómico, democrático y con respecto a los Derechos Humanos- se reduzca al nivel de los otros países en la región. El hecho de que Costa Rica, por ejemplo, aún no haya ratificado la creación del Parlamento Centroamericano refleja esta actitud. Además esta postura es la causa de su fuerte orientación hacia el exterior. A nivel bilateral Costa Rica intenta fortalecer las relaciones con países como EEUU (plan de Bush), México, Japón y Taiwán.

Aunque la democracia costarricense cumple una función de ejemplo a nivel regional, en la práctica no es perfecta. También Costa Rica se caracteriza por concentraciones de poder económico y rasgos oligárquicos y por una participación limitada de la población en la democracia material. La existencia de dos grandes partidos políticos no sólo limita mucho el espacio en el campo político, sino que también ha creado una estructura social en la que la defensa de intereses y la concesión de privilegios muchas veces se adquiere a través de los partidos en vez de a través de las instituciones y organizaciones sociales, más objetivas, creadas para ese fin. La influencia y participación por lo tanto muchas veces se efectúan a través de líneas verticales, lo que dificulta la organización amplia y horizontal a la base. Además Costa Rica tiene una prensa unilateral y la libertad de sindicatos es minada por el solidarismo (la defensa cooperativa de intereses por parte de patrones y trabajadores en la que los primeros dirigen este proceso).

En los últimos años la estabilidad política en Costa Rica ha sido puesta a prueba varias veces por el proceso de ocupación de parcelas por campesinos sin tierra que han sido reprimidos con dureza. También la presencia de gran cantidad de refugiados y migrantes, sobre todo de

Nicaragua y El Salvador, a veces ha causado tensiones. Por su situación precaria muchas veces no logran integrarse suficientemente a la sociedad costarricense, mientras que para muchos la perspectiva de regreso a su país natal no es real. Los grupos de nicaragüenses, que a causa de las circunstancias económicas miserables en su país tienen pocas perspectivas de una nueva existencia, en Costa Rica se encuentran en una situación similar de pobreza. Por último también el narcotráfico, que ha aumentado sobremanera en los últimos años, tiene una influencia destructiva en la estabilidad social, fenómeno que también se manifiesta en otros países centroamericanos.

2.1.2. *El Salvador*

Desde fines de los años 70 hubo un conflicto armado en El Salvador entre el ejército y la resistencia armada, unida en el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN). El enfrentamiento causó la muerte de más de 75.000 personas. Las causas de este conflicto se deben sobre todo a la historia de dictadura, con una pequeña élite que se niega a realizar reformas, así como a la amarga pobreza y a la repartición injusta de la tierra en este pequeño estado con gran densidad poblacional.

La reforma agraria a principios de los años 80, no acarrió cambios fundamentales, porque su implementación no estuvo respaldada por condiciones secundarias que dieran forma concreta a la legislación en sí progresista.

Aunque el demócrata-cristiano José Napoleón Duarte, que fue elegido como presidente en 1984, recibió mucho apoyo de los sindicatos más importantes y las cooperativas que estaban implicadas en la reforma agraria, no logró romper la polarización social. En cuanto al conflicto armado solamente se lograron resultados incidentales con respecto a la humanización de la guerra.

El FMLN exigió la división del poder, mientras que Duarte sólo podía ofrecerle la incorporación en el actual sistema constitucional. Temporalmente la situación de los Derechos Humanos mejoró un poco, pero por obstáculos económicos -también a consecuencia de la recesión mundial- el gobierno quedó paralizado. Por eso debió recurrirse al apoyo económico y militar de EEUU. El ejército y la parte derechista en la política, que cada vez adquirió más influencia, propugnaron una solución militar del conflicto, solución que fue apoyada por EEUU. Los demócrata-cristianos estaban fraccionados y por lo tanto perdieron su influencia en el desarrollo de los acontecimientos.

La desilusionada población durante las elecciones del 19 de marzo de 1989 eligió al candidato del partido derechista Arena: Cristiani. Fue notable que el ala política de la resistencia (F.D.R.), junto con el Partido Socialdemócrata, se presentaron a las elecciones (bajo el nombre de *Convergencia Democrática*) como la muestra de confianza en una solución política. La *Convergencia*, sin embargo, obtuvo menos del 5% de los votos, entre otros, porque las elecciones fueron boicoteadas por el FMLN. Esto no fue el caso de las elecciones en 1991 de 84 escaños parlamentarios y 262 puestos para alcaldes. La *Convergencia* vio duplicar el número de sus partidarios, pero no consiguió convertirse en un factor político importante. Para ambas elecciones hubo poca participación, pero según los observadores internacionales no hubo mayor fraude. En 1990 (Duarte) y en 1991 (Ungo, líder de *Convergencia*) murieron dos políticos prominentes y reconciliadores en El Salvador.

Tras el fracaso de las deliberaciones entre el gobierno de ARENA y el FMLN, a finales de noviembre de 1989, la resistencia empezó a ejecutar una ofensiva militar en gran escala que causó más de 2.000 muertos. Durante algunos meses se decretó el estado de sitio. La represión que vino después, estaba dirigida entre otros contra la Iglesia y algunas organizaciones sociales. En la segunda mitad de 1990 la situación se había "normalizado" otra vez; hubo nuevos ataques del FMLN a finales de 1990, pero éstos no llevaron a la reintroducción del estado de sitio. Durante la cumbre centroamericana de San Isidro Coronado, en diciembre de 1989, los cinco presidentes hicieron un llamamiento al FMLN en pro del cese de la lucha armada y de incorporarse al sistema político y social de El Salvador. El 4 de abril de 1990 el gobierno salvadoreño y el FMLN lograron ponerse de acuerdo en negociar, con mediación del

Secretario-General de las Naciones Unidas, sobre el cese de la lucha armada. Los objetivos de la serie de rondas de negociación que tuvieron lugar desde entonces fueron: poner fin a las violaciones de los derechos humanos y crear condiciones por medio de las cuales el FMLN pudiera incorporarse al sistema político y social. Aunque a partir de entonces se logró un rápido progreso -se firmó un acuerdo parcial sobre temas como derechos humanos y la definición del papel de las Naciones Unidas-, siguieron divididos los puntos de vista con respecto a la reforma de las fuerzas armadas, la implementación de la reforma agraria y la integración de los guerrilleros en la sociedad. En cambio, sí hubo un progreso en las deliberaciones sobre la reorganización del aparato judicial y el sistema electoral; la modificación acordada de la constitución fue aprobada en la primera versión.

Entretanto, la participación de las Naciones Unidas hizo posible la creación de ONUSAL (Misión de Observación) por el Consejo de Seguridad. Esta misión, cuya tarea era supervisar la situación de los Derechos Humanos y (en una fase posterior) controlar el cumplimiento del acuerdo, inició sus actividades en julio de 1991.

A finales de 1991 las negociaciones se intensificaron. Evidentemente, ambas partes del conflicto eran conscientes de que el mundo había cambiado: el fin de la guerra fría, la desaparición de Nicaragua (y en gran parte también de Cuba) como apoyo moral para la resistencia, y el hecho de que la opinión internacional -ahora también en los Estados Unidos- ya no aceptara la espiral de violencia, eran factores que obligaban a tomar el camino de una solución negociada. Era de lamentar que las negociaciones de la paz en sí positivas, diesen lugar a que ambas partes en el conflicto cometieran nuevos y graves actos de violencia y violaciones de los Derechos Humanos, a fin de fortalecer su posición estratégica. El 16 de enero de 1992, finalmente pudo firmarse en Nueva York el acuerdo de paz definitivo entre el gobierno y el FMLN, acuerdo que tuvo como elementos más importantes la desmovilización de la guerrilla y la reducción a la mitad del ejército, la supresión o transformación de determinados servicios de seguridad, la integración de la guerrilla en la sociedad civil, un plan de reconstrucción económica a corto plazo y un plan socioeconómico a largo plazo, encaminados hacia una sociedad más justa.

El acuerdo deberá implementarse en fases. No será fácil efectuarlo, pero el resultado mismo de haberlo concluido ya es motivo suficiente para tener esperanza; esperanza que tendría también efectos positivos en otros países en la región.

2.1.3. *Guatemala*

Antes de que el gobierno de Cerezo ascendiera al poder en 1986, Guatemala fue gobernado durante 32 años por una serie de gobiernos militares/autoritarios. Durante todo ese tiempo los partidos políticos progresistas, los sindicatos y la población indígena estuvieron violentamente oprimidos por estos regímenes. A finales de los años cincuenta surgió la primera resistencia armada, dirigida tanto contra la dictadura como contra las desigualdades socioeconómicas. La respuesta del gobierno ante esta resistencia fue un programa de "contra-insurgencia" que en muchas ocasiones proporcionó al ejército una justificación para reforzar su poder en el país.

El demócrata-cristiano Vinicio Cerezo intentó poner en práctica algunas reformas: más protección jurídica para los ciudadanos, confirmación de algunos convenios de los Derechos Humanos y mejoramientos de los procesos jurídicos (cese de las detenciones en secreto). Sin embargo, la incapacidad administrativa y la resistencia de las fuerzas conservadoras impidieron la implantación de tales medidas. La estructura de control militar/civil en el campo en gran parte siguió existiendo. El control de la mayor parte de las fuerzas políticas siguió ejerciéndose por elementos militares, latifundistas y empresarios. Ciertamente que amplios sectores de la sociedad tuvieron más oportunidades para manifestarse, pero por el momento no podían fortalecerse a causa de una desunión interna, una organización débil y porque sus altos mandos que estaban debilitados por la represión. El movimiento sindical no era fuerte; en 1986 sólo un 10% de los obreros estaba organizado y el movimiento campesino, que estaba

débilmente organizado, tenía que recuperarse de los golpes del periodo 1980-1985, cuando asesinaron a muchos directivos, sobre todo de la organización campesina, CUC.

Las primeras medidas políticas del gobierno de Cerezo tuvieron una acogida positiva en la comunidad internacional. La contribución de Cerezo al proceso de paz regional fue reconocida en todas partes. La violencia y las violaciones de los Derechos Humanos disminuyeron un poco y se produjo un comienzo, cauteloso, de participación por parte la sociedad. Ya no tardarían en tener lugar negociaciones con la resistencia, que se había unido en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Poco a poco la resistencia de la clase conservadora contra sus propuestas de reforma se hizo más fuerte. En 1988 se efectuó un primer intento de golpe de estado como reacción ante algunas medidas de reforma socioeconómicas. A principios de 1989 hubo otro intento de golpe de estado, por lo cual se limitó aún más el ya escaso espacio para reformas. Desde entonces la situación de los Derechos Humanos también empeoró. En marzo de 1990, por primera vez desde hace bastante tiempo, la comisión de concertación nacional y la resistencia se reunieron de nuevo en Oslo. Se logró un acuerdo sobre el reinicio del diálogo, encaminado a lograr la paz después de más de 30 años de guerra civil. La comisión de concertación nacional jugó un papel esencial en la organización de las rondas de deliberación que se mantuvieron después (Diálogo Nacional), en las que estuvieron implicados los partidos políticos y diferentes estamentos sociales. También estas deliberaciones fueron concluidas con resultados positivos.

Fue evidente que cada vez más estratos de afuera, pero también dentro de los círculos de dirigentes políticos, eran conscientes de hasta qué medida la pobreza estructural y la desigualdad son la causa principal del conflicto y de la violencia. Esto llevó a la paradoja aparente de que una situación empeorada de los derechos humanos al mismo tiempo pareciera ir acompañada de un proceso de conscientización creciente, deliberaciones de paz y un Diálogo Nacional activo. Por lo tanto, es una situación que causa sentimientos contradictorios.

Durante 1990 Guatemala estuvo dominado por la fiebre electoral. Los programas de los partidos participantes no eran muy distintos; faltaron partidos con un rasgo evidentemente izquierdista. No tanto los programas de cada partido, sino más bien diferentes candidatos fueron tema de discusión. La candidatura de Ríos Montt, que finalmente no pudo participar en las elecciones, reavivó el ánimo durante mucho tiempo.

Los partidos políticos más importantes de izquierda a derecha en el espectro político son el Partido Socialista Democrático, los Demócrata-Cristianos, la Unión del Centro Nacional, el Partido de Avanzada Nacional, el Movimiento de Acción Solidaria y el Movimiento de Liberación Nacional. A principios de 1991, Jorge Serrano Elisas del MAS ganó la segunda ronda electoral. Por primera vez en este siglo en Guatemala, un presidente civil elegido fue sucedido por otro presidente civil elegido. El partido gobernante, siendo uno de los partidos pequeños del parlamento, tuvo que hacer compromisos.

El presidente Serrano subrayó con mucho énfasis la necesidad de llegar a la pacificación y a la concertación nacional. A principios de 1991 dio a conocer el llamado pacto social, cuyo fin era tanto conseguir que todos los actores sociales apoyaran sus programas de reajuste económico como fomentar la tranquilidad social.

El nuevo gobierno lanzó a continuación una "iniciativa para la paz total" que no sólo debía significar un alto al fuego, sino que también y, sobre todo, debía ser la base para la concertación nacional y el logro de una sociedad armoniosa para todas las agrupaciones guatemaltecas. A este fin, la primera exigencia que se menciona en el documento respectivo es el del fin del conflicto armado. Sólo entonces, logrando la paz social y liberando los recursos de mayor utilidad, puede lucharse contra la extrema pobreza. Este aspecto es considerado como prioritario. Se reconoce que es sumamente necesario mejorar el sistema jurídico para poder fomentar la seguridad del individuo y el respeto de los derechos del hombre.

Otros aspectos mencionados con énfasis en la iniciativa son: el fortalecimiento de las instituciones democráticas y una política activa dirigida a la participación de toda la población en la toma de decisiones, la descentralización del gobierno y la revaloración de la cultura Maya. El sector particular, los partidos políticos, el ejército, los sindicatos, la Iglesia

Católica, las iglesias ecuménicas protestantes, el defensor nacional de los derechos humanos y la resistencia manifestaron su apoyo a la iniciativa.

Ahora el camino estaba abierto para llevar a cabo negociaciones efectivas entre el gobierno, el ejército y la resistencia, las que fueron iniciadas en 1991. La resistencia expresó en un comunicado de prensa el deseo de poner fin al conflicto armado por medio de negociaciones y recalca al respecto que éstas deberían hacer posible la total desmilitarización y un desarrollo social más justo.

2.1.4. Honduras

En 1980, después de dieciséis años de dictadura militar, se celebraron elecciones libres en Honduras. De los dos grandes partidos políticos tradicionales, el Partido Liberal y el Partido Nacional, cuyos programas no difieren mucho, el primero ganó las elecciones. El Dr. Suazo Córdova fue nombrado presidente en 1981. Después de las elecciones generales en 1986, fue sucedido por su copartidario Azcona.

El campo de las fuerzas políticas en Honduras siguió mostrando características autoritarias: no se podía hablar de una fuerte oposición política. Sobre todo el movimiento sindical siguió insistiendo en reformas. El ejército siguió jugando un papel dominante. Como consecuencia de los conflictos crecientes en la región (¡Nicaragua!) se incrementaron las fuerzas armadas, haciendo residir permanentemente a cinco mil soldados estadounidenses en Honduras.

A finales de 1989 se celebraron elecciones en Honduras que fueron ganadas por la oposición (el Partido Nacional). El poder se traspasó a Rafael Leonardo Callejas (enero de 1990). Su gobierno sobre todo está conformado de tecnócratas y da alta prioridad a la reducción del papel del estado, a la privatización y al fomento de la economía moderna de mercado.

En Honduras hasta ahora no hubo una guerra civil como en los países vecinos. Pero el país sí sufrió las consecuencias de los conflictos en la región. En los años 80 muchos salvadoreños y nicaragüenses huyeron a Honduras. La presencia de la Contra y la militarización que acompañó todo ello, tenían un efecto desestabilizador en la sociedad nacional. En 1989 y a principios de 1990 un número considerable de refugiados retornó a El Salvador. Después de las elecciones en Nicaragua se ha logrado un acuerdo sobre la desmovilización de la Contra. Además, la presencia norteamericana en Honduras se ha reducido (pero todavía no ha terminado). Estos acontecimientos permitieron que las tensiones disminuyeran un poco, pero la presencia de EEUU sigue siendo un punto sensible en la discusión nacional. El gobierno hizo un llamado a los refugiados hondureños en el extranjero para que regresasen a su país.

En 1993 se celebrarán nuevas elecciones. El Partido Liberal y Nacional ya discuten sobre los posibles candidatos. Los dos partidos más pequeños de los demócrata-cristianos y los socialdemócratas por el momento están preocupados por conflictos internos. Entretanto ha sido fundado un nuevo partido que une varias agrupaciones izquierdistas. Se hicieron propuestas a favor de cambios en el proceso electoral. Se propone, entre otros puntos, celebrar votaciones separadas para elegir las autoridades locales de modo que la participación de la población se amplíe y el elector no esté limitado -como ahora- a emitir un solo voto para un solo partido.

La intranquilidad social no es un fenómeno raro en este país, que tradicionalmente ha sido el más pobre de la región. Los sindicatos y las cooperativas reivindican sus derechos; hay frecuentes ocupaciones de terrenos (así como reacciones violentas contra éstas).

En 1990 tuvieron lugar grandes manifestaciones de huelga en el sector bananero por un aumento en los sueldos. Estas huelgas fueron opacadas con la ayuda de tropas militares y por una declaración presidencial que proclamaba la ilegalidad de las huelgas.

Hasta ahora, las extremas consecuencias sociales de la política de reajuste estructural no han causado agitación política entre las masas, pero la situación, sin embargo, es precaria.

2.1.5. Nicaragua

La represión y explotación durante el régimen de Somoza provocaron el surgimiento de la resistencia armada, que en 1979 logró derribar este régimen con el apoyo de amplios sectores de la población. El gobierno revolucionario, que llegó al poder después de la revolución y que tenía una composición heterogénea, prometió una democracia pluriforme, una economía mixta y una política exterior no alineada. Pero esta coalición pluralista sólo se mantuvo firme por poco tiempo. Después, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) fue monopolizando cada vez más la política económica y política. Se introdujo rápidamente una política dirigida hacia la movilización de la población, la reforma agraria, la distribución de los beneficios sociales (asistencia sanitaria, educación) y el mejoramiento del bienestar de los pobres a través de intervenciones económicas por parte del gobierno. Esta política, llevada a cabo con bastante paternalismo y no pocas veces con fuerza totalitaria, causó la resistencia que llevó a la fundación del movimiento de la Contra, que fue apoyado por EEUU desde territorio hondureño. Desde 1982 se desarrolló un conflicto armado con el alcance de una guerra destructiva. Una parte de las minorías étnicas (los Miskitos de la costa atlántica) se opuso al programa sandinista, dirigido a su integración cultural y económica, y de esta manera se vio envuelta en el conflicto. Muchos huyeron del país. En el interior, la violencia provocó un gran problema de desplazados.

En 1981 cesó la corriente de ayuda desde EEUU. En 1984 se celebraron por primera vez elecciones parlamentarias y presidenciales, que fueron ganadas por el FSLN. Grandes sectores de la oposición boicotearon estas elecciones, bajo presión de los Estados Unidos. En 1985 los EEUU decidieron implantar un embargo comercial. El gobierno nicaragüense proclamó el estado de emergencia, que, con interrupciones, rigió hasta 1988.

Durante la conferencia cumbre en El Salvador, en agosto de 1988, Nicaragua prometió celebrar elecciones libres en febrero de 1990 y poner en libertad a los presos políticos. También se promulgaron acuerdos sobre la repatriación y reinserción de la Contra. Desde 1988 se puso en libertad a muchos ex-Somozistas y ex-Contras. Los refugiados, sobre todo los indígenas Miskito de la Zona Atlántica, podían regresar a sus comunidades, después de haberse rendido. Sin embargo, ni en 1988, ni en 1989 pudo lograrse una tregua duradera con la Contra. El gobierno sí renovó mensualmente y unilateralmente, la tregua que se logró en el acuerdo de Sapoá (1988).

En 1988 el gobierno inició una política de "Concertación Nacional". Esta concertación tuvo como objetivo un diálogo entre empresarios, empleados y las autoridades. Sin embargo, no llegaron a resultados concretos, porque las autoridades siguieron concediendo un papel primario al sector público en el proceso de producción. Entretanto, la economía sufrió un colapso, a pesar de las medidas de reajuste estructural que se tomaron en 1988 y 1989.

Gran parte del año de 1989 estuvo dominada por las elecciones del 25 de febrero de 1990 para Presidente, consejo municipal, parlamento y dos juntas de autonomía regionales. En vísperas de la cumbre centroamericana en Tela (Honduras), el gobierno logró ponerse de acuerdo con la Unión Nacional Opositora (UNO), en la que están unidos todos los partidos de la oposición, sobre reformas a la ley electoral y a la ley de los medios de información. El proceso electoral fue seguido detenidamente por una comisión de observación de la ONU y todos los observadores lo consideraron libre y justo. La UNO obtuvo más del 54% de los votos y el FSLN más del 40%. La señora Violeta Chamorro tomó la presidencia. En abril de 1990 se estableció un gobierno UNO de tecnócratas. Al principio este gobierno tuvo que prestar mucha atención a las modalidades de la transmisión del poder: el estatus del ejército sandinista y la desmovilización de la Contra. Se proclamaron decretos respecto a la (re)privatización de terrenos, empresas y propiedades públicas. Esto llevó a tensiones que se intensificaron por el despido masivo de trabajadores y una alza en los precios en el marco de una política de reajuste estructural muy radical. En mayo y julio de 1990 estallaron huelgas, que dejaron muertos. Las huelgas por un lado y la oposición de los "radicales" dentro de los

propios sectores de la UNO por otro, conscientizaron al gobierno de que tenía que reconocer como partes en la negociación al movimiento sindical sandinista y a las fuerzas moderadas dentro del FSLN. En octubre de 1990, de las negociaciones entre el gobierno y los actores sociales (Concertación) resultó que un acuerdo sobre medidas económicas, acuerdo que no fue aprobado por otro factor importante de la industria y el comercio, es decir los patronos. En este acuerdo se estipuló que en la privatización de las empresas públicas, prevalecerían los derechos de los trabajadores y que el gobierno en la ejecución del programa de reajuste prestaría toda la atención a las consecuencias para los grupos menos privilegiados. Desde entonces, la posición del gobierno UNO siguió siendo precaria en muchos sentidos políticos, pero no era amenazada realmente: visto el caos económico no se veían otras alternativas para la política seguida hasta el momento. Por eso los sandinistas moderados siguieron apoyándola con un punto de vista crítico.

En el periodo sandinista se fundaron organizaciones de masa para diferentes sectores de la población, tales como la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) y el movimiento nacional de mujeres AMNLAE. Estos movimientos ganaron muchos simpatizantes entre la población. Además de estas organizaciones de gran concertación, también hay organizaciones de base a nivel local, en las ciudades y en el campo. En la práctica la ideología de estos movimientos, entre ellos algunas organizaciones vinculadas a la iglesia popular, frecuentemente parece coincidir con la política del gobierno, que también contemplan en su programa objetivos de participación en el desarrollo. La UNAG se transformó poco a poco de una organización que unía a los campesinos para que aprobaran la política de gobierno, a una organización que defiende los intereses de los campesinos, protestando en algunos casos contra las medidas del gobierno; un punto interesante es que la UNAG ahora también defiende en las regiones rurales los intereses de la Contra desmovilizada.

Las organizaciones de base continuarán sus actividades bajo el gobierno actual. Muchos políticos sandinistas fundaron organizaciones no gubernamentales después de la transición del poder, como contrapeso a la nueva política de gobierno dirigida a la privatización, liberalización y reajuste de la economía.

2.1.6. *Jamaica*

En 1962, Jamaica obtuvo la independencia del Reino Unido, después de la que se hizo miembro de la Mancomunidad Británica. El país tiene como forma estatal una democracia parlamentaria. Desde 1945 se alternan como partido gobernante dos partidos políticos, procedentes de dos sindicatos, a los que todavía están ligados. La animosidad entre ambos partidos, que a veces es violenta y ya existe desde hace muchos años, recientemente ha dado paso a una cierta medida de consenso y de cooperación respecto a los problemas nacionales más importantes, como el desarrollo económico y la lucha contra el desempleo. Esto no excluye que el antagonismo y la politización todavía sean perceptibles en todo el país.

El partido socialdemócrata "People's National Party" (PNP), que había gobernado por última vez desde 1972 hasta 1980 bajo la dirección de Michael Manley, ganó las elecciones parlamentarias de 1989 con el 56% de los votos. El Jamaica Labour Party (JLP) que es más conservador y que había gobernado a partir de 1980 bajo la dirección de Edward Seaga, forma la oposición desde 1989.

El PNP, que en los años 70 se caracterizaba por una política socialista bastante radical, sigue a partir de 1989 una política socialdemócrata moderada con muchas características liberales, en la que ocupa un lugar central el programa de reajuste estructural implementado por el JLP en los años 80. En el plan quinquenal de 1990-1995 las otras prioridades son el mejoramiento de la prestación de servicios en los sectores sociales y la conservación del medio ambiente. En noviembre de 1990 hubo un cambio de ministro para fortalecer la ejecución de esta política. Esto también implicó que dentro del gabinete se asignara mayores responsabilidades a los tecnócratas y que el "Office of the Prime Minister" tuviera un papel mayor en la toma de decisiones sobre los asuntos financieros y económicos a un nivel central.

Aunque la política de reajuste va acompañada de ahorros en los gastos sociales y circunstancias cada vez más deplorables sobre todo para los grupos y sectores social y económicamente más débiles, esto (todavía) no ha llevado a la agitación social y a la inestabilidad política. A nivel de política central, el gobierno de Manley está firme en su puesto ya que cuenta con una amplia mayoría en el parlamento. Vistas las manifestaciones de violencia en el pasado, es notable que en los últimos años no hubiera desórdenes sociales. La actitud moderada y el papel pacificador de los sindicatos que mantienen vínculos estrechos tanto con el PNP como con el JLP, juegan un papel importante. Aparte de las huelgas simbólicas en el sector portuario y del transporte, así como en la industria de bauxita, no ha habido huelgas masivas. Los medios de información y el público sí criticaron fuertemente al gobierno por los considerables aumentos de sueldo que se instituyeron en 1990 para los dignatarios públicos, y por dos escándalos de corrupción en los que estaban involucrados algunos políticos (sobre todo del PNP). Aunque en el primer caso los políticos involucrados fueron absueltos de culpa y, en el segundo caso el gobierno nombró una comisión específica para llevar a cabo una investigación minuciosa, estos escándalos deterioraron la imagen del PNP como partido para el pueblo y aumentaron la apatía política de los electores. Cada vez se hace más evidente que el distanciamiento entre los políticos y la población es mayor y que tampoco aquí el hecho de que la gente acuda a las urnas garantiza una democracia completa.

Las circunstancias socioeconómicas cada vez más depreciadas son, entre otros, la causa del aumento de la criminalidad y la violencia en la sociedad jamaicana. El uso de drogas a gran escala, el narcotráfico intensivo y el regreso de EEUU de criminales expulsados están estrechamente vinculados. Para todo el Caribe se considerará maneras para evitar el lavado de dinero del narcotráfico.

La política exterior de Jamaica se caracteriza por una actitud pro-occidental y un papel promotor en el Caribe (angloparlante). Las relaciones con EEUU, que expresaron su estimación de la política económica de Jamaica, son excelentes. Jamaica, que no ha visto realizar muchas de sus esperanzas con respecto a la "Caribbean Basin Initiative", ha reaccionado de manera positiva ante la publicación del Plan del Presidente Bush "Enterprise for The America's", con el que espera obtener ventajas en el terreno de las inversiones, el comercio y el alivio de la deuda. Por otra parte el restablecimiento en 1990 de las relaciones diplomáticas entre Jamaica y Cuba indica que el país sigue una política exterior independiente. También se intensificaron los vínculos con otros países de la región que no son de habla inglesa, entre otros, México y Venezuela (ambos en relación con suministros de petróleo) y Haití.

En 1973 Jamaica fue uno de los co-fundadores de la Comunidad del Caribe (CARICOM) que tiene como objetivo llegar a establecer un mercado común y lograr una cooperación no económica y una coordinación de la política exterior. A consecuencia de las devaluaciones y las medidas protectoras de los estados miembros, el comercio intrarregional disminuyó mucho después de 1983. La invasión en Grenada de los Estados Unidos en el mismo año aumentó las contradicciones políticas.

Los últimos años se ha incrementado la voluntad de cooperar. El primer ministro Manley aprovechó la presidencia de Jamaica de la CARICOM en 1990/1991 para estimular en mayor medida este proceso. Entre otros factores, a causa de la formación de bloques económicos en otras partes del mundo, Manley ha insistido en la realización de un mercado común. A lo largo de 1991 se introducirán poco a poco medidas referentes a las tarifas de comercio externo, reglas en torno a los certificados de origen y una bolsa regional de acciones. Jamaica y los otros países de la CARICOM temen particularmente "Europa 1992" por la posible pérdida de privilegios en la exportación de bananos y azúcar.

2.1.7. *Haití*

Haití es el país más pobre del hemisferio occidental. Goza de la peor reputación en el terreno de los Derechos Humanos en todo el Caribe. Desde la independencia en 1804, un grupo selecto tiene el poder político y económico. La población misma nunca ha podido participar en la estructura del poder y por lo tanto carece de toda experiencia democrática. En general los órganos sociales y públicos son muy débiles institucionalmente.

Con la huida de "Baby Doc" Duvalier en febrero de 1986 se inició un período políticamente intranquilo. Hasta 1991 se alternaron cinco regímenes ante un trasfondo de poderosa influencia del ejército y los (ex)duvalieristas. Estos años tormentosos, sin embargo, también han dado cabida a los primeros impulsos del surgimiento de una oposición y movimiento popular más activos.

Durante las elecciones en 1990, que fueron celebradas bajo el control de la ONU, el sacerdote católico-romano radical, Jean-Bertrand Aristide, del Frente Nacional para Cambio y Democracia obtuvo una amplia mayoría: el 60% de las personas con derecho de sufragio emitió su voto, y el 67% de éstos votó por Aristide.

Aristide, con sus 37 años de edad, representaba una coalición desunida de pequeños productores, sindicalistas y religiosos radicales, llamada Lavalas (en criollo: "avalancha de agua"). Como partidario de la teología de liberación, Aristide criticó al orden establecido en Haití, es decir el ejército, la iglesia y la influencia de EEUU. Sus esfuerzos por los pobres, su carisma y sus discursos inspiradores le dieron una popularidad inesperada entre la población.

El 7 de febrero de 1991 Aristide fue instalado como Presidente, después de haber fracasado el golpe de estado del ex-duvalierista Roger Lafontant el 6 y 7 de enero de ese mismo año. Su gobierno estaba conformado principalmente por ministros políticamente inexpertos, con René Preval como primer ministro. Aristide y sus propuestas de política gozaron de gran interés de la comunidad internacional de donantes, aunque las promesas del nuevo gobierno no llevaron en seguida a la concesión de ayuda concreta. Fue notable que Aristide supiera establecer buenas relaciones con EEUU, teniendo en cuenta sus ataques apasionados contra este país durante su campaña electoral.

Pronto surgieron los primeros problemas internos, sin que éstos disminuyeran la popularidad de Aristide entre la población. Ya que no se produjo el mejoramiento rápido del nivel de vida, que la población había esperado, hubo disturbios y saqueos de alimentos en agosto y septiembre. Además hubo oposición contra Aristide desde la élite tradicional, pero por otra parte también hubo grupos a favor de él, sobre todo en los círculos comerciales que vieron las ventajas del nuevo régimen.

El buen funcionamiento del gobierno fue obstaculizado por su mala relación con el parlamento. Aunque el entusiasmo entre la base de la sociedad fuese traducido definitivamente en el acceso al poder, las viejas estructuras de poder social y económico resultaron ser más resistentes de lo que había previsto el nuevo gobierno. Después de algunos golpes de estado fracasados en el verano de 1991, el golpe que tuvo lugar el 29 y 30 de septiembre bajo la dirección del teniente general Cédras, sí tuvo éxito. Este golpe de estado había sido preparado cuidadosamente y, según se dice, con amplio apoyo financiero de, entre otros, ex-duvalieristas y narcotraficantes. Se creó un nuevo gabinete civil del primer ministro Honorat, ex-activista de Derechos Humanos y ex-ministro bajo Baby Doc.

