

DESAFÍOS DEL DESARROLLO SOCIAL EN CENTROAMÉRICA

SHELTON H. DAVIS, ESTANISLAO GACITÚA,
CARLOS SOJO (EDITORES)



BANCO MUNDIAL

FLACSO
SEDE ACADÉMICA COSTA RICA
DONACION

303.44

D426d

Davis, Shelton H.

- Desafíos del desarrollo social en Centroamérica /
Shelton H. Davis, Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo. –
1a. ed. – San José, C. R. : FLACSO, 2004.

254 p. : 24 X 16 cm.

ISBN 9977-68-131-7

1. Equilibrio social. 2. Desarrollo económico – Cen-
troamérica. I. Gacitúa, Estanislao. II. Sojo, Carlos. III. Título.

Desafíos del Desarrollo Social en Centroamérica.

©2004 by International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank
1818 H Street, N. W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

This Work is copyrighted by The World Bank. This Spanish edition is not an official World Bank translation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the translation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

Los derechos de este trabajo pertenecen al Banco Mundial. Esta edición en español no es una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la traducción y no asume responsabilidad de ningún tipo por las consecuencias de su interpretación o uso.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no asume responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada de su uso. Los límites, colores, denominaciones y cualquier otra información mostrada en cualquier gráfico o cuadro de este volumen no implica de parte del Grupo Banco Mundial ningún juicio sobre el estatus legal de cualquier territorio, o la aceptación o reconocimiento de tales fronteras.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica

Diseño de portada y producción editorial: Américo Ochoa

Asistentes de edición: Ana Salguero y Flor Salas

Primera edición: agosto de 2004

FLACSO-Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica, Fax: (506) 225-2418.

Para publicaciones: e-mail: flacso@flacso.or.cr <http://www.flacso.or.cr>

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 9 |
| SHELTON H. DAVIS, ESTANISLAO GACITÚA Y CARLOS SOJO | |
| Cambio en el foco: integralidad y complementariedad..... | 10 |
| Factores coadyuvantes del desarrollo social en América | |
| Central: agenda mínima..... | 11 |
| Desafíos del desarrollo social en el Istmo: una contribución | 14 |
| CAPÍTULO I | |
| DESARROLLO Y ETNICIDAD EN CENTROAMÉRICA: UN DIÁLOGO INCONCLUSO | 21 |
| VIRGILIO REYES | |
| Introducción | 21 |
| Desarrollo y etnicidad: un diálogo inconcluso | 23 |
| Los contextos de las diversidades..... | 25 |
| Identidades para la dominación: La colonia como punto de partida..... | 30 |
| <i>El indio invención colonial</i> | 32 |
| <i>Pueblos trasplantados: negro</i> | 34 |
| <i>Mestizaje y surgimiento del ladino</i> | 35 |
| Territorio multietnicidad y fronteras..... | 37 |
| Abriendo espacios: las estrategias políticas y jurídicas | 40 |
| <i>Guatemala</i> | 40 |
| <i>Nicaragua</i> | 44 |
| <i>Costa Rica</i> | 47 |
| <i>Honduras</i> | 49 |
| <i>El Salvador</i> | 51 |

| | |
|--|----|
| La institucionalidad indígena en Centroamérica | 52 |
| <i>Consejo Indígena Centroamericano -CICA-</i> | 52 |
| <i>Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de</i> | |
| <i>Agroforestería Comunitaria Centroamericana –ACICAFOC-</i> | 53 |
| Los pueblos indígenas en los Acuerdos Internacionales | 54 |
| Multiculturalidad e interculturalidad | 55 |
| Implicaciones de la pluriculturalidad en la política | |
| pública en Centroamérica | 56 |
| Bibliografía | 59 |

CAPÍTULO II

LA POBREZA URBANA EN AMÉRICA CENTRAL:

| | |
|---|----|
| EVIDENCIAS E INTERROGANTES DE LA DÉCADA DE LOS 90 | 63 |
|---|----|

... JUAN PABLO PÉREZ SÁINZ

| | |
|--|----|
| La crisis de los 80 | |
| y los ajustes estructurales en Centroamérica | 65 |
| La evolución de la pobreza urbana | 70 |
| Las nuevas dinámicas laborales y su impacto urbano | 82 |
| Las tendencias futuras de la pobreza urbana: algunas hipótesis | 91 |
| Conclusiones..... | 95 |
| Bibliografía | 99 |

CAPÍTULO III

TRANSFORMACIONES AGRARIAS EN AMÉRICA CENTRAL

| | |
|----------------------------|-----|
| A FINES DEL SIGLO XX | 105 |
|----------------------------|-----|

EDUARDO BAUMEISTER

| | |
|---|-----|
| Introducción | 105 |
| Situación a fines de los años setenta | 107 |
| Los años ochenta y noventa del siglo XX | 112 |
| Retracción de la ganadería vacuna | 115 |
| Configuración ocupacional rural | 118 |
| Composición social de la PEA rural | 118 |
| El agro centroamericano a comienzos del siglo XXI | 122 |
| Elementos para una agenda de desarrollo rural | 132 |
| Una visión distinta de la tierra para fines agropecuarios | 132 |
| Pequeños productores viables | 136 |
| La agricultura de exportación en América Central | 137 |
| Articulación de actividades agrícolas y no agrícolas | 137 |
| Bibliografía | 139 |

CAPÍTULO IV

RIESGO, AMBIENTE, DESASTRE Y DESARROLLO:

HACIA UN ENTENDIMIENTO DE SUS RELACIONES Y SIGNIFICADOS

Y LA INTERVENCIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL DE CENTROAMÉRICA141

ALLAN LAVEL

| | |
|---|-----|
| Introducción | 141 |
| Un Marco Conceptual | 144 |
| Desastres y su impacto | |
| en el desarrollo en Centroamérica: 1972-2003 | 152 |
| Del desarrollo al desastre. sobre las causas | |
| y no las consecuencias de los desastres | 158 |
| La política pública y las iniciativas de la sociedad civil frente | |
| al problema de riesgo y desastre y sus relaciones | |
| con el desarrollo humano sostenible | 165 |
| Prólogo | 165 |
| Los marcos políticos y estratégicos regionales | |
| para la promoción de la gestión de la reducción del riesgo | |
| de desastre en el marco del desarrollo sostenible, Pos <i>Mitch</i> : | |
| CEPREDENAC y el marco regional | 167 |
| Las iniciativas y enfoques de gobierno | |
| y sociedad civil en los niveles nacionales | 170 |
| <i>El sector gubernamental</i> | 170 |
| <i>Sociedad civil, ONG y las agencias internacionales</i> | 171 |
| A manera de conclusión sobre la intervención | 177 |
| Opciones, necesidades y cuellos de botella con referencia | |
| a la gestión para la reducción y previsión del riesgo | 178 |
| A manera de conclusión global | 184 |
| Bibliografía | 187 |

CAPÍTULO V

EVALUACIONES DE LAS REDES DE SEGURIDAD SOCIAL DE CENTROAMÉRICA

ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS191

JOSÉ S. MARQUES

| | |
|--|-----|
| Introducción | 191 |
| Enfoques Metodológicos | 196 |
| El Marco Conceptual | 196 |
| Alcances del Análisis | 197 |
| Tipo de Análisis | 201 |
| Riesgo/Vulnerabilidad y Estrategias de Respuesta | 203 |
| Grupos en Riesgo | 212 |
| Programas de Protección Social | 214 |

| | |
|---|-----|
| El gasto en protección social | 216 |
| Adecuación de los Sistemas de Protección Social | 219 |
| Eficacia Operacional | 234 |
| Focalización | 235 |
| Incidencia | 236 |
| Costo Eficacia | 240 |
| Monitoreo y Evaluación | 242 |
| Arreglos Institucionales | 243 |
| Principales hallazgos y Recomendaciones | 244 |
| Los hallazgos: | 245 |
| Las recomendaciones: | 246 |
| Implicaciones para el Trabajo Futuro | 248 |
| | |
| SOBRE LOS AUTORES | 253 |

CAPÍTULO IV

RIESGO, AMBIENTE, DESASTRE Y DESARROLLO:

HACIA UN ENTENDIMIENTO DE SUS RELACIONES Y
SIGNIFICADOS Y LA INTERVENCIÓN PARA
EL DESARROLLO SOCIAL DE CENTROAMÉRICA

ALLAN LAVELL¹

Introducción

Entre 1997 y 2001, cinco grandes desastres, asociados con distintos tipos de fenómenos físicos, asolaron diversos países de América Latina y el Caribe. Entre ellos, “El Niño” de 1997-98, que afectó de forma dramática a los países andinos y de Centroamérica, los huracanes *Mitch* y *Georges*, que en 1998 generaron amplias secuelas de daños y pérdidas en Centroamérica y el Caribe, así como las inundaciones, deslaves y deslizamientos que afectaron la zona de Vargas en el litoral venezolano en 1999 y los dos terremotos de El Salvador en 2001. Todos ellos se cuentan entre los más dramáticos eventos que la región ha sufrido en muchos años y todos los cuales, a la vez, ocurrieron después de un período relativamente prolongado de “calma” en la región, frente a los embates de una naturaleza crecientemente “desnaturalizada”.

Si bien tal región no está desacostumbrada al periódico impacto de magnos fenómenos físicos, mucho más frecuentes son los eventos de menor magnitud que, a falta de una mejor terminología, son denominados como “desastres pequeños o medianos”. Estos son detonados en general por fenómenos como los deslizamientos, inundaciones, derrumbes, colapsos de tierra, sequías localizadas, etc., y afectan de forma recurrente a un incontable número de localidades en los distintos países. Sus consecuencias

1 Secretaría General, FLACSO y la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina-LA RED.

son rara vez calculadas de la misma forma que los grandes eventos que captan la atención y demandan la ayuda nacional e internacional. Sin embargo, existe creciente evidencia para sugerir que los daños y pérdidas derivadas de ellos pueden no solo ser similares, sino incluso exceder a las asociadas con los grandes desastres esporádicos dispersos en el tiempo. Además, las evidencias sugieren que los pequeños eventos de hoy son la antesala de los grandes desastres de mañana, debido a la creciente vulnerabilidad y exposición de la población, infraestructura y medios de producción con el paso del tiempo (Lavell, 1993, 1993a, 1996, 2000).

Solamente tomando en consideración los grandes desastres que entran a las bases de datos reconocidas mundialmente, como lo es la del Centro de Investigaciones sobre Epidemiología de los Desastres CRED-EM-DAT de la Universidad de Louvaine, los daños y pérdidas asociados con desastres en el mundo han aumentado en términos monetarios constantes en más de 600% entre la década de los sesentas y la actualidad. Para los eventos hidrometeorológicos en particular, entre 1996 y la presente fecha ha habido un 500% de crecimiento. Confrontado con los pronósticos sobre cambio climático global durante los próximos 50 años y el creciente número de amenazas relacionadas que afectarán zonas y poblaciones sin capacidad de absorber los choques y adaptarse al cambio, el escenario de los desastres de cara al futuro comienza a preocupar a múltiples sectores de la sociedad, aunque aún no lo suficiente a muchos gobiernos, los cuales mantienen un grado relativo de ausencia y hasta despreocupación, en cuanto al significado de estos cambios. Los tiempos y ritmos de los gobiernos con proyección en el corto plazo parecieran no acoplarse a los ritmos ambientales y de la sociedad en su conjunto, que requieren de visiones y escenarios de más largos plazos.

Desde varios años atrás ha crecido la convicción de que los desastres erosionan continuamente los logros del desarrollo, afectando el bienestar social y humano, en particular en los países pobres, y entre estos, los de economías más pequeñas (Cuny, 1983; Caballero y Zapata, 1999). Tal convicción comprende una de las razones para las cuales se estableció el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales—DIRDN— entre 1990 y 1999, cuyos objetivos se centraban en aspectos de prevención y mitigación de desastres, superando el sesgo histórico que favorecía casi exclusivamente la atención y la preparación para desastres y el análisis de amenazas.

A la vez que el interés en el impacto de los desastres en el desarrollo ha aumentado, también la atención al argumento complementario, el cual sugiere que son las mismas modalidades excluyentes de desarrollo, con sus secuelas —en términos de desarrollo humano y social— y la ausencia de oportunidades para la autoprotección, los que sirven para ayudar a explicar por qué los desastres ocurren, por qué aumentan, y a quiénes afec-

tan más (véanse Blaikie *et al.*, 1996; Hewitt, 1996; Lavell, 1999, 2000). Antes que entender los desastres como acontecimientos excepcionales, anormales o independientes de la vida normal, establecer una relación entre ellos y las modalidades de “desarrollo” pasadas y vigentes, significa reconocer que representan la continuidad de la vida cotidiana, ese “desastre permanente” que viven cientos sino miles de millones de personas en el mundo hoy en día (Hewitt, 1983). Adicionalmente, mientras este argumento tomaba forma a lo largo de la década de los noventas, también comenzaban las investigaciones, la discusión y la polémica en lo que se refiere a la relación del problema de desastre con la de la degradación ambiental y la falta de mecanismos adecuados para su gestión. Esta polémica sirvió para abrir la puerta a argumentos que señalan que el problema de los desastres es, al final, un componente importante y una manifestación álgida del problema ambiental (Lavell, 1996, Cardona, 1993, 1996, 2000).

