

Introducción

JORGE SAPOZNIKOW

Jefe de División de Estado y Sociedad Civil

México, Región Centroamericana, Haití y República Dominicana

Banco Interamericano de Desarrollo

En cualquier análisis de los desastres naturales es necesario distinguir dos conceptos centrales: la propensión a los desastres y la vulnerabilidad a los mismos. El concepto de propensión se refiere a la frecuencia con la que una región está sometida a terremotos, erupciones volcánicas, maremotos, huracanes, períodos de sequía o inundaciones. Por su parte, se entiende por vulnerabilidad la magnitud potencial de los daños o pérdidas que pueden producirse a causa de un desastre natural. La necesidad y el costo asociado de preparación para estos eventos, depende de ambos factores.

Poco puede hacerse para modificar la propensión a los desastres naturales con el estado actual de la ciencia. Aún no se pueden predecir los terremotos (y mucho menos evitarlos). Las técnicas meteorológicas, con el uso de los satélites y otras formas de observación, permiten hacer un seguimiento cuidadoso de la trayectoria de los huracanes. Sin embargo, la predicción de esa trayectoria con anticipación sigue siendo muy dudosa. Por ejemplo, en 1998, cuando el Huracán Mitch se acercaba a las costas de Centroamérica, las mejores predicciones señalaban que atravesaría la península de Yucatán, saliendo al Golfo de México, y se dirigiría hacia el norte para entrar al continente por la

costa de Texas. En lugar de ello, el huracán se dirigió hacia el sur y, luego de devastar a Honduras, causó grandes daños en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, para dirigirse al noreste, cruzar la península de Yucatán (en dirección opuesta a la predicción original) y proceder hacia la Florida.

Otros fenómenos meteorológicos, que causan sequías o inundaciones, como las erupciones volcánicas o los maremotos, son igualmente difíciles de predecir. Todos los fenómenos mencionados se han dado repetidamente en Centroamérica, haciendo de esta región una de las más propensas a los desastres naturales en América Latina y en el mundo.

La vulnerabilidad es un concepto relacionado con factores, tales como la calidad de la infraestructura o la calidad de la vivienda y su ubicación respecto a zonas de riesgo sujetas a inundaciones, deslizamientos, etc. Muchos autores relacionan la vulnerabilidad con el modelo de desarrollo seguido por una nación y con la falta de normas o de control para hacerlas cumplir, así como con factores tales como los niveles de pobreza, las formas de uso del suelo, la distribución de la tierra, la deforestación, el grado de urbanización, etc. Las sociedades pueden tomar medidas de gran impacto

para reducir la vulnerabilidad a los desastres naturales mientras, como se mencionó anteriormente, poco pueden hacer para afectar la propensión a los mismos. Es así como cabe preguntarse por qué cuando un huracán afecta a los estados del sudeste de los Estados Unidos, las consecuencias suelen ser de magnitud mucho menor que las que se observan en Centroamérica, frente a un tipo de fenómeno similar. Las enormes pérdidas de vidas humanas y de tipo material que se produjeron a raíz del huracán Mitch, en 1998, o de los terremotos de El Salvador, en el año 2001, son mucho peores que las resultantes de los huracanes que han azotado a la Florida, las Carolinas o Texas, o al terremoto que afectó a Seattle, en el año 2000.

Es claro que es posible reducir la vulnerabilidad por medio de la aplicación de reglamentaciones sobre el uso de la tierra y la construcción de infraestructura y vivienda. Por otra parte, también se la puede reducir por medio de zonificación, que impida la construcción en áreas de peligro particularmente alto y con controles ambientales como el manejo de cuencas. También es posible reducir la vulnerabilidad tomando medidas de preparación, incluyendo la activa participación de las comunidades y de la población en general, que permitan la evacuación rápida de personas en zonas de riesgo y la reacción oportuna de parte de los servicios del estado o de los entes privados que se requieran en situaciones de emergencia. Sin embargo, estas acciones tienen un costo elevado y la asignación de recursos públicos compite con otras necesidades del proceso de desarrollo. Es por ello que no sorprende el hecho de que los países de mayor grado de desarrollo relativo tengan menor vulnerabilidad a los desastres naturales. Es cuestión de la capacidad existente para invertir importantes recursos en medidas reglamentarias, en protección ambiental, en preparación para respuesta ante los desastres y, especialmente, en la costosa infraestructura que pueda resistir estos fenómenos.