La OEA impuso un embargo comercial que en poco tiempo tuvo consecuencias negativas para la población, la industria y el comercio. Por el momento, los golpistas parecen estar decididos a no ceder ante la presión internacional, ya que reciben apoyo financiero de representantes de la élite tradicional. Aunque en general se cumple con el boicoteo económico, el embargo de petróleo fue rescindido por primera vez en noviembre de 1991. Las tentativas de mediación de la OEA y las negociaciones en Caracas entre Aristide y representantes del nuevo régimen (noviembre) hasta ahora no han tenido resultados. Entre los militares se encuentra un grupo de radicales que se opone fuertemente a las negociaciones.

Entretanto, Honorat ha convocado a nuevas elecciones para el 5 de enero de 1992. Según se espera, la población las desatenderá en masa y el resultado no será reconocido por la comunidad internacional.

2.2. SITUACION DE DERECHOS HUMANOS

2.2.1. Costa Rica

La tradición democrática de Costa Rica desde 1948 se ha caracterizado por la ausencia de violaciones graves de los Derechos Humanos. Ante este trasfondo favorable surgió en 1990 un debate público sobre la manera en que se hace efectivo en la práctica el respeto a los derechos civiles y políticos. Las razones que favorecieron este contexto fueron la posición discriminada de las minorías étnicas (población negra de la costa atlántica, población indígena en el sur) y de los refugiados, así como el volumen, las actuaciones a veces duras y la falta de transparencia de los diversos cuerpos de policía y semi-militares, la jurisdicción, que con frecuencia es lenta, y la constitucionalidad de algunas medidas del gobierno.

Sobre todo los problemas que sufren las minorías étnicas en el ejercicio de sus derechos civiles siguen siendo la nota discordante de la democracia costarricense. A menudo no pueden participar en el proceso político y no tienen acceso a los beneficios sociales, porque no disponen de los documentos necesarios. Sin embargo, las organizaciones representantes de los grupos indígenas lograron recientemente la aprobación de una legislación emancipatoria que había sido apoyada durante mucho tiempo. Esto significa haber hecho un paso importante hacia una ciudadanía digna para esta agrupación.

2.2.2. *El Salvador*

Por decenios, las dictaduras militares consecutivas en El Salvador intentaron mantener el "status quo" en la sociedad salvadoreña, donde no existía el respeto por los derechos humanos. Durante la guerra civil a principios de los años 80, miles de personas fueron víctimas de los actos de violencia de los grupos paramilitares y de los escuadrones de la muerte. Al principio del gobierno de Duarte se constató una ligera mejora. Se creó el clima propicio para que las organizaciones sociales se manifestasen más fácilmente. Sin embargo, esto tiene muchos riesgos. Los representantes de las organizaciones de los Derechos Humanos y otras agrupaciones sociales, como los sindicatos y la Iglesia, fueron muchas veces blanco de represión. Debido a la creciente polarización a finales de los años 80, la violencia volvió a aumentar.

El asesinato a fines de 1989 de Ignacio Ellacuría, rector de la Universidad UCA, y de algunos de sus auxiliares, así como el asesinato del líder de la oposición Oquelí a principios de 1990, causaron gran indignación internacional. Estos asesinatos aún no han sido esclarecidos. En el caso de los Jesuitas, dos jueces de instrucción dimitieron en 1991.

A partir de ese momento, la situación de los Derechos Humanos siguió siendo alarmante. Se sigue contrariando el trabajo de muchas organizaciones humanitarias y sociales por presunta subversividad. De hecho, las agrupaciones con poder pueden actuar impunemente. Aunque los principales culpables de las violaciones de los Derechos Humanos fueron las fuerzas armadas y los escuadrones de la muerte (paramilitares), también el FMLN cometió en repetidas ocasiones graves violaciones.

El *Informador Especial* para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas constató con respecto a El Salvador que la jurisdicción no funciona de la forma satisfactoria. A menudo no se respetan los principios básicos como el uso de procedimientos correctos y denuncias formales. Durante las negociaciones se ha llegado a un acuerdo sobre el mejoramiento del aparato judicial.

El único aspecto positivo en la situación de los Derechos Humanos es -por lo menos en sentido formal- el espacio para la oposición política y social. Es cierto que éste se ve limitado por la intimidación y el terrorismo, pero no ha desembocado, como en algunos otros países, en una autocensura sistemática y la desaparición total de partidos políticos y organizaciones sociales que promulgan cambios fundamentales.

2.2.3. *Guatemala*

Los gobiernos militares anteriores ejercían represión contra todo tipo de oposición y contra todas las organizaciones de base que no compartían sus ideas. Muchas de estas agrupaciones sólo podían actuar en la clandestinidad. Sobre todo a principios de los años ochenta la

violencia causó muchas víctimas. Se estima que en los decenios pasados murieron 100.000 personas y desaparecieron casi 40.000. Muchos fueron enterrados en fosas clandestinas que nunca han sido investigadas. Cientos de miles de personas huyeron a México y también hubo un gran número de desplazados internos.

En los años 70 el ejército logró hacer retroceder a la guerrilla a expensas de muchas víctimas. En 1982 los movimientos subversivos se unieron en la URNG, que después de algunos éxitos iniciales, luego fue atacada en una dura campaña. Aunque la guerrilla desde entonces ya no constituía una verdadera amenaza, su presencia y actividades siguieron siendo un elemento desestabilizador que podía servir como coartada a muchas de las actuaciones del ejército y a una represión que continúa existiendo hasta ahora.

En 1986 y 1987 el gobierno de Cerezo logró realizar un ligero mejoramiento de la situación de los Derechos Humanos. En los últimos años la libertad de participación política aumentó. Sin embargo, al lado político izquierdista parece existir siempre cierto temor a organizarse. Antes de 1988 se creía que la situación de los Derechos Humanos iba a mejorar, pero después aumentaron los secuestros, desapariciones y ejecuciones extrajudiciales, tanto en el campo como en las ciudades. Organizaciones como Amnistía Internacional dicen contar con pruebas claras de que el ejército y la policía estaban involucrados en los escuadrones de la muerte. La intimidación de líderes sindicales, periodistas, organizaciones de los Derechos Humanos y jueces es un fenómeno frecuente. En muchos países los activistas más importantes en favor de los derechos humanos son los familiares de personas aprisionadas y desaparecidas: esposas y madres. En Guatemala estas mujeres se han organizado en el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) y CONVIGUA (organización de viudas). La violencia que se produjo sobre todo a principios de los años 80, también tuvo consecuencias evidentes para la situación familiar, sobre todo en el gran aumento de familias con una mujer a la cabeza. El gobierno no fue capaz de perseguir a los sospechosos de las violaciones de los Derechos Humanos, y las entidades jurídicas siguieron siendo inefectivas.

El primer Defensor nacional de los Derechos Humanos, nombrado por el Presidente, no desempeñó un papel muy fuerte. En cambio el trabajo de su sucesor fue ejercido mucho más efectivamente. Existe la impresión de que tiene cierta libertad de acción dentro del aparato de poder, sobre todo después del nombramiento del nuevo jefe de policía. Por otra parte, la imagen es muy difusa: además de actos de violencia de carácter político, también aumenta el crimen común a consecuencia de las malas circunstancias socioeconómicas y parece haber un incremento en la violencia por drogas. El quién y el por qué no quedan esclarecidos. Es evidente que las organizaciones paramilitares y los escuadrones de la muerte siguen operando como antes.

Desde 1990 cada vez más niños (de la calle) también son víctimas de la violencia. Se acusa tanto a la policía como al ejército por estar involucrados en estos crímenes. Recientemente se presta mucha atención a esta problemática.

El nuevo gobierno de Serrano hizo del mejoramiento de la situación de los Derechos Humanos un elemento central de su política y también parece dar mucha importancia al mejoramiento de la mala imagen que tiene Guatemala al respecto. El nuevo Presidente ha comunicado que se fundará una comisión para investigar las desapariciones de 40.000 personas durante los últimos 30 años. Mientras tanto, poco se ha logrado. El nuevo gobierno tampoco parece tener el control absoluto de la situación.

2.2.4. *Honduras*

Aunque la situación ha mejorado desde principios de los años 80, todavía se producen graves violaciones de los Derechos Humanos, actos arbitrarios y represión. Es cierto que cada vez hay menos casos de asesinatos políticos, amenazas y desapariciones en comparación con algunos países vecinos, pero siguen siendo el motivo de serias preocupaciones. No puede determinarse muy bien la magnitud del problema, porque a veces es difícil distinguir estos delitos de la criminalidad común.

El poder del gobierno es limitado, sobre todo con respecto a las fuerzas armadas. Los líderes del movimiento obrero y campesino y de las organizaciones de Derechos Humanos están expuestos a intimidaciones. Las organizaciones privadas que pretenden mejorar el destino de los grupos de menores recursos, deben actuar cautelosamente. Una importante razón para ejercer violencia es la problemática de la propiedad de tierras. Esto, entre otros, fue motivo, según se supone, para el asesinato reciente del líder de una de las comunidades indígenas más grandes de Honduras. A pesar de ello los conflictos sociales nunca han llegado a un punto tan crítico como en los países vecinos. Las formas más frecuentes de violación de los Derechos Humanos son la detención arbitraria y los malos tratos a personas. El gobierno aceptó la denuncia de la Corte Interamericana para los Derechos del Hombre sobre dos desapariciones acontecidas bajo regímenes anteriores y declaró que pagará indemnización a los parientes más allegados. En base a la ley de amnistía de diciembre de 1990 se puso en libertad a la mayoría de los presos políticos.

2.2.5. *Nicaragua*

Las violaciones de los Derechos Humanos se volvían cada vez más graves a consecuencia de la resistencia de la Contra y la respuesta ante ella del gobierno sandinista. El estado de emergencia (hasta 1988) limitó la libertad de reuniones y de asociación pacífica, así como la libertad de prensa. Se efectuaron detenciones arbitrarias y se rechazó con frecuencia el derecho a un proceso jurídico en forma correcta. La Contra cometió asesinatos y torturas y también el ejército a veces actuó con excesiva violencia. Muchas veces los civiles fueron las víctimas. En 1987 se implantó una Constitución con garantías a los derechos constitucionales y a las libertades civiles. Sin embargo, inmediatamente después se revocaron y anularon en algunos puntos.

Desde 1988 la situación empezó a mejorar bajo la influencia de las negociaciones de la paz. En 1989 y 1990 se pusieron en libertad muchos presos políticos, incluso los ex-partidarios de Somoza. A finales de su período gubernamental, los Sandinistas, también en otros aspectos, adquirieron una mejor imagen por sus esfuerzos conscientes por lograr una política más positiva con respecto a los Derechos Humanos.

Durante los años 80 siguió siendo un gran problema la limitación (fáctica) de los derechos de los ciudadanos a consecuencia de la omnipresencia del movimiento sandinista y las organizaciones populares ligadas a éste, así como su estrategia de movilización. Siendo la mayoría, el FSLN no dio libertad de acción democrática a la minoría. Con la transición de poder y el FSLN, todavía como el bloque más grande e influyente en la oposición, este problema parece ser subsanado.

La situación de los Derechos Humanos ahora puede ser considerada como aceptable. No obstante, se observan aún muchos defectos que principalmente son consecuencia de la gran debilidad del gobierno y la crisis económica: defectos en el proceso jurídico, cárceles inadecuadas, obstáculos burocráticos que impiden la validación de los derechos socioeconómicos.

Un punto de preocupación es la violencia que acompaña el proceso de reintegración de los ex-Contras, sobre todo en el campo. Las ocupaciones de terrenos causan enfrentamientos, en los que hay muertos, sobre todo por las intervenciones de personas radicales de la derecha, y por las reacciones que éstas provocan. La aparición de los llamados "re-contras" es objeto de preocupaciones.

2.2.6. *Jamaica*

En Jamaica no se dan violaciones sistemáticas de los derechos humanos de carácter político. Que se sepa, no existen problemas de los derechos humanos con respecto a minorías étnicas, religiosas o de otro tipo. Hay libertad de expresión política y libertad religiosa. Las violaciones de los derechos humanos que se dan, se encuentran principalmente en el terreno de la

inviolabilidad personal en el ambiente penal. Se exponen muchas querellas sobre la actuación excesivamente dura de la policía, detenciones arbitrarias de presuntos criminales y circunstancias deplorables en las cárceles. Todo ello está relacionado con la criminalidad extendida y dura en Jamaica. De las 700 personas que murieron en 1990 a consecuencia de la violencia, 145 casos eran debidos a la intervención de la policía. Además, los sueldos bajos de los funcionarios policiales les hace susceptibles a la corrupción.

En cuanto al proceso jurídico, éste puede llevar mucho tiempo y no siempre es tan correcto, lo que sobre todo tiene consecuencias graves para los condenados a muerte. La pena de muerte por colgamiento es una cuestión discutida y desde 1988 ya no ha sido aplicada. La enorme cantidad de prisioneros condenados a muerte (aproximadamente 270), que frecuentemente está en su celda desde hace muchos años en espera de la ejecución de su sentencia, representa un gran problema. El gobierno tiene el propósito de presentar una propuesta de ley que limite la cantidad de motivos para aplicar la pena de muerte. Una gran mayoría de la población (87%), sin embargo, es partidaria del mantenimiento de la pena de muerte a causa de la gravedad y la cantidad de los delitos efectuados en Jamaica, que per cápita es una de las cifras más altas del mundo.

2.2.7. *Haiti*

En la sociedad haitiana siempre ha existido muy poco respeto por los derechos humanos. En este siglo, la época de Papa Doc y Baby Doc fue famosa por sus violaciones de los derechos humanos. En un periodo de veintinueve años murieron decenas de miles de personas, en la mayoría de los casos como consecuencia directa de la actuación de la policía "de seguridad" (los Tontons Macoutes). Por lo tanto Haití ocupó un lugar prominente en los informes anuales de Amnistía Internacional.

Después de la huida de Baby Doc en 1986, la población ajustó cuentas con los vestigios más visibles de la dictadura. Muchos *Macoutes* fueron linchados, a veces mediante "la quema de collar".

En el período que precedió la elección de Aristide como presidente, la situación de los derechos humanos mejoró un poco. El terrorismo estatal transparente desapareció y abrió algún espacio para la formación de una oposición y para la libertad de expresión. A pesar de esto, hubo gran cantidad de incidentes, en los que en general estaban involucrados ex-Duvalieristas. Instituciones independientes constataron que la situación de los derechos humanos mejoró de manera considerable bajo Aristide. Esta mejorada reputación fue depreciada por el aumento de la cantidad de quemaduras de collar, algo contra lo que no procedió el gobierno de Aristide. Se empezó a abordar estructuralmente los problemas relacionados con los derechos humanos por medio de la introducción de reformas en el poder judicial y la policía.

El golpe de estado del 29/30 de septiembre de 1991 significó para Haití una nueva crisis profunda en su historia reciente. Los acontecimientos posteriores tuvieron mucho parecido con el período más violento bajo Papa Doc. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, el golpe de estado causó la muerte de unas 1.500 personas en los primeros dos meses. Casi todos los derechos fundamentales del hombre fueron violados a gran escala. A finales de 1991, además de la corriente usual de refugiados económicos, también se produjo un éxodo renovado de refugiados políticos fugados en barco.

2.3. SITUACION Y POLITICA SOCIOECONOMICA

2.3.1. *Costa Rica*

A. *Crecimiento económico e independización*

En los años 60 y 70 la economía costarricense fue caracterizada por un crecimiento estable. La industrialización, basada en la sustitución de importaciones (sobre todo el procesamiento de productos agrícolas) y el aumento de la ganadería extensiva y la agricultura de exportación (café, bananos, azúcar) tuvieron por resultado un crecimiento económico de más del 6% anual entre 1965-1980. A consecuencia de la recesión internacional y la crisis de la deuda, el principio de los años 80 fue un periodo de paralización económica (un crecimiento anual de más o menos 1%) y una inflación relativamente alta (en promedio 27%). Esto obligó al gobierno Arias (1986-1990) a seguir una política de reajuste estructural. La política estaba dirigida a la racionalización de los sectores productivos y el aumento de la productividad, un mejor uso de las materias primas disponibles localmente y el fomento de la producción para la exportación no tradicional y el turismo. Además, se tomaron medidas drásticas para controlar el gasto público, aumentar los recortes nacionales, liberalizar el comercio y la economía y reducir la carga de la deuda.

El FMI apoyó la política de reajuste, abriendo el camino hacia nuevos sistemas de financiamiento externo. Además, la política fue bastante exitosa en términos económicos. El crecimiento anual del Producto Nacional Bruto (PNB) ascendió a 4,5% por término medio en el periodo 1986-1990, lo que sobre todo significó un crecimiento de la exportación no tradicional (plantas ornamentales, textiles, pescado, fruta) y del turismo. En 1988 la agricultura contribuyó un 18% al PNB, la industria un 28% y el sector de servicios un 54%. En la segunda mitad de los años 80 la inflación ascendió al 20% por año. Desde principios de los años 80, Costa Rica se ve confrontado con graves problemas en la balanza de pagos. Después de que el déficit en la cuenta corriente se había reducido al 2,5% del PNB en 1986, este porcentaje otra vez aumentó al 10% en 1990 por un empeoramiento de los términos del intercambio. Los déficits consiguientes en la balanza de pagos fueron financiados suspendiendo los pagos de amortizaciones e intereses y por una operación a gran escala para el alivio de la deuda en el marco del plan *Brady*. La deuda externa de Costa Rica disminuyó de aproximadamente US\$ 4 mil millones en 1989 a aproximadamente US\$ 3 mil millones a finales de 1990; la razón del servicio de la deuda contractual (*contractual debt-service-ratio*) bajó del 49% en 1988 al 42% en 1990.

El gobierno de Calderón continuó la política de reajuste del gobierno de Arias de manera bastante rigurosa. En 1990 se tomaron varias medidas (aumento de los precios de combustibles, tarifas de electricidad, tarifas de importación, política restrictiva con respecto a los créditos y sueldos, devaluaciones aceleradas y una importante reducción del personal público) para reducir el déficit presupuestario y comercial. Por el momento se ha logrado poco éxito. Un problema es que la ayuda de donantes está bajando. La ayuda de donantes tradicionalmente más grande de EEUU, que ascendía a aproximadamente \$ 300 millones por año en los años 80, ha bajado a aproximadamente la mitad y posiblemente bajará aún más. La ayuda oficial al desarrollo (O.D.A.) per cápita fue de casi US\$ 70 en 1988.

El programa económico para 1991 y 1992 está dirigido a un crecimiento mejorado (4% en 1992), a recortar de la inflación (8-10%), a mejorar la situación con respecto a la balanza de pagos y a reducir el déficit público (del 5% del PNB en 1990 al 0,5% en 1991). Se espera realizar estos objetivos a través de una política financiera rígida, una política cambiaria centrada en la restricción de la importación, el fomento de la exportación y unas medidas enfocadas hacia el mejoramiento del proceso de producción. En base a este programa se logró llegar a un acuerdo con el FMI en febrero de 1991, razón por la cual se recibieron nuevos créditos de alrededor de US\$ 200 millones. Este acuerdo también ha creado nuevas posibilidades para las negociaciones sobre la reducción de la deuda en el "Club de París".

Tal como se debe constatar en la mayoría de los países de la región, es lamentable que no se pueda atribuir demasiada importancia a los propósitos del gobierno. Ahora, a finales de 1991, parece que no se podrán realizar las intenciones respecto a la reducción del déficit público. Agrupaciones influyentes se oponen a las medidas para limitar las exenciones de impuestos y las subvenciones de exportación, que luego, se quedan atrás con respecto a las estimaciones.

B. *Situación demográfica y medio ambiente*

Con sus 2,9 millones de habitantes y un crecimiento de la población de 2,3%, Costa Rica no sufre de sobrepoblación (57 habitantes por km²). Según cifras oficiales (1985) aproximadamente el 70% de las mujeres usa anticonceptivos.

El crecimiento del sector de ganadería extensiva y el sector agrícola en pequeña escala, han llevado a una creciente concentración de tierras en manos de algunos pocos y a menores oportunidades de empleo en el campo. Esto tuvo por resultado una gran migración a las ciudades donde ahora vive el 52% de la población. Casi dos terceras partes de la población están concentradas en Gran-San José y la Meseta Central circundante. La relativa prosperidad y la estabilidad política de Costa Rica atrajeron grandes cantidades de refugiados y migrantes económicos; se habla de un total de 200.000 personas, pero esta es una cifra que difícilmente se puede medir, porque hay muchas personas sin documentos. Las minorías étnicas son la población negra, concentrada en la costa atlántica (más o menos 5-7% de la población total) y la población indígena muy pequeña pero marcada (30.000 personas), un grupo que se encuentra en una posición muy marginada.

El decenio pasado tuvo lugar en Costa Rica un proceso muy grave de degradación del medio ambiente. Con un grado de deforestación del 3% por año, se produjo una enorme reducción de los bosques, lo que llevó al aumento de la erosión y la escasez de madera. Este proceso está estrechamente relacionado con los desarrollos socioeconómicos de los últimos años. El crecimiento del sector de ganadería extensiva causó mucho daño a consecuencia de la tala masiva de árboles para poder utilizar esta tierra como pasto. Además, las circunstancias socioeconómicas empeoradas en el campo llevaron a que los campesinos de subsistencia y los campesinos sin trabajo y sin tierra procedieran espontáneamente a la colonización de terrenos. Otras causas son la información y conscientización insuficientes, así como el débil control del cumplimiento de las disposiciones legales. La industrialización en Costa Rica no es excesiva, pero se caracteriza, al igual que el sector de transporte, por el uso de energía ineficiente y contaminante. Esto, en combinación con la presión poblacional creciente en las ciudades, lleva a una progresiva contaminación de aire y agua, particularmente en los barrios urbanos más pobres. A pesar de estos defectos, el gobierno de Arias siguió una política activa con respecto al medio ambiente, que entre otros llevó a la realización del "*Tropical Forestry Action Plan*" (Plan de Acción Forestal en los Trópicos) de Costa Rica. También el gobierno de Calderón declaró que una de sus prioridades políticas es la protección y recuperación de la naturaleza y el medio ambiente, poniendo mucho énfasis en la conservación de áreas naturales. A causa de este énfasis, no se presta suficiente atención a medidas preventivas relacionadas con las áreas rurales no protegidas.

C. *Situación de pobreza*

Costa Rica tiene los ingresos más altos per cápita de la región (US\$ 1.690; 1988); en comparación con los otros países centroamericanos, hay menos diferencias sociales. El gobierno costarricense siempre ha gastado una parte importante de su presupuesto en los sectores sociales. Esto se manifiesta en los indicadores sociales: un alto grado de alfabetización nacional (93%), acceso a la asistencia sanitaria para casi el 95% de la población, mortalidad infantil de 18 por cada mil y una longevidad media esperada a nivel europeo (75 años). Costa Rica no tiene gastos militares oficiales, debido a la ausencia de un ejército. En base a estos factores positivos, el Human Development Report (1990) califica a Costa Rica como un país con un alto grado de desarrollo humano (Un indicador de Desarrollo Humano de 0,876 en 1991).

Mientras que se puede elogiar a Costa Rica por su política social de los últimos decenios, al mismo tiempo se debe constatar que en los últimos años estos logros se están desmoronando. También en Costa Rica hay muchas diferencias de ingresos y capital. En 1986 el 10% de la población recibió el 39% de los ingresos nacionales, mientras que el 40% más pobre de la

población tuvo que contentarse con el 11%.

Costa Rica también pagó un precio social por la crisis económica y la política de reajuste, a pesar de las medidas compensatorias tomadas por el gobierno de Arias en el ámbito social (entre otros proyectos para la construcción de viviendas, para oportunidades de empleo, para mujeres y para el reparto de la tierra).

En el sector educativo los gastos públicos han disminuido mucho. Mientras que en los años 70 se gastó casi el 40% del presupuesto en la enseñanza, este porcentaje había disminuido en 1990 al 23%. Las consecuencias son que la enseñanza básica usa métodos muy anticuados y que la cantidad de profesores es escasa, efectos de los que sufrieron en particular las regiones periféricas.

La asistencia sanitaria se encuentra en la misma situación. También en este sector la calidad y la prestación de servicios están sometidas a presión, a causa del desarrollo económico negativo. Los estratos más pobres de la población, que dependen totalmente de los servicios públicos en este terreno, son los que más sienten las restricciones consiguientes en carne propia.

A consecuencia de los acontecimientos descritos, alrededor de una tercera parte de la población costarricense vive en condiciones de extrema pobreza. En el campo este porcentaje ya existía a finales de los años 70. En las regiones urbanas la cantidad de pobres creció rápidamente en los años 80, de modo que el porcentaje de pobreza allí probablemente también ascienda al 30%. En el campo la problemática se manifiesta en las ocupaciones de tierra. Las minorías indígenas se encuentran en la peor situación en sentido socioeconómico. Actualmente, en las regiones reservadas para ellos, más del 60% de la propiedad de tierra está en manos no indígenas.

La migración del campo llevó a un crecimiento fuerte de la población urbana. Esto tuvo por resultado mucho desempleo encubierto, sueldos bajos, así como el acelerado crecimiento del sector informal. La escasez de vivienda es un gran problema social. Las circunstancias en los barrios marginales urbanos y semi-urbanos se han empeorado rápidamente. En éstos, igual que en el campo, las oportunidades de empleo, los servicios sanitarios, la enseñanza y la asistencia sanitaria están muy rezagados en comparación con las cifras nacionales.

De los pobres, sobre todo las mujeres y las cabezas de familia femeninas se encuentran en una situación muy dura. En los barrios marginales una tercera parte de los hogares tiene sólo uno de los dos padres. El desempleo entre mujeres (7,9% en 1987) es más alto que el desempleo entre hombres (4,7%). Al mismo tiempo el porcentaje de mujeres que trabajan en el sector informal (38% en 1983) es mucho más grande que el porcentaje en la economía total (23% en 1981, 28% en 1988). El sueldo medio para mujeres en 1983 ascendió al 79% del sueldo medio de los hombres.

A nivel nacional la mujer tiene tanto acceso a la enseñanza y la asistencia sanitaria como el hombre. En la enseñanza media, la participación de mujeres es mayor, a nivel universitario el 45% de los estudiantes son mujeres. El analfabetismo nacional entre las mujeres equivale al porcentaje entre los hombres (7%). Las circunstancias favorables para mujeres en la enseñanza y la asistencia sanitaria han llevado a una disminución fuerte del índice de natalidad. Mientras que la mujer costarricense en los años 50 daba a luz un promedio de 7 niños, esta cifra se había reducido en los años 80 a 3.

A fin de poner lo antes posible el freno al proceso de empobrecimiento, el nuevo gobierno declaró como prioridad de su política la elaboración de un programa nacional para apoyar y desarrollar el llamado sector socioproductivo. Este programa, que está dirigido a la lucha estructural contra la pobreza, es coordinado a nivel central por la Vice-presidencia, de común acuerdo con los ministerios pertinentes encargados de la ejecución de los tres sub-programas. Estos sub-programas conciernen el desarrollo de la pequeña y microempresa en el sector formal e informal, el desarrollo del sector agrícola a pequeña escala y el apoyo a los estratos más pobres de la población (desempleados jóvenes, cabezas de familia femeninas, minorías indígenas, campesinos de subsistencia). Probablemente no hay que esperar demasiado de las

medidas pretendidas, dados el tiempo y la intensidad con los que se implementan los propósitos.

2.3.2. El Salvador

A. Crecimiento económico e independización

El PNB de El Salvador de US\$ 940 per cápita (1988) no da una verdadera impresión de la pobreza en la que vive gran parte de la población. La sociedad se caracteriza por una división marcada: del 40% de los hogares más pobres el PNB per cápita sólo es de US\$ 333, mientras que la proporción entre el 20% de los ingresos más altos y el 20% de los ingresos más bajos en 1986 fue de 8,5:1. La mala situación socioeconómica en la que siempre se ha encontrado la mayor parte de la población, vinculada a la mala voluntad de la clase dominante de permitir reformas, fueron las causas que originaron la lucha guerrillera. En los años 60 y 70 el aumento de las exportaciones de café y de la industria basada en la sustitución de importaciones, trajo prosperidad al 20% más rico de la población, que recibió dos terceras partes de los ingresos totales y a cuyos intereses estaba ajustada la política gubernamental (las "catorce" familias). Los más pobres no pudieron aprovechar de ninguna manera del aumento de prosperidad. Entre 1970 y 1980 el PNB creció con 3,3%, porcentaje que sobrepasó mucho el aumento de la población. Sin embargo, a la vez, más del 40% de la población rural no tenía tierra o sólo poseía tierras pobres. En 1980 esto llevó a un programa de reforma agraria que lamentablemente no logró los resultados pretendidos.

En los años 80 el crecimiento del periodo anterior se paralizó por los efectos combinados de la guerra civil y la depresión económica que afectó a América Latina durante el decenio pasado. A finales de los años ochenta el PNB per cápita era el mismo que el de los años sesenta. El gobierno de Duarte, que subió al poder en 1984, intentó cambiar la situación (con un apoyo social más amplio del que podían reclamar sus predecesores o sucesores). Los objetivos políticos consistieron en una introducción por fases de la reforma agraria, la nacionalización de la banca y el fomento de la agro-exportación. Sin embargo, no se lograron resultados. En 1989 Duarte fue sucedido por Cristiani, quien -en comparación con 1980- se vio confrontado con una situación poco prometedora en el sentido macroeconómico: el déficit en la balanza comercial era más de diez veces superior. Los ingresos de exportación fueron influidos negativamente por una producción más baja a consecuencia de la guerra civil y por la reducción de los precios de los productos tradicionales. Llama la atención el saldo positivo de la balanza de pagos (3% del PNB en 1988), que fue consecuencia de las transferencias netas del extranjero, compuestas por ODA (sobre todo USAID) y cuantiosas transferencias de dólares de los más de 500.000 salvadoreños refugiados o emigrados.

Los problemas con la balanza comercial y la necesidad de dólares tuvieron consecuencias negativas, aunque menos que en algunos países vecinos, para la moneda y el nivel de inflación. El decenio pasado el colón bajó a una tercera parte de su valor original con respecto al dólar; la inflación fue de un promedio del 20%.

En los años ochenta el crecimiento per cápita del PNB fue muy negativo. Una causa evidente es la guerra civil, que ya ha costado al país miles de millones de dólares. Además, algunas catástrofes, entre otros el grave terremoto de 1986, causaron paralización y pérdida de producción.

En el periodo de 1980-1988 la deuda externa se redobló a US\$ 1,8 mil millones, en su mayor parte multilateral y bilateral (1,55 mil millones). No obstante, la posición de El Salvador con respecto a la deuda es relativamente controlable; en gran parte se cumple con las obligaciones, aunque sí hubo pequeños atrasos en el pago. La razón del servicio de la deuda como porcentaje de la exportación de bienes y servicios en 1988 ascendió al 23% (contractual) y 19% (factual). La posición relativamente favorable de El Salvador con respecto a la deuda tiene tres causas: los flujos de capital mencionados hacia El Salvador; el hecho de que los diferentes gobiernos

tuvieran una actitud reservada respecto a la contratación de préstamos; y el hecho de que a su vez las instituciones internacionales también adoptaron una actitud reticente (el último préstamo fue concedido en 1987 por el Banco Mundial para la reconstrucción después del terremoto de 1986).

Durante todo el decenio, el presupuesto público tuvo un déficit, que aumentó aún más a finales de los años ochenta. El mayor problema con respecto a los ingresos son la recaudación de impuestos y el fuerte énfasis en los impuestos de exportación, sobre todo sobre el café. Según las cifras oficiales, aproximadamente el 20% de los ya escasos gastos públicos va al Ministerio de Defensa. El FMI observa al respecto que no hay cifras sobre los gastos extra-presupuestarios. También en otros rubros presupuestarios se incluyeron (muchas veces de manera velada) gastos militares. Las estimaciones sobre la parte total que ocupa el sector militar en el presupuesto, varían entre el 35% y 65%. Esto, aunado al servicio de la deuda, reduce las oportunidades para el sector social. En comparación con el año 1975 (antes de la guerra civil) los fondos para los sectores sociales disminuyeron a menos de la mitad. Los gastos militares oficiales ya son más altos que los gastos combinados para la asistencia sanitaria y la enseñanza.