Con la ocurrencia de los grandes eventos de 1997 al 2001 en Centroamérica, la relación entre riesgo, ambiente, desastre y desarrollo, encontró una tierra fértil en qué crecer, más allá de la teoría discursiva a la que hasta entonces esencialmente se limitaba. Esto facilitó en alguna medida el tránsito desde conceptos y nociones nuevos, hacia cambios en la actitud y la práctica. Estos grandes eventos, más que cualquier otro en la historia de la región, revelaron de forma abrupta y obvia la importancia que tuvieron la pobreza y la exclusión social, la degradación ambiental y la destrucción de las cuencas, así como la vulnerabilidad social en sus distintas dimensiones, en términos de las pérdidas sufridas y en cuanto a la distribución social y territorial del daño.

De 1998 en adelante, la región centroamericana ha sido testigo de más innovación y cambio en nociones y conceptos, así como modificaciones en los marcos institucionales frente al problema del riesgo y el desastre, que nunca antes en toda su historia. Esto ha sido acompañado por la introducción y experimentación con nuevos tipos de proyectos que buscan ligar más de cerca el problema del riesgo con la problemática ambiental y la problemática del desarrollo sostenible, dentro de marcos más *holísticos* de intervención. No por eso puede afirmarse que tales enfoques son dominantes o suficientes, pero sí existe una tendencia al cambio y el aumento en el número de actores sociales que intentan enfrentar la problemática desde una perspectiva más integral (véase Lavell, 2002).

El objetivo de este escrito es el de considerar estos cambios, conceptual y empíricamente, examinar casos relativos a la modificación de procesos y de intervención integrada, e identificar los factores que aún deben ser vencidos para hacer el tránsito completo o más comprometido entre los enfoques parciales y sectoriales y otros fundamentados en el reconocimiento de las interrelaciones que existen, todo con referencia particular al contexto centroamericano.

Comenzaremos la parte sustantiva de nuestro escrito desdibujando un marco conceptual de análisis que permita establecer las relaciones entre riesgo, ambiente, desastre y desarrollo social o humano sostenible. Las categorías de problemas y relaciones que se establecen en este apartado servirán para ordenar nuestro posterior análisis de experiencias, entornos y contextos en la región centroamericana y promover un debate sobre los marcos estratégicos, políticos, institucionales y de acción que sentimos deben perfilarse en la región, en aras de avanzar en la reducción del problema complejo que se enfrenta. O sea, el marco conceptual no es una abstracción académica, sino más bien un intento de seguir la premisa de Albert Einstein de que “nada resulta más práctico que una buena teoría”.

Un marco conceptual

La noción de desastre y de los impactos sociales, económicos, culturales, políticos y psíquicos, asociados con la ocurrencia de eventos físicos naturales, socio-naturales o antropogénicos, hace referencia a una situación donde el nivel y las características de los daños y pérdidas llegan a tal punto que interrumpen el funcionamiento normal y sostenido de la sociedad afectada y exceden su capacidad de respuesta y recuperación autónoma, requiriendo así de apoyo y ayuda externa.

Esta definición básica significa que puede haber muy distintos niveles y grados de desastre que van desde ocurrencias muy grandes como los megadesastres, que puedan afectar hasta a varios países al mismo tiempo, hasta eventos pequeños que afectan a una comunidad urbana o rural, como los son muchos ejemplos asociados con deslizamientos, sequías e inundaciones que tengan una afectación abrupta o pausada, aunque relativamente localizada en el territorio.

Desastre representa una condición real, palpable, medible y sufrida. Pero su existencia siempre es precedida por la existencia de determinadas condiciones de riesgo en la sociedad. El riesgo de desastre se entiende como la probabilidad de daños y pérdidas futuras asociadas y explicadas por la coexistencia e interacción entre factores de amenaza físicas y factores de vulnerabilidad humana. Un desastre representa condiciones de riesgo actualizados o no manejados, y el riesgo de desastre es una condición latente que presagia futuras condiciones de daño y pérdida que exceden los límites socialmente aceptables. O sea, no todo daño o pérdida futura se puede considerar dentro de la noción de desastre, sino aquellas que exceden los niveles inherentes en la vida humana en este planeta y que, de acuerdo con parámetros socialmente delimitados, se consideren aceptables o manejables.

Las amenazas son eventos físicos latentes y pueden clasificarse genéricamente de acuerdo con su origen, como “naturales”, “socio-naturales”,

o “antropogénicos” (véase Lavell, 1996). Las naturales derivan de la misma dinámica de la naturaleza y comprenden fenómenos como sismos, huracanes, tsunamis y erupciones volcánicas. Las antropogénicas derivan por completo de acciones humanas e incluyen explosiones, incendios, derrames de sustancias peligrosas, accidentes tecnológicos y otros. Finalmente, las amenazas socio-naturales derivan de la intersección de prácticas humanas con el ambiente natural, normalmente en condiciones tipificadas como de degradación ambiental, de inadaptabilidad al entorno o de insuficiencias en la dotación de infraestructuras urbanas y rurales. Así, un número importante y creciente de eventos físicos dañinos tales como inundaciones, deslizamientos, sequía, erosión de suelos y subsidencias, son generados o acentuados por distintas prácticas humanas, como por ejemplo la deforestación, el corte de manglares, la desestabilización de laderas, el monocultivo en ambientes frágiles, y la construcción de ciudades sin adecuados sistemas de drenaje pluvial y con minado o desestabilización de pendientes.

Los tres tipos genéricos de amenaza tienen distintas connotaciones con referencia a lo que se ha dado en llamar, la “construcción social del riesgo” y, en este caso particular, con la construcción social de la amenaza. En el caso de las amenazas naturales, la transformación de la naturaleza en formas de amenaza, sucede por las muchas veces inadecuada ubicación de asentamientos y población en condiciones de baja “resistencia” y altos grados de vulnerabilidad. De esta manera, el ambiente como recurso o bien público se transforma en amenaza o mal público, por las propias modalidades de ocupación del suelo y las formas de desarrollo de los elementos de la estructura social y económica.

En el caso de las amenazas antropogénicas, éstas son puramente una construcción humana y el papel que el ambiente natural juega en la construcción del riesgo asociada con ellas viene por sus características particulares y la forma en que potencian la amenaza como tal. Así, por ejemplo, frente a un determinado nivel de contaminantes que se arrojan al agua, el nivel de riesgo dependerá en parte en las características de esa misma agua, donde lagos y otros depósitos de agua relativamente estáticos tenderán a acumular mayores niveles de contaminación que el de las aguas que fluyen a altas velocidades, dispersando los contaminantes hacia mares y océanos. De igual forma, la contaminación del aire es dependiente de los niveles de vientos y movimiento de la atmósfera. Incendios forestales originados por acción humana serán más peligrosos en condiciones de sequía y vientos.

Las amenazas socio-naturales son un híbrido de relaciones y procesos naturales y antropogénicos y no pueden existir sin el concurso de ambos tipos de factores. Son parte de contextos que tipifican la problemática ambiental en general y en la mayoría de los casos son generadas por la dinámica de la degradación ambiental. A diferencia de las amenazas naturales,

son producto de procesos directos de construcción social, pero de manera similar a estas, también representan la transformación de los recursos en amenazas y de bienes en males públicos. La manifestación más acuciante de este tipo de amenaza está representada por los peligros pronosticados con referencia a los procesos de Cambio Climático Global, relacionados con la emisión de los gases de invernadero. Aquí, la escala de preocupación en cuanto a causalidad cambia de lo local, zonal o regional, hacia el nivel global, mundial o internacional, pero, en esencia, se trata de aspectos muy similares, dados sus orígenes particulares y genéricos. Además, a pesar de su causalidad en procesos globales, la manifestación concreta de las nuevas amenazas que surjan siempre será en los niveles locales o regionales.

En cuanto a las vulnerabilidades, que constituyen el segundo factor en la ecuación del riesgo, estas representan características internas de los elementos expuestos a las amenazas-población, asentamientos, producción, infraestructura, etc., que los hacen propensos de sufrir daño al ser impactados por distintos eventos físicos. Las vulnerabilidades significan una falta de resistencia y, además, condiciones que dificultan la recuperación y reconstrucción autónoma de los elementos afectados. Aquí, se trata de muy distintos tipos o niveles de vulnerabilidad —económicos, sociales, organizacionales e institucionales, educacionales y culturales— los cuales, en un sistema de compleja interacción, crean condiciones de lo que se ha dado en llamar la “vulnerabilidad global” de un elemento, unidad o estructura social particular (Wilches Chaux, 1989). En general, es aceptado que las vulnerabilidades son específicas a distintos tipos de amenaza, lo cual significa que no existen vulnerabilidades en general, sino más bien vulnerabilidades con referencia a amenazas o conjuntos de amenazas específicas.

Hasta este momento, nuestra discusión sobre riesgo, amenaza y vulnerabilidad se ha hecho en términos estáticos, desagregados y simplificados, frente al dinamismo y la complejidad que estas nociones asumen en general, y en la realidad de los países del istmo.

Ahora bien, seis son las características más importantes que se deben destacar aquí para introducir mayor dinamismo al análisis:

Primero, las amenazas, aunque claramente distinguibles según su tipo, rara vez se manifiestan de forma homogénea y unilateral en la definición de riesgo y desastre. Más bien existen interrelaciones, sinergias y concatenaciones que nos permiten hablar de contextos sociales, territorios o regiones de multi-amenaza por una parte, y de amenazas complejas, por la otra. En el primer caso, nos referimos a zonas, regiones, localidades o comunidades que enfrentan simultáneamente la existencia de distintos tipos de amenaza. Múltiples áreas de la región son sujetas a la amenaza sísmica, volcánica, de inundación, de deslizamiento y de sequía. Estas amenazas pueden desencadenarse en la forma de eventos reales en momentos distintos, o en el peor

de los casos, dos o más a la vez, aunque con magnitudes variadas. En el segundo caso nos referimos al hecho de que una amenaza particular, al actualizarse en forma de un evento físico real, puede desencadenar una serie de otros eventos físicos dañinos. Este es el caso, por ejemplo de un sismo de cierta magnitud que incita a procesos de licuefacción, deslizamiento y derrumbe, ruptura de líneas vitales de conducción de materiales peligrosos, ruptura de presas y diques, incendios etc., con diversas consecuencias para la sociedad.

Tal concatenación de eventos y las sinergias asociadas se traduce en una dilución de la línea que separa las amenazas naturales y antropogénicas o llega a provocar que, en todo caso, tenga poca validez la diferenciación entre ambos tipos de amenaza en la realidad compleja de las condiciones de riesgo y desastre. Si no hay cuidado en las interpretaciones de las causas de pérdidas y daños, entonces es fácil caer en la trampa de decir por ejemplo, que un sismo es la causa de algo, cuando, de hecho, es en realidad el detonador de un proceso complejo que finalmente termina en desastre. La destrucción del barrio La Colina en Santa Tecla, Gran Área Metropolitana de San Salvador, durante el sismo de enero de 2001, fue a causa de un deslizamiento detonado por el sismo, y no por el sismo *pe. sé*, a pesar de que en las bases de datos internacionales atribuyen las pérdidas al sismo mismo. Esta advertencia se hace porque la línea de causalidad es muchas veces compleja y tiene de por medio numerosos procesos o factores intermedios que en la fórmula de la reducción del riesgo deben de ser considerados. Entre ellos está el manejo de la vulnerabilidad, cuya especificidad y particularidad frente a amenazas distintas suele muchas veces no concordar con los esquemas “monoamenaza” de los que parten las iniciativas de intervención.

Segundo, el entendimiento de las formas de construcción social de las amenazas de desastre requiere en muchos casos entender la dinámica de la vida cotidiana y de las prácticas sociales de la población; esto muy particularmente con referencia a la población pobre o destituida, los excluidos de la sociedad. Así, mientras importantes problemas asociados con la ubicación de la población y la producción y su exposición a amenazas, se explican por la misma pobreza en que viven las familias, su vulnerabilidad también se relaciona muy de cerca en términos causales con sus grados de exclusión social y el peso del riesgo cotidiano que deben vencer como parte de sus vidas cotidianas. Muy específicamente, un número importante de las amenazas socio-naturales, producto de diversas formas de degradación ambiental, son un resultado de la población que está buscando satisfacer sus necesidades básicas o cotidianas. Este es el caso, por ejemplo, del corte de árboles y manglares para satisfacer necesidades diarias de calentamiento, cocción o vivienda y que repercute en la estabilidad

de ecosistemas y pendientes y en la incidencia y magnitud de inundaciones. Otro ejemplo se encuentra con la contaminación de tierra y agua a raíz de la ausencia de sistemas adecuados de recolección de basura o desechos de aguas negras o domésticas que después inciden en los niveles de riesgo de enfermedad de la población expuesta.