La región centroamericana ha sufrido múltiples desastres naturales en las décadas de los 80 y los 90. Sin embargo, también enfrentó durante los años 80 uno de los períodos más convulsivos de su historia, al convertirse la región en uno de los últimos campos de batalla de la “guerra fría”. Durante esos años se recrudecieron las antiguas conflagraciones civiles en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, mientras que extensas partes del territorio de Honduras sirvieron de base de operaciones a grupos de guerrilleros, opuestos al gobierno revolucionario nicaragüense. Por su parte, Costa Rica recibió miles de refugiados que huían de países vecinos. No hay duda de que el período de conflictos civiles, y las dificultades que enfrentaron los gobiernos durante el mismo, tuvieron el impacto de aumentar la vulnerabilidad a los desastres naturales, al causar grandes desplazamientos de población de bajos ingresos y descuidar el manejo sostenible del medio ambiente.

Al iniciarse los años 90, se logra negociar la paz en El Salvador, mientras que un proceso electoral en Nicaragua contribuye a terminar el conflicto civil en ese país. A mediados de la década se firma la paz también en Guatemala y es así como, durante los 90, Centroamérica logra consolidar la democracia y los países de la región dedican grandes esfuerzos a la reforma y modernización de sus economías, logrando una medida importante de éxito en los esfuerzos en esa dirección. Sin embargo, poca atención fue dedicada a mejorar el manejo del medio ambiente, a reglamentar el uso de la tierra y la preparación para los desastres naturales y a la reducción de la vulnerabilidad, a pesar de ser evidente históricamente que la región tiene una alta propensión a este tipo de eventos. Es así como el huracán Mitch, en 1998, y los terremotos de El Salvador, en 2001, ponen en evidencia la alta vulnerabilidad de la región, al producirse la pérdida de miles de vidas humanas y miles de millones de dólares en daños materiales. La región ha enfrentado la nece-

sidad imperiosa de obtener ayuda internacional para atender las necesidades que plantea la reconstrucción y la obligación de atender a las poblaciones afectadas por la situación de emergencia.

Frente al tipo de situaciones descritas, es evidente que los países que tienen más vulnerabilidad, frente a los desastres naturales, son también los que tienen mayor necesidad de ayuda externa y de financiamiento internacional para apoyar su proceso de desarrollo. Esto implica que los fondos de ayuda externa, que se han ido haciendo cada vez más escasos con el transcurso del tiempo, encuentran frecuentemente necesidades competitivas. Estas incluyen, por una parte, el financiamiento de infraestructura necesaria para el desarrollo, actividades para ayudar a reducir los índices de pobreza y mejorar los indicadores sociales y actividades que contribuyan a generar empleo productivo en sectores competitivos en la economía global. Por otra parte, las necesidades competitivas incluyen la preparación para desastres naturales y, periódicamente, los esfuerzos de reconstrucción relacionados con algún desastre reciente. El costo de estos últimos es frecuentemente elevado, debido a la ausencia de esfuerzos previos en el área de control ambiental y de preparación y construcción de infraestructura adecuada.

A finales de 1998, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, se constituyó el Grupo Consultivo para la Reconstrucción de Centroamérica¹, con el objeto de coordinar el apoyo de la comunidad internacional para atender la emergencia causada por el huracán Mitch. La primera reunión del Grupo Consultivo tuvo lugar en la sede del BID, en Washington, en diciembre, a escasamente un mes de ocurrido el desastre, y en ella participaron los Presidentes de Honduras, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica, así como el Vicepresidente de Guatemala. En esa reunión las delegaciones participantes, que incluían Gobiernos donantes y

organismos internacionales, fueron informadas en forma preliminar de la magnitud de las pérdidas y se comprometieron, de manera tentativa, a aportar unos us \$6.000 millones. Sin embargo, los países no contaban todavía con una estimación firme de pérdidas ni, más importante aún, con un plan nacional de reconstrucción.

Se decidió entonces llevar a cabo una nueva reunión en mayo de 1999, para revisar documentación preparada con mayor grado de detalle. Gracias a una generosa oferta del Gobierno de Suecia, se seleccionó la ciudad de Estocolmo, como sede para esta segunda reunión. En el proceso de preparación para Estocolmo se tomó en cuenta que, en el pasado, se habían producido problemas en los procesos de reconstrucción de otros desastres naturales, incluyendo el mal uso de fondos donados por la comunidad internacional y la insuficiente atención a la reducción de la vulnerabilidad. Por otra parte, en varias ocasiones anteriores se produjo una rápida recuperación económica, después de un evento de este tipo, gracias al influjo de fondos para la reconstrucción, pero luego se comprobó que la pérdida de capacidad productiva no se había atendido con el necesario énfasis, cayendo posteriormente en una situación de recesión.