Poco después de que el gobierno de Cristiani subió al poder, se introdujeron medidas para poder enfrentar los problemas macroeconómicos, que estuvieron basadas fundamentalmente en la filosofía del mercado libre y la privatización. Las tasas de interés se acomodaron al ritmo de la inflación, y se legalizó el mercado paralelo para la moneda nacional; en general se hizo menos restrictiva la política monetaria. Se suspendieron los aranceles y las medidas no-arancelarias, así como los controles de los precios de la mayoría de los bienes de consumo. Se aspira a privatizar las empresas estatales, entre las cuales está la banca. Otros elementos de política son la disminución de la deuda externa, la captación de inversiones extranjeras, el aumento y la diversificación de la exportación. Aunque el café sigue siendo el producto de exportación más importante (más o menos el 40% del total), también aumenta el volumen de exportación de los productos no tradicionales, sobre todo de textil. Por medio de la reducción de los gastos del sector público y el aumento de los ingresos fiscales, se intenta disminuir el déficit presupuestario.

El programa de reajuste estructural de Cristiani está logrando resultados. Hace poco el FMI comprobó que se habían alcanzado ampliamente todos los objetivos para 1990, a pesar de los problemas internos y la subida temporal del precio del petróleo. Como muestra de confianza, el BID, el Banco Mundial y el FMI recientemente concedieron préstamos hasta un importe total de aproximadamente US\$ 225 millones. En el marco del Club de París, en 1990 se hizo un arreglo con los acreedores bilaterales.

La ODA es una importante fuente de ingresos para El Salvador. Las transferencias netas oficiales ascienden anualmente al 6-9% del PNB. En 1989 la ODA fue de US\$ 446 millones. Más del 80% procede del USAID. A consecuencia del asesinato de los jesuitas en 1989 y el estancamiento en la persecución de los autores, el Congreso discute mucho la ayuda militar. Esta ayuda había sido congelada en 1990, pero en 1991 fue reanudada parcialmente.

B. Situación demográfica y medio ambiente

En 1990 El Salvador tenía 5,25 millones de habitantes. Con gran diferencia es el país más poblado del Istmo centroamericano (250 habitantes por km²). La guerra civil y la pobreza acarrearán graves consecuencias. Hay aproximadamente 0,5 millones de desplazados internos y la misma cantidad o más de refugiados en el extranjero. Muchos de ellos huyeron del campo a la ciudad, donde casi sin excepción vinieron a parar en los barrios marginales.

El crecimiento poblacional neto es relativamente bajo (2,4%). El 45% de las mujeres de edad fértil hace uso de métodos anticonceptivos. Los índices de mortalidad y natalidad han bajado mucho en los últimos años. La longevidad media esperada aumentó de 50 años en 1960 a 64 años en 1990. La mortalidad infantil en la edad entre 0 y 5 años, de cada mil, disminuyó de

207 en 1960 a 90 en 1989. Sin embargo, en grandes áreas del campo y en los barrios marginales estas cifras muestran una imagen mucho menos favorable.

La población rural todavía es relativamente grande (56%). El fracaso de la reforma agraria significa que muchos deben vivir en una parcela demasiado pequeña, lo que tiene consecuencias muy negativas para el medio ambiente, que se deteriora rápidamente. La erosión de la tierra, la deforestación, el uso incorrecto de pesticidas y el saneamiento defectuoso, se ponen peores por las consecuencias de la guerra civil, que impide la implementación de una política ecológica adecuada en grandes partes del país. También en el contexto urbano (degradación de los barrios, malos servicios sanitarios, contaminación industrial, malas condiciones laborales) la situación ambiental deja mucho que desear. Sin embargo, el gobierno ha empezado a introducir un programa ambiental, poniendo énfasis en la información, el desarrollo institucional y la formulación de un marco jurídico. Gran parte de la población empieza a tomar conciencia sobre el medio ambiente, pero todavía hay muy pocas organizaciones sociales activas en este terreno. Es de esperar que a la terminación de la guerra civil puedan fomentarse.

C. Situación y política con respecto a la pobreza

Según el *Human Development Index* (Índice de Desarrollo Humano) para El Salvador, el país ocupa el 94^º lugar en la jerarquía. Gran parte de la población vive en condiciones de extrema pobreza, a excepción de una minoría muy próspera. En los últimos años la situación todavía está empeorándose para los más pobres. En El Salvador sí existe el derecho a un sueldo mínimo, pero la mayoría de la población no tiene un empleo en el sector formal. Además, el sueldo mínimo no aumenta paralelamente con la inflación. La inflación de los costos de los productos de primera necesidad a su vez es mucho más alta que el nivel medio de inflación.

La población rural se encuentra en una posición muy marginada. Antes de la reforma agraria, a principios de los años 80, el 41% de las familias rurales no tenía tierra alguna, el 55% poseía menos de 5 hectáreas. Durante la reforma agraria, que fue introducida en tres fases a partir de 1980, pero implementada sólo parcialmente, se redistribuyó más o menos una cuarta parte de la tierra que podía ser repartida. En muchos casos esto no trajo mejoras, porque no se cumplió suficientemente con las condiciones secundarias (dificultades en el acceso al crédito y problemas jurídicos, técnicos y financieros). Los antiguos latifundistas intentaron recuperar la tierra perdida, a veces por vía jurídica, a veces por el abuso de poder. Aún ahora, la gran mayoría de la población rural carece o casi no dispone de tierra. También el acceso a los servicios básicos es mucho más escaso reducido que en las regiones urbanas.

Ya desde hace muchos decenios el gobierno presta mucha atención en particular a los intereses de una pequeña élite económica. No se reacciona de manera adecuada ante los malos indicadores sociales. Al contrario, ya desde hace muchos años la política social (es que sí existe un sistema social al parecer razonable para el sector formal) no alcanza grandes grupos de la población. Ya que el gobierno no es capaz de o no está dispuesto a prestar determinados servicios, las ONGs se ven enfrentadas con tareas que quieren efectuar por la solidaridad con sus grupos destinatarios, fenómeno que se intensifica por los efectos de las medidas de reajuste estructural y la influencia cada vez más reducida del gobierno.

Desde 1980, los gastos públicos en la asistencia sanitaria como porcentaje del PNB, se redujeron a la mitad. Las condiciones, por lo tanto, dejan mucho que desear. Solamente el 56% de la población tiene acceso a los servicios de asistencia sanitaria; el 60% en el campo y el 40% en la ciudad no tiene acceso a estos servicios. Todavía hay un alto índice de mortalidad infantil. En cuanto a los servicios médicos, se observa un énfasis en la asistencia curativa, que es cara y se concentra en la ciudad, así como en la asistencia privada. Se presta poca atención al campo. La asistencia sanitaria básica en el campo y en los barrios marginales en gran parte está a cargo de las ONGs. Solamente la mitad de la población tiene acceso a agua potable. También la enseñanza recibe sólo una pequeña parte del PNB; los últimos años este

porcentaje también se redujo a la mitad. La asistencia sanitaria y la enseñanza sufren de planificación mala, gestión y capacidad administrativa insuficientes, centralización excesiva y planificación impropia de prioridades.

Es grande la cantidad de familias con una mujer a la cabeza. Aunque esto agravó la vida de la mujer, también llevó a una mayor conscientización y fortalecimiento social de su posición. Por la crisis económica y la guerra civil, se ha reducido el acceso para mujeres (y hombres) a los servicios de asistencia sanitaria. Sobre todo entre las mujeres en el campo esto llevó a más riesgos durante los partos. Solamente el 32% de las mujeres embarazadas tiene acceso a la atención primaria en salud. La desnutrición causa graves problemas entre mujeres con niños lactantes. La esperanza de vida para mujeres es más alta (con una ventaja de 13 años) que para hombres. La guerra civil exige cinco veces más víctimas entre hombres que entre mujeres. La marginación tradicional en América Latina de la mujer también se produce en El Salvador. Sin embargo, la situación por ejemplo en el terreno de la enseñanza, de los sueldos y el acceso al trabajo es mejor que en la mayoría de los otros países de la región. Esto no solamente es una consecuencia de la guerra civil (la muerte de muchos hombres), sino también de los acontecimientos en los años 60 y 70. En 1971 el 46% de las mujeres era analfabeta, en 1985 el 30%, lo que no es un porcentaje mucho más bajo que el promedio nacional. Cada vez más mujeres participan en la enseñanza superior; el 44% de los estudiantes son mujeres. El Salvador también tiene un movimiento creciente de mujeres que se ocupa tanto de la problemática de género como del mejoramiento de la situación de derechos humanos. Según la ley no existe discriminación, pero en la práctica sí ocurre (por ejemplo en la jurisdicción con respecto a las relaciones no matrimoniales o en la concesión de créditos).

El mayor problema para la autonomía de la mujer se encuentra en el ámbito del empleo. Aunque están creciendo sus oportunidades (aproximadamente el 40% de la población activa es mujer), esto en general concierne los empleos peor pagados y menos atractivos desde el punto de vista social. En el sector informal más o menos el 55 a 60% de los trabajadores son mujeres. De los solicitantes de empleo en el sector informal, el índice de mujeres que buscan trabajo es casi el 100% más alto que el de hombres. En 1988, el desempleo oficial (hombres y mujeres) ascendió al 25%.

La política está enfocada en sacar a las mujeres de su posición marginada, sobre todo en la asistencia sanitaria, y fomentar la participación de mujeres en la economía. Se da especial atención a las familias con un sólo padre y a jóvenes; el objetivo principal es eliminar las prácticas discriminatorias.

El gobierno de Cristiani sigue una política tecnócrata y liberal. Es cierto que se propugna una política de apoyo a los más pobres, pero las posibilidades no aumentaron para ello, ni en el sentido político, ni en el financiero. Cristiani ha introducido un Programa de Emergencia Social, entre otros con un préstamo del Banco Mundial. Este abarca obras públicas y un programa para cupones alimenticios. Sin embargo, no se debe abrigar esperanzas demasiado altas en cuanto a las posibilidades de alcanzar amplios estratos de la población con este tipo de programas. Se considera como punto positivo del gobierno ARENA el hecho de que éste, dentro de los márgenes disminuidos y los limitados objetivos sociales de su política social, opere de manera más eficiente (menos burocrática y fraudulenta) que sus predecesores.

Finalmente se debe mencionar que la situación de pobreza e impotencia en El Salvador tiene otra historia que la de los países vecinos como Honduras y Guatemala: en los años 50 y 60 El Salvador, más que los últimos países citados, además de una gran masa pobre, contaba con una clase media fuerte, un nivel apreciable de actividades económicas (no agrarias), un comercio creciente con los países vecinos (Honduras), además de un movimiento sindical relativamente fuerte y otros grupos sociales de presión. El nivel de formación y alfabetismo era relativamente alto. Esto explica también el hecho de que el pueblo salvadoreño siempre haya manifestado mayor oposición contra la oligarquía que los otros pueblos de la región. En los últimos 10 a 15 años hubo una gran paralización; aumentaron las diferencias entre el estrato rico y el estrato pobre y la clase media se redujo. Esto no quiere decir que la población sea

menos capaz de defenderse, ya que el grado de conciencia y organización, y por lo tanto quizás también el potencial de desarrollo, no parecen haber disminuido. Si se dan oportunidades, y tal vez el acuerdo de la paz las ofrezca, El Salvador a lo mejor puede desarrollarse más rápidamente en sentido económico y social de lo que parece probable en la situación actual.

2.3.3. Guatemala

A. Crecimiento económico e independización

Guatemala se encuentra entre los países con renta media baja (PNB per cápita US\$ 900 en 1988), pero este hecho oculta la amarga división, las grandes diferencias en riqueza y poder que caracterizan a este país. La economía guatemalteca está basada por excelencia en la agricultura, la que genera el 25% (1988) del PNB, y más de la mitad de la población trabaja en el sector agrícola. El latifundismo y la oligarquía caracterizan las relaciones. Hay grandes plantaciones en las regiones (meridionales) más fértiles donde se cultivan los productos de exportación más importantes: café, azúcar, algodón, banano y cardamomo. La gran mayoría de la población rural está constituida por campesinos marginados y/o sin tierra, que hacen trabajos temporeros en las plantaciones para sobrevivir. Un análisis de la situación macroeconómica, por lo tanto, debe tener en cuenta que gran parte de la población (sobre todo los indígenas en los altiplanos centrales) vive fuera de la economía moderna.

La economía guatemalteca creció rápidamente en los años 60 y 70 (en promedio más del 5%), pero siguió siendo en gran medida dependiente de las exportaciones agrícolas y muy vulnerable a los cambios en la coyuntura internacional. Durante la primera mitad de los años 80 el PNB bajó considerablemente. Los precios de los productos de exportación bajaron, el precio internacional del petróleo subió. El déficit, solamente en la cuenta corriente, aumentó de US\$ 35 millones en 1977 a US\$ 573 millones en 1981. La revolución nicaragüense en 1979 y el nacimiento de un movimiento guerrillero en Guatemala llevaron a una disminución de la confianza por parte del sector privado, y por consiguiente a una baja de las inversiones, y a la fuga de capital. En el período 1981-1985 el PNB bajó en un 1,1% por año. Un factor secundario para la depresión fue la derogación del Mercado Común Centroamericano en 1979, que había beneficiado más al sector industrial guatemalteco que al de los países vecinos. Por esto, el golpe fue también más fuerte para Guatemala.

En los años 70 la inflación estaba por debajo del 10%. Durante el período de recesión de 1980-1984 esta cifra era aún más baja, pero esta tendencia cambió a partir de 1985: una parte creciente del comercio se efectuaba a través del mercado de cambio paralelo, por lo cual aumentaron los gastos de importación. La inflación alcanzó un máximo en 1986 (más del 30%). En el período 1978-1983 las inversiones en el sector privado como porcentaje del PNB, bajaron del 16 al 5%.

El gobierno civil que subió al poder en 1986, tomó una serie de medidas monetarias y fiscales para "sanar" la economía. Esto, en combinación con las subidas coyunturales de los precios para los productos de exportación, tuvo por resultado un crecimiento del PNB al 4% en 1989; el primer crecimiento real desde hace muchos años. Sin embargo, esto no significaba de ninguna manera que los problemas se habían solucionado. Guatemala siguió dependiendo (demasiado) de la producción agrícola de exportación. Aunque se hicieron importantes inversiones en algodón, azúcar, ganado y cardamomo, el café siguió siendo el producto más importante (en 1988 el 36% de la exportación total de productos). Sólo recientemente se ha producido un crecimiento en la exportación de los productos no tradicionales. Las devaluaciones de los últimos años han fomentado la diversificación del paquete de exportación, pero la enorme dependencia de los productos tradicionales (circunstancias climatológicas, fluctuaciones de precio) sigue teniendo influencia. En 1986 los buenos precios del café conllevaron un mejoramiento en la balanza comercial, pero ésta empeoró de nuevo después de 1988, a consecuencia de la derogación del Convenio Internacional sobre Café. Las importaciones de bienes de equipo (caros) aumentaron mucho a lo largo de los años. Entre 1980 y 1987 el tipo de

cambio empeoró en un 20%.

A mediados de los años 70, a consecuencia de la rigurosa política monetaria y fiscal de los años 60 y 70, la deuda pública extranjera había alcanzado el volumen relativo más bajo de Centroamérica. A finales de los años 70, el gobierno empezó a contratar préstamos en el extranjero para su programa de inversión. Se contrataron muchos préstamos de corto plazo, muchas veces bajo condiciones muy desfavorables. En combinación con la recesión subsiguiente, esto llevó a un problema de deudas. A pesar de algunas operaciones para disminuir la deuda a mediados de los años 80, la deuda pública extranjera aumentó de aproximadamente US\$ 100 millones en 1970 a casi US\$ 2,5 mil millones a principios de 1990. El servicio de la deuda como porcentaje de la exportación de productos y servicios creció del 7% en 1970 al 26% en 1988.

Los ingresos públicos tradicionalmente son muy limitados, y solamente una pequeña parte de éstos son impuestos. Esto se debe al bajo nivel de los impuestos y a que hay una mala moral con respecto al pago de éstos. El déficit público como porcentaje del PNB en 1988 ascendió a -1,1%. En 1986 los gastos militares ascendieron oficialmente al 1,3% del PNB. La razón de los gastos militares con respecto a los gastos de enseñanza y asistencia sanitaria fue de 52 en 1986.

En el año electoral 1990, el PNB real creció en un 3,5%, pero la inflación también aumentó mucho. Los pagos pendientes a las instituciones financieras multilaterales ocasionaron que éstas suspendieran sus desembolsos. En 1990 el déficit del sector público aumentó a más del 5% del PNB.

Aunque es demasiado temprano para poder juzgar la política del gobierno que subió al poder en 1991, es probable que la política macroeconómica, como fue determinada por el gobierno anterior, será reajustada. Poco después de que se instaló el nuevo gobierno, éste empezó a deliberar con el Banco Mundial, el FMI y el BID sobre la política a seguir. Se reanudaron los pagos de las amortizaciones a las instituciones financieras. Se aspira llegar lo más pronto posible a un acuerdo para que se pueda reanudar el financiamiento y contratar nuevos préstamos.

Se están elaborando planes para lograr una reforma del sistema fiscal, basados por un lado en la simplificación de los procedimientos burocráticos y la aplicación de sanciones si las empresas no cumplen con sus obligaciones de pagar impuestos. Por otro lado, se pretende reducir el déficit fiscal. El gobierno quiere tratar de mantener el tipo de cambio a un nivel estable, dejando que éste sea determinado sólo por la demanda y la oferta. En 1991 la inflación debería ser limitada hasta el 15% y en los años venideros debería ser reducida a un nivel internacionalmente aceptable. Los gastos públicos serán influenciados fuertemente por operaciones de eficacia. Para todos los ministerios se decretó un ahorro del 10%. También se deberá recortar los gastos de las empresas estatales y despedir a una parte del personal. A diferencia de la mayoría de los otros países de la región, en Guatemala la ayuda externa no desempeña un papel muy importante, aunque la transición a la democracia y la política seguida desde entonces, han llevado a un crecimiento del flujo de ayuda. En 1989 la ODA ascendió al 3,4% del PNB.

B. Situación demográfica y medio ambiente

La población en Guatemala creció de 4 millones en 1960 a 9,2 millones en 1990. Se espera que la población crecerá más hasta aproximadamente 12 millones en el año 2000. Desde 1960 el crecimiento medio ha sido más o menos constante (2,9%). Según se espera, esta cifra no cambiará hasta el año 2000. En el período 1985-1987, el porcentaje de mujeres (15-49 años) que usa anticonceptivos ascendió al 23%. Es una cifra baja en comparación con un país vecino como El Salvador donde el porcentaje es dos veces más alto. El índice de natalidad sigue siendo relativamente alto, mientras que el índice de mortalidad en el período referido se redujo a la mitad.

La división de la población entre la ciudad y el campo no ha sufrido cambios espectaculares en comparación con el resto de América Latina; entre 1971 y 1988 el crecimiento anual de la población urbana ascendió al 3,7%. Se espera que en el periodo hasta 2000 este porcentaje aumentará al 4,1. En 1988 el 41% de la población vivía en los centros urbanos. Entretanto ha habido voluminosos movimientos migratorios de los que no se han llevado estadísticas. Los desórdenes internos, sobre todo alrededor del año 1980, causaron un gran problema de desplazados en el interior. Grandes cantidades de habitantes de los altiplanos huyeron de sus comunidades y se establecieron en otras partes, en las ciudades, pero principalmente en el campo, por ejemplo en la costa meridional. Se mencionan cifras de cientos de miles de personas. Además mucha gente se refugió en el extranjero, sobre todo en México. Allí, una parte se estableció en campamentos formales, y otra fue a vivir entre la población local.

La mayoría de los guatemaltecos es de origen indígena. La mayoría de los indígenas viven en condiciones de pobreza en el sobrepoblado altiplano. Los quinientos años de dominación latina dejaron profundas huellas allí, en forma de marginación social, y discriminación cultural y económica.

Guatemala tiene una superficie total de 109.000 km². El 29% de ésta se considera como cultivable (1986). Entre 1965 y 1985 el aumento anual de la tierra cultivable ascendió al 0,6%. La densidad de población es de 82,4 por km² (1988).

Guatemala tiene una superficie de selva tropical y coníferas relativamente grande para América Central. La deforestación anual en el periodo 1980-1988 ascendió a 90.000 hectáreas, sobre todo a consecuencia de la colonización, la quema, la tala comercial de árboles, y la tala para leña. En los últimos años tuvieron lugar varios cambios positivos en el terreno del medio ambiente y de la silvicultura. Estos han tenido su expresión en la formulación de un Plan Nacional de Acción Forestal y la reorganización de la institución nacional de silvicultura. En el Plan se propone estimular la participación de la población rural que vive en las cuencas y en las provincias de mayor altura, en la reforestación y administración de los bosques. Una parte importante forma la incorporación de actividades de reforestación en los sistemas de agricultura y ganadería y en la conservación del suelo. Los proyectos serán efectuados por ONGs. Además, se puede observar una tendencia fuerte para proteger más enérgicamente la selva tropical y los manglares, como demuestra el hecho de que se hayan fundado organizaciones responsables de esto, y que se haya promulgado una nueva e importante legislación en este terreno. En otros terrenos - administración de los litorales y control de las cantidades de peces, contaminación industrial y del agua - todavía hay que hacer mucho.

C. *Situación y política con respecto a la pobreza*

El *Human Development Index* para Guatemala asciende a 0.488 (*Human Development Report 1991*), con lo que el país pertenece al grupo de países con un desarrollo humano bajo. Está en el lugar 103 según el orden del HDI.

Ya antes de la recesión económica en 1980, el 63% de la población vivía en condiciones de extrema pobreza. Entretanto esta cifra ha aumentado a más del 84%. Existen diferencias marcadas de ingresos entre la ciudad y el campo, en una proporción de más o menos 4:1. En 1980 el 20% más rico de la población dispuso del 55% de los ingresos domésticos y el 20% más pobre del 5,5% de éstos. Los millones de indígenas son los más marginados.

Formalmente, el gobierno no discrimina en base a sexo, religión o raza. Sin embargo, en la práctica los indígenas casi no tienen acceso a los servicios públicos como la enseñanza (una gran parte solamente habla uno de los veintitrés idiomas Maya mientras que hasta hace poco solamente se podía seguir enseñanza en el idioma castellano). El porcentaje de analfabetas, ya alto para América Latina (45%), es mucho más alto en el campo, sobre todo en las zonas indígenas - en algunos departamentos más del 80%.

Guatemala que es un país predominantemente agrícola, tiene un reparto muy desigual de la tierra de cultivo. En 1979 el 78% de las fincas consistía en parcelas de menos de 3,5 hectáreas

que en total ocupaban el 10,5% de la superficie cultivable total. En cambio, menos del 1% de las fincas disponía de más de 2.500 hectáreas (21% de la superficie total). Si además se calcula la calidad de la tierra (el latifundismo sobre todo se da en la costa meridional donde la tierra es muy fértil), los contrastes son aún más agudos. Hasta hoy día no ha habido reforma agraria. Por lo tanto no es extraño que la presión poblacional en las regiones marginales traiga problemas de deforestación y erosión. No hay motivo para suponer que se llevará a cabo una reforma agraria drástica, pero incluso en el caso de que si se introdujera una reforma agraria integral, muchas personas tampoco podrían disponer de una parcela de buena calidad. Las actividades a pequeña escala, dirigidas a un grupo destinatario, así como los proyectos plurianuales de desarrollo local y los proyectos específicos de riego y drenaje, podrían dar algún alivio.

El acceso de la población a los beneficios básicos muestra grandes diferencias entre las regiones urbanas y rurales (período 1985-1988):

	rural	urbano
asistencia sanitaria	25%	47%
agua	41%	91%
saneamiento	48%	72%

La longevidad media esperada aumentó de 45 años en 1960 a 63 años en 1990. El nivel sanitario general en Guatemala es bajo, también en comparación con los países circundantes. El índice de mortalidad por 1.000 nacimientos es de 56 (1989). La mortalidad infantil en menores de 5 años es de 99 por 1.000 nacidos con vida (1988). En el período 1980-1987, la cantidad de madres fallecidas durante el parto fue de 110 por 100.000 niños nacidos con vida. En 1986, los gastos para la asistencia sanitaria tenían el bajísimo porcentaje del 0,7% del PNB.

La situación con respecto a la enseñanza es precaria. Durante el período 1987-1988, los gastos destinados a la enseñanza, calculados como porcentaje del PNB ascendieron al 1,8%, y como porcentaje de los gastos públicos totales al 12,4%. El porcentaje del grupo en la edad de seguir la enseñanza primaria, aumentó del 50% en 1965 al 77% en 1987. Para muchachas estas cifras eran respectivamente el 45% y 70%. La participación en la enseñanza secundaria creció del 8% (1965) al 21% (1987). Con respecto a estas cifras también se debe observar que son cifras medias y que la población indígena se encuentra en una posición muy rezagada, sobre todo las mujeres (80% es analfabeta). Desde hace algún tiempo se presta más atención a la enseñanza en más idiomas y a la adaptación del currículo escolar, razones por las cuales aumentará el acceso a la enseñanza. En 1985-1987 la tasa de abandono de la enseñanza primaria fue de un 64% por término medio, lo que es terriblemente alto.

Las condiciones laborales no son favorables; no se respeta la edad mínima, y el sueldo mínimo ya desde hace muchos años se mantiene en el mismo nivel bajo. La represión, violencia y migración laboral han causado la desintegración de las tradicionales estructuras comunales y familiares. Una de las consecuencias es que ha cambiado la posición de las mujeres, tanto en el campo como en la ciudad, lo que sobre todo se manifiesta en una mayor participación laboral de mujeres. La división aludida de la sociedad es aún más fuerte para mujeres, particularmente para las mujeres indígenas que se encuentran en una posición doblemente marginada. Según las estadísticas oficiales sólo el 24% de las mujeres guatemaltecas es activo en la economía (1987); lo que significa un redoblamiento con respecto a 1980, cuando este porcentaje sólo era del 12%. En el campo las mujeres son activas principalmente en la producción agrícola, la pequeña ganadería y en actividades artesanales. En las ciudades las mujeres encuentran trabajo en los hogares y cada vez más en el sector informal, cuya expansión se debe sobre todo a mujeres. Los últimos años, entre otros por la influencia de los desarrollos regionales, ha crecido la conciencia sobre las diferencias de género, lo que se manifiesta en un aumento de la cantidad de organizaciones de mujeres.

En los últimos años, la iglesia Católica de Guatemala ha adoptado una posición cada vez más

crítica. En medida creciente apoya y toma partido por la población campesina marginada (por ejemplo, publicó un documento pastoral sobre la propiedad de tierras), por el movimiento sindical y más en general por todos los que se encuentran en una situación económica o socialmente injusta. También las iglesias Protestantes (ecuménicas) se oponen con cada vez más énfasis a esta situación.

Por lo general, el movimiento sindical está débilmente organizado y sólo recientemente ha empezado a recuperarse poco a poco de la represión de principios de los años 80. El movimiento cooperativo ofrece posibilidades de cooperación a pequeña escala, pero necesita un fortalecimiento institucional. Desde 1986 se puede constatar un aumento considerable del número de ONGs. Sobre todo llama la atención el crecimiento enorme de nuevas organizaciones fundamentalistas y sectarias. Sus programas son contrarios a la actitud de las iglesias ecuménicas. A partir de 1986, las ONGs con muchos años de experiencia y muy arraigadas en la sociedad guatemalteca (muchas veces nacidas de iniciativas religiosas), empezaron de nuevo a ampliar sus programas, después del período anterior de dictadura en la que habían tenido que reducir sus actividades y alcance geográfico. Sin embargo, las ONGs siguen viéndose confrontadas con muchos problemas y opresión.

El gobierno de Cerezo se fijó como objetivo llevar a cabo una política más equitativa. Sus esfuerzos por aumentar el presupuesto público (muy bajo) con subidas de los impuestos a fin de poder realizar los cambios sociales propuestos, se encontraron con mucha resistencia del mundo de los negocios. No obstante, el gobierno logró aumentar los ingresos fiscales (5,6% del PNB en 1984, 7,7% del PNB en 1989). A pesar de los grandes obstáculos se empezó a ejecutar una política en favor de los grupos marginados de la población: se prestó más atención a la enseñanza, la asistencia sanitaria y otros beneficios en el campo, así como al sector informal en las ciudades. También se puso más énfasis en la necesidad de ampliar el acceso a los créditos para fomentar la producción agrícola, así como la descentralización de las instituciones de crédito existentes y el aumento de la eficiencia de éstas. Se hicieron esfuerzos para lograr un mayor desarrollo social de la base mediante la transferencia de recursos a autoridades y organizaciones locales. Aunque las posibilidades para una ejecución efectiva de estas intenciones resultaron ser muy limitadas, sí se dieron pequeños pasos de avance.

El nuevo gobierno dice querer hacer un esfuerzo serio para luchar contra la pobreza, sobre todo en las regiones rurales, y reconoce que en el pasado se invirtió demasiado poco en los sectores sociales. Para ello se deberán introducir cambios en el presupuesto público. El nuevo gobierno está adoptando las mejoras en el sistema educativo y en la situación socioeconómica de los pequeños campesinos, lo que ya impulsó el gobierno anterior. También se tomaron nuevas iniciativas para mejorar el acceso de los campesinos a la tierra y el acceso de los micro-empresarios a los créditos. Se pretende descentralizar en mayor medida la asistencia sanitaria.

Teniendo en cuenta el reducido espacio que el gobierno civil anterior supo aprovechar para introducir las medidas sociales pretendidas, también cabe guardar algún escepticismo ante la estimación de las posibilidades que tendrá el gobierno de Serrano para realizar cambios sociales efectivos.

2.3.4. Honduras

A. *Crecimiento económico e independización*

La economía hondureña es una de las menos desarrolladas de América. Este país ha sido siempre muy dependiente de sus dos productos de exportación más importantes (banano y café) para el recaudo de moneda extranjera. La producción está sobre todo en manos de empresas medianas y grandes y de cooperativas (estas últimas absorbieron una parte de las anteriormente dominantes empresas estadounidenses y juegan un papel bastante importante en la sociedad hondureña). La agricultura rinde el 70% de la exportación total y el 30% del producto nacional. La mayor parte del sector agrícola está formada por pequeños campesinos

que producen cereales básicos para el mercado local y que, generalmente, apenas si alcanzan el nivel de subsistencia. Su productividad es baja. El crecimiento industrial durante el Mercado Común Centroamericano fue limitado. Con excepción de una concentración de las actividades en San Pedro Sula y sus alrededores, el país casi no está industrializado. Durante mucho tiempo la sociedad hondureña se caracterizó por rasgos oligárquicos y arcaicos y una desigualdad social severa.

Antes de 1980, el sector moderno de la economía mostraba un desarrollo favorable. En la segunda mitad de los años 70, el PNB real creció por término medio en un 8,5% por año. Aproximadamente en 1980 Honduras, empezó a sufrir influencias negativas del empeoramiento del tipo de cambio que afectó toda la región. Los ingresos de la exportación se paralizaron. El crecimiento del PNB disminuyó y a lo largo del decenio se quedó por debajo (crecimiento medio del PNB 1,7% por año en el período 1980-1988) del crecimiento poblacional del 3,5%. Entre 1980 y 1988 el crecimiento anual medio del sector agrícola fue del 1,1% únicamente.¹

Fue en este contexto que el gobierno de Azcona subió al poder y empezó a introducir una política de reajuste económico. Mientras que en los años 70 el gobierno participaba directamente en el proceso económico a través de empresas estatales y semi-estatales que sufrían grandes pérdidas, ahora se empezó a llevar a cabo un programa de privatización. La política estaba orientada en primer lugar al mantenimiento del modelo de exportación agraria. Además del aumento de la productividad (entre otros por medio de una tecnología mejorada) se trató de lograr una diversificación (cítricos, aceite de palma) a fin de que la economía no fuera tan dependiente de las fluctuaciones del mercado mundial. Se eliminaron los controles de precio y otros obstáculos. Se crearon ventajas fiscales y exenciones para determinados productos de exportación (entre ellos el banano). Se fomentaron las inversiones extranjeras. Por algún tiempo, la inflación se mantuvo baja (el 4,75% en el período 1980-1988), gracias a una política monetaria estricta. El déficit presupuestario, que había crecido, fue reducido con ahorros y bajó del 10,5% del PNB en 1984 al 3,1% en 1988.

Alrededor de 1987, Honduras parecía encontrarse en el buen camino macroeconómico. Estos acontecimientos, sin embargo, no alcanzaron a las masas marginadas de la población. La política formulada fomentó particularmente la posición de los empresarios y campesinos privados medianos y grandes. El clima social siguió siendo precario. Los beneficios sociales disminuyeron, el éxodo del campo a las ciudades tomó un ritmo acelerado. Finalmente también fracasó la política macroeconómica. La ejecución de ésta por un gobierno mal equipado y poco efectivo resultó defectuosa; se llevaban a cabo medidas con un alto precio social y económico, pero éstas no tenían por resultado un crecimiento suficiente. La carga de la deuda se hizo casi incontrolable (US\$ 3,3 mil millones en 1989). Los retrasos en el servicio de la deuda aumentaron. En 1989 la razón del servicio de la deuda contractual ascendió al 40%.