Los recursos son transformados en amenazas a través de múltiples procesos relacionados con la satisfacción de las mínimas condiciones de vida que garantizan la supervivencia. Como bien afirma Giro (2003) en su contribución al Segundo Informe de Estado de la Región de PNUD, mientras la herencia ecológica y cultural de la región representa un bien público de inmensas proporciones que ofrece recursos para el desarrollo, esta misma herencia garantiza que la pobreza no se agudice aún más rápido. Sin embargo, ello se logra a costa de la creación de nuevas amenazas y males públicos. Sobre el tema del “riesgo cotidiano” y su relación con el riesgo de desastre, volveremos más adelante.

Tercero, al hablar del riesgo, es necesario reconocer que los factores de amenaza y vulnerabilidad no constituyen elementos discretos y separables, sino más bien son mutuamente condicionados y dependientes. Para poder hablar de una amenaza y de su intensidad o magnitud, es necesario a la vez considerar los niveles de la vulnerabilidad existente, y viceversa. Así, por ejemplo, un posible sismo de 5,2 R que afecta una zona de muy alta vulnerabilidad, puede llegar a causar más daños y pérdidas que un sismo de 7,2 con idéntica profundidad y distancia al epicentro, pero en una zona de muy baja vulnerabilidad. Esto significa que la definición de un evento extremo o intenso dada por las ciencias naturales es algo diferente a la que pueden proporcionar las ciencias sociales o aplicadas. Para las primeras, tal definición está representada por los niveles de descarga de energía y su relación con la norma, mientras para aquellos que estudian el riesgo y el eventual desastre, la noción de evento extremo, dañino o intenso proviene de los daños y pérdidas probables, antes que por el tamaño físico del evento detonador. Todo esto significa que el riesgo es el concepto central y el punto focal de atención para la intervención en pro de la reducción, previsión y control de los factores finalmente desencadenadores del desastre, objetivo en sí de la Gestión del Riesgo. También ello sugiere que nuestra intervención debe guiarse por un entendimiento cabal de la forma particular en que la vulnerabilidad humana interactúa dinámicamente con el ambiente físico, natural o antropogénicamente construido.

Cuarto, el riesgo es una condición latente, dinámica y cambiante. Cambios suceden en los niveles y características del riesgo de acuerdo con cambios experimentados en el ambiente y en la sociedad. Estos pueden ser paulatinos, producto de transformaciones permanentes y paulatinos en

los procesos económicos, sociales, políticos y ambientales que afectan grupos sociales y territorios distintos; o, pueden ser abruptos, en general relacionados con crisis o rupturas ambientales, económicas y sociales. En el caso de las rupturas ambientales, nos referimos a la incidencia de un terremoto o huracán, por ejemplo, y en el caso de rupturas económicas y sociales, a cambios rápidos en las estructuras y oportunidades económicas en distintos territorios, tal como el caso de una compañía bananera transnacional que se retira de una zona particular y deja a la población sin ingresos, empleo y opciones de vida, lo cual impactará fuertemente en sus niveles de vulnerabilidad cotidiana y frente a eventos extremos. Las condiciones dinámicas del riesgo nos permiten hablar de un “continuo” de riesgo, con estadías de cambio paulatino y otros de cambio abrupto, pero concatenados y con mutuo condicionamiento. Representa un proceso de transición permanente entre escenarios de riesgo, afectando a distintas áreas, zonas, regiones y poblaciones. La gestión del riesgo tiene que poder operar y funcionar con referencia a tales estadías, anticiparlas y articular respuestas consecuentes con ellas (Lavell *et al.*, 2003; Lavell, 2001).

Quinto, el riesgo, en sus manifestaciones más exactas, medibles y perceptibles se expresa en los niveles micro-sociales y micro-territoriales. La agregación de estos niveles micro nos permite reconocer lo que podemos llamar “zonas de riesgo”, en las que existe un alto nivel de homogeneidad de las condiciones de riesgo, que gira en torno a distintas configuraciones de los medios productivos y de vida de la población y configuraciones sinérgicas y concatenadas de amenazas. Por encima de este nivel, se puede hablar, tal vez, de “regiones de riesgo”, que integran una serie de zonas o áreas en que existen expresiones del riesgo diferenciadas pero siempre girando en torno a un conjunto de amenazas en común, y donde se despliegan procesos físicos y sociales en determinadas partes de la región que afectan las condiciones de riesgo en otras. Esto se da, por ejemplo, con procesos de deforestación en las cuencas altas de los ríos, que aumentan las posibilidades de inundaciones en la baja cuenca y de deslizamientos en diversas partes. La entrada óptima para efectuar prácticas de gestión del riesgo estaría entonces representada por las regiones de riesgo y no precisamente el nivel local, para después articular esquemas estratégicos de intervención con estos niveles menores y hasta los niveles de comunidades, aldeas y poblados.

Sexto y último, el riesgo de desastre siempre es una construcción social, producto de patrones particulares de ocupación del territorio y de procesos particulares de desarrollo y cambio en la sociedad, en sus sistemas productivos, en sus formas de dotación y construcción de infraestructura, en sus culturas y en los procesos psico-sociales diferenciados de dis-

tintos grupos humanos. El riesgo y sus manifestaciones particulares están en constante evolución y muestran cambios importantes sustentados en los modelos de acumulación de capital o de desarrollo experimentados por la sociedad a lo largo de la historia. A la vez, el riesgo de desastre que sufren grandes contingentes de pobladores en el mundo, principalmente los pobres, es resultado directo o indirecto de procesos sociales que derivan de los grandes modelos de desarrollo o cambio económico y social y que se despliegan a través de vías o corrientes intermedias asociadas, por ejemplo, con el proceso de urbanización, de explotación ambiental, de crecimiento y distribución de la población, de democratización o exclusión social (Blaikie *et al.*, 1996). Esta constatación nos remite obligatoriamente a una consideración de la forma en que otras expresiones del riesgo influyen en una compleja red de relaciones y causalidades que ayudan a explicar a su vez, el riesgo de desastre que sufre la población pobre y destituida, en particular. Aquí nos referimos a la manera en que se relaciona el riesgo de desastre con el riesgo cotidiano, el riesgo financiero y riesgo país, elementos comunes de análisis en el funcionamiento de las economías modernas y de fundamental importancia para dimensionar y entender la problemática de la pobreza, la exclusión social, el desafío del desarrollo social y el subdesarrollo en general.

Al referimos al “riesgo cotidiano”, dimensionamos condiciones sociales de vida crónicas o de cierta permanencia, que predisponen a una población a pérdidas futuras o que inhiben el pleno desarrollo humano-desempleo, desnutrición e inseguridad alimentaria aguda o crónica, propensión a enfermarse, exposición a vectores de enfermedad por ausencia de adecuados sistemas de desagües y alcantarillados o acceso a agua potable, falta de ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas, incidencia de alcoholismo y drogadicción, violencia social y familiar, falta de redes sociales de protección y colaboración, etc. Estas condiciones, que ayudan a definir la pobreza como condición, aunque algunas de las facetas no son excluyentes de poblaciones más acomodadas, son también indicadoras de la ausencia de un desarrollo social sostenible. Su presencia entre millones de pobladores también alimenta el riesgo de desastre por su influencia en las decisiones “localizacionales” de la población en zonas de amenaza, su impacto en la creación de amenazas socio-naturales y por su contribución a la consolidación de condiciones de vulnerabilidad frente a determinadas y distintas amenazas. La pobreza no es lo mismo que la vulnerabilidad a desastres, pero en muchos casos contribuye a su consolidación. La relación entre riesgo cotidiano y riesgo de desastre es clara en lo que se refiere a la población pobre, lo cual significa que los esfuerzos, intentos, programas y políticas que toman como objeto de consideración la reducción o previsión del riesgo de desastre, necesariamente deben ubicarse y acoplarse a la planificación del desarrollo y a los planes de reducción de la pobreza. Sin esto, poco avance se logrará en la consecución del objetivo central de “reducción de desastres”.

Basándonos en las seis consideraciones anteriores, es posible identificar varias líneas de indagación y de sustanciación empírica que clarifican y establecen la relación entre riesgo, ambiente, desastre y desarrollo social. Estas líneas de análisis que se describen en adelante, ofrecen una base para el desarrollo de las siguientes secciones sustantiva-empíricas de nuestro escrito:

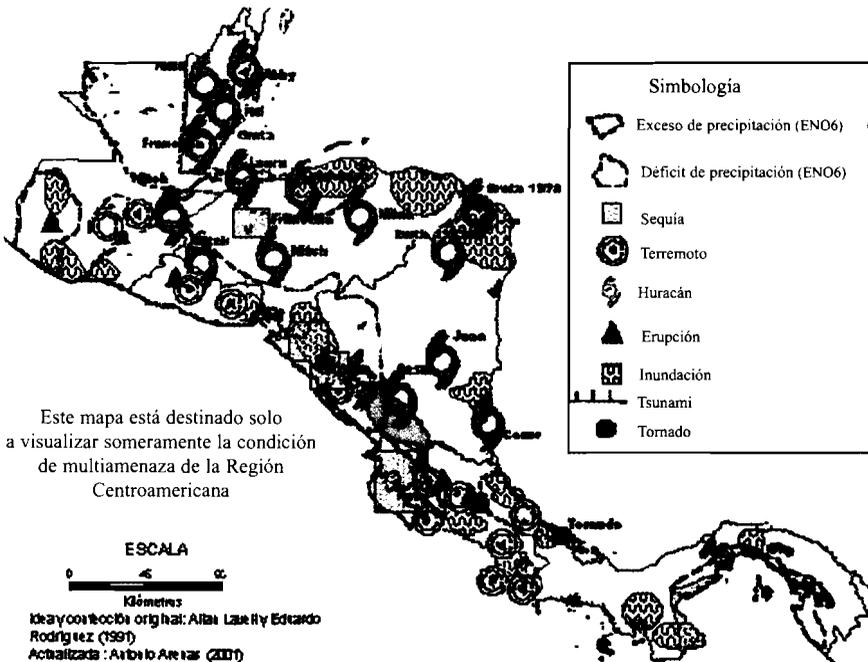
- La erosión de oportunidades y logros del desarrollo que significan los impactos de los desastres de pequeña, mediana y gran magnitud, junto con los procesos sociales suscitados, y sus efectos en el aumento posterior de la vulnerabilidad de la población.
- La transformación de probables eventos físicos naturales en amenazas debido a la ubicación de asentamientos y comunidades en áreas directamente afectables bajo modalidades de desarrollo humano y condiciones de producción, servicios y comercio en contextos de alta vulnerabilidad. Este proceso deriva en gran parte de las condiciones de pobreza, el “riesgo cotidiano” y exclusión social en que vive la población y está matizada y condicionada entre otras cosas, por condiciones de etnia, género y edad de la población bajo riesgo.
- La transformación de recursos naturales en amenazas debido a diversos procesos de degradación y explotación de los componentes ambientales. Estos procesos derivan de la búsqueda de la ganancia privada relacionada con la explotación comercial de esos recursos, así como de la que se hace con fines de supervivencia por parte de la población pobre. Representan procesos de transformación de bienes públicos en males públicos, o de recursos en amenazas (véase Girot, 2003; Lavell, 1996, Burton *et. al.*, 1968).
- La relación entre el “riesgo cotidiano” y el riesgo de desastre se establece entre otras cosas: i. por la forma en que la búsqueda de satisfacer las necesidades cotidianas de existencia de la población supone una imposibilidad de atender, más que tangencialmente, los problemas del riesgo de futuros desastres y una resistencia de traslados hacia zonas más seguras por temor a la pérdida de oportunidades de empleo, la ruptura de relaciones sociales y afectivas, el apego a la tierra, entre otros; y ii. por la forma en que las condiciones y características de la pobreza “alimentan” la vulnerabilidad frente a los desastres, estableciendo una continuidad entre el “desastre permanente” de la vida cotidiana y los desastres asociados con eventos físicos peligrosos (Maskey, 1988; Wilchez Chaux, 1998).