En este contexto, se decidió concentrar los esfuerzos de preparación para Estocolmo, no sólo en las necesidades de reconstrucción, sino en las de transformación de la región. Es así como los documentos que serían presentados por los países, en la reunión de mayo de 1999, se llamaron Planes de Reconstrucción y Transformación. La reunión del Grupo Consultivo tuvo lugar, como se había previsto, y se convirtió en un evento histórico que contó con la presencia del Primer Ministro de Suecia, de los Presidentes de Honduras y Nicaragua y los Vicepresidentes de Costa Rica, El Salvador y Guatemala, así como del Secretario General de las Naciones Unidas, el Presidente del

BID (quien presidió la reunión), El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos y el Vicepresidente de la Unión Europea. La comunidad internacional tuvo la oportunidad de informarse, de manera más definitiva, del monto de las pérdidas y se comprometió a un financiamiento de estos planes por más de us \$10.000 millones, superando con amplitud las ofertas de la reunión de diciembre. Sin embargo, lo que es muy significativo es que este compromiso se plasmó en un breve documento titulado “Declaración de Estocolmo”, que estableció guías para la utilización de los fondos, tanto de la comunidad internacional, como propios de los países, para la reconstrucción y la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales.

La declaración de Estocolmo, dentro de la brevedad y simpleza de sus planteamientos, tiene el gran mérito de encontrar un equilibrio entre las necesidades que compiten por la ayuda internacional, haciendo propuestas que son también satisfactorias para los oferentes de la ayuda. En la declaración la comunidad internacional se compromete a compartir la responsabilidad de lograr la reconstrucción y transformación de los países afectados por el Mitch, estableciendo una asociación de largo plazo, guiada por las prioridades de los países centroamericanos y basada en seis objetivos y principios: 1) la reducción de la vulnerabilidad social y ecológica; 2) la reconstrucción y transformación basada en forma integral en la transparencia y el buen gobierno; 3) la consolidación de la democracia y el buen gobierno, reforzando el proceso de descentralización y participación de la sociedad civil; 4) el respeto a los derechos humanos, a la igualdad entre hombres y mujeres, a los derechos de los niños y de los grupos étnicos y otras minorías; 5) la coordinación de los esfuerzos de los donantes, guiados por las prioridades de los recipientes, y 6) la intensificación de los esfuerzos para reducir la deuda externa de los países de la región.

Más de dos años después del Huracán Mitch y nuevamente con la presidencia del BID, el Grupo consultivo se reunió, de nuevo, en otra oportunidad histórica, en esta ocasión en la ciudad de Madrid, gracias a la generosidad del Gobierno español. La primera fecha elegida para esa reunión (enero del 2001), tuvo que ser modificada debido a los terremotos que sacudieron a El Salvador en esos días y que recordaron a todos la gran vulnerabilidad de la región. Debido a ello, la reunión fue reprogramada para marzo y contó con la participación del Presidente del Gobierno español y de los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua, y de los Vicepresidentes de Guatemala y Panamá, además del Primer Ministro de Belice, el Presidente del BID y el Secretario General de la OEA.

El Grupo Consultivo realizó un análisis cuidadoso de los procesos de reconstrucción y transformación y se concentró en los temas de integración de la región centroamericana y de su participación en la economía global, así como en el papel de la ayuda internacional en estos aspectos. El presente número de *Quórum* incluye un artículo escrito por el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional de España, Miguel Angel Cortés Martín, en el que se presenta una excelente revisión de los motivos por los que ésta se constituyó en una reunión sin precedentes para Centroamérica. La imagen, presentada por la región, fue de mayor optimismo y de superación de los problemas que la aquejaron en los años 80, pero dejó claro el hecho de que los factores de vulnerabilidad de la región a los desastres naturales están lejos de desaparecer.

La validez de la Declaración de Estocolmo se reafirmó después de los terremotos de El Salvador, en el año 2000. En esa oportunidad, con la Presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo, se constituyó el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de El Salva-

Uno de los cientos de "Pueblos Jóvenes" que circundan la ciudad de Lima. Miles de viviendas sin ningún tipo de servicio ni infraestructura sobre un mar de arena.



dor. Éste se reunió en Madrid, en marzo de 2001, en los días que precedieron a la reunión del Grupo Consultivo Regional en la misma ciudad, y sus conclusiones reflejaron el deseo de la comunidad internacional de apoyar a este país en la recuperación de su desastre natural, basándose en principios similares a los consignados en la Declaración de Estocolmo. Sobre ese fundamento, se comprometieron cerca de us \$1.300 millones para apoyar el esfuerzo.

Es importante señalar que, en todos los aspectos de preparación para las reuniones de los Grupos Consultivos mencionados, se ha enfatizado la participación de organizaciones de la sociedad civil. Los documentos que presentan planes de reconstrucción han sido consultados con anterioridad a las reuniones, dando oportunidad para que se incluyan en los mismos propuestas hechas por estas organizaciones. Por otra parte, se han incluido delegaciones de Organizaciones No Gubernamentales en las reuniones mismas. Este es un aspecto de la “transformación” en el que se han logrado importantes avances en los últimos años.