La política monetaria fracasó. La persistencia en tratar de mantener el tipo de cambio fijo (vinculación al US\$) hizo surgir un mercado paralelo. Las medidas estipuladas por el FMI no fueron cumplidas por el gobierno de Azcona al final de su período por temor a las repercusiones electorales. A consecuencia de esto, en 1989 se suspendieron los desembolsos del Banco Mundial y Honduras fue declarado "inelegible" por el FMI.

El gobierno de Callejas, que subió al poder en 1990, se vio confrontado con una situación desastrosa: una balanza de pagos en apuros e imposibilidad de obtener nuevos créditos, a lo que se unía una crisis fiscal. Callejas implementó un nuevo programa de reajuste

¹Cabe mencionar que las estadísticas para la mayor parte de los años 80 fueron enturbiadas por la extensa presencia militar de EEUU en relación con la crisis en Nicaragua y las cifras de importación (exageradas) que la acompañaban.

macroeconómico, combinado con una política orientada al crecimiento de la exportación (con énfasis en el sector privado). Los objetivos concretos para 1990-1992 eran: realizar un crecimiento real de 4 a 5%, reducir la inflación hasta 7 a 8%, disminuir el déficit en la cuenta corriente del 7,3% del PNB en 1989 al 5% en 1992, disminuir el déficit del sector público del 9,2% del PNB en 1989 al 6% en 1990. Esto se quería lograr a través de ahorros con el método de "de todos lados un poco", incluyendo los gastos militares. Al mismo tiempo se tomarían medidas para aumentar los ingresos fiscales.

Para compensar en alguna medida los efectos negativos y los efectos de este programa en la situación social y de empleo, el gobierno hondureño creó un Fondo de Inversión Social (FHIS).

A mediados de 1990 se pudo lograr un acuerdo sobre los pagos atrasados con un financiamiento puente de US\$ 245 millones. El Banco Mundial reanudó los pagos del primer préstamo de reajuste estructural (SAL) y aprobó un segundo. El FMI aprobó un acuerdo de aplazamiento. En 1990 en el Club de París se firmó un convenio entre Honduras y los acreedores sobre la reestructuración de los préstamos estatales y los préstamos garantizados por el estado.

A finales de 1990 se organizó una Reunión del Grupo Consultativo bajo los auspicios del Banco Mundial, en la que se recibió positivamente la política socioeconómica presentada por Honduras. En ésta, recalcó la necesidad de prestar especial atención a algunos problemas y contratiempos: los costos sociales de la política de reajuste y la huelga en el sector bananero, sector crucial para los ingresos de exportación.

A principios de 1991 el Banco Mundial (IDA) aprobó un crédito de reajuste estructural para compensar las consecuencias negativas de la crisis del Golfo y de las pérdidas en la producción de banano. Este crédito fue el primer crédito IDA para Honduras desde 1980.

La O.D.A. aumentó de US\$ 158 millones en 1982 a US\$ 256 millones en 1989, lo que en ese año correspondía al 6,2% del PNB. En 1988, la O.D.A. ascendió a US\$ 66,4 per cápita. Se debe tener en cuenta que actualmente EEUU ha reducido su ayuda a consecuencia de los cambios políticos en la región (Nicaragua).

B. Situación demográfica y medio ambiente

La población aumentó de 1,9 millones en 1960 a 4,8 millones en 1988 (crecimiento entre 1965-1980: 3,2%, 1980-1988 3,6%). Esto es uno de los crecimientos más altos en América Latina y por eso la población es relativamente joven (el 47% tiene menos de 15 años). Se espera que el aumento para el periodo 1988-2000 ascenderá al 2,9% de modo que en 2000 la población consistirá en 6,8 millones de personas.

En el período 1985-1987 el 41% de las mujeres casadas en la edad fértil usaba anticonceptivos; lo que significa un aumento importante con respecto a 1981 (27%). Asimismo, existen grandes diferencias entre las mujeres de la ciudad y las del campo (el 51% y el 23% respectivamente en 1984). Los índices de natalidad por 1.000 bajaron de 51 en 1965 a 39 en 1988. Los índices de mortalidad bajaron en el mismo periodo de 17 por 1.000 a 8 por 1.000. La longevidad esperada aumentó de 46 años en 1960 a 65 años en 1990 (mujeres 67, hombres 62,5).

La población hondureña está conformada por Mestizos, el 10% es indígena, el 2% es negro (Garífunas), y la mayoría vive en la costa del norte. Las agrupaciones indígenas más importantes están en mayor (en el occidente) o menor medida (Mosquitia) integradas en la sociedad, pero en general son grupos menos privilegiados.

Entre otros a causa del crecimiento demográfico se produce un gran éxodo a las ciudades. La escasez de viviendas está creciendo. La población urbana, como porcentaje de la población total, creció del 23% en 1960 al 42% en 1988. Se espera que en el año 2000, el 51% de la población vivirá en los centros urbanos. Antes sobre todo las personas mejor capacitadas, migraban a la ciudad, pero ahora parecen ser personas con niveles más bajos de formación. Hay más mujeres que hombres que migran a la ciudad. Esto se puede explicar por el hecho de

que las mujeres en el campo casi no pueden encontrar trabajo e ingresos y por eso se ven confrontadas con la elección: casarse o migrar. La mayoría de las mujeres que migran encuentran trabajo en el sector informal o como empleadas. A medida que van creciendo las zonas urbanas, se amontonan los problemas ambientales: la contaminación del aire y del agua potable, el mal saneamiento y la problemática de la basura.

La superficie total de Honduras es de 112.000 km². El área de cultivo ocupa el 46% del total de la superficie (1984-1986). El aumento anual medio de la tierra cultivable era del 0,3% (1965-1985). La densidad de población por km² es de 44,3 (1988).

Honduras es un país de silvicultura. Sobre todo en las zonas más altas, no hay muchas posibilidades para la agricultura. En cambio, para la silvicultura son grandes. En el período 1980-1988, la deforestación anual fue de 90.000 hectáreas. En este período, grandes llanuras y bosques de pino fueron transformados en zonas para la ganadería extensiva, por lo cual dentro de poco tiempo probablemente ya no habrá selvas tropicales en las llanuras. El gran crecimiento de la población implica un aumento de la explotación de la tierra, y esto afecta el potencial de la agricultura. Además, ha aumentado el uso de la madera para fines domésticos e industriales y en la construcción de casas. Todo esto hace cambiar los microclimas y los ciclos biológicos del agua; además, provoca erosión en medida creciente. El nivel de consciencia y conocimientos de la población en general es bajo, lo que es de importancia para saber cuánto puede aumentar la población sin consecuencias ecológicas negativas.

En el pasado el servicio forestal ponía demasiado énfasis en la explotación del bosque de pino y prestaba poca atención a la conservación. Sin embargo, Honduras se encuentra en una posición privilegiada, ya que puede disponer de silvicultores bien capacitados dentro de la bien organizada COHDEFOR. El gobierno sigue una política activa en este terreno. Las prioridades del Plan de Acción Forestal en los Trópicos conciernen el uso ecológica y económicamente sostenible y justificado del bosque, así como el aspecto del mejoramiento del bienestar de la población rural. El gobierno anunció que estaría interesado en aplicar también en Honduras los cambios de deuda por naturaleza (*debt-for-nature-swaps*), tal como han sido efectuados en Costa Rica.

C. Situación y política con respecto a la pobreza

El *Human Development Index* para Honduras es de 0,492 (1991), con lo que el país pertenece al grupo de países con un bajo nivel de desarrollo humano. Si sólo se tiene en cuenta el PNB per cápita (US\$ 860 en 1988), Honduras pertenece a los países de renta media baja. Sin embargo, a causa de la devaluación reciente de la Lempira, el PNB real per cápita en US\$ ha bajado a más o menos US\$ 480 (1990), por lo que se clasificaría a Honduras como un país mucho más pobre. Por más bajo que sea, también en Honduras el PNB per cápita oculta la división en la sociedad. En 1988 el 20% más rico de la población dispuso del 60% de los ingresos domésticos. Las relaciones en el campo son aún más desiguales que en los centros urbanos.

Según las cifras de 1988, más de 1,5 millones de personas se encontraban en una situación de extrema pobreza y además, más de 1 millón de personas no eran capaces de satisfacer sus necesidades básicas. Los ahorros en el marco de los reajustes estructurales llevaron a una limitación de las subvenciones, menos gastos públicos, aumento de las tarifas de agua y energía. Entre 1984 y 1990 los precios de los productos básicos aumentaron fuertemente (por ejemplo los costos de combustibles se cuadruplicaron). Los sectores vulnerables de la sociedad fueron los más afectados, porque sus ingresos (mínimos) se mantuvieron al mismo nivel. Como compensación se fundó un Fondo de Inversión Social (FHIS), que además de crear oportunidades de empleo, también presta atención a la situación alimenticia y sanitaria de mujeres y niños.

La mayor parte del sector agrícola está conformada por los pequeños campesinos de subsistencia con una baja productividad. La producción agrícola como parte del PNB, bajó del 40% en 1965 al 24% en 1989, mientras que la parte de la población que oficialmente trabaja en

ese sector es dos veces más grande. Hay muchos campesinos sin tierra que depende del trabajo de temporada.

La reforma agraria en Honduras -predominantemente organizada en cooperativas- hasta ahora todavía es un proceso no estructurado. Sólo una pequeña parte de las cooperativas tiene derechos de propiedad oficiales de la tierra (el 15%), la mayoría solamente dispone de certificados de propiedad. Desde 1962 se han redistribuido 220.000 hectáreas. Muchas de las cooperativas existentes tienen problemas de desembolso de los bancos, por lo que no tienen posibilidades de contraer nuevos créditos. Además, no se les dio suficiente asistencia técnica. El hecho de que las cooperativas nunca pudieran desarrollarse bien, trajo como consecuencia que la población campesina todavía vive en condiciones de extrema pobreza (mucho analfabetismo, desnutrición, malas condiciones higiénicas, mala salud). Las mujeres casi no tienen acceso a tierra. En el marco de la reforma agraria se dio solamente el 3,8% de la tierra a mujeres.

El acceso de la población a los diferentes beneficios en el período 1985-1988 muestra diferencias marcadas entre la población urbana y rural:

	rural	urbano
asistencia sanitaria	65%	85%
agua	45%	56%
saneamiento	34%	24%

Desde los años 70, para el criterio hondureño, se prestó mucha atención al mejoramiento de los servicios de salud, sobre todo en las regiones rurales. Los gastos, expresados como porcentaje del PNB, aumentaron del 1% en 1960 al 2,6% en 1986. Pero, como la eficiencia y la calidad dejaban mucho que desear, el impacto final en la situación sanitaria quedó limitado. En el período 1980-1987, la cantidad de madres que murieron durante el parto, ascendió a 50 por cada 100.000 niños nacidos con vida. En 1989, el índice de mortalidad por cada 1.000 bebés nacidos con vida fue de 66 (en 1965 128). El índice de mortalidad de niños menores de 5 años bajó de 232 en 1960 a 100 (por 1.000) en 1989. Estas cifras, que todavía son altas, sobre todo se deben a la diarrea, infecciones en las vías respiratorias y a enfermedades que se pueden prevenir por medio de vacunación/inmunización. La causa del 60% de todas las muertes de niños es la desnutrición.

La cantidad de personas con SIDA aumenta rápidamente en Honduras. En este momento son unas 1.000 personas, cifra que representa más de la mitad de la cantidad total en América Central. Probablemente, esto está relacionado con la presencia extranjera en el país y la guerra de la Contra, situación que también en otros aspectos ha tenido un efecto destructivo sobre la sociedad local.

La política del gobierno actual da prioridad a la asistencia sanitaria preventiva y está centrada principalmente en los programas de inmunización e información. El alcance de éstos será ampliado, sobre todo por ampliación de la asistencia sanitaria básica, concediendo un lugar central a medicinas sencillas y a la participación comunitaria. Tienen alta prioridad los programas de medio ambiente y saneamiento, cuyo objetivo principal es mejorar la situación higiénica de la población.

En la enseñanza, los beneficios son absolutamente insuficientes, aunque existe formalmente el derecho a escolarización. El porcentaje de personas en la edad para seguir la enseñanza primaria, secundaria o superior, aumentó de manera impresionante en los últimos años (para las mujeres las cifras aumentaron más que para los hombres). Sin embargo, en el período 1985-1987, el porcentaje de alumnos que abandonó la enseñanza primaria era todavía bastante alto: el 57%.

En 1985 el 32% de la población de más de 15 años de edad era analfabeta (el 47% en 1970). La diferencia entre hombres y mujeres no es excesivamente grande en este aspecto. Además, se debe observar que la parte relativa de analfabetas bajó algo, pero que la cantidad absoluta ha

aumentado. En los centros urbanos esta última cifra aumentó desproporcionadamente, a consecuencia de la migración de la población rural marginada a la ciudad, que ha tenido lugar en los últimos años.

Los gastos para la enseñanza ascendieron al 2,2% del PNB en 1960 y al 5% en 1986.

La política del gobierno actual está enfocada en el mejoramiento cualitativo de la enseñanza primaria para así reducir el porcentaje de abandono. En la enseñanza secundaria se pretende adaptar mejor el currículo a las necesidades del mercado laboral. Para ampliar el alcance de la escolaridad, se introducirán nuevos métodos como la enseñanza a distancia. La educación de adultos será adaptada en lo posible a las necesidades concretas que tienen las comunidades locales, y estará centrada en lo posible a las actividades productivas.

En 1986 los gastos militares, expresados como porcentaje del PNB, ascendieron al 5,9%. La proporción entre los gastos militares y los gastos en la enseñanza y la asistencia sanitaria en este año fue de 87.

En los últimos años, la situación con respecto a la seguridad alimenticia ha empeorado mucho. La producción alimenticia nacional no aumentó proporcionalmente con el crecimiento del PNB, ni con el crecimiento de la población. Esto se puede explicar en parte por el hecho de que los campesinos no recibieron buenos precios por sus productos. Además, la productividad se mantuvo a un nivel bajo: la tierra agrícola fue transformada en tierra de ganadería. También aumentó el uso de las tierras pobres.

Honduras, que exportaba cereales en los años 70, alcanzó en 1990 un récord con respecto a las importaciones alimenticias. También la ayuda alimenticia creciente y las costumbres alimentarias relacionadas con esto, son probablemente una causa importante del desarrollo negativo de la producción de alimentos.

En Honduras las mujeres tienen una posición subordinada. Los vínculos matrimoniales parecen ser bastante inestables. En las zonas urbanas se estima que el porcentaje de familias con una mujer a la cabeza es por lo menos del 25%. En las zonas rurales una parte considerable de los hogares tiene una mujer a la cabeza de la familia (los hombres se ausentan con frecuencia por trabajos de temporada).

La participación de mujeres en la economía es baja según las estadísticas (el 18,3%), sobre todo en las zonas rurales. Las actividades de la población femenina activa son muy diversas. Se estima que el 15% trabaja en la agricultura, el 25% en artesanías, el 18% en el comercio y el 24% en el sector de servicios. Las actividades agrícolas de las mujeres sobre todo conciernen el cultivo de café y bananos. El trabajo de las mujeres depende más de la temporada, es sobre todo de tiempo parcial y los salarios son más bajos que los de los hombres.

La cantidad de mujeres que forma parte de la población activa está creciendo. Esto no sólo se debe al desarrollo social. Muchas mujeres y niños también se ven obligados a buscar trabajo en el sector informal a consecuencia de la recesión económica y las medidas de reajuste estructural. Por la participación creciente de la mujer en el proceso laboral se puede esperar que la cantidad de niños disminuirá, sobre todo en lo que se refiere a hijos de mujeres que realizan trabajo calificado.

2.3.5. *Nicaragua*

A. *Crecimiento económico e independización*

Cuando el gobierno sandinista subió al poder en 1979, se esforzó por realizar una política que mejoraría el destino de la población por medio de reformas económicas y beneficios colectivos. Se efectuaron extensos programas sociales (alfabetización, asistencia sanitaria) y se introdujeron precios regulados para los productos básicos, así como subvenciones alimenticias. El papel del Estado aumentó fuertemente, tanto como participante directo en la economía (producción, financiamiento y comercialización) como por su papel regularizador (control de precios). El énfasis que puso el gobierno en los programas sociales fue a expensas de la

atención a la estabilidad macroeconómica. El gran déficit público fue financiado en medida creciente por vía monetaria y el extenso sistema de regulaciones de precios y el sistema múltiple del tipo de cambio, llevaron a perturbaciones de los precios.

Los estímulos para el crecimiento de la producción interna se desvanecieron. La agricultura, que siempre había sido la fuente más importante de los ingresos de exportación, se paralizó. La modesta capacidad industrial declinó. Además, la política sobre-regularizadora causó la fuga de capital (y de mano de obra capacitada). El embargo de EEUU significó un golpe fuerte para la economía, que antes estaba fuertemente orientado hacia el mercado norteamericano. La enorme ayuda del bloque oriental no pudo compensar las consecuencias como el envejecimiento y la subutilización de la maquinaria. Además, la economía fue gravemente afectada, sobre todo el sector agrícola, por la guerra de la Contra. Los gastos del voluminoso ejército que tuvo que desplegarse, cargaron mucho sobre el presupuesto público (hasta aproximadamente el 50%). La carga de la deuda se hizo incontrolable.

Por lo tanto, a mediados de los años 80 empezó un ciclo negativo, que incluso puso en peligro los logros de la revolución. Cuando en 1988 se hizo evidente que se había alcanzado el límite (hiperinflación), el gobierno introdujo un programa de estabilización en el que se liberalizaron los precios de muchos productos básicos. Sin embargo, el programa no resultó suficientemente efectivo para sanear la economía y el año 1988 terminó con una inflación del 38.000%.

A principios de 1989 el gobierno introdujo un nuevo programa de reajuste con más atención a los ahorros públicos, simplificación del sistema múltiple del tipo de cambio y mayor desregularización. Este programa llevó a que la inflación bajara a aproximadamente el 20% por mes. Las instituciones financieras internacionales reaccionaron de manera positiva pero prudente. Sin embargo, las inyecciones de dinero se hicieron esperar, y la disminución de los ingresos de exportación y la pérdida de los bienes de equipo continuaron. El proceso resultó ser irreversible.

En abril de 1990, el nuevo gobierno de Chamorro se vio confrontado con una situación casi desolada: una producción que estaba mucho más baja que la del año 1980, los ingresos de la exportación que estaban a la mitad de los de 1980, el peso incontrolable de la deuda y una razón del servicio de la deuda contractual de más del 200%. La ayuda crucial del bloque oriental (cuenta del petróleo) cesó, por el momento sin ser compensada por una afluencia de recursos del Occidente. En 1990 el volumen del PNB (US\$ 400) tocó fondo a causa de esto. La inflación aumentó otra vez a 13.500%. La disminución de la producción fue del 4%.

El gobierno tomó medidas que implicaban una reducción considerable del papel del sector público, desregularización, política realista con respecto a la fijación de precios, mejoramientos en el sistema fiscal y las tarifas comerciales, así como reformas monetarias. Se introdujo el Córdoba Oro convertible (=US\$ 1) en fases en los diferentes sectores de la economía. Se recortaron drásticamente los gastos militares. Sin embargo, no hubo un efecto inmediato. Los detalles de los planes siguieron siendo poco claros, de modo que la comunidad de donantes mantuvo su actitud reservada. Las demoras en los pagos (a mediados de 1991 aproximadamente US\$ 360 millones) constituyeron un obstáculo para la intervención de las instituciones financieras internacionales.

A principios de 1991 se formuló un programa de estabilización y reajuste con la colaboración de las instituciones en Washington. En marzo se proclamaron nuevas medidas: devaluación del 80% del Córdoba Oro, aumento de los sueldos en el sector público en 200%, reducción del aparato estatal.

En mayo de 1991 se celebró una reunión del Grupo Consultativo, en la que la comunidad de donantes endosó la política de reajuste de Nicaragua, cuyos elementos más importantes son: una mayor reducción del sector público (tanto en cuanto al volumen como a los gastos), racionalización del sistema fiscal, privatización de las empresas estatales, desregularización del mercado y fomento de la participación del sector privado, reestructuración del sector financiero (reorganización del Banco Central, creación de bancos privados).

El déficit público debía bajar del 14,5% del PNB en 1990 al 11,5% en 1991 (exclusive los gastos militares), la inflación debía disminuir en 1991 hasta 390%. Se logró un acuerdo sobre

los retrasos en los pagos a los Bancos, entre otros gracias a un crédito puente de México, Venezuela y España y donaciones bilaterales (los Países Bajos también participaron). Ahora podía empezar a recuperarse la economía. Ahora que el Banco Mundial ha anunciado que Nicaragua entra en consideración para los préstamos IDA, también se puede esperar dentro de poco la aprobación por criterios ESAF.

El éxito del programa de reajuste depende totalmente de la voluntad política y la posibilidad del gobierno para efectuar el programa. La voluntad política está presente; pero por lo que se refiere a la posibilidad de ejecución será necesario que el gobierno negocie con los trabajadores unidos en los sindicatos sandinistas. El rechazo por una parte importante de los empresarios de participar en la Concertación impide el éxito del proceso.

El gobierno espera que por medio de la Concertación se haya creado la base necesaria para poder realizar las medidas necesarias de reajuste. El gobierno reconoce que se deberán llevar a cabo programas sociales como contrapeso al programa drástico de reajuste.

B. Situación demográfica y medio ambiente

Se estima que en el año 2000 Nicaragua tendrá 5,2 millones de habitantes -ahora tiene 3,8 millones. El crecimiento de la población es muy alto (3,4%). De las mujeres entre los 15 y 49 años, el 27% usa métodos anticonceptivos modernos (1985). Aunque Nicaragua principalmente es un país agrícola, ahora el 59% de la población vive en las grandes ciudades. Sólo Managua, capital del país, tiene 1 millón de habitantes. Esto se puede explicar por la guerra que afectó sobre todo al campo. Hacia el año 1988, la cantidad de desplazados internos o refugiados nicaragüenses ascendía a más de 350.000. Parte de los desplazados fue establecida en otras zonas del país en nuevos asentamientos rurales. Cientos de miles emigraron a Honduras, Costa Rica y otros países. Muchos refugiados regresaron después de los acuerdos que se firmaron con los rebeldes a finales de los años 80 y después de la subida al poder del gobierno UNO.

Tradicionalmente la tierra y los bienes de producción en Nicaragua estaban concentrados en manos de pocas personas. La mayor parte de la población se dedicaba a la agricultura de sobrevivencia o el trabajo en las plantaciones. A consecuencia de ello, se deforestaron extensas regiones en favor de la ganadería extensiva o, en el este del país, que está poco poblado, en favor de la explotación de madera. La Zona Atlántica, donde viven las minorías étnicas, además de la explotación arriba mencionada, quedó totalmente aislada en sentido económico y cultural de las regiones ladinas en el Oeste. Los sandinistas intentaron romper este aislamiento por medio de una política bastante dura de latinización e incorporación de la región en las estructuras y economía nacionales, lo que dio lugar a mucha resistencia y violencia. La introducción de un estatuto de autonomía para la Zona Atlántica finalmente puso fin a esta controversia.

La situación ecológica es alarmante. A lo largo de los años, la franja de terrenos colonizados se ha ido desplazando cada vez más hacia el centro y este del país, que antes estaban totalmente poblados de árboles. A pesar de las reformas agrarias introducidas, la colonización sigue su marcha. Primero la llegada de los desplazados internos, y más recientemente, los Contras desmovilizados aumentaron la presión sobre el medio ambiente. Un gran problema es el uso indebido de los plaguicidas. La tormenta Juana de 1988 también causó mucho daño a los bosques. En las ciudades, sobre todo en Managua, donde los barrios marginales se fueron expandiendo al mismo ritmo acelerado con el que crecía la ciudad, la problemática ambiental también es muy grave: hay contaminación del aire y del agua, contaminación industrial del Lago de Managua, y problemas de saneamiento. El gobierno actual en la práctica presta poca atención al medio ambiente. Se dedican más esfuerzos a los problemas económicos a corto plazo que a una política ambiental bien pensada para el largo plazo.

C. Situación y política con respecto a la pobreza

El período somozista se caracterizó por una división aguda de la sociedad. La gran mayoría de

la población vivía en condiciones de extrema pobreza, se dedicaba a la agricultura de sobrevivencia, o no tenía tierra. Los beneficios sociales eran malos. La revolución cambió esta situación de una manera espectacular.

Bajo la dirección de los sandinistas se llevó a cabo un extenso programa de reforma agraria cuyo objetivo principal era la distribución de la tierra de las enormes haciendas de Somoza, fomentando la formación de cooperativas (productoras de alimento). La ley de reforma agraria de 1981 dio al gobierno la facultad para expropiar grandes fincas que habían sido abandonadas o mal conservadas por sus propietarios. A finales de 1986 aproximadamente 1 millón de hectáreas habían sido distribuidas de esta manera. A través de la reforma agraria, alrededor del 45% de la población rural obtuvo tierra y/o derecho a la tierra que había estado ocupando. El porcentaje de tierra en manos de los latifundistas bajó del 41% en 1978 al 11% en 1985. En el marco de la Concertación a finales de 1990, se convino que al privatizar las empresas estatales, que en gran parte están situadas en la tierra expropiada en ese período, los intereses de los empleados serían prioritarios. Todavía no está claro en qué medida se cumple con esto. Es indudable que los ingresos de grandes partes de la población rural aumentaron considerablemente desde el principio de los años 80. Sin embargo, la política desafortunada con respecto a los precios, y la decadencia económica en la segunda mitad del decenio, causaron una paralización total del crecimiento.

El gobierno sandinista se esforzó mucho por el mejoramiento de la salud. Estos esfuerzos contribuyeron a lograr un nivel razonable de salud. Si se toma en consideración las circunstancias socioeconómicas difíciles de los últimos años, entonces estos resultados son positivos, aunque son más bajos que los objetivos previstos. Por ejemplo, la mortalidad infantil por 1.000 niños nacidos con vida bajó de 120 en 1979 a aproximadamente 70 en 1988, y el índice de mortalidad general de 11,6 en 1977 a 8 en el período de 1985-1990. Las mejoras se lograron en amplios sectores de la población.

Parece que se eliminaron en gran parte las grandes diferencias en los niveles sanitarios entre los diferentes grupos poblacionales y regionales. Paralelamente a la ampliación de la asistencia básica, el gobierno estableció que la asistencia moderna de los hospitales debía ser accesible a la población entera. Se fundó una red de hospitales en todo el país.

En 1985 se reconoció que el fortalecimiento de la asistencia sanitaria había sido efectuado sin tener en cuenta en medida suficiente la factibilidad financiera y personal. Por lo tanto, desde 1987 se puso más énfasis en la atención primaria en salud.

En 1988 se introdujo un nuevo programa de la asistencia materna e infantil. Se tomaron como síntomas a combatir el índice de mortalidad materna y la desnutrición crónica de los niños menores de 6 años (por la transición de leche materna a otro alimento). Se puso énfasis en mejorar la distribución del agua potable y en el saneamiento, en las ciudades, pero sobre todo en el campo. A causa de la crisis total solamente se lograron resultados modestos.

En los años 70 Nicaragua gastaba el 8% de su presupuesto público en la asistencia sanitaria, pero solamente una pequeña parte de la población podía aprovecharla. En 1981 este porcentaje fue del 13% (con una mejor distribución), pero la falta de dinero hizo bajar este porcentaje al 8% a finales de los años 80. Se teme que esta tendencia continúe bajo el nuevo gobierno, dada la necesidad de estabilizar y reestructurar la economía nacional.

Dentro de su política, los sandinistas dieron alta prioridad a la enseñanza. Hasta 1985 se obtuvieron rápidos y buenos resultados, entre otros por las campañas de alfabetización. El porcentaje de analfabetismo bajó del 50% en 1979 al 12% después de la gran campaña de 1980. A consecuencia de una reducción del presupuesto para la enseñanza se tuvo que sacrificar parte del alto nivel alcanzado, por lo cual el analfabetismo aumentó otra vez (el 20% en 1985, el 26% en 1987). En 1989, calculado por los grupos de edad relevantes, el 60% siguió la escuela primaria, el 18% una formación secundaria y aproximadamente el 4% la universidad. En 1989 el 12% de los adultos recibió algún tipo de enseñanza. La política del gobierno actual con respecto a la enseñanza todavía no está clara. Es indudable que los recortes presupuestarios tendrán efectos perjudiciales sobre este sector.

No hay mucha información específica sobre la situación de los géneros en la asistencia sanitaria, la enseñanza, el mercado laboral y otros sectores. Es innegable que la revolución tuvo un impacto positivo en la posición de la mujer, entre otros gracias al hecho de que la mujer fue admitida como miembro independiente a las cooperativas. El hecho de que se prestase atención a la posición de madres y niños en la asistencia sanitaria, la enseñanza de adultos en la que participaron masivamente las mujeres, y el hecho de que se hiciera participar intencionadamente a las mujeres en las organizaciones populares, han creado nuevas oportunidades.

Sin embargo, la creciente pobreza y la huida al sector informal de los últimos años tuvieron efectos contradictorios: por un lado, fue un estímulo para la posición de la mujer como generadora autónoma de ingresos y núcleo de la economía de sobrevivencia, mientras que por otro lado significó un enorme agravamiento de las cargas sobre las mujeres como responsables de la sobrevivencia de sus familias en una situación de crisis. Finalmente debe constatar que el sandinismo creó un espacio para incrementar el papel de la mujer en la sociedad, pero el machismo y las tareas clásicas de cada sexo no han sido eliminados verdaderamente. Hasta ahora, el actual gobierno apenas ha dado muestras de tener una política específica para mujeres.

A finales de los años 80, los sandinistas abordaron la problemática antes mencionada de las minorías en la Costa Atlántica, que muchas veces viven en circunstancias precarias (indígenas, negros) en el marco del estatuto de autonomía. Sin embargo, esto no tuvo muchos resultados a causa de la crisis. Según la fundación de un ministerio para las minorías (INDERA), el gobierno UNO quiere prestar atención a esta problemática.

Los últimos años la prosperidad y el bienestar han decaído en todos sus aspectos. En 1991, el Índice de Desarrollo Humano fue únicamente de 0,612, lo que corresponde con el lugar 85 en el orden. El programa de reajuste (ahorros públicos, aumentos de los precios) puede empeorar aún más la situación, sobre todo para los grupos poblacionales más pobres. Dándose cuenta de esto, el gobierno tomó iniciativas para elaborar un programa para combatir la pobreza. En 1990 se creó el Fondo de Inversión Social (FISE) como un mecanismo para la canalización de fondos de donantes para proyectos sociales. El FISE es de la competencia directa del Presidente y se concentra en actividades en el terreno de la atención primaria, la creación de oportunidades de empleo, y el aprovisionamiento alimenticio. Se trata de hacer participar a las organizaciones de base, ONGs y autoridades locales en la ejecución del programa. Un segundo Fondo Social (FASO) está dirigido a la reinserción de los desempleados capacitados y de los desplazados en la economía nacional.

2.3.6. *Jamaica*

A. *Crecimiento económico e independización*

La economía de Jamaica es vulnerable por su dependencia de una cantidad limitada de productos y sectores: bauxita y aluminio, productos agrícolas tropicales (sobre todo azúcar y bananos) y el turismo. En los últimos decenios, las oscilaciones de los precios del mercado mundial determinaron en gran medida el desarrollo económico de Jamaica.

Los primeros años que siguieron a la independencia se caracterizaron por un período de crecimiento estable del 5% anual por término medio, crecimiento que era la consecuencia de las inversiones extranjeras en la minería (bauxita) y el sector de turismo. En los años 70 siguió un período de crecimiento negativo por una combinación de factores externos e internos. De los altos precios del petróleo y de la caída en la demanda de aluminio y azúcar resultó que los términos del intercambio empeoraran cada vez más. Además la política socialista del gobierno de Manley tuvo como consecuencia un crecimiento considerable de los gastos públicos, destinados entre otros, a los beneficios sociales y a un proceso de reforma agraria. Esto, combinado con un incremento del interés internacional, causó un gran aumento de los déficit presupuestarios y de la carga de la deuda.