Desastres y su impacto en el desarrollo en Centroamérica: 1972-2003

Centroamérica se caracteriza por ser una región de multiamenaza, donde fenómenos como terremotos, huracanes, inundaciones, erupciones volcánicas, sequía, derrumbes y deslizamientos, vendavales y lluvias torrenciales se presentan con cierta frecuencia y con períodos de retorno diferenciados (véanse mapas 1 y 2). Estos fenómenos, de origen natural y socio-natural, se combinan con un creciente número de amenazas antrópicas para sellar la región con un entorno y ambiente de una herencia natural fenomenal, pero, a la vez, cíclicamente peligrosa. A lo largo de la historia, el desarrollo humano en la región ha sido signado por la manifestación de estas amenazas y los desastres que ayudan a incitar (Sanahuja, 2000). Forman parte de la cosmogonía y cultura del istmo expresada en creencias y actitudes fatalistas, difundidas entre múltiples poblaciones, y aumentadas hoy en día por la influencia de concepciones religiosas cataclísmicas de distintos signos.

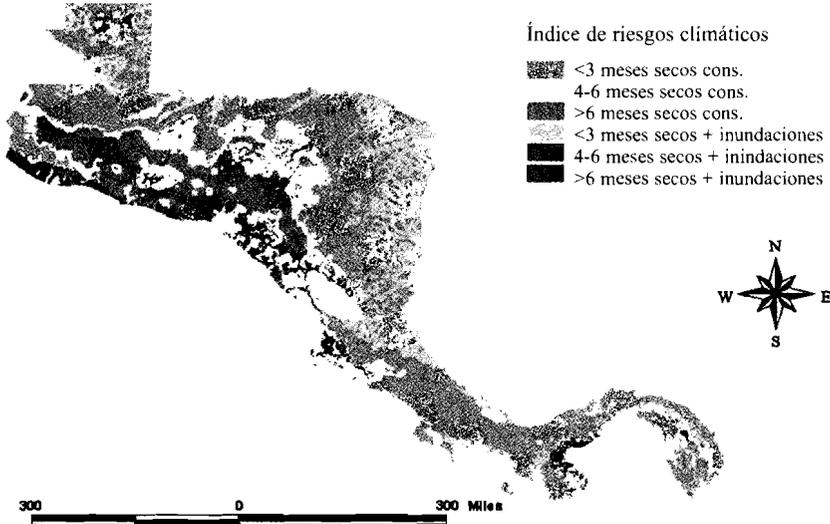
MAPA 1

Resumen de los principales eventos ocurridos en América Central desde 1960 a 1998



MAPA 2

Riesgo climático en Centroamérica



De acuerdo con la base de datos EM-DAT del Centro de Investigaciones sobre la Epidemiología de los Desastres mencionada anteriormente, Centroamérica ha sufrido 242 desastres durante los últimos 30 años. Considerando aquellos 192 directamente asociados con eventos naturales o socio-naturales, encontramos la siguiente distribución por país: Belice, 9; Costa Rica, 33; El Salvador, 32; Honduras, 32; Nicaragua, 38, Guatemala, 40; y Panamá, 9. De estos, un 47% se relaciona con eventos hidrometeorológicos, incluyendo huracanes, inundaciones y sequías, y un 13% con terremotos.

Esta base de datos califica un evento como desastre si cumple con uno de los siguientes criterios: más de 10 muertos, 100 afectados, un millón de dólares en pérdidas, la declaración de un estado de emergencia nacional o una llamada internacional de asistencia. Claramente, estos criterios son subjetivos y excluyen numerosos eventos de menor magnitud, pero de mucho mayor recurrencia. Además, un estudio reciente ha mostrado que la base EM-DAT excluye literalmente miles de eventos que cumplen con uno de los criterios, pero que por razones de cobertura y acceso a información no se registran en la base. Un esfuerzo para captar información sobre estos eventos pequeños, además de información sobre los grandes, se encuentra con la base de datos DESINVENTAR de La Red de Estudios

Sociales en Prevención de Desastres en América Latina-LA RED. Esta base registra información sobre todo evento dañino ocurrido y registrado en fuentes secundarias disponibles. La escala geográfica del registro comprende los niveles mínimos para los cuales existe información —municipios, distritos, cantones, departamentos, etc. . Esto significa que un desastre grande como el asociado con *Mitch*, puede tener cientos de registros “locales” en la base. En el caso de Guatemala, por ejemplo, existen más de 550 registros locales de daños relacionados con ese huracán en la base de DESINVENTAR (Gellert, 2002).

En general, el número de registros asociados con los grandes desastres de EM-DAT promedia entre un 10 y 20% de los registros totales en DESINVENTAR, dejando así un número aún muy alto de registros para eventos de pequeña y mediana escala. A manera de ejemplificar las diferencias entre ambas bases, es interesante notar que en el caso de Costa Rica para el periodo 1972 a 2001, EM-DAT registra 37 desastres, mientras DESINVENTAR incluye 4.433 registros; en el caso de Panamá los registros son 25 y 2.226 respectivamente; y para Guatemala DESINVENTAR registra 1.650 eventos entre 1990-99, sin incluir los asociados con *Mitch*, comparado con 57 en EM-DAT para todo el período 1972-2001.

En adición a las bases e inventarios comentados, existen otras como las del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central —CEPREDENAC—, el Munich Reinsurance Group y la Comisión Económica para América Latina —CEPAL—, que se concentran también, como EM-DAT, en los desastres mayores. Existen entre ellas problemas reales de comparación debidos al uso de metodologías y fuentes distintas que a veces arrojan datos disímiles sobre el mismo evento. Tomando como ejemplo la información proporcionada por diferentes organizaciones sobre las pérdidas económicas asociadas con el terremoto de Limón en Costa Rica en 1991, encontramos que mientras el gobierno nacional registraba 140 millones de dólares, CEPREDENAC hablaba de 50 millones y la CEPAL de más de mil millones de dólares. Con referencia al mismo sismo para las zonas de Panamá que fueron afectadas, CEPREDENAC atribuye un monto de 500 millones de dólares, CRED de 10 millones, CEPAL de 348 millones, mientras el gobierno nacional cotizaba 50 millones. Estas diferencias hacen muy difícil utilizar las distintas fuentes de forma conjunta o comparada. Además, significa que los análisis que se realizan sobre impactos deben tener un carácter provisional y hasta cierto punto especulativo, más que definitivo (Segundo Informe de Estado de la Región, PNUD, 2003, en prensa).

Por el lado del número de muertos y damnificados, diferencias de criterio y definición también conducen a confusiones. Así, por ejemplo, en el caso del terremoto de Nicaragua de 1972, CRED registra 20000 muertos, CEPREDENAC, 10.000, y CEPAL, 6.000, mientras en el terremoto de Guate-

mala de 1976, CRED registra 1,2 millones de damnificados, CEPREDE-NAC, medio millón y CEPAL, 3,75 millones.

A pesar de estos problemas y lo que significan en términos de conclusiones firmes sobre daños y pérdidas, es posible derivar algunas conclusiones claras sobre los impactos humanos y económicos en la región, además de las tendencias en la incidencia de desastres y sobre sus causas. Para no entrar en contradicciones por el uso de información de fuentes distintas, tomaremos los datos e información de los análisis hechos por la CEPAL sobre los 15 desastres tal vez más grandes que ha sufrido la región durante los últimos 30 años (véase cuadro 1).

Cuadro 1
Daños y pérdidas asociados con los mayores desastres sufridos en América Central entre 1972 y 2001

| LUGAR | TIPO DE EVENTO | MUERTOS | DAMNIFICADOS DIRECTOS | DAÑOS (MILLONES DE US\$ DE 1998) | | Efectos sobre el sector externo (Millones de dólares US.) |
|----------------------|---|---------------|-----------------------|----------------------------------|--------------|---|
| | | | | Directos | Indirectos | |
| Nicaragua (1972) | Terremoto | 6,000 | 300,000 | 2,383 | 584 | 1,187 |
| Honduras (1974) | Huracán Fifi | 7,000 | 115,000 | 512 | 818 | 266 |
| Guatemala (1976) | Terremoto | 23,000 | 2,550,000 | 586 | 1,561 | 644 |
| Nicaragua (1982) | Inundaciones | 80 | 70,000 | 462 | 137 | 120 |
| El Salvador (1982) | Sismo, sequía, inundación | 600 | 20,000 | 165 | 51 | 65 |
| Guatemala (1982) | Fuertes lluvias, sequía, depresiones tropicales | 610 | 10,000 | 99 | 36 | 41 |
| Nicaragua (1982) | Inundaciones y sequía | | | 168 | 420 | 176 |
| El Salvador (1986) | Terremotos | 1,200 | 520,000 | 1,024 | 327 | 270 |
| Nicaragua (1988) | Huracán <i>Joan</i> | 148 | 550,000 | 1,030 | 131 | 427 |
| Nicaragua (1992) | Erupción Volcán Cerro Negro | 2 | 12,000 | 12 | 10 | 3 |
| Costa Rica (1996) | Huracán <i>César</i> | 39 | 40,260 | 86 | 71 | 72 |
| Nicaragua (1996) | Huracán <i>César</i> | 9 | 29,500 | 36 | 17 | 17 |
| Costa Rica (97-98) | Fen. El Niño | | 119,279 | 51 | 42 | 45 |
| Centroamérica (1998) | Huracán <i>Mitch</i> | 9,214* | 1,191,908 | 3,078 | 2,930 | 1,589 |
| El Salvador (2001) | Terremotos | 1,142 | 1,412,938 | 938 | 665 | |
| TOTAL | | 49,044 | 6,940,885 | 9,713 | 7,144 | 4,927 |

Una sumatoria de los impactos de estos eventos arroja pérdidas humanas sobre las 60.000, un número de damnificados directos por encima de 7 millones, pérdidas económicas directas de unos 10.000 millones de dólares e indirectas de cerca de 7.000 millones de dólares. Por otra parte, la base EM-DAT registra unos 13.000 millones de dólares en pérdidas directas asociadas con los 193 desastres “naturales” que aparecen en su base. Es decir, los 178 desastres incorporados en la base EM-DAT, que no son sujetos de análisis por parte de CEPAL, aparentemente cuentan por daños equivalentes a unos 3.000 millones de dólares. Esto pareciera ser un cálculo muy subestimado.

Si los datos y cálculos de CEPAL se acercan a la realidad en cuanto a los 15 eventos de mayor magnitud, entonces una consideración de los restantes 178 eventos de la base de EM-DAT y de los casi 90% de eventos pequeños no considerados en esa fuente, pero incorporados en la base de DESINVENTAR, no es difícil asumir que las pérdidas humanas totales exceden las 70.000, los afectados en términos globales llegan a más de 20 millones y las pérdidas económicas directas e indirectas deben exceder los 25.000 millones de dólares. Otras fuentes indican que de esas pérdidas, dos terceras partes son para zonas urbanas y lo demás para zonas rurales. Sin embargo, al considerar los eventos de tipo hidrometeorológico, estas proporciones varían y las zonas rurales aumentan su participación en un 50% (Jiménez, 2001).

Tomando en cuenta la información presentada, es claro que los desastres de diferentes escalas son un problema importante en la región con impactos diversos reales o potenciales en el comportamiento de las variables macroeconómicas, en el aumento de la deuda externa, en la potencialidad del desarrollo, en el estándar de vida, en la evolución de los indicadores de pobreza, en la atracción de la inversión y en la distribución social y territorial del ingreso, entre otros.

Sin embargo, los análisis existentes son limitados esencialmente a visiones macroeconómicas y hasta macrosociales, donde en muchas ocasiones hasta la realidad del comportamiento económico posdesastre difiere de forma importante de las proyecciones hechas en el período inmediatamente posimpacto por la CEPAL y otros (véase Ábala Bertrand, 1996). Por otra parte, la importancia absoluta y relativa de los impactos indirectos no ha sido esclarecida y aun cuando se acepta el argumento de las pérdidas indirectas, también parece importante darse cuenta de que las pérdidas de uno son ganancias de otro, de tal forma que mucha de la producción, servicios, etc., sacrificados por unos actores sociales, serán asumidos por otros en el país o fuera de él. Es decir, que habrá un alto grado de sustitución de producción y servicios perdidos por parte de otros agentes económicos. Los desastres siempre tienen perdedores y ganadores, pero sabemos muy poco de estos procesos de redistribución de ganan-

cias. La lógica de los análisis realizados hasta el momento tiene en mente más una proyección de necesidades financieras asociadas con la reconstrucción y de áreas de preocupación para la política pública posimpacto, que un conocimiento de las formas particulares en que los desastres condicionan o influyen en las condiciones de desarrollo y en las formas de comportamiento económico, social y político. Con referencia a esta óptica más amplia, muy poco se ha estudiado o se ha logrado más que por vía de la intuición y la postulación de conclusiones generales.

Así, distamos de análisis más que eventuales y esporádicos sobre el efecto que los desastres tienen en cuanto a las dimensiones de los impactos económicos y sociales y de su distribución por grupos sociales y en el territorio, sobre procesos de concentración o redistribución de ingresos a escala local, regional, nacional o internacional; sobre patrones migratorios incitados y sobre su impacto en la pobreza y la vulnerabilidad, sobre decisiones de inversión y localización; en fin, sobre un conjunto de factores que, al esclarecerse, podrían arrojar una visión más clara de los impactos reales en los procesos de desarrollo y cambio en la región. Con el nivel agregado en que se presenta mucha de la información sobre los daños e impactos resulta difícil saber qué productos y logros del “desarrollo” se perdieron efectivamente, a diferencia de los productos del “subdesarrollo”, como es el caso de mucha de la vivienda y medios de producción de las personas pobres (Lavell, 1999, 2000).