El desafío que enfrentan las sociedades centroamericanas tiene múltiples facetas. Por una parte, es necesario construir una infraestructura que reemplace a la destruida, sin ser vulnerable a los mismos tipos de desastres que no pudo resistir en el pasado. Por otra parte, se tiene que reconocer la vulnerabilidad ambiental y social y esforzarse por aplicar medidas correctivas para eliminarla. Es sabido que la pobreza empeora la vulnerabilidad. Por ejemplo la gente que no cuenta con recursos, construye su vivienda en terrenos de menor valor o en ubicaciones invadidas, sujetos a inundaciones o deslizamientos de tierra. Otra faceta del desafío tiene que ver con la reconstrucción de la capacidad productiva en sectores en los que los países puedan competir en la economía global, pero que, a su vez, no incrementen la vulnerabilidad a los desastres.

En este nuevo número, la revista *Quórum* presenta a los lectores una serie de artículos que enfocan, desde varias perspectivas, el tema de los desastres naturales y la globalización. Los autores ponen énfasis en aspectos relacionados con la propensión a los desastres, la vulnerabilidad, los factores que afectan el riesgo al que se someten las poblaciones y el impacto que sobre todo lo anterior tiene la economía global.

La Primera Vicepresidenta de Costa Rica, señora Astrid Fischel Volio, hace interesantes señalamientos sobre el papel que juegan las comunidades. Nos hace ver que gran parte de los factores de riesgo y de vulnerabilidad se originan en la conducta humana, reflejada en hechos como la deforestación, las guerras civiles o la contaminación, que pueden convertirse en desastres por sí mismos y que agravan las consecuencias de aquellos de tipo natural. El trabajo con las comunidades, desde sus bases, es esencial para reducir estas consecuencias. Por otra parte, la señora Fischel hace notar la destrucción del “tejido social” que ocurre con los desastres y la tendencia de “reconstruir el riesgo” después de un desastre. El trabajo comunitario contribuye enormemente a manejar adecuadamente estos problemas.

Caroline Clarke, experta en temas de desastres naturales del Banco Interamericano de Desarrollo, se pregunta si la globalización incrementa la vulnerabilidad, ya que podría estar acelerando la degradación ambiental e incentivando la inversión en actividades sometidas a mayor riesgo de desastres. La señora Clarke hace un útil análisis en el que relaciona esa pregunta con temas macroeconómicos y ambientales, así como con aspectos regulatorios e institucionales y el entorno financiero-comercial. El trabajo pone gran énfasis en la importancia de la gestión de riesgo, dentro del contexto anterior.

En el trabajo de Allan Lavell, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Mario Argüe-

llo, de la Universidad Nacional de Costa Rica, se discute la relación entre riesgo, desastre y las modalidades de desarrollo económico o acumulación, preguntándose su posible relación con la globalización. Lavell y Argüello, de forma consistente con las señoras Fischel y Clarke, sostienen que el riesgo es una construcción social. Esto lo enfatizan indicando que el riesgo no se expresa sólo con relación a los grandes eventos (como los desastres naturales), sino en eventos diarios, recurrentes, cuyo impacto es peor en forma acumulativa que el de aquellos. Sobre esta base, los autores contribuyen un análisis de los nuevos riesgos de la globalización.

Mario Lungo concentra su artículo en el tema del riesgo urbano y resalta el deterioro del medio ambiente en las ciudades. El autor argumenta que, en la mayoría de las ciudades, persiste una fractura entre la ciudad legal, regulada y la ilegal, informal. Es importante la contribución en aspectos de urbanización, estructura urbana y generación de riesgos, aplicada a las ciudades centroamericanas y

a modo de conclusión, se refiere a la gestión de riesgos en las ciudades de la misma región.

Edmundo Jarquín, Jefe de División en temas de gobernabilidad del Banco Interamericano de Desarrollo, plantea que el patrón de desarrollo, seguido por la mayoría de países que tienen un alto grado de pobreza, exclusión socioeconómica y deterioro del ambiente, es un factor principal para explicar la vulnerabilidad. También señala que los grupos de más bajos ingresos, las mujeres y los niños, y las minorías étnicas, constituyen los segmentos de población más frágiles y vulnerables. Jarquín sostiene que una estrategia estatal de reducción de la vulnerabilidad puede producir enormes beneficios para este tipo de sociedades en desarrollo. Esta estrategia debería incluir temas de gestión integral del riesgo, capacidad de manejo macroeconómico, políticas para reducir las distorsiones más sensibles, coordinación de políticas regionales y subregionales, el fortalecimiento de la democracia y la cooperación internacional. •

NOTAS

1. Los Grupos Consultivos se conforman usualmente para crear un foro de gobiernos donantes y organismos internacionales, en el que se escuchan los planteamientos de un Gobierno recipiente

acerca de sus planes y políticas de desarrollo. Sobre esa base, se coordinan las acciones y condiciones de la ayuda a ser ofrecida.