El gobierno de Seaga (1980) reanudó las negociaciones con el FMI e inició en 1981 un programa de reajuste estructural, centrado en la liberalización de la economía (liberación de los tipos de cambios, precios, interés), desarrollo del sector privado, aumento de los recortes presupuestarios, disminución del déficit público y fomento de las exportaciones. Estas reformas tuvieron un éxito limitado.

Durante gran parte de los años 80 los ingresos de exportación, los gastos públicos y la inflación siguieron fluctuando mucho; el crecimiento anual del PNB fue muy reducido (0,8%). En la segunda mitad del decenio se produjo un ligero mejoramiento, a pesar de las destrucciones causadas por la tormenta Gilbert en 1988. Entre 1986 y 1989, el PNB creció en un 3% anual por término medio, a consecuencia de los precios bajos de importación y el crecimiento del sector minero y el turismo. Además, la devaluación del dólar jamaicano estimuló el crecimiento del sector industrial, en particular el sector textil, dirigido a la exportación. El sector industrial tradicional, que estaba basado en la sustitución de importaciones, se paralizó en los años 70.

A finales de los años 80, tanto el déficit público como el déficit en la cuenta corriente habían sido reducidos a proporciones aceptables: respectivamente el 4% y el 6% del PNB. El gobierno de Seaga no logró disminuir la deuda externa, que aumentó a US\$ 4,0 mil millones en 1989. La razón del servicio de la deuda contractual ascendió a casi el 40%.

El gobierno de Manley, que subió al poder en 1989, continuó la política de reajuste, orientada hacia una mayor disminución del déficit público y comercial. Para lograr esto se desajustó la economía y se fomentó el sector privado. Además se eliminaron varias subvenciones alimenticias y tarifas públicas para electricidad y agua, provocando subidas en los precios que, junto con una mayor depreciación del dólar jamaicano (el 30% en 1990), aumentaron la inflación. Para frenar este proceso, el gobierno introdujo una política monetaria estricta, haciendo aumentar el interés a más del 30%.

La crisis del Golfo depreció la economía jamaicana, que depende en su totalidad de importaciones de petróleo (aproximadamente el 15% de las importaciones totales) e hizo aumentar aún más la inflación, a pesar de la estricta política monetaria. En 1990 ésta ascendió a aproximadamente el 23% y sólo se logró un crecimiento económico de más o menos el 2,5%, pero el déficit público se redujo al 2% del PNB. Los gastos de importaciones se incrementaron mucho. Viéndose confrontado con estas circunstancias, el gobierno de Manley continuó con fuerza el proceso de reajuste. Probablemente, el fin de la crisis del Golfo tendrá importantes efectos positivos, no sólo a causa del descenso del precio del petróleo, sino también por el efecto estabilizador sobre el sector de turismo, que se vio fuertemente afectado en 1990. En marzo de 1991 el gobierno aprobó por segunda vez la dura prueba del FMI, lo que significa que Jamaica puede contar con un crédito *stand by* de US\$ 57 millones hasta abril de 1992. En el Club de París se está tramitando la consolidación de una parte de la deuda externa de Jamaica. En 1988 Jamaica recibió US\$ 80 de ODA per cápita.

B. Situación demográfica y medio ambiente

En 1988, Jamaica contaba con 2,4 millones de habitantes, cuya mayoría es de origen africano. En el periodo de 1980-1988, la población creció en un 1,5% por año. En 1988 el crecimiento de la población no pasó del 0,4% como resultado del bajo índice de natalidad y una emigración considerable. El 55% de las mujeres entre 15 y 49 años usa métodos anticonceptivos.

Además de la población que vive en la isla de Jamaica, un porcentaje similar de jamaicanos (2,4 millones) se encuentra en el extranjero. En 1989 38.000 jamaicanos emigraron. Un porcentaje muy alto de los emigrantes son trabajadores capacitados. Las consecuencias de esta extraordinaria fuga de cerebros (sobre todo a los Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá) se manifiestan en una escasez de personal calificado, notablemente en los servicios públicos, razón por la cual la prestación de servicios en la enseñanza y la asistencia sanitaria empeoró en los últimos años. Por otro lado las transferencias de divisas de los jamaicanos emigrados

aportan considerablemente a la economía del país, aunque desempeñan un papel menos importante que en otros países.

Los últimos decenios Jamaica ha presenciado un extenso proceso de migración del campo a las ciudades. En 1965 sólo el 38% de la población vivía en la ciudad, en 1988 esta cifra había aumentado al 51%. El campo ha perdido su importancia.

Una agrupación específica en Jamaica es el movimiento Rastafarian, un grupo minoritario más religioso-místico que político, que se opone a la cultura occidental, que en su opinión es racista, y que aspira al regreso final a su país de origen en Africa (Etiopía).

Jamaica se ve confrontado con algunos problemas graves en el ámbito ecológico. Los problemas más importantes son la deforestación y la erosión del suelo (conservación de las cuencas), la contaminación industrial (industria de bauxita), los daños causados al medio ambiente por el turismo y el efecto perjudicial de todas estas formas de destrucción del medio ambiente sobre el crecimiento del turismo como fuente crucial de ingresos, la contaminación de Kingston y su puerto, así como del mar en general. Finalmente el medio ambiente es víctima de las frecuentes tormentas devastadoras.

Aunque el gobierno afirma buscar seriamente soluciones a esta problemática e incluso lo considera una prioridad política, el país todavía se encuentra en los principios de la formulación de una política ambiental y apenas existen fondos. Esto último tiene que ver con la política de ahorro convenida con el FMI. A principios de 1991, el gobierno presentó una propuesta de ley en la que se prevé la creación de una autoridad especial (National Resources Conservation Authority), encargada del control de la conservación y administración nacional del medio ambiente. Además se formuló una estrategia provisional para un desarrollo duradero que enumera las principales cuestiones ambientales y también sugiere posibles soluciones para ello, aunque éstas requieren todavía una mayor elaboración.

Hubo mayor progreso con los planes para la administración de los bosques y la reforestación. En 1989 se formuló el Plan Nacional de Acción Forestal. Durante una reunión de Mesa Redonda en mayo de 1990, la comunidad internacional de donantes mostró interés en financiar varios perfiles de proyectos concretos que se habían presentado. Los Países Bajos manifestaron su interés en el apoyo de proyectos en el terreno de la agro-silvicultura, la silvicultura comunitaria, la energía de la biomasa, así como de la conservación y protección de los bosques.

C. Situación con respecto a la pobreza

Con ingresos de US\$ 1100 per cápita, Jamaica tiene una mejor posición que los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica. Sobre todo en los años 70 el gobierno prestó mucha atención y dedicó muchos recursos a los beneficios sociales y el desarrollo de la enseñanza y la asistencia sanitaria. A consecuencia de esto, Jamaica dispone de buenos indicadores en los sectores sociales: el 90% de la población tiene acceso a la asistencia sanitaria, la mortalidad infantil es de 18 por mil, la esperanza de vida es 74 años y más del 90% tiene acceso al agua potable. Se estima que el grado de alfabetización es del 75-80% de la población, y entre las mujeres es un 10% más alto. Estos indicadores sociales favorables constituyen la base para el "Human Development Indicator" bastante alto de 0,761 (1991), con el que cuenta Jamaica. Los gastos militares ascienden al 1,5% del PNB. Aunque los logros sociales de Jamaica deben ser juzgados positivamente en comparación con la mayoría de los países en vías de desarrollo, tampoco se puede dar una imagen demasiado halagüena del verdadero nivel de bienestar y prosperidad de la población.

En primer lugar, Jamaica, que pertenece a los países de renta media baja, tiene un reparto desigual de los ingresos: el 20% más pobre de la población dispone de algo más del 5% de los ingresos nacionales, mientras que el 20% más rico recibe el 49%.

En segundo lugar, Jamaica también sufrió las consecuencias sociales de la política de reajuste estructural en los años 80. En 1987, los gastos públicos para la enseñanza habían bajado en

25% en relación con 1982; en la asistencia sanitaria incluso en 35%. Los problemas principales en el sector de la enseñanza conciernen su calidad, las facilidades inadecuadas y los sueldos bajos. El sector de salud pública se ve confrontado con una gestión débil, un mantenimiento defectuoso, la falta de equipos modernos y la pérdida de mano de obra capacitada, a consecuencia de la atracción del sector privado y la emigración. El desempleo oficial disminuyó de aproximadamente el 25% a principios de los años 80 al 18% en 1989. Sin embargo, el desempleo encubierto es grande. En 1989, el 38% de la población activa trabajaba por cuenta propia. Dentro de la categoría de los desempleados, los jóvenes y, sobre todo, las mujeres jóvenes son los grupos más afectados. En 1989, el desempleo juvenil (hasta 25 años) ascendía al 34% y el desempleo entre las mujeres jóvenes incluso era del 47%. La alta inflación y el programa de reajuste estructural causaron además una fuerte baja de los sueldos reales de la mayoría de los trabajadores. En este momento, Jamaica es uno de los mercados más baratos de la región, con un sueldo mínimo para el trabajo no especializado de menos de US\$ 10 por semana.

Durante los últimos años, el sector rural ha perdido importancia. A pesar de la deforestación, el porcentaje de tierra agrícola que se usa efectivamente, está disminuyendo. Entre 1965 y 1987, la cantidad de personas que trabaja en el sector agrícola bajó del 37% al 25%, mientras que su contribución al PNB disminuyó del 10% en 1965 al 6% a finales de los años 80. La productividad es mucho más baja que en otros sectores. La producción alimenticia también está disminuyendo. A mediados de los años 80, se importaba el 64% del alimento necesario. El censo agrario de 1978 contó 180.000 fincas, de las que el 80% no tenía más de 4 hectáreas, y en total ocupaban el 26% de la superficie cultivada. 295 fincas de más del 200 hectáreas ocuparon casi el 44% de la superficie total. Los "hillside farmers" pertenecen a los grupos más pobres de la población. El mismo Human Development Report que concede a Jamaica un indicador de desarrollo humano bastante alto, muestra que en el período 1977-1986 el 80% de la población rural vivía debajo del nivel de la miseria. Al respecto también se debe añadir que la población siempre ha tenido poca confianza en las oportunidades que ofrece la agricultura tradicional: en ello también influyen factores culturales e históricos como la esclavitud y el hecho de que los esclavos huidos no tenían otra opción que convertirse en agricultores de sobrevivencia.

Las malas circunstancias en el campo y la consiguiente migración a la ciudad (sobre todo a Kingston) tuvieron por resultado el rápido crecimiento de los barrios marginales donde faltan completa o parcialmente los beneficios más elementales. En los barrios bajos de las ciudades el proceso de desintegración social se manifiesta más claramente.

En Jamaica siempre ha habido una gran cantidad de familias sin padre: el porcentaje de hijos extramatrimoniales es muy alto. Aproximadamente el 40% de los hogares tiene una mujer soltera (sin marido) como cabeza de familia. En los barrios marginales parece existir una relación entre la pobreza, las relaciones amorosas temporales (como forma de protección económica) y un aumento de la cantidad de hijos extramatrimoniales; cada vez más madres solteras tienen problemas financieros y se encuentran en círculos viciosos en los que la violencia sexual, la prostitución y el crimen juegan un papel importante. El uso de drogas y el SIDA también son graves problemas. En las ciudades la criminalidad está ampliamente extendida. Los frecuentes delitos violentos daría a la isla una reputación de inseguridad cada vez agravada. Casi no existe solidaridad ni cohesión social, lo que entre otros es la consecuencia de la migración interna y externa. La individualización y el bajo grado de organización a la base no son beneficiosos para el proceso de desarrollo. La tragedia de las estructuras comunitarias débiles, particularmente en el contexto urbano, es que éstas parecen estar en parte provocadas por los ideales de los años 60 y 70, en los que el estado era social, joven y progresista. Las iniciativas por parte de la población fueron reconocidas, absorbidas y politizadas por el gobierno y la democracia formal, por lo cual la base no tuvo mucho espacio para realizar su propio desarrollo. Los efectos negativos se revelan ahora que el gobierno se retira y las personas de pocos recursos tienen que arreglárselas por sí mismos. Esto debe llevar a la conclusión de que el programa de ayuda deberá buscar activamente posibilidades de apoyar las organizaciones populares.

Aunque el porcentaje de mujeres en la población activa es más o menos igual al porcentaje de hombres y aunque hay más mujeres que aprueban los exámenes educativos, dos terceras partes de los desempleados son mujeres. Sin embargo, los sectores como la enseñanza y la asistencia sanitaria dependen casi totalmente de la dedicación de las mujeres, como personal o como voluntarias. Sobre todo las mujeres que son cabezas de familia y cuyos hijos se ven afectados en el terreno socioeconómico. Las oportunidades de trabajo y los ingresos de estos grupos son bajos y frecuentemente inferiores a los de los hombres en situaciones similares. Además son las cabezas de familia femeninas en los barrios pobres quienes sufren más de las características observadas de la desintegración social. Sin embargo, existe la impresión de que también la posición de la mujer se ve favorecida en muchos aspectos por los programas de desarrollo que pretenden conscientizar a los hombres y hacerles participar más en iniciativas para un desarrollo comunitario integrado, razón por la cual también los proyectos dirigidos a los hombres merecen recibir atención.

En el plan quinquenal (1990-1995) el gobierno da a conocer que quiere luchar contra la problemática de la pobreza mediante la recuperación y el mejoramiento de los beneficios sociales y el aumento de la productividad del sector empresarial y agrícola pequeño. En este marco se formuló un "Human Resources Development Programme". Los objetivos principales son: reinversiones en la enseñanza y la asistencia sanitaria, mitigación de los efectos más graves del programa de reajuste estructural a través de programas alimenticios y de trabajo dirigidos a grupos destinatarios específicos, e implementación de reformas institucionales y políticas. En este marco se llevará a cabo un programa nacional de apoyo a la pequeña empresa en el sector formal e informal en el que las mujeres, aparte de los hombres, son un grupo destinatario específico.

2.3.7. Haití

A. Crecimiento económico e independización

El PNB de Haití no es muy alto: US\$ 2,5 mil millones en 1989. Tanto por causas internas (mala política de gobierno, medidas proteccionistas, falta de infraestructura, falta de materias primas y agitación política), como externas (recesión mundial, colapso del precio del café) la economía de Haití sufrió una baja en los años 80, con una disminución del PNB per cápita hasta el nivel alcanzado a principios de los años 60.

La economía no está muy diversificada. Se da un gran énfasis al sector agrario, cuya productividad es baja. El sector de servicios crece rápidamente, a pesar del retroceso del turismo. Siempre ha habido poca industria, aunque durante "Papa Doc" se establecieron varias empresas de ensamblaje para la exportación, atraídas por las regulaciones favorables de inversión y los sueldos bajos. No obstante, algunas se retiraron, sobre todo por la agitación política en la segunda mitad de los años 80. Algunos factores sociales tuvieron un impacto negativo sobre la economía: el reparto desequilibrado de la prosperidad (menos del 1% de la población tiene más del 40% de la prosperidad), y la fuga de cerebros al extranjero (en Canadá hay más médicos haitianos que en el mismo Haití). Son factores importantes para Haití la presencia cercana del mercado norteamericano y el hecho de disponer de una población bien capacitada (aunque ésta en su mayoría se encuentra en el extranjero).

La influencia del gobierno (institucionalmente muy débil) en la economía es limitada y su contribución al PNB está entre el 10 y 15%. El déficit presupuestario anual (5 a 6% del PNB) hasta hace poco era cubierto en su mayoría por recursos ODA. Los ingresos públicos son bajos, lo que es una consecuencia de un mal sistema de recaudación de los impuestos sobre la renta, evasión fiscal, fraude, corrupción y erosión del "tax base". El gobierno gastaba poco en inversiones sociales o infraestructurales. Se realizaban algunas inversiones públicas, destinadas a la fundación de empresas industriales monopolísticas, lo que pronto resultó ser un error. En 1986, se dedicó el 1,5% del PNB a gastos militares, porcentaje que no superó los gastos en los sectores sociales (2,1% del PNB).

Hay un gran déficit en la balanza comercial, aunque éste en gran parte es compensado por las transferencias de divisas de Haitianos residentes en el extranjero (aproximadamente US\$ 100 millones por año) y por la ODA (US\$ 150 - 200 millones por año). Los últimos años casi no ha entrado capital para inversiones privadas. La economía haitiana es sensible a cambios en la economía internacional. El 25% de la importación consiste en alimento, el 21% en combustible y el 37% en mercancías industriales. El 33% de la exportación son productos agrícolas (sobre todo café), y el 67% proviene de la industria de ensamblaje.

En los años 80 empeoró la situación de la deuda de Haití. Después de 1986, cuando disminuyeron los flujos de ayuda, el voluminoso déficit presupuestario no se redujo, sino que fue financiado por vía monetaria. También se produjeron retrasos en los pagos. La razón del servicio de la deuda contractual aumentó del 6% en 1980 al 15% en 1988, lo que es bastante bajo en comparación con otros países que tienen deudas. Por lo tanto Haití no es tomada en consideración en la clasificación del Banco Mundial de "severely indebted" (muy endeudado) o "moderately indebted" (moderadamente endeudado).

En 1989 se produjo un ligero mejoramiento de la situación con respecto a la deuda. La razón del servicio de la deuda disminuyó al 13% y según las estimaciones en 1990 bajó al 9%. En 1989, la deuda como porcentaje del PNB fue del 34%. En cifras absolutas, ese año, en el que por un lado se produjo una baja de las deudas a corto plazo y, por otro lado, un aumento de las deudas a largo plazo, la deuda ascendió a US\$ 802 millones. Teniendo en cuenta la disminución prevista de la exportación, los pagos del servicio de la deuda podrán llegar a ser en el futuro un problema más grave de lo que ha sido hasta ahora. Sin embargo, Aristide encontró apoyo de la comunidad internacional de donantes en el terreno de la problemática de las deudas. Por el momento no está muy claro si las condonaciones de deuda prometidas van a seguir teniendo vigencia después del golpe de estado del 29/30 de septiembre de 1991.

La inflación en Haití oscila mucho, pero en los años 80 (menos del 10% anual por término medio) era baja para el criterio latinoamericano, gracias a los precios del petróleo y las importaciones agrícolas caras.

La ayuda al desarrollo, anualmente entre el 5 y 9% del PNB, es de gran importancia para Haití. Los últimos decenios E.E.U.U. y el Banco Mundial han sido los principales donantes. Tuvo especial éxito una reunión del Grupo Consultativo, en la que se hicieron compromisos de financiamiento por US\$ 354 millones. Además, en 1991 se intensificaron las relaciones con la CE: aparte de la afiliación a Lomé-IV en 1989 y la inauguración de una oficina de la CE en 1990, la CE también prometió dar un apoyo de US\$ 150 millones para el período 1991-1994.

B. Situación demográfica y medio ambiente

Población

A finales de 1991, Haití tenía aproximadamente 6,5 millones de habitantes (principalmente negros, así como un pequeño porcentaje de mulatos) y, con una densidad poblacional de 236 habitantes por km², es uno de los países más densamente poblados de América Latina. Entre 1990 y 2000 se espera un crecimiento anual de la población del 2,1%, lo que implicará una población total de 8 millones en 2000. En 1982 la proporción entre hombres mujeres era de 48% : 52% (la mayoría de los emigrantes son hombres). El 40% de la población tiene menos de 15 años y el 6% tiene más de 64 años.

La causa principal del gran crecimiento de la población es el número elevado de nacimientos. Entre 1971 y 1982 éstos ascendieron a 36,7 por año por mil habitantes, y en 1990 a 39 por mil, lo que se debe sobre todo a la falta de un sistema de distribución para métodos anticonceptivos. Sólo el 5% de las mujeres usa anticonceptivos modernos.

El crecimiento urbano es mucho más alto que el promedio nacional: se espera que en los próximos decenios será del 4,1%. Este fenómeno se ve reforzado por la migración del campo. Los migrantes rurales son sobre todo mujeres. En 1991 el 72% vivía en el campo, en el año 2000 esta cifra habrá disminuido al 65% como máximo. El crecimiento urbano se produce

principalmente en la capital. Entre 1950 y 1982 Port-au-Prince creció de 152.000 a 720.000 habitantes. En el año 2000 tendrá más de 2 millones de habitantes.

En la capital se gasta el 80% del presupuesto público. También se encuentra allí el 90% del comercio, la mayoría de los servicios públicos y casi toda la industria.

Muchos haitianos decidieron partir al extranjero a causa de la represión política, pero la razón primordial es la pobreza. Entre ellos también hay muchos refugiados "ambientales" como consecuencia directa de la degradación ecológica de la tierra agrícola. Sólo entre 1950 y 1980 emigraron aproximadamente 700.000 haitianos. La mayor parte de ellos viven en EEUU, la mitad ilegalmente. Muchos llegaron a Miami a través de un viaje peligroso en barcos frágiles. Otro grupo grande se encuentra en la República Dominicana.

Hasta 1980, existían convenios entre ambos gobiernos que regulaban la importación de trabajadores haitianos en la caña de azúcar bajo control militar y bajo la vigilancia de los Tonton Macoutes. Estos convenios, que se han dejado de firmar a causa de la presión internacional, se asemejaban al tráfico de esclavos.

También en los Bahamas y Canadá viven grandes grupos de haitianos. Después de la caída de Duvalier, una pequeña parte de la población se repatrió, también porque los países tradicionales de emigración para los haitianos agudizaron su política de expulsión. Sin embargo, este proceso terminó de manera abrupta por el golpe de estado de 1991. En los últimos meses de 1991 huyeron nuevamente muchos haitianos de su país.

En pocos países del mundo la degradación del medio ambiente es tan alarmante como en Haití. Menos del 4% del territorio haitiano está cubierto de bosque (este porcentaje en 1920 todavía era del 60%). La política ambiental de los diferentes gobiernos, que -dicho sea de paso- no pasaba de lo teórico, y los esfuerzos modestos de los donantes, no han podido parar esta tendencia devastadora. El porcentaje de deforestación anual del 3,8% llevará a la deforestación total en el año 2008. La alta densidad de población en combinación con la falta de tierra, tuvieron por resultado el cultivo de tierras que apenas se pueden hacer rentables y un período más reducido en el que la tierra debería estar sin cultivar. Además se usa en medida creciente los ya escasos bosques para el abastecimiento energético. No puede negarse que Haití es uno de los consumidores de energía per cápita más bajos del mundo, pero por otra parte, en 1990 el 83% de la energía consumida provenía de carbón y leña. La inexistencia de títulos de propiedad formales tiene como consecuencia que los pequeños campesinos no estén muy motivados para usar la tierra de manera más responsable.

En relación con el problema de la deforestación se producen pérdidas de buena tierra de cultivo a consecuencia de la erosión (una pérdida anual del 3%). Un aspecto favorable para el medio ambiente de Haití es que se usan pocos pesticidas, aunque esto naturalmente tiene que ver con el escaso poder adquisitivo del campesino medio en Haití. Un problema crucial (de salud) para la población es que no se recoge la basura y que hay malos servicios sanitarios, sobre todo en la capital.

C. *Situación con respecto a la pobreza*

Con un *Human Development Index* de 0,296 en 1991, Haití está en el lugar 125 en la jerarquía del PNUD, y es el país más pobre del Hemisferio Occidental. El 76% de la población total e incluso el 80% de la población rural vive en condiciones de miseria. La esperanza de vida media en Haití es 53 años, para mujeres 56 años. Más de la mitad de la población es analfabeta. En 1988, el PNB per cápita era de US\$ 380 por año. Sin embargo, en el campo el PNB per cápita es menos de US\$ 100. El crecimiento del PNB per cápita en los años 80 es negativo (-2,1% por año).

Desde la independencia de Haití en 1804, ha habido poco interés por parte de los gobiernos por el bienestar social de la masa, y tampoco se realizaron actividades para fomentar el desarrollo económico. Hasta que Aristide subió al poder, la población no tenía ninguna

oportunidad de participar en la toma de decisiones políticas. El poder residía en manos de un pequeño grupo de militares, políticos y hombres de negocio (y recientemente también los narcotraficantes), que procuraba que la política del gobierno estuviera subordinada a los intereses privados.

La tasa de analfabetismo es muy elevada en Haití; el 52% de la población con más de 15 años no puede leer ni escribir textos básicos, en el caso de las mujeres el porcentaje es 77. En el campo la situación es aún peor: allí el 90% de las mujeres es analfabeta. El sector privado juega un papel importante en la enseñanza de Haití; el 82% de todas las escuelas son privadas y cuentan con el 72% de los alumnos de la enseñanza primaria. Sin embargo, frecuentemente su calidad es muy baja.

En 1982, en colaboración con UNESCO, se introdujeron reformas que, además de una reforma de los currículos, también implicaron la introducción del criollo. Este último es un tema controversial, porque aunque sólo el 15% de la población habla francés, ésta es una lengua que ofrece mejores perspectivas de buenas posiciones económicas y sociales que el criollo. Los gastos públicos en la enseñanza son bajos (el 1,2% del PNB) y consisten en su mayor parte en gastos salariales (el 93% en 1989). A causa de esto falta el espacio para los recursos y las inversiones más esenciales.

Haití tiene la peor situación sanitaria en América, por la pobreza y el uso ineficiente de los recursos financieros y humanos. Se puede comparar la mortalidad infantil con la del Sub-Sahara. Se podrían curar y prevenir las enfermedades más frecuentes (malaria, enfermedades parasitarias), pero para ello faltan los recursos financieros.

El SIDA se convertido en una epidemia. A finales de 1990, la cifra oficial de pacientes víctimas del SIDA fue de 2.500; probablemente la verdadera cifra es mucho más elevada. Aproximadamente el 20% de los haitianos está infectado con el virus.

En 1986 el gobierno gastó el 0,9% del PNB en la asistencia sanitaria. El 80% de estos recursos se gastaron en la capital. Casi el 90% del presupuesto público es para los sueldos y por lo tanto, al igual que en la enseñanza, apenas hay espacio para medidas concretas. Hay mucha desnutrición; se dispone de 1.900 kg cal per cápita (el 84% de la necesidad mínima). Los numerosos programas alimenticios internacionales no mejoraron sustancialmente los indicadores de alimento.

Se estima que la cantidad de haitianos económicamente activos es aproximadamente 3 millones (el 42% de la población). La mitad trabaja en el sector agrícola, el 6% en la industria y los demás (el 44%) en el sector de servicios. Este último crece rápidamente. El porcentaje oficial de desempleo asciende al 30%. Tomando en cuenta el desempleo encubierto, el porcentaje sería de más del 50%. En la capital el porcentaje oficial de desempleo es más alto: el 35%. Las cifras ocultan mucho de la realidad: por ejemplo las oportunidades de trabajo en el sector agrícola se encuentran más que nada en la agricultura de subsistencia. El sector informal es una fuente de oportunidades de trabajo cada vez más importante: fuera de la agricultura, las tres cuartas partes de la mano de obra trabaja en el sector informal.

A consecuencia de las restricciones cuantitativas de importación, en los años 80 surgió un nuevo tipo de economía: el comercio de contrabando. Este proporciona trabajo a muchas personas del sector informal, pero al mismo tiempo causa la pérdida de empleo a miles de personas. Un efecto importante del contrabando es que la competitividad del pequeño campesino haitiano se restringe, porque cada vez le es más difícil competir con los precios bajos de los productos alimenticios importados.

Haití es una sociedad típicamente rural. El gobierno nunca ha tenido interés en el desarrollo del campo. El 35% del PNB proviene de la agricultura. El sector rural se caracteriza por la falta de técnicas modernas, la degradación del medio ambiente y una disminución del crecimiento y la productividad. Desde 1980 el rendimiento por hectárea está disminuyendo en un 0,5% por año. A causa del crecimiento de la población, la disminución per cápita es mucho mayor. La tierra agrícola buena es escasa. La finca media no tiene más de 3/4 hectáreas, y muchos

campesinos se han ido a vivir en tierras aún más pequeñas y marginadas. Casi no existe latifundismo como en otras partes de América Latina. La mitad de los campesinos son propietarios de tierras, la otra mitad la arriendan. El énfasis en la agricultura pequeña tiene su origen en la desintegración del sistema de plantaciones del siglo diecinueve y en la sobrepoblación. Ya que no existe un registro formal de la propiedad, hay inseguridad en torno a los títulos de tierra. El segundo factor que causa la escasa producción es el capital. Sólo las cooperativas pueden obtener créditos formales. En 1988 menos del 1% de los créditos de los bancos haitianos estuvo destinado a la agricultura.

A causa de la baja de la producción interior, ha aumentado la importación de alimento, a pesar de las medidas proteccionistas (actualmente se importa entre 250.000 y 350.000 toneladas de trigo por año). En 1980 la importación de productos agrícolas fue 11,8% mayor que la exportación, en 1988 este porcentaje había aumentado al 63,7%. Al parecer, el mercado interno está estructuralmente manipulado por el contrabando (el 50% de todas las importaciones alimenticias) y las donaciones alimenticias del extranjero.

La pobreza agravada en el campo provoca un fuerte flujo de migración a la ciudad. El resultado de esto son los grandes barrios marginales ("bidonvilles") que carecen total o parcialmente de los servicios más básicos. Es allí donde se manifiesta más claramente la desintegración social; el grado de organización de la población es muy bajo, hay una gran cantidad de familias sin padre, así como mucha criminalidad y prostitución.

En este momento no es posible dar una descripción actualizada de la política del gobierno haitiano. Aunque en el corto periodo de gobierno de Aristide se dejó entrever una política macroeconómica que se ajuste a las necesidades del mercado y en la que se presta atención a los sectores sociales, no tuvo efectos concretos sobre los indicadores de la pobreza. No se espera que el régimen actual, que subió al poder por un golpe de estado, discrepe de la política tradicional. A corto plazo, la suspensión de la ayuda internacional sólo llevará a un aumento de la pobreza.

3. LA AYUDA NEERLANDESA

3.1. ANTECEDENTES DE COOPERACION DE LOS PAISES BAJOS CON AMERICA CENTRAL

La cooperación con América Central data más o menos del año 1980, al concederse ayuda a Nicaragua luego de la caída del régimen de Somoza para la reconstrucción del país. Más tarde, en el marco de la nota de "recalibración", Nicaragua y Costa Rica fueron incorporados en la lista de países sectoriales. Además se ofreció ayuda humanitaria a refugiados y desplazados. Ya que los criterios del programa de ayuda de emergencia no permitían abordar adecuadamente la magnitud y el carácter de los problemas, en 1985 se formuló un programa de ayuda "remediador" para toda la región centroamericana. En el marco de este programa también pudo darse apoyo a actividades humanitarias con un carácter más estructural.

En 1987 se decidió dar forma a la cooperación con América Central a través de un programa integral de desarrollo regional. Las consideraciones que llevaron a esta decisión fueron descritas en el capítulo 1.2.. El objetivo del Programa Regional era el fortalecimiento directo e indirecto de los procesos de democratización iniciados y su consolidación en la sociedad. Además de dar apoyo específico a los propósitos políticos de los gobiernos, que estuvieran dirigidos al mejoramiento de la posición de agrupaciones marginadas, también se quería prestar atención al fortalecimiento de las instituciones sociales y organizaciones de base. La ayuda humanitaria a los refugiados y desplazados iba a formar parte integral de la política regional. Una parte de la ayuda estaría destinada al fomento de la cooperación entre los países en la región.

Los siguientes sectores de atención prioritaria fueron seleccionados por ser los que mejor encajaban con los objetivos primarios del programa:

- reforma de la agricultura en regiones rurales empobrecidas, participación en los programas de reforma agraria (si es posible), y énfasis en la prestación de servicios (entrenamiento, capacitación, concesión de créditos, etc.) en favor de la producción alimenticia;
- apoyo a la pequeña y mediana empresa (agro)industrial como posibilidad para el mejoramiento de los ingresos, el crecimiento de las oportunidades de empleo y una mayor participación de los pobres en los procesos económicos;
- desarrollo de los recursos humanos en el sentido amplio de la palabra, con énfasis en el aumento de la capacidad de expresión y la participación de las personas de pocos recursos en la sociedad a través de formación, entrenamiento (de cuadros), enseñanza (profesional) y apoyo de las organizaciones sociales. En este marco también se quería contribuir a la atención primaria en salud y a la solución de la problemática poblacional.

Dentro de estos sectores de atención (que en parte se sobreponen), se pondría especial énfasis en los siguientes temas: Derechos Humanos (en el sentido político y socioeconómico), Mujeres en el Proceso de Desarrollo, y Medio Ambiente.