De lo que se sabe, es claro que patrones consistentes de afectación no se perfilan tan fácilmente, aunque algunas conclusiones generales pueden concluirse. En cuanto a la relación entre pérdidas económicas y el PIB nacional, esta varía desde pocos puntos porcentuales hasta más del 70%, con un claro indicio de que la proporción es mayor cuando el tamaño de la economía es pequeño. Esto indica que no es tanto el tamaño absoluto del evento físico, sino, más bien, el tamaño relativo de la economía, lo que hace a un desastre grande o no. En este sentido, el caso de Nicaragua es el más dramático de la región, con las pérdidas por desastres en las últimas décadas contando por más de 300% del PIB anual promedio, mientras en Costa Rica esta proporción no llega al 10%. En cuanto a los impactos en la pobreza, los datos disponibles sugieren un aumento de cerca de 4% con grandes eventos a escala nacional. En El Salvador unas 240.000 personas entraron a la categoría de pobres después de los terremotos de 2001. Pero al desagregar la información por zonas, esta cantidad varía enormemente. Los departamentos más afectados, como San Vicente, sufrieron, de acuerdo con datos de PNUD de El Salvador, un aumento de hasta 12% en el número de pobres (PNUD, El Salvador, 2001).

Aun cuando los datos y los números son importantes para resaltar evidencias y concienciar sobre procesos, al fin de cuentas no son más que datos que fácilmente se convierten en un fin en sí y hasta en un fetiche.

Más importante es saber por qué se tienen esas pérdidas, por qué son tantas y por qué estas aumentan con cada década. Así, al fin de cuentas, realmente es irrelevante, desde una perspectiva preventiva, si las pérdidas son de 10, 25 ó 30 billones de dólares. Mucho más importante, al final de cuentas, es saber a qué se deben y si hay algo que hacer para frenar este proceso, el cual promete aumentarse en el futuro con el advenimiento del cambio climático y la perpetuación de los procesos de exclusión social en la región.

Las pérdidas y daños asociados con el creciente número de desastres que ocurren, o son el resultado inevitable del impacto de eventos que alcanzan tal magnitud que llegan a exceder la capacidad de cualquiera sociedad de preverlos y garantizar condiciones de seguridad aceptables, o, más bien, se explican por inadecuadas prácticas humanas que generan vulnerabilidades frente a ciertos eventos físicos, para los cuales determinados sectores de la sociedad tienen mecanismos de protección, pero otros, la mayoría, no. En el primer caso, que no es la norma, sabemos, al menos de que se trate de sismos, actividad volcánica, huracanes, tornados, tsunamis, o meteoritos de excepcional tamaño, no habría más que hacer que tratar de sobrellevar las pérdidas y aceptar que existen eventos de una intensidad y magnitud tal, que frente a ellos la sociedad no está en condiciones económicas ni tecnológicas para protegerse. En el segundo caso, que sí es la norma, las conclusiones son obvias y la aceptación de que una reducción futura de impactos pasa necesariamente por transformaciones en los parámetros y modalidades de desarrollo, es inevitable e ineludible. Que ciertos sectores, y hasta gobiernos han querido aceptar y hasta promover la noción de que todo es inevitable y por culpa de la naturaleza se explica más por razones ideológicas, políticas o de sencilla culpa, que por razones científicas. Buscar una explicación para los desastres fuera de la sociedad, es lo mismo que buscar explicar la pobreza; aduciendo la falta de energía, inteligencia, imaginación o ganas entre los pobres! Ambas explicaciones son falsas e ideológicamente construidas.

Del desarrollo al desastre: sobre las causas y no las consecuencias de los desastres

Sin lugar a dudas, los desastres tienen impactos en las potencialidades del desarrollo y agudizan las condiciones de pobreza de importantes segmentos de la población de la región. Sin embargo, un sobreconcentración de la atención en los impactos de los desastres nos hace correr el riesgo de distraernos del análisis de las causas fundamentales de estos, así como de sus significados económicos y sociales. Impactos y no causas suelen dominar el análisis y debate hasta muy recientemente.

Al considerar las causas fundamentales, los procesos dinámicos y las raíces de los desastres, y al introducir en el análisis las concepciones sobre amenazas socio-naturales y vulnerabilidades sociales, inmediatamente tendremos que conjugar varias ideas con referencia a las relaciones macro entre desastres y las distintas modalidades y resultados de los procesos sociales y económicos que derivan de los modelos o estilos de crecimiento económico, de acumulación de capital y de desarrollo, que han caracterizado a la región históricamente, y en particular durante los últimos 50 años.

Una revisión rápida de varias de las facetas destacadas de los modelos de sustitución de importaciones y de la economía agroexportadora, del ajuste estructural y el neoliberalismo, de la globalización y el Consenso de Washington, proveen numerosas hipótesis, argumentos y evidencias para sustanciar la noción central de este ensayo, en el sentido de que el riesgo se construye en los intersticios del crecimiento económico y como consecuencia directa o indirecta del desarrollo parcial, soslayado y desequilibrado promovido en la región, y cuyo resultado más trágico es el 60% de la población quien se encuentra bajo la línea de pobreza, definida en términos de sus niveles de ingresos habituales.

Considerado desde una perspectiva macro económico, social y ambiental, las siguientes hipótesis y observaciones empíricas pueden encontrarse vertidos en la literatura sobre la problemática:

- Durante el período de crecimiento económico en la región (1945-1980), signado por la sustitución de importaciones y la economía agroexportadora, se derivaron procesos sociales tales como la expulsión de población desde el campo, la migración urbana-metropolitana, la transformación de grandes territorios de la frontera agrícola en tierras ganaderas y de producción de granos y frutas para la exportación, todos los cuales impactaron notoriamente en los niveles de pobreza urbana y rural, en la ubicación de población en zonas de inseguridad ambiental en ciudad y campo, ya fuera en pendientes, barrancos y planicies de inundación, y en la incapacidad de millones de habitantes de construir en condiciones seguras contra diversas amenazas, o de desarrollar mecanismos de protección económica y social que les habilitaran para aumentar su seguridad o responder en casos de crisis y desastre. Para estas poblaciones, su existencia diaria fue signada por la lucha y la necesidad de decidir entre la satisfacción de sus necesidades básicas y la reducción de su riesgo cotidiano, o enfrentar el problema que representa el riesgo de desastre y los daños y pérdidas asociados con desastres eventuales. La primera opción obviamente domina la escena y la naturaleza de las luchas que daba la población (Maskrey, 1989).
Así, mientras el modelo económico generó las condiciones de riesgo y vulnerabilidad que antecedieron los desastres de décadas futuras,

también tuvo como resultado tasas de crecimiento económico significativo, pero marcado por una distribución del ingreso y acceso social a los frutos del desarrollo que privilegiaba a unos pocos y sumía a muchos más en condiciones de pobreza o destitución crecientes. Entre tanto, los frutos del desarrollo se privatizaron, las vulnerabilidades y las pérdidas durante los desastres se socializaron. La vulnerabilidad y el riesgo constituyeron de alguna forma un mal necesario, una condición estructural del modelo donde las ganancias privadas, el control monopólico de los medios de producción y la concentración del ingreso se contraponían a la construcción de vulnerabilidad entre una gran parte de la población (Lavell, 1999, 2000).

Por otra parte, a la vez que la vulnerabilidad entre los sectores más pobres aumentaba, también se crearon niveles altos de vulnerabilidad en muchas infraestructuras económicas y sociales públicas —carreteras, puentes, sistemas eléctricos, hospitales y escuelas— necesarias para los modelos económicos y sociales impulsados con el apoyo estatal, pero contruidos con visión de corto plazo, de bajo costo y sin adecuados mecanismos de protección contra las amenazas de sismos, huracanes, inundaciones, etc.

- A la vez que el modelo agroexportador generaba las condiciones de pobreza y vulnerabilidad ya enunciadas, también se fundamentó en un modelo de aprovechamiento ambiental y de los recursos naturales altamente “explotativo” y degradador. La expansión de la frontera agrícola, la comercialización de los bosques, la obtención de madera para el consumo de la población pobre, incendios forestales producto de malas prácticas de cultivo y negligencia, la guerra civil en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, condujeron a la deforestación masiva de zonas tropicales de bajura y montaña, incluyendo la pérdida de manglares en las zonas costeras. Centroamérica en estos años, y a lo largo de los 80, registraba tasas de deforestación entre las más altas del mundo, a tal grado que Costa Rica, país aún reconocido por su labor en la protección ambiental, fue catalogado como el segundo más deforestador per cápita del globo durante los 80s, mientras El Salvador era señalado como el país más deforestado de la región y actualmente tiene tan solo un 3% de su territorio con bosques primarios.

Aun cuando la tendencia en la región se ha rectificado en algún grado durante la década de los 90, todavía las tasas de tala están muy por encima de los demás países de América Latina (véase cuadro 2). Por otra parte, otras formas de deterioro como ocurre con la contaminación de aguas superficiales y subterráneas y la degradación de los recursos costeros, son críticas en la región (véase Segundo Informe del Estado de la Región, PNUD, 2003, en prensa).

Cuadro 2
Tasas de deforestación en Centroamérica. 1990-2000

| País | Area Forestal Total 2000 | | Cambios en Cobertura Forestal 1990-2000 | |
|-----------------------|--------------------------|------------------|---|-------------|
| | Miles de Ha | % del territorio | Miles Ha/Año | %/Año |
| Belice | 1.348,0 | 59,1% | -36 | -2.3 |
| Costa Rica | 1.968,0 | 38,5% | -16 | -0.8 |
| El Salvador | 121,0 | 5,8% | -7 | -4.6 |
| Guatemala | 2.850,0 | 26,3% | -54 | -1.7 |
| Honduras | 5.383,0 | 48,1% | -59 | -1.0 |
| Nicaragua | 3.278,0 | 27,0% | -117 | -3.0 |
| Panama | 2.876,0 | 38,6% | -52 | -1.6 |
| CENTRO AMERICA | 17.824,0 | 34,9% | -341 | -2.1 |

Los diversos procesos de degradación han debilitado seriamente los ecosistemas, con una reducción en su provisión de bienes públicos y en los niveles de protección intrínseca que ofrecen contra amenazas naturales. Los recursos han sido transformados en amenazas socio-naturales y antrópicas y los bienes públicos en males públicos (Giro, 2003, Lavell, 1996). Concatenaciones y sinergias nocivas se han generado y ha potenciado entre amenazas naturales y socio-naturales y antrópicas. Esto ha sido aparente con el aumento en el número de tipos de eventos físicos que se identifican detrás de los crecientes daños y pérdidas en la región durante los últimos 50 años y con la forma en que los eventos naturales detonan amenazas en serie o secuencia, dado el debilitamiento de los ecosistemas y los sistemas naturales integrales de suelo y foresta.

Durante *Mitch*, en 1998, se pusieron en mayor evidencia estos procesos, con una marcada acentuación en los números y grados de seriedad de deslizamiento e inundaciones, particularmente en Honduras. Estos mismos procesos fueron acentuados en el caso del *Mitch* debido a las grandes extensiones de incendios forestales en la región inducidas por actividades antrópicas durante el episodio de "El Niño" 1997-98 y que aumentaron la velocidad de escurrimiento de las aguas pluviales hacia los ríos durante el huracán. Con el huracán *César* en Costa Rica en 1996, procesos similares se constataron en varios lugares de las montañas y la costa pacífica, particularmente en la zona de Platanares, al sur de San Isidro de El General.

Por otra parte, Gellert (2002) estima que más de un 90% de los eventos en Guatemala, registrados en DESINVENTAR, se relacionan con amenazas socio-naturales.

- Con el advenimiento y profundización de las reformas y políticas económicas asociadas con el neoliberalismo, el ajuste estructural y la globalización durante la década de los 80 en adelante y posterior a la crisis mundial de fines de los 70 y principios de los 80, incluyendo el paquete de medidas y políticas encerradas en el llamado “Consenso de Washington”, los procesos de construcción del riesgo presentes en la época anterior, a la vez que se mantienen en muchos de sus rasgos, también sufren cambios y profundizaciones de diversos tipos. Nuevos entornos se perfilan con pronósticos no muy halagadores para el futuro. Así, con el mantenimiento de niveles de pobreza similares a las tasas históricas, y a pesar de ciertos logros en términos del crecimiento económico y en los indicadores de educación y salud durante los 90, las reformas estatales y las políticas económicas y sociales, signadas por el retiro del Estado de muchas actividades tradicionalmente asumidas, la creciente privatización de áreas clave de la economía y de la infraestructura básica y la reducción en los niveles de protección social, habrán significado, colectivamente, un aumento en los matices y niveles de riesgo y vulnerabilidad de la sociedad en su conjunto. Las crecientes migraciones laborales entre países, de poblaciones de por sí altamente vulnerables a los desastres, además de las consecuencias de los movimientos repentinos de capital e inversión entre países y su impacto en actividades económicas tradicionales y de larga base para determinadas regiones, como es el caso de la producción bananera, también habrán tenido y tendrán impactos en el futuro, sobre el empleo, los ingresos y las oportunidades de grandes contingentes de trabajadores, con posibles aumentos en sus niveles de vulnerabilidad. La amenaza del retiro de las bananeras del norte de Honduras después del *Mitch* o el retiro de la bananera del Pacífico sur de Costa Rica a principios de los 80, son casos que revelan la forma en que el gran capital monopólico puede redireccionarse en términos territoriales, con grandes repercusiones para la población regional. Aun cuando se ha estudiado poco sobre el impacto de las políticas neoliberales, el ajuste y el “Consenso de Washington” en términos del riesgo de desastre, la hipótesis negativa tiene suficientes fundamentos para considerarla de cerca. En una muy reciente tesis de Maestría de la Universidad de Costa Rica (Omobono Soldi, mayo, 2003), el autor hace un intento de construir indicadores de riesgo y de monitorear su progresión en la región, con énfasis en El Salvador, durante el período 1995-2001. Tomando como punto de referencia económica y polí-

tica los acuerdos del “Consenso de Washington”, ofrece evidencias preliminares para mostrar la forma en que estos han servido, a pesar de mejoramientos en los indicadores de salud, educación y crecimiento económico en general, para aumentar lo que llama el riesgo ambiental —las amenazas— y el riesgo sistémico—la vulnerabilidad— en la región. Una conclusión de este estudio es que los datos macroeconómicos utilizados para sustanciar mejoramientos son ficticios o engañosos, dado que no incorporan consideraciones sobre el impacto en las variables de degradación y riesgo ambiental y riesgo sistémico. Aquí se recuerdan las conclusiones de Herman Daley, asesor económico al Presidente Clinton, en el sentido de que una vez satisfechas las necesidades básicas de la población, no hay relación automática después entre el aumento en el producto bruto y el ingreso nacional, y el bienestar y seguridad de la población. Más crecimiento conduce muchas veces a más inseguridad, y los desastres son una manifestación de esto.

La suma de los procesos de construcción social del riesgo antes detallados, ha servido para conformar lo que podemos llamar entornos, regiones o zonas de riesgo con particularidades genéricas distintas. Entre las más importantes que se pueden identificar, en principio, se incluyen las siguientes (véase Lavell, 2003):

- Zonas de producción agrícola de exportación —banano, piña, palma africana, etc.—, ubicadas en planicies costeras expuestas a huracanes y tormentas tropicales con aumentada propensión de inundación debido a procesos de degradación ambiental en las cuencas medianas y altas de los ríos. Esto incluye como ejemplos la costa pacífica de Guatemala, el Pacífico sur y Caribe de Costa Rica, y las zonas atlánticas de Honduras, Nicaragua y Belice.
- Zonas de producción agrícola de pequeña escala y de subsistencia en las zonas de inundación y en las pendientes degradadas de muchas cuencas menores, y algunas mayores como las del bajo río Lempa y Grande de San Miguel en El Salvador y el Polochic en Guatemala.
- Comunidades urbanas pobres concentradas en las ciudades metropolitanas y ubicadas en zonas de pendiente o barranco —Guatemala, Tegucigalpa y San Salvador— o de inundación de ríos y riachuelos urbanos y lagos —San José, Panamá, San Salvador, Managua—.
- Zonas rurales en áreas de déficit hídrico, sujetas a procesos acelerados de sequía y desertificación —zona sur de Honduras, el este y noroeste de El Salvador, la Península de Azuero en Panamá—.

- Centros urbanos medianos y pequeños en zonas de alta propensión sísmica y de derrumbes y deslizamientos —muchas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua—.
- Zonas urbanas sujetas a inundación periódica debido a inadecuados drenajes fluviales, bloqueo de drenajes y ríos.
- Zonas metropolitanas de alta complejidad, concentración de funciones económicas estratégicas, dependientes de pocas infraestructuras vitales y altos grados de interconectividad interna y externa, en zonas de alta sismicidad —Guatemala, San Salvador, Managua—.
- Zonas portuarias estratégicas en áreas de amenaza sísmica y por tsunami y huracanes —Puerto Barrios, Puerto Cortez, Puerto Moín, Acajutla—.
- Zonas de desarrollo turístico de alta densidad de construcción, satisfaciendo los mercados internacionales de turismo y ubicadas en áreas sísmicas y de huracanes —costa norte de Honduras y las Islas de la Bahía, la zona de Guanacaste, el Pacífico de Nicaragua y el centro sur de Costa Rica—.
- Infraestructuras estratégicas para la producción y distribución eléctrica y la interconectividad terrestre regional.

Nuevos desafíos existen en lo que se refiere al futuro y con las modalidades de riesgo que podrían conformarse. Aquí debe prestarse consideración al análisis de las formas en que los procesos de globalización se expresarán en términos de desarrollo territorial, la creación de los ejes o corredores logísticos o comerciales, la marginación social y territorial que acompañará estos procesos y las nuevas modalidades y tendencias que se pueden esperar en lo que se refiere al proceso de concentración de la población en centros urbanos y cambios en los ritmos de crecimiento de las distintas ciudades de la región (Lavell y Arguello, 2002).

Un factor adicional de importancia se relaciona con las implicaciones del cambio climático global y las formas adaptativas que asume la sociedad frente a la conformación de nuevos o más agudos contextos de riesgo, asociado de forma particular, pero no exclusivamente, con eventos hidrometeorológicos. Las proyecciones y estudios realizados sugieren problemas específicos en lo que se refiere a los bosques húmedos y de altura, los ecosistemas costeros, la disponibilidad de agua superficial y subterránea y el proceso de desertificación, además de cambios importantes en la incidencia de inundaciones, deslizamientos y otros fenómenos hidrometeorológicos.

La política pública y las iniciativas de la sociedad civil frente al problema de riesgo y desastre y sus relaciones con el desarrollo humano sostenible.

Prólogo

El tema de los desastres y la intervención social en su problemática ha sido dominado durante los últimos 40 años en Centroamérica y en otras latitudes, por los énfasis en la respuesta humanitaria o de emergencia y el tópico asociado de los preparativos para responder a eventos inminentes o consumados. Forjado en la imagen de los desastres como sucesos casi inevitables, y basado en nociones de defensa o protección civil, los países de la región crearon, y en distintos grados consolidaron entre los 60 y los 90, organismos nacionales de emergencia, avalados en leyes nacionales de emergencia, desastre o calamidad pública. Estos organismos, bajo nombres distintos (Comisión Nacional de Emergencias en Costa Rica; Sistema Nacional de Protección Civil en Panamá; Comité de Emergencia Nacional en El Salvador; Comité Permanente de Contingencias en Honduras; Defensa Civil en Nicaragua; y Comité Nacional de Emergencias en Guatemala), fueron encargados de velar por la seguridad pública frente a distintas contingencias asociadas con fenómenos naturales, tecnológicos o de orden interno, promoviendo y coordinando la repuesta social en casos de desastre y, con más insistencia desde fines de la década de los 80, los preparativos para los desastres. A pesar de referencias a, y expresadas preocupaciones para la prevención y mitigación de desastres, estos organismos poco se involucraron en tales temas, además de que su constitución legal, los limitados recursos que manejan y las capacidades que estos les han permitido desarrollar, no los facultaban para asumir semejante empresa. La historia de estos organismos y su desarrollo desde los 60 en adelante hasta finales de la década de los 90, ha sido detallada en distintas fuentes y solamente se hace referencia a ellos aquí por razones de contextualización histórica (véase Lavell y Franco, 1996).

Con la celebración del DIRDN durante los 90, y con los aportes conceptuales y la argumentación ofrecida por numerosas organizaciones, instituciones e individuos nacionales e internacionales y las evidencias de que los impactos de los desastres han crecido geoméricamente, nuevas presiones surgieron para avanzar más decididamente en el tema de la "reducción de desastres" o más precisamente, en la reducción de los riesgos asociados con la ocurrencia de desastres. Con esto, los organismos nacionales existentes tomaron algunos pasos para considerar las nuevas exigencias, sin poder, en mayor medida, ir más allá que una ampliación en sus actividades en el tema de los preparativos y algún fortalecimiento en el análisis de las amenazas que afectan a sus países.

El tema de la prevención y mitigación, considerada como acciones que reducen los riesgos estructurales o primarios que ofrecían condiciones para que un desastre pudiera suceder con la presencia detonadora de un evento físico peligroso, no tuvo un avance más que efímero durante gran parte de la década. Esto sigue explicándose porque los organismos de emergencia existentes no tenían prerrogativas ni capacidades en estas áreas de la intervención social, mientras, a la vez, aquellos organismos o instituciones del Estado o de la sociedad civil ocupados en, o relacionados con la promoción del desarrollo social, sectorial, territorial o ambiental, mostraron poco interés en el tema. O, por otra parte, ignoraron que el problema del riesgo y los desastres era esencialmente un problema “no resuelto del desarrollo”, con condicionantes importantes por el lado de los procesos de degradación o deterioro ambiental, de tal manera que solamente con intervenciones desde la promoción y planificación del desarrollo se podía esperar avanzar de alguna manera en reducir o prevenir el riesgo de desastre en la sociedad. Es por estas razones que durante la década los cambios de énfasis y en métodos se encuentran primordialmente en iniciativas promovidas desde el mundo de las ONG y algunos organismos internacionales, como es el caso de GTZ Alemania, la OEA, la Cruz Roja Internacional y LA RED (Lavell, 2002). Sin embargo, estos esfuerzos solamente lograron salpicar tangencialmente el problema, mientras la tónica dominante de la intervención seguía caminos tradicionales y esencialmente conservadores, aún enfocados predominantemente en los preparativos y la respuesta de emergencia.

Desde la perspectiva del Estado y los organismos de gobierno, la orientación y el papel del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central —CEPREDENAC— debe comentarse, dado que desde el primer quinquenio de la década sufrió una transformación en la dirección que trazaba, orientada más hacia la respuesta, los preparativos y el análisis de amenazas, para entrar luego de lleno, en el tema de la prevención y mitigación, con participación social. Además de su intento de promover visiones y actividades en estas áreas desde 1995 en adelante, intento fallido en gran parte por la contradicción que se armaba con sus contrapartes nacionales, las Comisiones de Emergencia, para quienes la respuesta y preparativos seguían siendo “su pan y mantequilla de todos los días”, CEPREDENAC promovió la preparación de un Plan Regional de Desastres y, en concertación con varias instituciones regionales sectoriales, logró incubar y estimular mayores preocupaciones para la prevención y mitigación en distintos sectores. Esto fue particularmente halagador en los sectores de la agricultura, la energía eléctrica, la salud y las comunicaciones y transportes. Esta tarea fue avalada y apoyada por el trabajo de instituciones internacionales como la OEA, PAHO y OFDA-AID, quienes mostraron sendas preocupaciones por el problema de la reducción del riesgo primario o estructural.

Es en este contexto institucional que suceden “El Niño” de 1997-98 y el huracán *Mitch* en 1998. Como se ha comentado en el primer inciso de este documento, estos eventos sirvieron para revelar de manera abierta la forma en que la magnitud y distribución social y territorial de los daños y pérdidas fueron condicionadas de manera importante, por factores como la pobreza, la marginación, la vulnerabilidad y la degradación ambiental y destrucción de cuencas. La relación “patrones de desarrollo-desastre” era imposible de ignorar, lo cual, combinado con la existencia de avances previos en el tema de la reducción del riesgo y en los marcos conceptuales desarrollados con referencia a estos vínculos, ofrecería un contexto y ventana de oportunidad muy importante para promover cambios en los enfoques con los cuales el tema de los riesgos y desastres se trataban hasta entonces.

Los marcos políticos y estratégicos regionales para la promoción de la gestión de la reducción del riesgo de desastre en el marco del desarrollo sostenible, pos *Mitch*: CEPREDENAC y el marco regional (véase Lavell, 2002).

La magnitud de los impactos sociales y económicos asociados con el *Mitch* condujo a la creación el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y la Transformación en Centroamérica, instancia intergubernamental de consulta, análisis y decisión ligada a la búsqueda y negociación de financiamiento para la recuperación de la región en el marco del desarrollo. Como resultado de sus deliberaciones, primero en Washington y después en Estocolmo y Madrid, esta instancia estableció parámetros para la inversión en la reconstrucción y logró opciones de apoyo que redondeaban los 9 millardos de dólares para la región.