Una característica de este programa era que no se limitaría a actividades de gobierno a gobierno. La cooperación con los gobiernos sería dependiente de la política seguida por éstos y de su capacidad para llevar a la práctica los cambios pretendidos. Además de financiar actividades bilaterales, también se financiarían programas de organizaciones multilaterales y no-gubernamentales. No se efectuaría un reparto previo de los fondos entre los diferentes tipos de canales: la política de desarrollo seguida por los países, la calidad de las propuestas hechas y su relación pertinente con los puntos de partida de la política neerlandesa jugarían un papel decisivo al respecto.

En 1990 se publicó la Nota de Política "Un Mundo de Diferencias", que para América Central también acarreo cambios en los diferentes campos de atención y los puntos prioritarios. Aunque aún no se había terminado de elaborar el Plan Regional 1992-1995, ya se procedió a implementar esta nueva política.

En la Nota además se anunció que a partir de 1991 Jamaica formaría parte del Programa Regional para América Central. Este país, que en los años 70 había sido país de concentración, hasta hace poco era país "sectorial". A fin de acelerar la incorporación real de Jamaica en el programa, desde finales de 1990 se llevaron a cabo actividades de identificación.

Como aún no había sido determinada la nueva política regional, se aplicaron los mismos puntos de partida a la implementación del programa en Jamaica que en los otros países. Para este país la pauta también es: combatir la pobreza al mismo tiempo que fomentar la participación de la población y los procesos socioemancipatorios; sin olvidar que la sociedad jamaicana tiene características específicas que exigen un propio enfoque. Esto se aplica aun más a Haití, que antes solamente recibía ayuda de carácter humanitario.

3.2. EL PROGRAMA PARA AMERICA CENTRAL DE 1988-1991

Al iniciar el programa de ayuda a principios de 1988, no existían grandes expectativas en cuanto a los cambios socioeconómicos que los diferentes gobiernos podrían llevar a cabo. Las experiencias de los últimos años confirman esta visión: sobre todo en El Salvador, Guatemala y Honduras el espacio para poner en práctica reformas socioeconómicas estructurales resultó ser muy limitado. Sin embargo, la imagen no está completa con esta comprobación. Dejando de lado a El Salvador (en este país la situación conflictiva casi imposibilita el progreso de los desarrollos armónicos), podemos afirmar que los gobiernos de Guatemala y Honduras sí hicieron algunos esfuerzos por realizar programas - esfuerzos a los que las dictaduras anteriores de ningún modo se sintieron comprometidos a realizar - de lucha contra la pobreza urbana, enseñanza de adultos, ayuda a minorías culturales, apoyo a pequeños campesinos. El programa de ayuda de los Países Bajos ha podido aportar a tales iniciativas. Sin embargo, cabe mencionar que los primeros resultados concretos tardaron mucho en manifestarse o todavía no son visibles.

La democracia formal en los países centroamericanos no ha significado en todas partes que los gobiernos elegidos puedan o quieran fomentar fuertemente el proceso de democratización efectiva. La existencia de relaciones democráticas formales sí ofreció espacio a las organizaciones sociales para (re)organizarse y manifestarse, a pesar de los desafíos y riesgos que se corrian. A este respecto, pueden mencionarse los acontecimientos en El Salvador durante y después de noviembre de 1989 y el recrudecimiento de la situación de Derechos Humanos en Guatemala durante los últimos años. Esto no fue un impedimento para que los sindicatos y las organizaciones campesinas promulgaran la defensa de sus derechos. Todo lo que los gobiernos no podían y querían llevar a cabo, como la ejecución real de medidas para la reforma agraria, sí podía lograrse desde la base por presión, aunque sólo fuera en medida limitada. En países como El Salvador y Guatemala las iglesias se manifestaron, cada vez más explícitamente, como defensores de los derechos de los pobres. La cantidad de organizaciones privadas que trabajan en el terreno del desarrollo socioeconómico, aumentó potencialmente; en general la calidad y envergadura de sus actividades se incrementaron.

De lo anteriormente expuesto, puede concluirse que fue una buena decisión determinar la selección del canal de ayuda por los acontecimientos específicos en los diferentes países. De esta manera podía hacerse participar en la ejecución de la política a aquellas instituciones que pudieran ofrecer las mejores garantías para la realización de los objetivos del programa. Se utilizó un enfoque diferenciado por país, por lo que pudo cooperarse en gran medida y directamente con los gobiernos cuyas políticas fueron calificadas de razonable (p.e. Costa Rica), mientras que en otros países (p.e. Honduras) - por razones como la debilidad institucional de las estructuras públicas - se dio la preferencia a canalización de fondos a través de entidades intermediarias multilaterales. En El Salvador no se llevó a cabo ninguna cooperación bilateral.

Aparte de ello se apoyaron muchos proyectos de ONGs, con o sin mediación de las organizaciones neerlandesas de cofinanciamiento, por un importe total de decenas de millones

de florines.

En cuanto al monto de los fondos, en un principio el criterio era que los recursos disponibles deberían ser repartidos equitativamente entre los cinco países, teniendo en cuenta la posibilidad de financiamiento de proyectos regionales. En el Plan de Política Regional 1990-1992 que se editó en mayo de 1990, se discrepaba con este principio: las necesidades y posibilidades -determinadas en base a la política socioeconómica seguida y a la política seguida con respecto a los derechos humanos- eran decisivas para definir la cantidad de la ayuda. Así han nacido en la práctica diferencias cuantitativas reales.

Desde 1988 se puso un presupuesto núcleo a disposición del programa para América Central; éste aumentó de 40 millones en 1988 a 70 millones en 1991. Además se podían utilizar fondos a cargo de los diferentes programas sectoriales (a partir de 1991 los "programas prioritarios"). En los últimos años se ha gastado una suma media de 80 millones de florines a cargo de los diferentes rubros presupuestarios. Incidentalmente también se ha prestado ayuda macroeconómica. Los gastos totales han superado cada año los HFL 100 millones, de los que Nicaragua ha recibido más que El Salvador. Aproximadamente la mitad de los fondos fue canalizada a través de instituciones multilaterales, y aproximadamente una tercera parte a través de las ONGs. Para 1992 el presupuesto del programa destinado a América Central asciende a 75 millones.

Durante la fase inicial, la forma concreta de la política con respecto a Centroamérica estuvo puntualizada por actividades de identificación en los diferentes sectores de atención. Al mismo tiempo disminuyeron gradualmente las actividades iniciadas en el período anterior, ya que una parte de ellas no cuadraba de la manera deseada con el contexto de la nueva política. Poco a poco fueron iniciándose nuevas actividades en los diferentes países, al principio de manera aislada e incoherente, finalmente de forma políticamente más integrada. El ritmo que marcó la forma concreta del programa, difirió mucho en los diferentes países. Pudo continuarse la cooperación con Nicaragua, que ya existía desde hace mucho tiempo, pero escalonando las prioridades en diferentes áreas. En cambio, Honduras por ejemplo era un país para el que debieron elaborarse nuevos puntos de partida.

La presencia neerlandesa en la región fue de gran importancia para la rapidez y consistencia con las que pudo efectuarse los programas en los países (Embajada en San José, poco a poco asistida de cinco especialistas sectoriales, Coordinadores de la Cooperación al Desarrollo en Managua y Guatemala, una Embajada en Kingston con un especialista sectorial). Además fue importante la presencia de las oficinas activas del PNUD en los diferentes países, por ejemplo en Guatemala. También la participación de las organizaciones de cofinanciamiento dio gran impulso al programa.

Desde un principio el programa ha estado compuesto esencialmente por la ayuda a través de proyectos. Con excepción de Costa Rica, ninguno de los países centroamericanos entraba en consideración para recibir apoyo macroeconómico en forma de apoyo en la balanza de pagos, ya que la política social y económica seguida por los países no era suficiente motivo para ello. No obstante, la consistencia de la política de algunos países ha aumentado poco a poco. Se dio apoyo adicional a Honduras y Nicaragua para aliviar sus deudas. En los tres años previos a su incorporación al programa para América Central, Jamaica recibió un fuerte apoyo adicional para su balanza de pagos, entre otros factores como reconocimiento de la calidad de la política social y macroeconómica del gobierno.

Con excepción de los viejos fondos de préstamos reservados para Nicaragua, desde 1988 toda la ayuda del Programa Regional estaba compuesta por recursos de donación. En 1990 Honduras obtuvo apoyo a cargo del programa LCL (programa de préstamos de baja concesionalidad), pero este tipo de ayuda ya no existe.

Ya que el programa es modesto en su volumen, pero aún así pretende tener un impacto visible con respecto a los objetivos, por regla general la ayuda a proyectos no se concedía en forma de

intervenciones materiales voluminosas. Más bien, se daba ayuda específica y selectiva, que permitía contribuir con recursos relativamente limitados a la creación de condiciones secundarias, la eliminación de obstáculos para la participación social y al alcance de un mejoramiento económico.

Dentro de los sectores de atención, el punto de partida siempre ha sido el de contribuir con diferentes tipos de apoyo al aumento de la capacidad de los sectores de pocos recursos para su independencia y participación en su propio proceso de desarrollo. Este apoyo se dio a través de programas formales y no formales en el marco de la enseñanza, capacitación y formación, fortalecimiento institucional de las organizaciones sociales, comités de Derechos Humanos y foros democráticos. El siguiente paso era el de contribuir al desarrollo de recursos humanos en las actividades para la lucha contra la pobreza rural y urbana, por lo que se financiaron proyectos de desarrollo rural en los cinco países originales de la región. Nuevamente, no se trataba de grandes obras de infraestructura, ni se facilitaron cuantiosas inversiones materiales. Lo que se hacía era "crear condiciones" por medio de la capacitación, información sobre temas agrícolas, sistemas de crédito, el fortalecimiento de las formas de organización rural, etc.. En todas estas actividades se tenía muy en cuenta el potencial para la participación de la población. Se utilizó el mismo enfoque en el área de la microempresa urbana y el sector informal.

En 1990 el programa descrito logró en cierta medida las proporciones pretendidas; después debía estabilizarse; podía aumentarse la cohesión y podían aplicarse los conocimientos adquiridos en los diferentes países. Se formularon algunos pasos en el Plan de Política Regional de 1990-1992. En el sector rural se limitó el número de solicitudes de apoyo, adoptando una concentración geográfica. En el terreno de la microempresa y el sector informal se logró una coherencia por la creación de una plataforma regional a fin de apoyar y racionalizar los diferentes proyectos de países.

De manera similar se trabajó desde un nivel regional para conseguir intervenciones equivalentes en los cinco países en aspectos como el medio ambiente (participación en la realización de los diferentes Planes de Acción en los Trópicos), la reforma de los currículos en la enseñanza primaria, formación profesional y enseñanza a distancia. En una fase anterior, a nivel regional ya se había intentado, aunque no siempre logrado, racionalizar determinados programas de asistencia sanitaria (a través de la OPS).

En *Costa Rica*, en estrecha colaboración con el gobierno, se llevó a cabo un programa, en el que en diferentes casos también se hizo uso de canales multilaterales (FAO, IFAD, OIT y PNUD), y que al principio se concentró en el desarrollo rural y actividades ambientales. Los Países Bajos introdujeron el sistema de cambio-de-deuda-por-naturaleza (debt for nature swap) (1988) e hicieron una gran contribución a la formulación del Plan de Acción Forestal en los Trópicos. Sobre todo a partir del momento en que el gobierno de Calderón subió al poder (1990), aumentó la cooperación en el terreno de la microempresa informal y la problemática social urbana.

Otros puntos de atención importantes eran la vivienda popular, la formación profesional para mujeres y la ayuda a los refugiados. El importe de la ayuda canalizada a través de las organizaciones no-gubernamentales siguió siendo limitado, si bien el impacto de esta ayuda fue importante. Se continuó con la valiosa cooperación en el terreno de la investigación y de la enseñanza superior. En 1990 los Países Bajos facilitaron una suma de HFL 10 millones para la regulación de las deudas de Costa Rica en el marco del plan Brady, operación que tuvo bastante éxito.

La guerra civil en *El Salvador* coartó mucho las posibilidades de ayuda en ese país. En un principio objeciones prácticas, pero poco a poco también objeciones políticas (situación con respecto a los Derechos Humanos) impidieron la cooperación con el gobierno. Por lo tanto casi toda la ayuda se canalizó a través de ONGs: redes entre las que también existen vínculos mutuos, organizaciones religiosas, organizaciones orientadas a la denuncia de violaciones de los

derechos humanos y a la prestación de asistencia jurídica, el movimiento sindical, organizaciones de barrio y organizaciones rurales. A pesar de la situación precaria, en los últimos años hubo, sin embargo, suficiente libertad de acción real para que las ONGs y las organizaciones de base pudieran desarrollar iniciativas. Pese a las manifestaciones de violencia de noviembre de 1989, se siguió adelante, pero durante la primera mitad de 1990 la ejecución del programa se dificultó.

Al iniciar el programa, se dio prioridad al ámbito humanitario: la acogida de los desplazados, repatriados y otras víctimas del conflicto. Gradualmente se fue concediendo mayor importancia a la lucha estructural contra la pobreza. Algunos ejemplos son: el entrenamiento de pobladores como médicos o profesores descalzos, construcción de pequeñas obras de infraestructura física por los habitantes de barrios marginales, fomento de actividades en el sector informal y concesión de créditos a nivel básico.

Se dio apoyo a la UCA (Universidad Católica) y a la Universidad de El Salvador, que está financiada por el estado, pero que formalmente es autónoma y en la práctica constituye un elemento progresista y social dentro de la sociedad salvadoreña.

Se prestó ayuda multilateral en medida limitada, principalmente como reacción ante las situaciones de emergencia. A través de la OPS se apoyó un proyecto de varios años, enfocado hacia la recuperación de las facilidades para la asistencia sanitaria en la capital que fueron destruidas por el terremoto en 1986.

En *Guatemala* se mantuvieron contactos selectivos con instituciones estatales. De estos contactos resultaron proyectos que fueron implementados en su mayoría a través de canales multilaterales. Además se dio apoyo a un gran número de contrapartes ONG/OCF, sobre todo para el desarrollo comunitario de campesinos marginados, generalmente indígenas, y en los barrios marginales urbanos.

El desarrollo rural, dentro del que también se empezó a realizar actividades ambientales, fue ocupando el lugar más importante en el programa. De acuerdo con la política de descentralización de Guatemala y a fin de aumentar el impacto de la ayuda neerlandesa, en este sector pronto se optó por una concentración en dos regiones específicas menos privilegiadas: Zacapa/Chiquimula y Cuchumatanes. Además se apoyó una serie de proyectos rurales y experimentales más pequeños, entre otros a través del PNUD.

Pudo hacerse una contribución importante por medio de un programa para microempresarios informales. Entretanto, miles de empresas se han beneficiado de este programa.

La metodología seguida también fue usada en proyectos similares en Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Dado el alto índice de marginación educativa que caracteriza sobre todo a la población rural indígena, se prestó ayuda al desarrollo de currículos para la enseñanza primaria, la enseñanza en idiomas Maya y la enseñanza a distancia. Además se dio apoyo a la enseñanza sobre el medio ambiente y los Derechos Humanos. Este último tipo de apoyo que fue canalizado bajo los auspicios del Defensor Nacional de los Derechos Humanos. Finalmente se contribuyó al trabajo de la Comisión para la Reconciliación Nacional, que reúne agrupaciones sociales y políticas a fin de fomentar el diálogo sobre la paz y la reconciliación.

En *Honduras*, donde no hay representación neerlandesa, al principio las actividades estuvieron limitadas a las propuestas multilaterales y de ONGs en el sector rural, entre las cuales se incluyeron tanto proyectos productivos como también por ejemplo, la educación de adultos y el apoyo a las minorías étnicas en el campo. En una fase posterior, se realizaron identificaciones propias, que llevaron a la preparación de algunos de los proyectos más grandes de desarrollo rural integrado. Estos serán los principales componentes de la política futura.

Honduras sigue una política activa en el ámbito de la silvicultura y dispone de un servicio forestal calificado. Pudo prestarse apoyo a actividades sociales de silvicultura: la enseñanza, la conscientización y el uso productivo del bosque de manera ecológicamente responsable.

También en Honduras se investigaron posibilidades de ayuda para las microempresas informales. Por medio de un modelo de concesión de créditos - entrenamiento - asistencia técnica, fue posible adaptarse a los objetivos formulados por Honduras al crear el Fondo para la Inversión Social como medida compensatoria para las consecuencias del programa de

reajuste estructural.

Se dio apoyo a organizaciones privadas para la asistencia jurídica a pequeños campesinos sin tierra, al entrenamiento de los dirigentes de organizaciones sindicales y para las actividades de las organizaciones de Derechos Humanos. Se prestó ayuda a los refugiados salvadoreños (de los que una parte considerable se repatrió en 1989 y 1990).

Finalmente cabe mencionar que en 1990 se decidió dispensar los compromisos de pago todavía pendientes relacionados con préstamos de la Cooperación Neerlandesa al Desarrollo (HFL 3,1 millones) como reconocimiento del mejoramiento cualitativo de la política macroeconómica del gobierno.

Después de la revolución sandinista, *Nicaragua* recibió ayuda para la reconstrucción del país con una suma de aproximadamente HFL 50 millones por año por un período de cinco años. Una parte de esta ayuda fueron préstamos, otra parte donaciones. El país utilizó los recursos sobre todo en el sector portuario, la asistencia sanitaria y la producción agrícola (inversiones, introducción de nueva tecnología). Actualmente la ayuda en favor del sector portuario se ha suprimido casi en su totalidad, pero los otros dos sectores siguieron siendo prioritarios bajo el nuevo programa. La recesión económica a finales de los años 80, la toma de poder por parte de un nuevo gobierno (con reducida intervención en la sociedad) y los problemas de administración relacionados con esto, no contribuyeron a una rápida tramitación de los viejos proyectos ni a una puesta en marcha de nuevos proyectos. A pesar de todo surgieron nuevas iniciativas. En lo rural: capacitación de cuadros técnicos, mejoramientos infraestructurales, información, fortalecimiento de cooperativas, mejor disponibilidad de insumos agrícolas. En Nueva Guinea (Quinta Región) se llevó a cabo un proyecto de desarrollo rural integrado, dirigido a la introducción de nuevos cultivos y sistemas de producción que puedan detener el proceso de degradación ecológica y que también sean económicamente rentables. En la misma región se inició un proyecto para la atención primaria en salud. Se apoyaron proyectos de silvicultura a través de la FAO y SNV.

Para la micro y pequeña empresa se intentó dar nuevos impulsos a la industria y el comercio privados. Finalmente el gobierno sandinista reconoció su importancia (proyectos para la pequeña empresa (PYME) y microcrediticios (PAMIC) en el sector informal). A este respecto, se dio apoyo a través de la OIT para el mejoramiento de la enseñanza profesional formal y no-formal.

En 1990/91 se extendió una suma de US\$ 10 millones para la regulación de los pagos pendientes de Nicaragua con respecto a sus deudas con el Banco Mundial y el BID.

La intensa cooperación con *Jamaica* se llevó a cabo predominantemente a través de canales bilaterales, sobre todo en el período 1975-1984 (país de concentración, después hubo un período en el que se suprimió la cooperación). De aquel período proceden algunos proyectos voluminosos y ambiciosos que no siempre tuvieron los resultados esperados, en gran parte debido a la falta de mantenimiento, administración adecuada, y otras condiciones secundarias necesarias que el país no podía ofrecer. Además debe concluirse que la gran dispersión de actividades por toda la isla y por muchos sectores no ha favorecido la coherencia.

Se obtuvieron resultados positivos en la enseñanza media, la enseñanza especial para minusválidos y la asistencia sanitaria. Además la concentración de la ayuda neerlandesa como se dio en la provincia de Portland tuvo efectos positivos. En 1986 se inició en esta provincia un proyecto para el desarrollo rural del Valle del Río Grande, que en 1992 entrará en su segunda fase. Desde hace algún tiempo los Países Bajos se involucran en la atención primaria en salud en la misma región.

Además de la ayuda en la forma de proyectos, en los últimos años Jamaica ha recibido mucho apoyo financiero en la forma de apoyo directo a las importaciones y recientemente en la forma del cofinanciamiento de un préstamo del Banco Mundial para el reajuste agrícola (Agricultural Adjustment Loan), también destinado a las importaciones.

Haití nunca antes había sido tomado en consideración para recibir apoyo bilateral. A partir de mediados de los años 80, se hizo posible ayudar a este país con los fondos del presupuesto

neerlandés reservados para actividades de democratización y la asistencia jurídica, en la categoría "ayuda de emergencia humanitaria". Sin embargo, esta posibilidad se usó con cautela y de forma limitada. Haití recibió cada año aproximadamente HFL 350.000 para más de treinta Proyectos Pequeños de Embajada. La mayoría de las actividades financiadas pertenecían a la categoría IV del presupuesto y eran canalizadas a través de las OCFs; en 1990 esto ascendió a aproximadamente HFL 3 millones.

Las *actividades regionales* forman parte integral del programa. En muchos aspectos los países de América Central son interdependientes, comparten problemas que sobrepasan las fronteras nacionales y, por lo tanto, se ven obligados a cooperar; una opinión que los países mismos plantearon en el marco de "Esquipulas" y que desde entonces también ha resultado en iniciativas regionales. Desde el principio los Países Bajos han atribuido una gran importancia al enfoque regional. Sin embargo, en la práctica el programa no ha podido lograr que ocupe la posición central deseada, ya que muchos proyectos presentados no cumplían con las exigencias técnicas impuestas por los Países Bajos o no estaban acordes con sus puntos de partida políticos.

A pesar de las numerosas semejanzas, también hay muchas diferencias entre los países, lo cual dificulta la formulación de proyectos regionales eficaces; éstos corren el riesgo de quedarse en la teoría o bien de ser una suma de proyectos de países con una coordinación meramente simbólica. La experiencia ha mostrado que hay menos canales de ejecución eficientes a nivel suprarregional que a nivel nacional. Los proyectos de las organizaciones centroamericanas deben contar con la colaboración activa de cinco gobiernos, lo que con frecuencia instituye proyectos que se caractericen por un "menor común denominador", por lo que no son de interés para la política neerlandesa de Cooperación al Desarrollo. Hay pocas organizaciones no-gubernamentales a este nivel, y éstas suelen carecer de una buena infraestructura o se limitan a proyectos con un carácter bastante académico.

Sin embargo, los Países Bajos pudieron apoyar algunas iniciativas interesantes que realmente tenían un valor añadido y permitieron desarrollos que no serían posibles sin este ángulo de incidencia suprarregional: apoyo a instituciones regionales de investigación y enseñanza (entre otros, un proyecto de comunicación aplicada para la enseñanza a distancia y el desarrollo rural) ayuda a redes regionales de organizaciones de Derechos Humanos, participación en un fondo regional para medicinas esenciales, estudios macroeconómicos sobre el sistema de pago intraregional, apoyo al intercambio regional de información y asistencia técnica a programas de países en el área de la microempresa informal.

3.3. LA POLITICA NEERLANDESA 1992-1995

3.3.1. Introducción

El programa para América Central se continuará en base a las experiencias adquiridas desde 1988 y teniendo en cuenta los reajustes de política formulados en la Nota "Un Mundo de Diferencias". Además, por un lado, tratará de conseguirse una mayor racionalización y unidad metodológicas de la política y, por otro lado, se mantendrá la diferenciación en la ejecución efectiva en los diferentes países, y allí donde sea necesario será intensificada.

El enfoque por país sobre todo diferirá en cuanto al uso de los canales, el volumen de los recursos concedidos y el orden de prioridades relativas dentro de las diferentes áreas de atención. Los principales factores determinantes a este respecto son el nivel de pobreza, la política socioeconómica seguida, la situación con respecto a los Derechos Humanos y la posibilidad de un espacio real para la participación de la población y los procesos de democratización material. Además se tendrán en cuenta la capacidad de ejecución y la ayuda recibida de otros donantes.

El objetivo es: la lucha contra la pobreza en estrecha relación con el fomento de la participación democrática y el fortalecimiento de los derechos sociales y económicos. Por lo tanto, la ayuda no solamente debe estar dirigida a la lucha material contra la pobreza, sino

también, y previo a esto, al aumento de la capacidad de defenderse por parte de los segmentos menos privilegiados de la población. El proceso (democratización) es tan importante como el resultado (alivio de la situación de pobreza). El crecimiento económico general y la independencia de las economías nacionales son pertinentes en la medida en que puedan contribuir al logro de los objetivos principales.

En un programa que opta por el desarrollo del hombre y el fomento de la participación social como tema central, la selección de los canales de ejecución es un factor tanto más esencial porque se trata de un proceso de desarrollo participativo, dependiendo en su totalidad de las intenciones y del compromiso en el interior de la entidad ejecutora.

Para la selección de un canal de ayuda no solamente se contempla lo técnico (capacidad de ejecución), sino también lo político, ya que la selección de un canal implica la certeza de que la institución respectiva merece apoyo neerlandés y que en general se aprueba la política seguida por esta institución.

El programa para América Central persigue la combinación de los diferentes canales de ejecución: ayuda a gobiernos, porque éstos pueden contribuir al objetivo final para llegar a un estado de derecho en el que el gobierno democráticamente elegido pueda garantizar los derechos humanos, políticos y socioeconómicos de los ciudadanos; ayuda a través de un canal no-gubernamental, porque de esta manera es posible adaptarse directamente a los intereses de las agrupaciones marginadas y porque a través del fortalecimiento de las organizaciones de base autónomas es posible promover el proceso de democratización. Sobre todo para los países donde los gobiernos cuyos márgenes limitan la introducción de reformas políticas y socioeconómicas, el fortalecimiento de las organizaciones de base es de importancia decisiva para el mantenimiento y el de los procesos de democratización ya en curso.

A veces el gobierno democráticamente elegido, a pesar de sus buenas intenciones, en la práctica sigue una política socioeconómica y de Derechos Humanos que no permite ninguna cooperación bilateral. También puede presentarse la situación, en la que la política seguida justifique la cooperación con un gobierno, pero en la que la capacidad de ejecución limitada haga inconveniente una cooperación a través del canal bilateral.

En Costa Rica podrá seguirse trabajando a través de canales bilaterales, multilaterales y privados. En El Salvador el contexto político hasta ahora solamente permitió trabajar a través del canal no-gubernamental y excepcionalmente a través del canal multilateral. En tanto los objetivos formulados en el Acuerdo de Paz lleven a un efectivo mejoramiento de la situación social, se determinará si en el futuro será posible entablar relaciones bilaterales.

En Guatemala se mantendrá el criterio usado hasta ahora: deliberaciones con las instituciones gubernamentales seleccionadas que puedan y quieran conformarse a las prioridades de los Países Bajos con respecto a la lucha contra la pobreza y la democratización, ejecución de actividades con la ayuda del monitoreo de organizaciones multilaterales. La cuestión es si se seguirá dando énfasis a este enfoque o si el programa, más que hasta ahora, dirigirá su atención fuera del ambiente gubernamental. Esto dependerá de la manera en que el gobierno guatemalteco aborde la lucha contra la pobreza y las violaciones de los Derechos Humanos. Con respecto a Honduras y Nicaragua, por el momento se parte del principio de que en estos países podrá trabajarse a través del canal tanto bilateral como multilateral y no-gubernamental. Dada la capacidad de ejecución todavía débil de muchas instituciones gubernamentales hondureñas, se adoptará una actitud prudente en cuanto a la celebración de convenios bilaterales de proyecto y se seguirá dando prioridad al canal multilateral. Esto también es aplicable a Nicaragua, donde la reorganización, los ahorros y los problemas financieros debilitan la posición del gobierno. En Jamaica pueden utilizarse los tres canales: se dará prioridad al diálogo bilateral, pero allí también jugará un papel decisivo la capacidad de implementación efectiva. En Haití, en las circunstancias actuales, solamente podrá colaborar con canales privados, y selectivamente con canales multilaterales.

De acuerdo con lo arriba expuesto se celebrarán deliberaciones sobre el programa con cinco de los siete países; por el momento El Salvador y Haití no participarán. Las deliberaciones

también concernirán preguntas fundamentales en torno a la lucha en contra de la división de la sociedad y los derechos del hombre. Los contactos con personas e instituciones de la sociedad forman parte integral de éstas.

Generalmente se prestará la ayuda en forma de proyectos. La ayuda en proyectos es por excelencia un instrumento para apoyar actividades concretas y dirigidas a un grupo destinatario específico a fin de luchar contra la pobreza. Si se trata de apoyo a iniciativas de organizaciones sociales y ONGs - que constituyen un porcentaje considerable de la totalidad de proyectos - la ayuda en proyectos es el instrumento ideal. En muchos aspectos lo mismo se aplica a la cooperación con gobiernos. La ayuda de programa sólo es eficaz como instrumento para alcanzar efectivamente a los más pobres, si el gobierno respectivo sigue una política económica y social adecuada. Algunos países de la región no cumplen (en suficiente medida) con esa exigencia y, por lo tanto, no son tomados en consideración para este tipo de ayuda. Pero los países que tienen buenas intenciones políticas al respecto, muchas veces tampoco alcanzan el efecto requerido (lucha directa contra la pobreza). Por lo tanto se da prioridad al apoyo a través de proyectos, dirigido directamente a obstáculos concretos. Además, por la cantidad limitada de fondos es más lógico que las intervenciones tengan el carácter de asistencia técnica en forma de proyectos para tratar problemas específicos, y que sean contribuciones a nivel macro. En los países arriba mencionados esto no excluye que incidentalmente también se pueda prestar ayuda macroeconómica, para el alivio de la deuda a favor de los países que tomen en serio este problema y donde las obligaciones respecto al servicio de la deuda obstaculicen la ejecución de una política económica y social adecuada. Se hará uso del instrumento del "debt swap" (cambio de deuda) cuando los fondos de contravalor generados son destinados para fines sociales (incluyendo el medio ambiente). Sólo en casos excepcionales se dará apoyo a las importaciones. Por la estructura de las economías respectivas, no existirá mucha relación directa entre las importaciones y el alivio de la vida de las personas de pocos recursos, ya que muchos pobres se ven excluidos del circuito económico donde las importaciones juegan un papel.

Una excepción es por ejemplo la situación actual en Nicaragua: la democratización de la propiedad de tierras ha proporcionado capacidad de producción (tierra) a muchos pobres. Todavía hay una subutilización de la tierra - y los campesinos siguen siendo pobres - porque no es posible adquirir los insumos necesarios a consecuencia de la recesión económica. El apoyo a las importaciones tiene un efecto doble: un efecto macroeconómico y un efecto directo para la lucha contra la pobreza.

Un instrumento más lógico es el apoyo presupuestario, con el que es posible responder selectivamente ante los objetivos sociales de los gobiernos. Esta ayuda se limitará a los países cuyas intenciones políticas en el sector respectivo no creen ninguna duda, y a condición de que no se origine ninguna sustitución inaceptable.

Con respecto a las decisiones sobre la ejecución de la ayuda se tendrá en cuenta el papel que otros donantes ya desempeñan. Para ello se tratará de conseguir la mayor coordinación y organización posible. Esto quiere decir que la coordinación de la ayuda prestada en el marco de la CE merece una mayor especificación de la que hasta ahora en el contexto del diálogo de San José.

En ciertas áreas de atención (microempresa, medio ambiente), los Países Bajos ofrecerán apoyo material a los mecanismos de coordinación y tomarán iniciativas para la cooperación entre donantes. Siempre que sea posible, y de conformidad con la política, tratará de apoyarse iniciativas multilaterales a través de cofinanciamiento.

3.3.2. *Áreas de atención*

El desarrollo del hombre y el fomento de procesos participatorios son los puntos centrales de atención del programa. Estos pueden tomar forma concreta de diferentes maneras.

En primera instancia, se ofrecerá apoyo a agrupaciones e instituciones que se esfuercen en pro del fomento del diálogo social, la democratización y el cumplimiento de los Derechos

Humanos, ya que el fracaso de dichos procesos es la causa principal para la marginación social y material de gran parte de la población. En este marco se prestará apoyo a comisiones de derechos humanos, instituciones independientes y centros de estudio que se dediquen al desarrollo y a la propagación de alternativas sociales, así como a la formación de dirigentes y entrenamiento en favor de movimientos populares, organizaciones sindicales y ONGs.

Además de estas formas específicas de ayuda, también se ofrecerá apoyo, en un sentido más general, para aumentar la capacidad de los sectores de menores recursos de la sociedad de defensa y autoayuda. A este fin se realizarán actividades educativas, proyectos de alfabetización, entrenamiento profesional, programas de conscientización sobre la asistencia sanitaria básica, la problemática de la población, el medio ambiente, la propia cultura y la posición de la mujer en el proceso de desarrollo.