Después de la constitución del Grupo Consultivo, los Presidentes de Centroamérica endosaron un *Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y de los Desastres en Centroamérica. Por otra parte, también suscribieron la celebración del Plan Quinquenal para la Reducción de la Vulnerabilidad y del Impacto de los Desastres 1999-2004*. Este último acuerdo fue inaugurado oficialmente y puesto en marcha en el año 2000 en una reunión celebrada en El Salvador, con la presencia de los ministros salvadoreños de Relaciones Exteriores, del Ambiente y Recursos Naturales, de la Salud, de Agricultura y de Obras Públicas, y del Secretario General del SICA. CEPREDENAC fue el encargado de la coordinación y la promoción de este esfuerzo de cinco años.

El marco estratégico identificó seis áreas de trabajo importantes: la consolidación de los organismos oficiales de desastre; sistemas de alerta temprana y planes estratégicos; un aumento en la investigación sobre amenazas y vulnerabilidad y la promoción de intercambios de informa-

ción; estrategias sectoriales para la reducción del riesgo; ayuda mutua en caso de desastre y Gestión Local de Riesgo. Además, la estrategia preveía la actualización y finiquito del documento del Plan Regional de Reducción de Desastres del CEPREDENAC y sus anexos nacionales y sectoriales. Este proceso había comenzado varios años antes y fue completado finalmente en noviembre de 1999. Después de la declaración de la estrategia, CEPREDENAC ha promovido las principales líneas de acción identificadas y muchos otros proyectos promovidos en la región desde entonces, han procurado adherirse a sus dictados.

Después de sus primeros intentos e iniciativas antes de 1998, en el área de la reducción de desastres, en la coyuntura de *Mitch* y luego de los terremotos en El Salvador, así como con la Declaración Presidencial del Marco Estratégico y del Quinquenio, rápidamente aumentaron la visibilidad del CEPREDENAC, su pertinencia y posición política. Esto ha sido facilitado por un interés internacional importante para apoyar las estrategias y las acciones de reducción del riesgo. Indudablemente, CEPREDENAC se considera hoy en día un punto de contacto y referencia indispensable para muchas agencias internacionales, particularmente dado el resurgimiento de la preocupación por la aplicación de esquemas regionales de intervención.

Dentro del SICA, CEPREDENAC ha obtenido estatus y posición y sus relaciones y planes de trabajo con otras agencias especializadas sectoriales han aumentado perceptiblemente. Esto se puede ver en el trabajo hecho para dimensionar planes sectoriales con consideraciones de reducción del riesgo, donde CEPREDENAC ha cooperado con la OPS en el área de la salud, con el Comité de Vivienda y Asentamiento Humanos, con el Instituto Centroamericano y Panameño para la Nutrición y la Alimentación y el Programa Mundial de Alimentos en el área de seguridad alimentaria, con el Comité Centroamericano de Transporte y con otras varias agencias regionales relacionadas con la agricultura, manejo del agua, generación y distribución de energía y telecomunicaciones. Por otra parte, se han emprendido nuevos proyectos con organizaciones comunitarias de base y municipales, como la Red Comunitaria para la Gestión del Riesgo, la Federación de Organizaciones Comunitarias y la Federación de Municipalidades de Centroamérica. En el año 2000, CEPREDENAC y la Unidad Regional para la Asistencia Técnica —RUTA— publicaron una serie de pautas para la introducción de la gestión de riesgo en proyectos de desarrollo rural, preparados por Carola Kiesel. RUTA es un proyecto de PNUD administrado por el Banco Mundial en enlace con otras agencias internacionales y regionales y procura facilitar la coordinación de la asistencia financiera y técnica a la región.

La ayuda financiera para los programas y los proyectos de CEPREDENAC desde 1998 ha venido sobre todo del Banco Mundial, del BID, la Co-

peración Japonesa, Taiwán, Preparación ante Desastres —DIPECHO-EU, la UNESCO, PNUD y OFDA—, así como la ayuda continua de ASDI, otros donantes escandinavos y la GTZ.

Durante los últimos años, CEPREDENAC se ha movido desde un enfoque de trabajo por proyecto hacia un enfoque por programa. Por otra parte, tiende a alejarse de proyectos estrictamente nacionales que cada vez más son asumidos por las autoridades y grupos nacionales, para concentrarse en planteamientos más regionales. Esto incluye el problema del riesgo en el Corredor Logístico Puebla-Panamá, el trabajo con el sector privado y con la comunidad bancaria regional e internacional, y la promoción de la reducción del riesgo en agencias sectoriales centroamericanas de desarrollo.

Con el BID, el Banco Mundial y fondos japoneses, CEPREDENAC está financiando un **Programa Regional de Prevención y Mitigación**. Este fondo se utiliza para promover actividades diversas y proyectos que favorecen la reducción del riesgo, los cuales son propuestos y presentados sobre todo por las Comisiones Nacionales de CEPREDENAC. A principios del 2001 se creó un **Programa de Gestión Local de Riesgo**, con el financiamiento del BID y de PNUD. Las actividades iniciales han implicado el establecimiento de un marco conceptual sobre gestión de riesgo que informa las actividades del programa y el comienzo de un proceso de sistematización de experiencias en la gestión local del riesgo en la región, para así derivar lecciones y poder ofrecer consejos sobre intervenciones futuras. Una tercera iniciativa es el **Plan Regional de Acción para Centroamérica**, financiado por la UNESCO, con apoyo holandés, alemán y francés. En su esencia, este plan de acción proporciona capacitación para especialistas regionales en el uso de tecnologías de análisis de amenazas, particularmente el uso de sistemas de información geográfica.

Comenzando en julio de 2001, un aporte de PNUD ha permitido el desarrollo de un programa regional de dos años de duración sobre la gestión del riesgo y la reducción de desastres. Este programa se concentra en mejorar la práctica de la gestión local del riesgo (en el marco del Programa de Gestión Local del Riesgo de CEPREDENAC) y en el fortalecimiento de las capacidades de los sistemas nacionales para su reducción. Promovido por el Buró de Gestión de Crisis del PNUD en Ginebra, dicha iniciativa procura establecer sinergias con programas o proyectos nacionales de gestión del riesgo auspiciados por PNUD en la región y otros programas en curso de CEPREDENAC.

En resumen, CEPREDENAC ha experimentado cambios significativos durante los cinco últimos años, con una creciente presencia regional y política, relaciones ampliadas y mejoradas con el SICA y sus agencias especializadas, un alto nivel de aceptación por los donantes internacionales y una capacidad creciente de promover y manejar proyectos. Cada vez más, la misión institucional se define en términos de intervenciones significativas en problemas y contextos regionales globales. El enfoque de la institu-

ción claramente ha dado un giro en favor de la reducción y del control del riesgo en comparación con la respuesta ante el desastre. La ayuda para los proyectos nacionales es clara, pero estos se coordinan y se controlan localmente. La generación de información y su administración se ve como algo particularmente importante donde esta proporciona los instrumentos y las metodologías para promover la reducción del riesgo entre grupos locales y los sectores públicos y privados. Durante 1998-99, CEPREDENAC promovió una sistematización de cartografías y otras formas de muestra de los riesgos y de la información de la vulnerabilidad en Centroamérica, disponible en diversas instituciones dentro de la región y fuera de esta.

Las iniciativas y enfoques de gobierno y sociedad civil en los niveles nacionales

Sin lugar a dudas, *Mitch* sirvió para concienciar, pero a la vez estimular un incremento importante en el número de iniciativas llevadas a cabo en los niveles nacionales con referencia al nuevo paradigma del riesgo y su gestión. Esto contempla tanto organismos de gobierno como ONG nacionales e internacionales y agrupaciones de base y de población. Algunas de estas toman la forma de iniciativas regionales y otras se establecen con referencia a un país particular, donde Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras, “los países *Mitch*”, destacan por el número de iniciativas y los cambios logrados.

En cuanto a estas iniciativas, no pretendemos detallarlas aquí, cosa que ya se ha hecho de forma relativamente exhaustiva con anterioridad (Lavell, 2002; Romano, 2002). Más bien pretendemos caracterizar las acciones tomadas desde la perspectiva de la contribución que pueden hacer la reducción o previsión del riesgo en el marco de transformaciones en las formas y expresiones del desarrollo sectorial y territorial, todo, en aras de un aumento en la seguridad humana integral y que contempla no solamente una reducción en el riesgo de desastre, sino también en el riesgo cotidiano o crónico (Sen, 2000), el cual afecta a más de la mitad de la población centroamericana.

El sector gubernamental

En los niveles gubernamentales nacionales, a pesar del marco regional dado por la Estrategia y el Quinquenio para la Reducción de Vulnerabilidad, no es posible afirmar que existe un marco político con normatividad y legislación e integración transversal en los distintos sectores y agencias de desarrollo, que sustancia el impulso concertado de la gestión del riesgo en el marco del desarrollo. Más bien existen y se han fomentado en los últimos años determinadas innovaciones institucionales que se fundamentan en la noción de reducción del riesgo, pero que por el momento comprenden iniciativas eventuales o promesas para el futuro.

La creación del nuevo Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta a Desastres en Nicaragua en 1999 y la fundación del Servicio Nacional de Estudios Territoriales en El Salvador en 2001, constituyen los casos más comprensivos en este sentido. Ambas instituciones se abocan a la problemática de la reducción del riesgo desde ángulos analíticos y diversas plataformas de política y acción. Guatemala, por su parte, mientras fortalece su capacidad en atención y preparación para desastres a través de su Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, también ha aumentado su preocupación para la reducción del riesgo, tema que ha sido impulsado con la creación de una Comisión Multi-sectorial para la Reducción de la Vulnerabilidad bajo los auspicios de la misma CONRED y el Ministerio de Planificación, y donde el interés es, entre otras cosas, ubicar el problema del riesgo en el marco del Plan Nacional de Combate a la Pobreza. Además, la nueva Ley de Desarrollo Social ha hecho explícita la necesidad de reducción como elemento importante en el desarrollo social. Honduras, a pesar de haber sufrido los embates más dramáticos del *Mitch*, apenas comienza a perfilar cambios en sus estructuras institucionales y se ha caracterizado por la continuidad, más que por el cambio en los énfasis de la respuesta y preparativos para desastres.

En ningún país de la región se puede afirmar, sin embargo, que el problema del riesgo de desastre haya sido convertido en una política pública de primera línea, y mucho menos que las instituciones estatales responsables para el fomento del desarrollo sectorial y territorial hayan incorporado de forma concertada y orgánica los preceptos de la previsión del riesgo como parámetros que obligatoriamente guían su acción y sus inversiones. A la vez, sí existen iniciativas aisladas que apuntan en esta dirección, pero que no llegan a generalizarse en el cuerpo de las instituciones públicas. La creación de un Programa de Gestión del Riesgo en la Secretaría de Planificación del Ministerio de Agricultura y Sector Agropecuario de Costa Rica y algún movimiento en la dirección indicada dentro de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública y en los bancos e instituciones aseguradoras, comprenden casos aislados hasta el momento. Independiente de esto, la suma de las iniciativas tomadas ofrece una gama de aspectos innovadores en la región, los cuales de acabar por generalizarse, ofrecerían una opción de aumentar el perfil del problema y ofrecer mecanismos que apunten hacia su reducción.

Sociedad civil, ONG y las agencias internacionales

En el ámbito de la sociedad civil, las ONG nacionales e internacionales y las instituciones internacionales, no cabe duda en lo que se refiere al aumento significativo de las iniciativas promovidas en el tema genérico de la reducción y gestión del riesgo. Estas iniciativas pueden clasificarse a un

primer nivel ya sea que se trate de intervenciones regionales y nacionales concertadas, o a través de organizaciones gubernamentales, o finalmente, de forma independiente en relación con comunidades y localidades urbanas y rurales. En un segundo nivel, se pueden considerar los proyectos desde la perspectiva de su proyección correctiva (riesgo existente) o prospectiva (riesgo futuro posible) y su naturaleza conservadora o transformadora, con referencia a las condiciones sociales de vida de la población sujeta a la intervención.

Un inventario no exhaustivo de iniciativas en gestión y reducción del riesgo en los niveles locales realizado por el programa de Gestión de Riesgo de CEPREDENAC-PNUD en 2002, encontró más de 150 iniciativas desarrolladas desde 1999 y con una preponderancia en los “países *Mitch*”.