Esto no quiere decir que el programa se limite a este tipo de actividades: en proyectos para la lucha contra la pobreza en el campo y en las ciudades también se prestará ayuda material (proporción de fondos de créditos, infraestructura, inversiones agrícolas). Sin embargo, no se tratará de intervenciones materiales muy cuantiosas, sino que se pondrá énfasis en la formación, entrenamiento, información y configuración de estructuras, reconociendo que por lo general la causa principal de la pobreza no es la falta de potencial material de desarrollo, sino la falta de acceso de los grupos destinatarios al poder y a la capacitación. El grado de pobreza y marginación de los diferentes grupos de la población (sobre todo mujeres, grupos indígenas, desplazados, refugiados, y migrantes económicos) es un elemento esencial a la hora de decidir las áreas de atención a enfatizar y la concentración geográfica de la ayuda.

Sistematizado según diferentes campos de atención, el programa tendrá las siguientes características:

Producción agrícola y desarrollo rural

En la región una gran parte de la pobreza y el subdesarrollo está concentrada en el sector rural, que aún así es la espina dorsal de la economía de la mayoría de los países. Por lo tanto, en todos los países se apoyarán proyectos de desarrollo rural, que constituirán un porcentaje importante de los recursos disponibles. La prioridad por país de estas actividades dependerá del nivel de pobreza rural, de la importancia relativa del sector rural para la economía de los pobres y de la disponibilidad de los canales de ejecución pertinentes. La política de los diferentes gobiernos también juega un papel esencial. Por ejemplo en Jamaica, donde el sector rural no tiene un papel influyente, éste recibirá menor prioridad que el de Nicaragua, que tiene un potencial evidentemente subutilizado que puede ser (re)aprovechado sin consecuencias dañinas para el medio ambiente.

Se apoyarán programas de reforma agraria en los países donde éstos hayan sido realizados (Nicaragua, Honduras). En general en estos países faltan las condiciones secundarias: la tierra está repartida, pero los beneficiarios no disponen de los recursos, información y del acceso al mercado para poder concretizar sus nuevas posibilidades. En un país como El Salvador, donde se llevó a cabo una reforma agraria, pero donde la política del gobierno en general no favorece la realización de tales condiciones secundarias, las posibilidades serán limitadas. Se apoyarán los programas dirigidos a formalizar los derechos que tienen los pequeños productores a tierras agrícolas. Además se prestará auxilio a iniciativas enfocadas hacia la consolidación y desarrollo de las formas de empresas rurales existentes que tienen su origen en el proceso de la reforma agraria, como por ejemplo las (pre)cooperativas. Se prestará atención especial a la posición (jurídica) de la población indígena, que muchas veces son titulares de tierras comunitarias, como los Mayas en Guatemala.

El concepto de la seguridad alimentaria, en el sentido de la capacidad de la población rural de satisfacer sus propias necesidades alimenticias y al mismo tiempo de generar suficientes ingresos para cubrir otros aspectos de primera necesidad, ocupa un lugar central en el sector del desarrollo rural. En los países de América Central no es que sea insuficiente la producción total de alimentos, sino que hay una mala distribución. Las zonas más fértiles, que son

propiedad de una minoría, generan sobre todo productos de exportación. La producción alimentaria de la mayoría, en tierras mucho menos fértiles, apenas es suficiente y tiene un valor alimenticio bastante incompleto, pues no se aprovechan suficientemente las posibilidades para su diversificación a causa de la falta de acceso a capacitación (y recursos financieros). Muchas veces, debido a los problemas que causa la comercialización (papel de los intermediarios), no se aprovecha la posibilidad para sustituir (en parte) la producción de alimento básico por cultivos comerciales, con los que podrían lograrse mayores ingresos totales. El programa de ayuda pretende contribuir al aumento de la productividad agrícola. A este fin promoverá la introducción de sistemas empresariales sin repercusión negativa al medio ambiente, y que son aceptables desde el punto de vista económico y social. Sobre todo se prestará atención al mejoramiento de la producción alimenticia mediante la investigación de sistemas de empresas agrícolas, mayor acceso a bienes de equipo, crédito e información agrícola. Como complemento de la producción alimentaria se fomentará la diversificación de la producción y la comercialización de ésta. Además se prestará atención a la microempresa (no agrícola).

Ya que la disponibilidad de fondos sólo permite intervenciones limitadas, deben hacerse selecciones dentro de este campo de atención. Esto se hará limitando las zonas donde se prestará ayuda. En todos los países, a excepción de El Salvador y Haití, se han seleccionado, o se seleccionarán, zonas que pasan, o pasarán, a ser tomadas en consideración para recibir un volumen considerable de ayuda. Esto se efectuará de común acuerdo con los gobiernos. Al seleccionar estas zonas deberán jugar un papel fundamental las necesidades existentes en el lugar mismo (tienen que ser grupos poblacionales de relativa marginación), las posibilidades de desarrollo y la capacidad institucional de los canales disponibles allí. En los cinco países respectivos ya se identificaron tales zonas de concentración. En Costa Rica, Jamaica y Guatemala ya se inició la acción; en Honduras y Nicaragua se completaron las preparaciones. El fortalecimiento y la diversificación de la producción agrícola serán actividades prioritarias en las zonas seleccionadas. Sin embargo, se parte de un enfoque integrado, adaptado a los problemas específicos de desarrollo que se dan en las zonas correspondientes. En los temas directamente relacionados con la agricultura y ganadería, el programa también atenderá las facetas indirectamente relacionadas con estos sectores, tales como el medio ambiente natural, formas rurales de ahorro y crédito y la enseñanza agraria.

Dependiendo de las circunstancias, se hará uso de los sistemas de ejecución y de los vínculos intersectoriales originados en el lugar mismo a fin de fomentar otras actividades a favor de los mismos grupos destinatarios: asistencia sanitaria básica en el campo, enseñanza de adultos y microempresas. A este efecto se hará uso de las iniciativas tomadas por organizaciones locales para el fortalecimiento de estructuras comunitarias y programas de autodesarrollo.

A nivel nacional, además de los proyectos rurales, que son limitados, pueden financiarse actividades con carácter generador de condiciones, tales como la enseñanza agraria, investigaciones en el terreno agrónomo y la sociología rural, formación de dirigentes y fortalecimiento de la capacidad de ejecución de servicios relacionados con el desarrollo rural. Tales actividades estarán inspiradas en parte por las experiencias adquiridas en las zonas de concentración o tendrán su efecto positivo sobre éstas.

En el periodo venidero, el 45% a 50% de los recursos disponibles para la región serán utilizados para actividades en el terreno del desarrollo rural de América Central.

Medio ambiente

El programa tendrá en cuenta algunos factores que pueden tener alguna influencia decisiva en el medio ambiente natural: la pobreza rural que lleva a una explotación agotadora de las tierras agrícolas disponibles, el insuficiente control del cumplimiento de las leyes, lo que también provoca la deforestación (por la desenfrenada tala comercial de árboles, por el aumento descontrolado de la tierra agrícola y para satisfacer la creciente necesidad de leña) y el hecho de que en la mayoría de los países no hay muchas otras fuentes de ingresos, aparte de la

agricultura (y ganadería). Allí donde pueda hablarse de una industrialización inicial, ésta también tendría efectos secundarios indeseables para el equilibrio ecológico: contaminación, uso ineficiente de energía. Otro problema también es la calidad del agua; muchas veces no se protegen suficientemente las fuentes, frecuentemente las aguas residuales se vuelven a utilizar río abajo - incluso como agua potable - o estas aguas llegan a regiones que son importantes para la flora litoral (manglares) y para la pesca.

El programa también prestará atención a la problemática del abuso de pesticidas. Entre otros se dará apoyo a la aplicación del "FAO code of conduct on pesticides" (código de la FAO para el manejo de pesticidas).

El Istmo Centroamericano es de gran relevancia para la diversidad biológica, a causa de su función como puente entre América del Norte y América del Sur. En la mayoría de los países (excepto Costa Rica) la política que se sigue no está muy bien desarrollada, especialmente en cuanto a la conservación y administración de la selva tropical; las actividades en la silvicultura sobre todo se limitan al bosque secundario. En el sector agrícola el uso sostenible de la tierra no se ha desarrollado lo suficiente. El uso incorrecto de pesticidas trae problemas de salud y medio ambiente. Finalmente también juegan un papel los aspectos ambientales de origen socioeconómico, como la dependencia de muchos grupos indígenas de productos forestales. Muchas veces los explotadores externos no respetan los derechos de éstos.

Al ejecutar esta política se tendrán en cuenta estos factores. Sin embargo, se llevará a cabo una política diferencial. En países como Honduras que sobre todo dependen de la agricultura y donde hay una gran presión sobre la tierra, será difícil restringir la expansión de la producción agrícola por medio de una reglamentación estricta. En tales países la política en primer lugar será dirigida a un uso ecológico y económicamente justificado de los recursos naturales, por medio de información y proyectos de demostración. En países con una economía más moderna (como Costa Rica) se pondrá mayor énfasis en aspectos organizativos y de reglamentación, de investigación y en la introducción de una producción alternativa. Jamaica, donde la industria y el turismo tienen consecuencias negativas para el medio ambiente, ocupa un lugar específico en el programa, lo que se tendrá en cuenta en la elaboración de actividades. También la problemática en Haití con su sobrepoblación rural, tierras fuertemente erosionadas y deforestación dramática, tiene un carácter específico en el programa.

Ya que lo más efectivo es un enfoque integrado de la producción (agrícola), los procesos de conscientización, la organización de la población y la protección del medio ambiente, se harán esfuerzos para que las actividades ambientales se efectúen dentro de proyectos de desarrollo rural geográficamente concentrados. En este marco, la protección de la vegetación natural siempre formará parte de los programas de desarrollo rural y se considerarán posibilidades para introducir alternativas de producción más favorables para el medio ambiente. Se incorporará, en tanto sea necesario, en los proyectos un componente de reforestación. En otros casos se concederá un lugar central al fomento del uso ecológicamente justificado del bosque existente para fines comerciales. Se formularán perfiles ambientales para las zonas de concentración seleccionadas. Estos servirán como marco de referencia para someter a prueba las actividades a realizar a través del instrumento de la Tasación de los Efectos para el Medio Ambiente.

En el programa no sólo se prestará atención al bosque secundario, sino también a la selva tropical con su problemática específica, usando como pauta el punto de vista del gobierno sobre la selva tropical. Esto conducirá al apoyo de varios proyectos en el marco del programa ambiental (conservación, apoyo institucional, asistencia en el terreno de la reglamentación, la posición de los habitantes de la selva tropical), pero también será un tema que siempre se planteará en términos generales en las rondas de discusión sobre las políticas de los gobiernos.

También se hablará de los aspectos ambientales de las actividades a realizar de manera selectiva en las regiones urbanas (saneamiento, microindustria urbana). Se apoyarán proyectos

dirigidos a la conscientización ambiental.

Además de las actividades concretas en el lugar mismo, a nivel central se prestará apoyo a las políticas y se ofrecerá asistencia técnica en el ámbito de la ecología. La participación de los Países Bajos en la elaboración e implementación de los Planes de Acción Forestal en los Trópicos, seguirá activa. Se ofrecerá apoyo a la formulación de estos planes a nivel nacional, así como a otras actividades regionales en el área del medio ambiente. Todo esto será más fácil, ahora que los diferentes países disponen de comisiones nacionales para el medio ambiente y que se ha creado una Comisión Centroamericana para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CCAD). Se denunciarán los gobiernos de los países que no sigan una política adecuada de conservación del medio ambiente o que no cumplan de manera estricta con la legislación ambiental. En caso necesario se dará asistencia a fin de mejorar la reglamentación al respecto y se prestará apoyo institucional a las instituciones públicas, muchas veces deficientes, que están encargadas de la ejecución de la política ambiental. Es importante el crecimiento de las ONGs ambientales, sobre todo en Costa Rica y Nicaragua, las que pueden contar con apoyo. Se prestará atención a la integración de la enseñanza ambiental en la formación (primaria) formal e informal.

A partir de 1992 se procurará que, en la identificación de todas las nuevas propuestas de proyecto, no se formulen proyectos con consecuencias negativas para el medio ambiente. En 1992 se determinará el porcentaje de los nuevos proyectos a ser identificados que en el futuro deberá estar enfocado a salvaguardar el medio ambiente.

Mujeres y desarrollo

Todo programa que, como éste, está enfocado hacia los procesos socioemancipatorios, evidentemente pondrá énfasis en la posición de la mujer en el proceso de desarrollo. Desde el inicio del programa se ha prestado mucha atención a este tema, pero en la Nota "Un Mundo de Diferencias" por primera vez se ha optado por el "enfoque de autonomía" como método para mejorar la posición de la mujer por medio de actividades a ser financiadas por los Países Bajos. El enfoque de autonomía pretende crear un espacio para las mujeres a fin de que puedan determinar sus propias condiciones y prioridades. De esta manera se trata de evitar que las mujeres se esfuercen por obtener un desarrollo demasiado general, cuyos costos (tiempo, energía) superan los beneficios. Por ejemplo, las actividades de proyectos orientadas a la generación de ingresos por parte de cabezas de familia femeninas o al mejoramiento de la situación alimenticia de familias, frecuentemente se dirigen a mujeres sin tener en cuenta todas las responsabilidades y tareas que ya tienen y sin prestar atención a su propio bienestar. Si tales actividades de proyectos quieren tener éxito y contribuir efectivamente al mejoramiento de la posición de las mujeres, entonces deberá partirse de una visión integrada. Esto significa que deberá tomarse en consideración las posibilidades reproductivas (embarazos, cuidado de los hijos jóvenes, problemas de salud relacionados con la reproducción, posibilidades para la planificación familiar, amamantar) y la discriminación (limitaciones legales, barreras culturales y religiosas, violencia sexual y física). Además se deben tomar en cuenta las diferencias de género, o sea el concepto cultural de lo que es "masculino" y "femenino". En América Central este concepto es controversial; por un lado está el concepto indígena de la femineidad innata y de la relación complementaria entre hombre y mujer (armonía), por otro lado existe el concepto latino de "machismo" y "marianismo", en el que el hombre goza de una posición superior en la vida social, pero en el que la mujer es la persona más importante dentro de la casa. Además existe la forma caribe del machismo (inclusive la costa atlántica de América Central), con una familia que es dominada por la madre/abuela y en la que los padres frecuentemente son transeúntes.

Dada la complejidad del tema, el enfoque de autonomía exige algunos instrumentos adaptados para el diseño, planificación, ejecución y evaluación de proyectos y programas (dirigidos a grupos destinatarios específicos). El marco de tal instrumental constituye la Tasación de los Efectos para las Mujeres (TEM). Una parte de ello es el Estudio sobre los Efectos para las

Mujeres (EEM), una investigación preliminar de los posibles efectos de una actividad de desarrollo para la posición de los hombres y de las mujeres. Este también deberá contemplar un análisis de las posibles alternativas para aumentar la influencia de la mujer. Se introducirá gradualmente el instrumento de la TEM.

El segundo instrumento es la contratación de especialistas sectoriales de Mujeres y Desarrollo (M&D) en las Embajadas. La tarea de la especialista sectorial de M&D, que ocupó su puesto a finales de 1991 en San José, será integrar el enfoque de autonomía en todas las actividades neerlandesas. También creará una red de contactos locales para poder garantizar la óptima participación de grupos locales de mujeres.

El tercer instrumento, dirigido al logro de resultados concretos, es la determinación de objetivos cuantitativos (cifras meta) para la cooperación bilateral. El punto de partida es que en 1998 por lo menos el 50% de los gastos destinados a programas bilaterales en sectores de importancia directa para la mujer, cumpla con los criterios de M&D de la OCDE/DAC.

Como en la región de América Central no existen datos seguros que reflejen la situación actual, la especialista sectorial hará primero un inventario para determinar los proyectos en curso que cumplen con los criterios de M&D de la DAC y con los criterios de autonomía. En base a esto, se formularán cifras meta para los próximos años con respecto a estos criterios. Por el momento se parte del principio de que el 10% de los proyectos cumple con los criterios de M&D de la DAC y que este porcentaje podrá aumentar en término medio en un 7% anual. Ninguna actividad nueva debe tener una influencia negativa en la posición de las mujeres, lo que se controlará por medio de un procedimiento de aprobación inicial.

Serán tomadas en consideración para recibir apoyo financiero, institucional o técnico las actividades específicas que aumenten la autonomía de las mujeres.

Lucha contra la pobreza urbana

La urbanización de América Central y el Caribe es un grave problema ya irreversible; el aumento de la pobreza urbana durante el último decenio merece toda la atención de los Países Bajos. Se prestará ayuda aunque reconociendo la imposibilidad de efectuar intervenciones en gran escala, por ejemplo en el área de la vivienda popular y el mejoramiento de la infraestructura. Igual que en todo el programa, el desarrollo de estructuras y potencial humano también ocupará un lugar prioritario.

La política en cuanto a este sector estará basada en tres núcleos centrales: apoyo en el área de la administración urbana, apoyo de las organizaciones populares en las ciudades y de las ONGs activas en la lucha en contra de la pobreza urbana, y finalmente la creación de oportunidades de trabajo en las ciudades. En sentido cuantitativo, este último aspecto será el más importante.

En determinados casos se prestará apoyo al funcionamiento de los servicios urbanos (o servicios nacionales descentralizados) a fin de crear las condiciones necesarias para mejorar la posición de los pobres dentro de la ciudad, ofreciendo asistencia técnica, estudios y entrenamiento. Para tal ayuda se tomarán en consideración las ciudades donde las autoridades municipales se caractericen por cierta inventividad al abordar la problemática de la población urbana marginada, por sus esfuerzos visibles por mejorar la situación y por su voluntad explícita de realizar esto mediante un diálogo participatorio con los grupos destinatarios. Donde sea posible, se hará uso de la estructura de Hermanamientos existente.

Un factor imprescindible en la administración urbana lo constituye la participación de las organizaciones populares, comités de barrios y ONGs. Por lo tanto se apoyarán iniciativas privadas. Como las instituciones involucradas en general apenas disponen de recursos presupuestarios propios, se optará por una actitud flexible con respecto a la posibilidad de proporcionar, además de ayuda técnica, también ayuda material, aunque el objetivo principal seguirá siendo el fortalecimiento de la capacidad de autoayuda a través del apoyo a procesos de formación, entrenamiento y procesos institucionales. Siempre que la ayuda neerlandesa

pueda contribuir a un acercamiento entre las iniciativas de la población y el gobierno, será fomentada.

Microempresa y oportunidades de trabajo

En la región hay mucho desempleo. Como consecuencia, los afectados no sólo se encuentran en una espiral de pobreza, sino también se ven excluidos de la participación en los procesos sociales. El programa tiene como objetivo el fomento de mecanismos que puedan ofrecer a grupos de pocos recursos acceso a la producción y al trabajo, con especial interés hacia las personas menos capacitadas para defenderse en la sociedad. En otras palabras, el objetivo es: lograr la independencia económica a un nivel micro.

Se pondrá énfasis en las actividades en pequeña escala y sobre todo en las actividades informales. En países donde existe una legislación laboral bastante razonable y donde el apoyo a la pequeña empresa formal puede contribuir a las oportunidades de trabajo en favor de las personas menos privilegiadas se contribuirá - pero solamente a través de medidas inmateriales - al funcionamiento de empresas superiores al nivel micro (entrenamiento, asistencia técnica en la elaboración de sistemas de crédito, metodología de comercialización). Un ejemplo podría ser el caso de Jamaica. También se prestará atención a medidas para aumentar la productividad y las posibilidades de tecnología de alto coeficiente laboral, que también contribuyan a lograr un aumento en los ingresos de los empleados. No se prestará apoyo a la industria ni al comercio formal de gran escala. La Corporación Financiera Holandesa (FMO) juega un papel importante en este sector, que también es importante para las oportunidades de trabajo.

Por regla general, los proyectos en el área de la microempresa se implementarán en las grandes zonas urbanas, pero pueden extenderse al campo en las zonas de concentración geográfica.

Dentro de esta problemática se atenderán tres aspectos. En primer lugar se dará apoyo a programas nacionales que pongan a las microempresas en condiciones para mejorar y aumentar su producción a través de la concesión de créditos. El objetivo es, además del aumento de ingresos de los microempresarios, la creación de puestos de trabajo adicionales en estas empresas y el fortalecimiento de su posición en el mercado. En diálogo con las instituciones nacionales deberán determinarse los parámetros que regirán la prestación del apoyo. El punto de partida es que los microempresarios, ellos mismos, deben tomar la iniciativa. Deben demostrar que pueden calificarse para recibir créditos u otras formas de apoyo, lo que en general quiere decir que ya deben tener una empresa establecida o una amplia experiencia. Se dará prioridad a las microempresas con actividades en el marco productivo sobre las microempresas de servicios. Como regla, la concesión de créditos se hará a través del sistema bancario común o mediante entidades similares. Los tipos de interés y las condiciones de pago estarán, en general, conformes a las condiciones comerciales usuales.

En el desarrollo de proyectos ocuparán un lugar prioritario la asistencia técnica, el entrenamiento de los participantes y de las organizaciones supervisoras. Es posible proporcionar recursos de crédito pero, dado el aporte mínimo que necesita un sistema de crédito para que tenga éxito, se tratará de conseguir cuando sea posible el cofinanciamiento con terceros organismos. En lo posible, se formularán objetivos por (sub)programa para la participación de mujeres y otros grupos marginados.

En segundo lugar, se encuentran las iniciativas en favor de los sectores de la población que tienen una resistencia económica y social insuficiente para que, por su propio esfuerzo, puedan tomar iniciativas en los procesos productivos. En los programas a su favor, se pondrá más énfasis en la conscientización, el entrenamiento y el seguimiento. Además será posible desviarse de la regla según la cual las iniciativas realizadas, desde el comienzo, deben tener un carácter comercial. Este tipo de actividades podrían llamarse "pre-microempresariales". En este contexto merece atención especial el dilema de la participación -creciente- de las mujeres en

el proceso económico: por un lado sus ingresos son necesarios para el presupuesto familiar, por otro, ellas también deben efectuar las tareas domésticas. En la planificación de las actividades se incluirán formas para evitar la sobrecarga de la mujer. Es posible que, por ejemplo en Haití, se deban buscar soluciones de este tipo.

En tercer lugar, se dará apoyo a la realización de los sistemas administrativos. La estructura de ejecución de los proyectos en los diferentes países será diferenciada según las circunstancias locales y la capacidad de ejecución de las diferentes entidades. En la mayoría de los países los proyectos serán elaborados bajo los auspicios del gobierno central. La ejecución, en diferentes configuraciones, estará en manos de instituciones estatales, canales multilaterales (canalización de fondos, monitoreo, asistencia técnica) y ONGs (identificación, seguimiento), así como de la banca privada. Se prestará asistencia técnica a estas instituciones, que cooperan mutuamente, según su necesidad.

Para los cinco países de América Central se creará un equipo técnico regional que determinará, seguirá y evaluará los programas en los diferentes países desde el punto de vista metodológico. Además fomentará la discusión sobre la dinámica de la microempresa en su transición del sector informal al sector formal. Esto es aplicable a todos los aspectos de la política, tanto en sentido general (el papel de la mujer en la microempresa) como específico (por ejemplo el uso de transferencias en dólares provenientes del extranjero por parte del microempresario centroamericano).

Enseñanza

Se contribuirá a dos tipos de actividades educativas: la enseñanza como proceso autónomo (educación general y formación profesional) y la formación para un fin específico, es decir cursos, seminarios y programas de entrenamiento que contribuyan a un mejor funcionamiento de los dirigentes y los participantes de los procesos de desarrollo social. Por ejemplo, se dará apoyo al reentrenamiento de juristas en el ámbito de los Derechos Humanos y al entrenamiento de dirigentes de ONGs y sindicatos en el área de la gestión financiera, técnicas de administración y gestión.

De manera selectiva, se ofrecerá apoyo a la enseñanza formal e informal en su sentido más estricto. En primer lugar, esto concierne la enseñanza básica. Esta ayuda se concentrará en el mejoramiento de la calidad y el aumento de la accesibilidad para las personas menos privilegiadas. Esto por ejemplo tendrá lugar por medio de apoyo a la reforma de currículos, la introducción de la enseñanza a distancia, el mejoramiento de la enseñanza pedagógica, la edición de libros de textos en dos idiomas en favor de las minorías culturales y el apoyo institucional y técnico a servicios públicos esenciales. En general no se financiarán medios físicos (edificios escolares, materiales escolares comunes). Sin embargo, pueden surgir circunstancias en las que tal apoyo sí esté justificado, por ejemplo si se trata de situaciones de marginación excesiva que tienen un carácter estructural (Guatemala) o coyuntural (Nicaragua). Tanto en la enseñanza formal como informal, también puede hacerse una excepción cuando el grupo involucrado en la actividad sean mujeres, minorías culturales o refugiados. Ya que generalmente no se destinan recursos presupuestarios formales a las iniciativas en el ámbito de la enseñanza informal y alfabetización, en estos casos también se tomará una actitud más flexible con respecto a la proporción de facilidades materiales. Una forma de enseñanza informal que sobre todo se toma en consideración para recibir apoyo, es la "Educación para el Trabajo" (formación específica centrada en el suministro de instrumentos prácticos para la participación al proceso productivo).

Se pondrá más énfasis en la formación profesional formal e informal, a diferentes niveles. El criterio más importante será la conformidad con los puntos de atención de los Países Bajos, como por ejemplo el desarrollo rural.

Se continuará el apoyo a la enseñanza universitaria, cuyos principales premisas serán la relevancia de cada especialidad para el proceso de desarrollo y la medida en que se puede

esperar de la institución un impacto nacional o regional en favor del proceso de democratización. El último criterio está motivado por el hecho de que las instituciones científicas en América Central con frecuencia han servido como promotores de nuevas ideas sobre los cambios sociales y la participación de la población. No se planean nuevas actividades en el programa de "Organismos de cooperación". Se suprimirá de manera progresiva la cooperación existente que responde en menor medida a los criterios mencionados. A través del programa de "Apoyo Directo a las Instituciones Educativas" se apoyarán instituciones a nivel terciario con una influencia preferiblemente regional y se fomentará la cooperación Sur-Sur.

Asistencia sanitaria y problemática poblacional

En la mayoría de los países centroamericanos la asistencia sanitaria en teoría no está mal organizada. Sin embargo, en la práctica grandes grupos, en el campo y en los barrios marginales urbanos, no tienen acceso. La crisis económica ha afectado la capacidad de los gobiernos para mejorar esta situación. La problemática de los refugiados, que están expuestos a violencia y grandes tensiones, y la desintegración de familias han tenido un efecto negativo sobre la situación sanitaria.

Las necesidades en el terreno de la salud sólo pueden abordarse con éxito si se fijan otras prioridades dentro de la estructura sanitaria existente y si se ponen recursos a disposición de los grupos marginados.

Al mismo tiempo los grupos poblacionales menos privilegiados deben auto-organizarse y deben tomar ellos mismos la responsabilidad de los servicios de asistencia sanitaria. Las palabras clave son participación, capacidad de autoayuda y, a largo plazo, recuperación de costos. Si los gobiernos siguen una política recomendable y que permita el desarrollo de estos conceptos, estos procesos entonces tendrán mayor éxito. Por lo tanto, la política del gobierno es un criterio que determinará la realización de las actividades. Ocupará un lugar central la ejecución de un número limitado de proyectos en el ámbito de la asistencia sanitaria primaria. Los proyectos se efectuarán a nivel descentralizado en ciertas de las zonas rurales menos privilegiadas, generalmente paralelamente a proyectos integrados de desarrollo rural. Asimismo, podrán apoyarse proyectos en zonas urbanas, igualmente en combinación con otras actividades en favor del mismo grupo destinatario. Fuera de las zonas mencionadas, se apoyarán actividades en pequeña escala en el terreno de la asistencia sanitaria primaria de las contrapartes de OCFs.

Sólo en casos excepcionales, como en proyectos para el restablecimiento de refugiados, se proporcionarán recursos materiales para la asistencia sanitaria (construcción de clínicas, suministros de medicamentos).

Se apoyarán programas centrados que enfocan la eficiencia de la asistencia sanitaria a nivel central y regional, sobre todo a través de la OPS. Se continuarán las actividades dirigidas al uso racional de medicamentos básicos y a una mejor organización del mantenimiento de las facilidades sanitarias. Ambos tipos de actividades pueden tener como resultado un importante ahorro presupuestario, de modo que pueda ayudarse a más personas con menos dinero. En última instancia, la continuación de los programas dependerá de los resultados de las evaluaciones.

Se prestará atención a algunos problemas específicos con los que están confrontados algunos países, tales como el SIDA (Jamaica y Haití), los problemas psíquicos de las víctimas de violencia y represión, y los problemas de salud relacionados con el medio ambiente.

Aunque resulta alarmante que en Guatemala, El Salvador y Costa Rica el reciente crecimiento económico se haya paralizado casi totalmente a causa del fuerte crecimiento demográfico, los países en la región (con excepción de El Salvador, Haití y en algunos aspectos Jamaica) no tienen ningún problema de sobrepoblación. La sobrepoblación de algunas zonas rurales (y urbanas) es más bien un problema de pobreza y distribución. En pocos países el gobierno reconoce el control de la natalidad como una prioridad, y además hay resistencias tradicionales

a este tema, lo que dificulta mucho la realización de una política activa al respecto. Sin embargo muchos individuos en la región sienten gran necesidad de ello, sobre todo las mujeres. También hace falta una actitud más abierta con respecto a la sexualidad y otras relaciones entre hombre-mujer. Los Países Bajos tratarán de responder a estas necesidades, a través del apoyo a organizaciones especializadas como UNFPA, IPPF, las instituciones regionales y los grupos de base (¡mujeres!) que solicitan ayuda para programas concretos.

Cultura, minorías, refugiados

La cultura Latino-burguesa predominante de América Central con frecuencia es demasiado poco sensible ante las características propias de los sectores sociales, étnicos y lingüístico-culturales, muchas veces erróneamente denominados minorías, que sin embargo forman una gran parte de la población de menos recursos. Se seguirá una política de activo apoyo a las "minorías", que no se limita a grupos indígenas, sino que también se extiende a los sectores que son víctimas de opresión o discriminación sexual y xenofobia, por tener puntos de vista sociales y opiniones discrepantes.

Se prestará atención especial al grupo de mayor discriminación: las minorías étnicas (residentes en su mayoría en Guatemala). En la mayoría de los países esto se realizará mediante proyectos específicos para la protección y el fomento de su cultura, su posición jurídica y sus intereses socioeconómicos. Al seleccionar áreas de atención y proyectos piloto se dará prioridad a las regiones pobladas por indígenas y negros. En el programa de Guatemala se dará particular atención a las opiniones de los indígenas a la hora de tomar decisiones sobre proyectos y programas.

El segundo grupo de atención, que en parte coincide con el primer grupo, es el de los refugiados y desplazados internos. Se ofrecerá asistencia para la reintegración de los desplazados y refugiados que han vuelto a su lugar de origen, con tal de que se garantice el carácter voluntario del restablecimiento, preferentemente mediante proyectos que ofrezcan un enfoque integrado. Se ofrecerá apoyo a los refugiados cuyo regreso voluntario todavía no es una opción aceptada, a fin de que puedan integrarse en el país que les acoge.

Derechos humanos, democratización y reconciliación

Se seguirá apoyando a las organizaciones que se esfuerzan por la asistencia jurídica, documentación y publicación de las violaciones de los Derechos Humanos, aunque el efecto directo en el proceso del mejoramiento de la situación se ve, a veces, lamentablemente limitado. El aporte principal que la comunidad donante puede tener en este terreno es la presión política que pueda ejercerse sobre las relaciones de ayuda. Se contribuirá con proyectos para la enseñanza en el área de los Derechos Humanos.

También se seguirá ofreciendo apoyo a las instituciones que se esfuerzan por el diálogo en torno a la democratización, al consenso social y a la reconciliación en situaciones de conflicto, a la libertad de expresión y a la asociación (por ejemplo comités para la reconciliación nacional, centros de estudio e información independientes). A través de canales neutrales podrá contribuirse a la conscientización y preparación de procesos democráticos formales (elecciones).

Desarrollo institucional

El enfoque del programa para de América Central tiene especial énfasis en la independización de las personas, no del estado. El desarrollo institucional de los diferentes gobiernos no es un objetivo que se persigue sin imponer condiciones. Se ofrecerá apoyo institucional mediante la contratación de expertos (supletorios), programas de entrenamiento y asistencia técnica a partes de las estructuras públicas. Este por ejemplo será el caso de las zonas donde se realizan importantes proyectos neerlandeses, en los que la entidad pública respectiva juega un papel esencial. Este apoyo en general no será muy extenso.

Ocuparán un lugar relevante en la cooperación los países cuyo gobierno muestra una clara disposición de esforzarse por el desarrollo socioeconómico de sus ciudadanos menos favorecidos. En tales casos se justifica prestar mayor atención al apoyo institucional, sobre todo cuando no pueden realizarse los propósitos por obstáculos en la capacidad de ejecución. Esto sobre todo llevará a que se preste apoyo extra a Jamaica (una filosofía de política bastante buena, estructuras débiles) y Nicaragua (rápida degradación de una política aceptable por grave incapacidad institucional).

El fortalecimiento institucional de las organizaciones de base y ONGs es de gran importancia. El programa les dará una asistencia generosa, porque la participación de la población es un concepto clave. La ayuda estará conformada por asistencia a través de proyectos de entrenamiento, formación de dirigentes, intercambio, etc. Por regla general no se financiarán costos corrientes (presupuestos centrales), a menos que se trate de instituciones que, por naturaleza, no tengan recursos propios, como los comités de derechos humanos, o que se trate de contribuciones únicas y limitadas para que después estas nuevas instituciones puedan funcionar por su propia cuenta.

Investigación

En el marco de la política de investigación, los objetivos son contribuir al proceso permanente de formación y a la adecuación de los conocimientos sobre los procesos de cambio en la región, así como aumentar la capacidad de investigación en la región misma. Se aspirará a la realización de programas integrales y plurianuales de investigación socioeconómica a nivel regional o nacional, dirigidos a los principales campos de atención del programa. De esta manera podrá haber una interacción entre investigación, política y ejecución. Dado el actual nivel de los conocimientos en América Central respecto a los procesos de desarrollo, será necesario incorporar un componente de investigación en muchos programas y proyectos concretos. Según se espera, como mínimo el 5% de los recursos disponibles para la región será destinado al componente de la investigación.

3.3.3. Política con respecto a los diferentes países

En los diferentes países, en una perspectiva macro, se opta por una combinación similar de los sectores de atención, porque se trata de países pequeños que están estrechamente relacionados y se ven confrontados con problemas muy semejantes. Además, un enfoque similar -a veces colectivo- aumenta la eficacia de la ayuda neerlandesa. Sin embargo, Jamaica y Haití ocupan un lugar muy especial. Por lo demás, la distinción consiste sobre todo en matices diferentes y, lo que es importante, la diferenciación de la selección del canal. El hecho de que se trata de países pequeños, permite que, a pesar de los recursos bastante escasos, pueda trabajarse en diferentes terrenos y al mismo tiempo lograr un resultado favorable, sobre todo cuando las actividades conciernen sectores estrechamente relacionados. En todos los países es prioritaria la formación de organizaciones y la educación, aspectos que se combinan con el desarrollo rural y la lucha contra la pobreza urbana, con énfasis en las oportunidades de empleo. Las actividades en los terrenos mencionados siempre se encontrarán en este triángulo. La situación de cada país puntualiza alguno de los 3 temas en que se pondrá énfasis (en Honduras en el desarrollo rural, en Jamaica y El Salvador en las actividades urbanas, en Guatemala en los proyectos educativos). Los temas "Medio Ambiente" y "Mujeres" estarán integrados en todos los aspectos de los programas nacionales.

Costa Rica

No se puede negar que Costa Rica enfrenta grandes problemas sociales y económicos (como la industrialización paralizada) pero, en comparación con los otros países de la región, cuenta con un nivel aceptable de desarrollo y de servicios sociales. Además el país es beneficiario de una extensa ayuda externa. Por lo tanto, en cuanto a la selección de zonas prioritarias, un donante se enfrenta a menos dilemas que en los países donde a todos los niveles imaginables

existen grandes necesidades desatendidas. Además el gobierno costarricense tiene una idea clara de los problemas concretos que deben solucionarse. Estos son sobre todo la evidente marginación de determinadas zonas rurales, la pauperización urbana a consecuencia de la migración (muchos refugiados) y la degradación del medio ambiente antes tan exuberante. También la degradación de la calidad de ciertos servicios, como la enseñanza, causa inquietud, ya que el gobierno se ve obligado a dar un paso hacia atrás.

En el terreno del desarrollo rural la atención neerlandesa se centrará en algunas actividades que pretenden mejorar las condiciones secundarias para el desarrollo del sector agrícola (de pequeña escala) a nivel nacional. Se trata de investigación aplicada en el área agrícola, información integrada sobre aspectos de la agricultura y silvicultura, sistemas agrarios y silvo-pastorales, entrenamiento de los niveles administrativos (política de empresa) y comercialización. Es posible incorporar las iniciativas futuras en la cooperación universitaria. A nivel local las actividades rurales integradas estarán concentradas geográficamente en la península de Nicoya y las regiones circundantes, en las que se incorporará un componente ecológico (conservación del suelo, reforestación, conservación de la naturaleza). Hasta donde sea posible, se hará lo mismo en otra región marginada (Talamanca), que es habitada por minorías indígenas y que se ve confrontada con graves problemas ecológicos (deforestación, erosión).

El segundo campo de atención es la pobreza urbana, con especial énfasis en el apoyo de la microempresa. Los motivos para esta selección son los graves problemas sociales causados por el crecimiento de las zonas urbanas, San José y la Meseta Central, y la incapacidad del sector moderno (de industria y servicios) de absorber el incremento de la población. Dos proyectos ocupan un lugar central. El primero concierne el fortalecimiento de la microempresa en el sector urbano (y semi-urbano) formal e informal por medio de la concesión de créditos, entrenamiento, transferencia de tecnología adaptada y refuerzo organizativo. Se pretende alcanzar en el período hasta 1992 a 8.000 microempresarios.

Paralelamente, se llevará a cabo un programa en el sector socioproductivo: el apoyo de actividades pre-microempresariales en favor de las personas socialmente marginadas, quienes todavía no pueden operar independientemente en el proceso productivo, como mujeres desempleadas/cabezas de familias con solo un padre, jóvenes desempleados/jóvenes que acaban sus estudios y minorías. La ejecución está en manos de ONGs.

El tercer tema es el medio ambiente, terreno en que los Países Bajos continuarán su papel activo ya desde hace algunos años, entre otros a través de la participación en la coordinación del Plan de Acción Forestal en los Trópicos. Se efectuarán proyectos ambientales específicos (protección del suelo, agro-silvicultura) dentro del marco de los proyectos rurales geográficamente concentrados. Además se pretende dar apoyo al desarrollo de políticas, investigación y fortalecimiento institucional a nivel nacional.

En medida limitada, se tomarán en consideración intervenciones en otras áreas, dentro de uno de los tres principales campos de atención. Una excepción es la enseñanza. Se continuará con la cooperación universitaria. Además se ofrecerá asistencia a la enseñanza básica.

Cuando sea posible, el programa ofrecerá apoyo a agrupaciones que se esfuerzan en pro de una mayor pluriformidad, otras formas de diálogo y libertad de expresión, así como a personas de pocos recursos, minorías étnico-culturales, como los indígenas, los negros y a los refugiados nicaragüenses y salvadoreños. En general esta ayuda se limitará al fortalecimiento de las estructuras organizativas, formación, capacitación profesional informal y asistencia técnica, pero para las últimas categorías también se incluirá proyectos productivos (rurales o de microempresa).

El Salvador

Por el momento la ayuda a El Salvador estará influida por las secuelas de la guerra civil y la

situación depreciada de los Derechos Humanos. La realidad política limita la selección del canal: la cooperación con el gobierno no será posible mientras su política no se dirija efectivamente a la realización de los derechos clásicos, sociales y económicos, y a la participación de un alto porcentaje de la población.

Todo ello significa que deberá limitarse considerablemente la identificación activa de proyectos en escala reducida y que, además, no podrán aplicarse conceptos como el de la concentración geográfica. Por lo tanto se financiarán sobre todo iniciativas de organizaciones no-gubernamentales de El Salvador que intentan compensar las deficiencias del gobierno en el ámbito social y económico. Este apoyo se ofrecerá en la mayoría de los casos a través de entidades intermediarias, como sobre todo las OCFs. A este respecto, la definición estricta de los campos de atención es un criterio que estará subordinado a la metodología auxiliar, a la capacidad de ejecución de las ONGs y a la medida en que realmente logren repercutir en la población. Todos los proyectos estarán enfocados hacia las personas de pocos recursos y tendrán un carácter integrado.

Se dará especial atención a la lucha en contra de la pobreza urbana, que se vio aumentada por el éxodo del campo huyendo de la guerra civil. Se pondrá énfasis en el desarrollo de la capacidad de autoayuda de varias formas de organización locales y en el apoyo de sus esfuerzos por obtener acceso a la enseñanza, a la asistencia sanitaria, a condiciones de vida aceptables y a oportunidades de empleo. Se buscarán caminos para iniciar un programa dirigido a la microempresa informal que se ajuste a la metodología seguida en otros países de la región.

En el campo se apoyarán también, en la medida en que la situación de seguridad lo permita, proyectos integrados en pequeña escala, dirigidos al autoabastecimiento de alimento, en combinación con una serie de servicios comunitarios. En muchos de estos proyectos integrados se prestará atención especial al lugar que ocupa la mujer. Donde sea posible, se ofrecerá apoyo a proyectos que fomenten la realización de la reforma agraria, que se ha llevado a cabo solamente en parte. Los refugiados repatriados también son un grupo destinatario al que se dirigirán actividades de desarrollo rural.

Justamente en El Salvador el círculo vicioso entre la pobreza y la degradación ecológica es muy evidente. Sin embargo, no es fácil prestarle la debida atención ya que el programa por el momento se restringe a un conjunto de pequeñas intervenciones y no tiene una repercusión a nivel nacional. En todo caso se efectuará una investigación de la problemática ecológica; las actividades rurales serán juzgadas por su impacto sobre el medio ambiental.

En relación con los proyectos urbanos y rurales se pondrá énfasis en la enseñanza básica informal (alfabetización), entrenamiento profesional y formación de dirigentes. Se continuará con la cooperación a nivel universitario dada la importancia social de las instituciones involucradas y su papel en los proyectos ejecutados en beneficio de los grupos menos privilegiados de la población.

Finalmente se prestará apoyo a organizaciones de Derechos Humanos y a actividades que puedan fomentar la paz y la reconciliación nacional.

El volumen de los recursos financieros disponibles para El Salvador por el momento, dadas las posibilidades limitadas, será relativamente pequeño.

Guatemala

En Guatemala, la población que es muy pobre, marginada y predominantemente indígena, es casi tan numerosa como el total de las poblaciones de Costa Rica y Nicaragua juntas. Esto justifica la cooperación de los Países Bajos, aún más porque la ayuda internacional es relativamente escasa. La colaboración con el gobierno depende de si la política socioeconómica se evoluciona de manera positiva. La problemática de los Derechos Humanos por el momento dificulta la posibilidad de diálogo con el gobierno. En vista de lo anterior se continuarán con

las discusiones con determinadas entidades estatales, pero con énfasis en la cooperación multilateral, además de conceder un papel sustancial a las ONGs (de común acuerdo con las OCFs). Evaluaciones realizadas (por ejemplo sobre la cooperación en la enseñanza y el sector informal) han demostrado que el enfoque multilateral tiene un efecto positivo sobre la política del gobierno guatemalteco, lo que probablemente no sería el caso de una política puramente bilateral. Las actividades encaminadas a cambios sociales pacíficos, la reconciliación y al respeto de los Derechos Humanos seguirán siendo prioritarios en el programa.

En el programa se seguirá dando especial énfasis al desarrollo rural, ya que la marginación y el subdesarrollo se manifiestan de manera más aguda en muchas regiones del campo. El apoyo se concentrará en el departamento Zacapa/Chiquimula y la región Cuchumatanes (Huehuetenango), donde viven predominantemente indígenas. El fundamento de ambos proyectos regionales es el aumento, la diversificación, la comercialización y el procesamiento de la producción agrícola -justificados desde el punto de vista ecológico-. Al mismo tiempo se pretende fortalecer la capacidad de auto-defensa social y el grado de organización de la población y las instituciones involucradas. Se emprenderán actividades complementarias: silvicultura, microempresas no agrícolas y asistencia sanitaria. Además se prestará asistencia técnica a actividades rurales con un impacto a nivel nacional: apoyo a cooperativas de crédito, investigación sobre métodos de riego/drenaje, producción y comercialización.

En el marco de la lucha en contra de la pobreza urbana se dará prioridad al apoyo a la microempresa informal a través del voluminoso programa SIMME. Se ampliará el papel de las ONGs en la preparación y ejecución del mismo. La proyección estará dirigida hacia la extensión de este programa también al campo, particularmente a las dos zonas de atención. A través de ONGs se apoyarán actividades en los sectores sociales que signifiquen un beneficio a los marginados urbanos, que cuenta con un sinnúmero de desplazados.

Debido a que grandes sectores de la población sufren un importante atraso, la enseñanza y la formación son temas primordiales en Guatemala, donde la falta de dirigentes y la incapacidad de defenderse están evidentemente relacionadas con la división social y la falta de derechos. En el caso de la población indígena, esto es aún más grave por la negación de su cultura. Se prestará atención a la enseñanza de adultos y la enseñanza básica formal e informal, con énfasis en el desarrollo de los currículos y de material educativo (en varios idiomas), lo que también es favorable para el campo y las poblaciones indígenas. La educación a distancia, también en los niveles superiores de enseñanza, sigue siendo un instrumento que amerita un apoyo. Las actividades de enseñanza especiales podrán ser tomadas en consideración para recibir apoyo en el rubro de la educación sobre el medio ambiente y de los Derechos Humanos.

El criterio fundamental del programa de Guatemala es la medida en que los proyectos y las instituciones ejecutoras puedan contribuir al proceso de democratización, y a una mayor participación y justicia social. En primera instancia se dará ayuda a las organizaciones de Derechos Humanos, a la Comisión de Reconciliación Nacional, a campañas de conscientización (mujeres, Derechos Humanos) y a centros independientes de estudio e información. También puede contribuirse a este fin por medio del fortalecimiento de la capacidad de los sindicatos, organizaciones campesinas y de base, así como mediante el apoyo institucional -de manera selectiva- a entidades públicas con vínculos con el proyecto, entre otros por la contratación de expertos supletorios.

No puede abordarse el problema de los desplazados, que merece atención especial, sin tener en cuenta la posición de la población indígena en su totalidad (muchos de los desplazados viven en o proceden de los altiplanos indígenas), y la militarización de las zonas rurales respectivas. Quizás sea posible lograr algo, igual que en el pasado, por medio de un apoyo prudente y en pequeña escala, a través de canales no-gubernamentales, pero no es probable que puedan encontrarse verdaderas soluciones mientras las autoridades civiles no tengan un mayor poder y sean capaces de realizar programas socioeconómicos de alta envergadura con la participación efectiva de la población misma y sin intervención militar. Por el momento no debe tenerse

muchas esperanzas en cuanto a esto, ni mucho menos en cuanto a las posibilidades para el regreso de los refugiados (sobre todo la población indígena) del extranjero. Se dará un seguimiento a los acontecimientos, en frecuentes consultas mucho con las instituciones privadas y multilaterales.

Honduras

Aunque la probabilidad de que el gobierno actual realice un cambio histórico en la política social es mínima, éste sí sigue una política macroeconómica práctica y enérgica, apoyada por una política social que ofrece posibilidades significativas de apoyo a nivel bilateral. Al respecto se tendrá en cuenta la capacidad de ejecución (frecuentemente muy débil) de las instituciones estatales. En general se hará uso de canales multilaterales, mientras que gran parte de la ayuda también se canalizará a través de ONGs/OCFs. Se colaborará estrechamente con SNV. Será prioritaria la ayuda a través de proyectos, con énfasis en el desarrollo rural, pero también se podrá dar apoyo macroeconómico, siempre y cuando el gobierno hondureño continúe el camino tomado de reajuste estructural en combinación con una atención creciente para los problemas sociales. El alivio de la deuda será un instrumento a ese fin. El Cambio-de-deuda-por-naturaleza es una de las modalidades que podrán aplicarse en este terreno. No se excluye la posibilidad de un apoyo presupuestario a los departamentos sociales.

Los proyectos de desarrollo se concentrarán en los departamentos de Lempira y Comayagua. Esta selección depende del grado de pobreza, respectivamente el nivel de organización y la capacidad de ejecución en el lugar mismo. Allí también se llevarán a cabo actividades como enseñanza de adultos y silvicultura, basadas en los programas centrales de fortalecimiento de las estructuras comunitarias, el aumento de la producción ecológicamente justificado, y el crédito. Honduras es uno de los países más interesados y activos en la problemática ecológica de la región. Además de las intervenciones en las zonas de concentración, también se dará apoyo a la definición de programas, experimentos en el terreno de la silvicultura social, y asistencia técnica a la escuela forestal nacional. Al mismo tiempo también se tendrá en cuenta el reverso de la medalla: la tala legal e ilegal de madera tropical. Habrá deliberaciones con el gobierno sobre la aplicación efectiva de la legislación y política ambiental.

La rápida urbanización y las importantes consecuencias sociales de la política de reajuste justifican la atención de los Países Bajos para la problemática de la pobreza urbana. Dentro del marco del FHIS se contribuirá de manera selectiva y a través de intervenciones multilaterales al fomento de la microempresa informal mediante la formación, asistencia técnica y concesión de fondos de crédito.

El desarrollo del factor humano y de sus estructuras organizativas ocupará un lugar central en el programa. Los proyectos para el fortalecimiento de las organizaciones de desarrollo, los grupos de mujeres, sindicatos y otras agrupaciones orientadas al fomento de la pluriformidad social y de los derechos del hombre, podrán recibir financiamiento. Se dará atención especial a las organizaciones rurales a las que se les priva de sus derechos a la tierra en el marco de la reforma agraria vigente, y al movimiento cooperativo rural que sufre de erosión interna y externa y que necesita apoyo para el desarrollo de una estrategia de sobrevivencia. Asimismo, tendrán prioridad las minorías étnicas (indígenas y negros). La ayuda consistirá en asistencia jurídica, formación de dirigentes, alfabetización, formación profesional informal e incidentalmente también en apoyo material.

Nicaragua

Desde el momento en que el gobierno UNO subió al poder, ha demostrado estar consciente de que el proceso de reajuste macroeconómico es inevitable. Al mismo tiempo, -entre otros- bajo la presión de la oposición sandinista, intenta asegurar los logros sociales del pasado. Sin embargo, a corto plazo la situación social es desastrosa, el aparato estatal muy deficiente, mientras que las intervenciones financieras para un nuevo ímpetu económico no cumplen con

lo requerido. Para los Países Bajos esto significa que se continuará con el diálogo bilateral y la cooperación al desarrollo; que el apoyo institucional (a nivel central, local, también fuera del gobierno) ocupará un lugar importante en la ayuda; que las intervenciones de ayuda, cuando estén sean justificadas, se dirigirán entre otros a la estabilización y recuperación; y finalmente que Nicaragua, como el país más pobre en la región, pueda contar con un volumen de ayuda que supere el promedio.

La cooperación fructífera en el pasado con ONGs/OCFs y SNV se mantendrá dentro de las posibilidades que ofrecen las nuevas circunstancias, prestando atención a la formación y el fortalecimiento de organizaciones populares y sociales a la base.

Será posible ofrecer ayuda macroeconómica, entre otros a fin de fomentar la independización económica después de los cambios políticos recientes. Al respecto se pondrá énfasis en la disminución de la deuda y en el apoyo presupuestario selectivo para fines sociales.

En este país agrícola por excelencia, la ayuda a través de proyectos se concentrará en primer lugar en el desarrollo rural, y estará encaminada al mejoramiento, pero antes que nada a la rehabilitación del potencial agrícola de los pequeños campesinos -que ahora se encuentra subutilizado-, así como a la comercialización y a las estructuras organizativas de la agricultura. Se realizarán investigaciones en torno al funcionamiento del sector cooperativo y a la conveniencia de brindar apoyo cuando se encuentren puntos de referencia positivos.

Las zonas de atención prioritaria se encuentran en las Regiones I y V. En esta última región se dará énfasis prioritario a un proyecto (Nueva Guinea), con enfoque hacia el desarrollo de sistemas de producción alternativos que sean ecológicamente sostenibles y económicamente atractivos. Allí la ganadería tiene un potencial creciente. En la zona sudatlántica (RAAS) se dará apoyo a los pescadores. En torno a estos proyectos se implementarán actividades paralelas (agro-silvicultura, asistencia sanitaria). A nivel nacional se prestará atención a la enseñanza agrícola media y al sistema crediticio rural.

En Nicaragua el medio ambiente se encuentra bajo una fuerte presión por la falta de administración y dinero, la colonización desenfrenada y la tala inmoderada de árboles. Con demasiada frecuencia se escucha la tesis de que el país en esta fase crítica no puede permitirse el lujo de seguir una política ecológica. Para contrarrestarla se contribuirá con énfasis al desarrollo de una política ecológica.

Las actividades para la microempresa informal que fueron iniciadas a nivel regional también tendrán su extensión a nivel nacional en Nicaragua. El apoyo actual a la pequeña y mediana empresa formal será transformado hacia el tipo más pequeño de empresas, con hincapié en la creación de oportunidades de empleo.

A fin de apoyar los proyectos productivos en las zonas rurales y urbanas se contribuirá a la enseñanza formal e informal. Igual que en Costa Rica y Guatemala, la reforma de los currículos de la enseñanza básica ocupará un lugar central. Los organismos de cooperación universitaria seguirán existiendo, pero sí se pretende una reorientación gradual hacia la enseñanza profesional.

En reconocimiento de la problemática de las minorías étnicas/culturales se designó la Costa Atlántica (RAAS) como región de atención prioritaria, donde se dará apoyo al proceso de autonomía local a través de actividades y proyectos productivos y (micro) infraestructurales para el fomento de los derechos y culturas específicos. A este fin se colaborará con el organismo nacional para el desarrollo regional, INDERA, pero también directamente con las instituciones locales autónomas.

El desarrollo institucional es una condición para la recuperación de la economía nicaragüense y los logros sociales. Generalmente se ofrecerá asistencia técnica y asesoramiento sobre temas de gestión a las autoridades nacionales o locales que reciben apoyo a través de proyectos. Lo mismo se aplica a las organizaciones de productores locales, educativas y de mujeres en el

desarrollo rural y a las organizaciones intermediarias en las actividades urbanas. A veces no será suficiente dar apoyo inmaterial y deberá contribuirse al financiamiento de costos locales. Si el gobierno nicaraguense solicita apoyo institucional en sentido más general (en forma de expertos supletorios, entrenamiento y asesoramiento), la reacción será en principio positiva.

Se prestará atención a la problemática, todavía aguda, de los refugiados repatriados, desplazados y a los combatientes desmovilizados de la guerra civil.

Para compensar la desaparición de la ayuda antes tan voluminosa de Europa Oriental, se ofrecerá apoyo a Nicaragua utilizando los fondos para la cooperación Oeste-Este-Sur. Al respecto, se investigarán las posibilidades para la cooperación trilateral.

Jamaica

Por un lado se disciernen muchas semejanzas entre Jamaica y los otros países: la situación macroeconómica y la problemática de las deudas, las diferencias entre pobre/rico, la creciente pobreza urbana, la amenaza del medio ambiente, la capacidad de ejecución limitada del aparato estatal. Por otro lado hay diferencias evidentes: Jamaica no tiene la misma historia que la centroamericana de represión y dictadura, aunque la sociedad jamaicana también ha conocido aspectos violentos. Las relaciones políticas, culturales y económicas con los países circundantes y el resto del mundo son diferentes. El campo ocupa un lugar menos destacado. Las perspectivas de crecimiento tienen otros matices. La política social siempre ha tenido un mejor arraigo. Esto ha permitido una política que tiene semejanzas con la de los otros países en la región, pero con evidentes diferencias en cuanto a su aplicación.

También en Jamaica ocupará un lugar central la interacción entre la lucha contra la pobreza material y el fomento de los procesos socioemancipatorios. Más que en promedio, se dará prioridad a la gran problemática de la pobreza urbana. En el campo se realizarán actividades pero en menor medida que en otras partes, dado el reducido volumen de la problemática rural en este país. También en Jamaica se partirá del enfoque de multi-canalización, pero con un énfasis relativamente fuerte en el diálogo bilateral, de conformidad con el papel centralista y activo de un gobierno tradicionalmente democrático. Por otra parte, se efectuarán controles y evaluaciones para compensar la debilidad, a veces marcada, en la capacidad de ejecución del gobierno y para evitar la politización de la ayuda. Esto último es muy difícil; en el pasado ha ocurrido que las actividades del partido gobernador, después de que pasara a ser partido de la oposición, fueron suprimidas por el nuevo gobierno.

Se intentará colaborar activamente con ONGs y organizaciones intermediarias a fin de fomentar la participación social, que en muchos aspectos se ha visto minada por la politización.

Los pequeños campesinos de subsistencia constituyen el grupo destinatario de la modesta parte del programa dedicada al desarrollo rural. La base para las actividades futuras es la suposición de que la agricultura marginada en pequeña escala tiene un futuro, con tal que se cumpla con algunas condiciones secundarias en el marco de la concesión de créditos, asistencia técnica e información, comercialización y a veces de la propiedad de tierras. Estos aspectos tratarán de obtenerse mediante un enfoque sistemático e integrado del desarrollo y de la formación de organizaciones a la base, en el que la diversificación, incluyendo a las actividades no agrícolas, es una palabra clave. La zona de concentración es el valle del Río Grande en la parroquia Portland. Allí, un proyecto de asistencia primaria en salud forma parte del enfoque integral. Se llevarán a cabo experiencias en otras microzonas, con o sin el cofinanciamiento de instituciones multilaterales, a fin de ampliar el alcance de este enfoque. A nivel central se dará apoyo a la investigación y la enseñanza, la metodología y los sistemas de administración en el terreno agrícola. El principal criterio al respecto será la factibilidad práctica.

La política ecológica en Jamaica todavía se encuentra en sus albores. Aunque el gobierno hace un esfuerzo por conseguir soluciones, se necesita mucha asistencia internacional, ya que los

fondos son escasos y la política solamente se encuentra en un estado primario de desarrollo. Los planes más avanzados se encuentran en el marco de la conservación de los bosques. Después de haber participado en la formulación del Plan Nacional de Acción Forestal (1989), los Países Bajos investigarán las posibilidades concretas de apoyo en esta área (agro-silvicultura o silvicultura comunitaria, biomasa/energía).

La lucha en contra de la pobreza urbana será el componente más importante del programa, por el nivel y el incremento de la problemática. El primer foco de atención de la política es el apoyo a la micro y pequeña empresa en base a la concesión de créditos, transferencia de tecnología y asistencia técnica, efectuadas por un conjunto de organizaciones no gubernamentales y organismos estatales. Se intentará conseguir la participación de otros donantes en base a la estructura de implementación formulada conjuntamente por Jamaica y los Países Bajos. El segundo foco de atención es el sector social urbano. Se ha solicitado el apoyo de los Países Bajos para fortalecer la estructura de la asistencia primaria en salud en los barrios más pobres de Kingston, con el objetivo de romper el círculo vicioso de la pobreza extrema -desintegración de las familias, madres solteras, problemática poblacional, enfermedades venéreas-. Partiendo de la realización de actividades en el terreno de la asistencia primaria en salud se pretende iniciar un programa para el desarrollo comunitario en un sentido más amplio, en el que también se apoyarán actividades de saneamiento, alimentación, vivienda, enseñanza (informal) y producción informal.

Como apoyo a los componentes descritos del programa, también se prestará atención al sector educativo: la formación (informal) de organizaciones de base, enseñanza profesional, entrenamiento en el sector de salud. Se continuará con la cooperación a nivel terciario, pero será sometida, aún más que en el pasado, a prueba según su relevancia social directa y sus efectos positivos en el proceso de desarrollo.

El punto de atención principal es el desarrollo institucional. Una gestión inadecuada, organismos gubernamentales con falta de personal y mantenimiento deficiente son factores que muchas veces llevan al fracaso de proyectos, aunque la política en sí sea buena. El fortalecimiento institucional frecuentemente deberá formar parte integral de las actividades en las zonas de concentración de la ayuda neerlandesa (contratación de expertos supletorios, asesoramiento en el terreno de gestión, entrenamiento). Además se financiarán medidas generales de apoyo a la capacidad de gestión. En este marco, se prestará atención especial al "Management Development Programme" del PNUD.

Haití

Aunque en esta fase todavía no puede presentarse una política para Haití, se puede dar algunas indicaciones sobre la selección de posibles sectores y canales. Sin embargo, hay una gran cantidad de factores que deberán tenerse en cuenta. Un criterio importante al respecto es el tipo de los esfuerzos que harán otros donantes. Otro criterio concierne la capacidad de absorción de los canales receptores. El contexto político determina el tipo de proyectos que se pueden efectuar y, entre otros, determina la selección del canal. Era lógico cooperar con el gobierno durante el período de Aristide; bajo el gobierno actual, sin embargo, la cooperación con Haití estará limitada al canal privado e incidentalmente también al canal multilateral, pero con la salvedad de que en el período de octubre-diciembre de 1991 el canal privado apenas funcionó.

Al seleccionar los temas de atención prioritaria, es lógico optar por el fortalecimiento institucional y la conscientización, así como de los derechos humanos en su sentido amplio. Existen puntos de partida para una política activa de desarrollo rural, vinculada a la atención para el medio ambiente y la posición de la mujer. Asistencia sanitaria, enseñanza, planificación familiar, oportunidades de empleo, son campos en los que existen necesidades urgentes en Haití, y cuyo mejoramiento requiere de los esfuerzos de donantes.

Actividades regionales

Se apoyarán tres tipos de actividades regionales:

- proyectos de institutos de enseñanza e investigación que operan a nivel regional y de instituciones de gestión/asesoramiento.
- proyectos facilitadores para las áreas de atención en los diferentes programas nacionales, a través de una combinación de ofrecimiento de recursos humanos y mejoramiento de la capacidad a nivel político.
- proyectos con un carácter suprarregional, por ejemplo en el marco del medio ambiente.

En el sector de desarrollo rural se colaborará tanto con instituciones gubernamentales regionales como IICA, CATIE e INCAP, como con organizaciones coordinadoras de ONGs. Se llevarán a cabo actividades en el área de investigación, formación y fortalecimiento institucional. Junto con la FAO, se considerará la posibilidad de desarrollar nuevas tecnologías agrícolas con un carácter favorable para el medio ambiente y si pudiera implementarse el "Code of Conduct on the Use of Pesticides" (código para el uso de pesticidas) en la región. Se apoyarán redes que se esfuercen por la conservación de la selva tropical. Se piensa participar en los proyectos de administración de bosques que trascienden las fronteras y que son del tipo "SI-A-PAZ" (colaboración entre Costa Rica y Nicaragua).

Las actividades suprarregionales de lucha en contra de la pobreza urbana funcionarán en primer lugar como apoyo de los programas nacionales. Todo ello será adaptado a la experiencia existente de instituciones como OIT/PREALC, ECLAC y PNUD, particularmente con respecto a los programas en el ámbito de las oportunidades de empleo.

En el terreno de la asistencia sanitaria se continuará la cooperación existente con la OPS. Se dará prioridad a la asistencia sanitaria primaria, de conformidad con la estrategia de la OMS "Health for All", que fue aprobada por los Países Bajos. La cooperación se concentrará en terrenos en los que los últimos años se adquirió peritaje mutuo, entre los que el mantenimiento de facilidades médicas. Se prestará más atención a los nuevos problemas de salud, cuya importancia y efectos son cada vez mayores, como el SIDA y las enfermedades relacionadas con el medio ambiente. La plusvalía de la participación de la OPS se encuentra sobre todo en el área del intercambio regional de datos y en la asistencia en la formulación de una política común que pueda completarse simultánea o directamente, a nivel nacional, con actividades de proyecto más concretas.

Se dará prioridad a redes regionales de organizaciones de mujeres, así como a iniciativas regionales en favor de las minorías étnicas y culturales. Se continuará con el apoyo institucional y con el apoyo a través de proyectos a las organizaciones de derechos humanos que operan a nivel regional, como CODEHUCA e IIDH.

En cuanto a la problemática de los refugiados, que por su naturaleza misma sobrepasa las fronteras, podrá ofrecerse ayuda incidental a refugiados centroamericanos en países como México y Belice y a los haitianos refugiados en América Central y el Caribe.