La gran mayoría de estas apuntan a problemas muy acotados con referencia a los sistemas de alerta temprana, el fortalecimiento de estructuras locales de gestión del riesgo, análisis de riesgo en localidades promoviendo la elaboración de mapas o escenarios de riesgo, entre otros. Muy pocas iniciativas toman como punto de partida el riesgo de desastre como dimensión del problema del desarrollo local, buscando integrar estas dos problemáticas para avanzar en la reducción del riesgo de forma íntegra y con visos de sostenibilidad. O sea, la mayoría son aún bastante conservadoras al atacar el problema del riesgo desde la perspectiva de sus manifestaciones inmediatas (la inundación, la alerta temprana, la construcción de diques, etc.) y no desde la perspectiva de la reducción de las causas inmediatas y mediatas de los riesgos (adecuación de sistemas de cultivos a las exigencias ambientales, reforestación y recuperación de cuencas, manejo ambiental y desarrollo agrícola, disminución del riesgo cotidiano como mecanismo de fortalecimiento de “livelihoods” y reducción del riesgo de desastre, etc.). Esto puede explicarse en alguna medida por los mecanismos y plazos de financiamiento de los proyectos que solamente permiten en general, actividades de corto plazo con fines “productivistas”, sin mayores posibilidades de fomentar y fortalecer procesos de gestión, fundamentados en el diseño de estrategias de intervención, dimensionados social, territorial y temporalmente y de más largo alcance.

Entre los proyectos o programas regionales, más allá de aquellos dirigidos por CEPREDENAC, destacan la Iniciativa Centroamericana de Mitigación —CAMI, por sus siglas en inglés—, financiada por la AID de los Estados Unidos e implementada a través de ONG internacionales y agencias de gobierno de los EE UU, y que tiene en el centro de su preocupación la mitigación del riesgo; el programa de la Cooperación Suiza —CO-SUDE— en Nicaragua, Honduras y El Salvador, con su énfasis en procesos de análisis del riesgo en los niveles municipales, el fortalecimiento de los sistemas nacionales de desastres y la educación superior; y el programa DIPECHO de la Unión Europea, que apoyó principalmente proyectos en

el área de los preparativos para desastres y que en su última fase conduce sus proyectos principalmente a través de ONG europeas, en colaboración con organizaciones locales en los distintos países. Estos programas de alcance regional, o más bien multinacional, no se distinguen por promover proyectos en común en los distintos países, sino más bien, se basan en un común entendimiento del problema por ser resuelto y de la necesidad de la reducción del riesgo y los preparativos para desastres. Es a partir de tal enfoque que han fomentado proyectos sobre diversos temas, la mayoría con referencia a los niveles locales.

El énfasis no exclusivo pero sí dominante, de desarrollo de proyectos con base en los niveles locales, tanto en las iniciativas “regionales” como nacionales, surge en alguna medida como respuesta a la identificación por parte de los gobiernos y CEPREDENAC de este como un nivel crítico en la gestión del riesgo. Además, se corresponde y se complementa con la corriente a favor de la descentralización económica, política y administrativa y el fomento del desarrollo local a través de las municipalidades, en particular, que está en boga hoy en día en la región en general.

Desde la perspectiva de los proyectos nacionales, fomentados en general por múltiples ONG y agencias financieras, otra vez con dominio en los “países *Mitch*”, estos reúnen una gama amplia de preocupaciones y formas de abarcar el problema. La mayoría de ellos son de corto alcance temporal (1 a 2 años), lo cual significa una relativa imposibilidad de promover procesos más sostenibles, a diferencia de dirigirse a la implementación de soluciones concretas a los problemas particulares identificados. A pesar de esto, un número importante de las iniciativas se han acoplado a algunas de las premisas básicas de la gestión, particularmente nociones en torno a la participación de los actores locales o regionales y de los sujetos de riesgo, y un reconocimiento, aunque todavía soslayado o no explícita muchas veces, de que el tema del riesgo está relacionado con el del desarrollo y de la gestión ambiental.

Dentro de los proyectos impulsados, unos pocos, por su acceso a mayores recursos financieros y temporales, han logrado ser innovadores en el tema, demostrando nuevas formas de integrar el problema de riesgo con el problema de desarrollo en los niveles locales y regionales. El establecimiento de esta relación ha sido facilitada durante los últimos años por la forma en que después de *Mitch* un número importante de ONG de desarrollo o grupos de consultoría se han ubicado en el tema de la reducción y previsión del riesgo, viéndolo como un parámetro que, al igual que los temas de género o ambiente, deben ser considerados en los proyectos de desarrollo que fomentan.

Esto puede ilustrarse con una consideración breve de cuatro proyectos particulares, aún en marcha en la región:

- *El Programa de Prevención y Mitigación de Desastres para la Cuenca Baja del río Lempa, fomentado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, El Salvador, con financiamiento del BID (véase Lavell, 2003).*

Este proyecto, por ser desarrollado en tres etapas (dos terminadas a la fecha), se postuló originalmente como un proyecto tradicional de prevención de desastres por inundación en la zona del bajo Lempa. Sin embargo, evolucionó hacia un proyecto de desarrollo sostenible con visión de gestión del riesgo. Es decir, que a diferencia de poner las inundaciones en el centro del análisis, más bien la consideración fundamental que informaba la intervención era la promoción de incrementos en el bienestar de la población, dimensionada por el problema del riesgo asociado con las inundaciones en particular.

En su primera etapa, el proyecto se limitaba a producir un diagnóstico integral y ampliamente participativo acerca de la problemática de la zona vista desde la perspectiva de su desarrollo y la incidencia de las inundaciones y otras amenazas en el contexto local. Con base en dicho diagnóstico, se procedió a perfilar una estrategia de intervención a mediano plazo en función de las necesidades prioritarias de desarrollo señaladas y la identificación de una serie de proyectos particulares que se acoplan a esta estrategia y que cumplen con los requisitos de sostenibilidad y de reducción y previsión del riesgo.

La estrategia y los proyectos fueron resultado de un proceso participativo profundo, involucrando a las principales organizaciones locales, el Ministerio de Ambiente y otras instancias gubernamentales. Con este proceso, la zona disponía de una visión concertada de su futuro y de las prioridades para el logro de avances en los niveles de desarrollo con seguridad ambiental, que sirve como punto de articulación de nuevas propuestas de apoyo a la zona por parte de otros actores promotores de iniciativas de desarrollo o reducción del riesgo.

En su segunda etapa, el proyecto fomentó la creación de un comité local para la promoción del desarrollo con la participación de los actores organizados más importantes de la zona, representaciones municipales y del Gobierno Central. Proveía también de capacitación y metodologías para el funcionamiento del Comité. Por otra parte, se promovieron talleres de capacitación en gestión del riesgo para la población local y se efectuaron los estudios de factibilidad de los proyectos identificados en la primera etapa del proceso, dentro del marco estratégico postulado. La tercera etapa, todavía no iniciada, consistiría en el impulso de los proyectos acordados con el financiamiento del BID y otras instancias y con participación comunitaria a través del Comité Local.

En suma, el proyecto se desarrolla desde una concepción amplia de la gestión del riesgo, ubicando esto como dimensión de la planificación del

desarrollo y con amplia participación local en los procesos de análisis y decisión. El proyecto no ha tenido problemas en cuanto al método y al enfoque, pero se han registrado ciertos conflictos, antagonismos y diferencias de opinión entre las organizaciones de la zona, las cuales reflejan la complejidad de la matriz organizacional e ideológica en esta región de altos niveles de pobreza y grupos sociales con historias de vida, orígenes y adhesión política distintos.

- *El proyecto de Gestión de Riesgos para el Desarrollo Sostenible en Guatemala, llevado a cabo por CARE con financiamiento CAMI.*

Llevado a cabo por una ONG de desarrollo de largo alcance, se ha desarrollado en zonas del valle del río Polochic en Guatemala y representa la continuidad de esfuerzos de la institución después de *Mitch* y sellados por las nociones de preparativos y organización de la respuesta humanitaria. A pesar de haber iniciado con componentes que giraban en torno a la respuesta a estos impactos, ha evolucionado, por diversos procesos internos y demandas de la población local, asumiendo mayor orientación hacia el problema del desarrollo regional con visión de gestión de la reducción del riesgo. Así, por una parte, se ha relacionado con otros proyectos sectoriales de la institución en la misma zona, orientados a concebir la gestión a la luz de procesos de desarrollo sectorial en marcha con visión prospectiva del riesgo, y por otra parte ha sido instrumental en la creación y consolidación de la llamada Mesa de Concertación del valle del Polochic.

Esta instancia organizativa hoy en día reúne a diversas instituciones interventoras en la misma zona, además de representaciones locales, incluyendo la presencia de municipios, y cuenta con el apoyo también de la GTZ Alemana. El objetivo de la Mesa es ofrecer un espacio de diálogo, concertación y decisión en cuanto a las diferentes iniciativas en marcha o por establecerse, buscando consolidación y armonía entre los diversos esfuerzos. De esta forma, desarrollo y gestión del riesgo se acoplan en una sola matriz promotora. Además, la noción que sustenta el proceso de la Mesa también refleja la necesidad de instancias que permitan la concertación entre organizaciones locales unidas por su ubicación en una sola región geográfica en torno a la cuenca del río Polochic. Esto es fundamental en el tema, dado que el riesgo que sufre una localidad o subzona particular, está generado muchas veces por procesos y acciones que se iniciaron en otras instancias territoriales (por ejemplo, la deforestación en las cuencas altas que aumenta el peligro de inundación en las zonas bajas).

Tanto el caso de la Mesa de Concertación como el Comité Local del Bajo Lempa destacan la importancia que se debe conceder al fomento de formas distintas de capital social como paso imprescindible en la gestión del desarrollo y del riesgo.

- *El Proyecto de Prevención de Desastres del Centro Humboldt en Nicaragua, financiado por OXFAM*

Este proyecto, fomentado por una institución con antecedentes en el problema del desarrollo local, la gestión ambiental y el tema de los desastres, se lleva a cabo en varios municipios de Nicaragua y también tiene un componente nacional dirigido a lograr cambios en las formas de articular e intervenir el problema de riesgo en los niveles nacionales. En los niveles locales, trabajando de cerca con las municipalidades, el proyecto ha fomentado la metodología de diagnósticos integrales-participativos para dimensionar los problemas de riesgo en el marco del desarrollo local e identificar intervenciones necesarias para promover el desarrollo local con visión de gestión del riesgo. Un componente importante del proyecto es el desarrollo y difusión de metodologías para la elaboración de forma participativa, de planes estratégicos de desarrollo local. Como tal, y en consonancia con los objetivos de los proyectos del Bajo Lempa y Polochic comentados antes, intenta no separar el problema del riesgo del problema del desarrollo local, ofreciendo metodologías y prácticas que permiten el análisis y la acción en torno a la promoción del desarrollo local con visión de gestión del riesgo. En lo que se refiere al componente nacional del proyecto, este establece un vínculo con los objetivos locales, buscando apoyar procesos de cambio en los niveles nacionales consecuentes con la visión de riesgo y desarrollo que maneja el proyecto en general.

- *Los Programas de Prevención de Desastres en Honduras y Nicaragua financiados por el Banco Mundial a través de distintas instancias gubernamentales centrales y locales.*

Estos dos grandes programas se financian con fondos del Banco Mundial que llegan a exceder los 12 millones de dólares en ambos casos. En el caso de Honduras, el programa está ya en acción y en el de Nicaragua está por iniciarse. Ambos programas se efectúan a través de diversas instancias nacionales y municipales, de acuerdo con el énfasis analítico o de intervención propuesto (asociaciones de municipalidades, municipios particulares, instancias de análisis de riesgo, como el caso de INETER en Nicaragua, los sistemas u organismos nacionales de desastres o gestión de riesgos, etc.). Los programas cubren una amplia gama de intereses que van desde el análisis y mapeo de riesgos (amenazas y vulnerabilidades) en los niveles locales y el ordenamiento territorial como mecanismo de reducción y previsión del riesgo, hasta el fortalecimiento de instancias de gestión nacional y local y el apoyo al desarrollo de normatividad en cuanto al tema, como es el caso por ejemplo del desarrollo de Planes Nacionales de Gestión del Riesgo.

A manera de conclusión sobre la intervención

Durante los últimos 4 años, posterior a *Mitch*, la región ha atestiguado numerosas transformaciones en la concepción en cuanto a los riesgos y los desastres, así como impulso de iniciativas dirigidas al problema de reducción del riesgo, tanto en la esfera de cambios o innovaciones institucionales, como en la esfera de la promoción de proyectos particulares de intervención.

A pesar de estas iniciativas, que en suma ofrecen una gama de alternativas, muchas innovadoras, aún existe camino que correr para armar una matriz consecuente, coordinada, concertada y normada en cuanto al problema del riesgo, visto a la luz de los procesos de desarrollo y de su gestión. Existe la sensación de que a pesar de un aumento en el perfil de la problemática, abierta esta ventana a raíz del impacto de *Mitch*, el Estado aún no asume su rol ante esta de forma integral y no existe un marco legal, institucional y normativo de aplicación general que eleve el problema al estatus de una política pública fundamental. Esto podría explicarse por la ascendencia de otros temas y su aparente contradicción o falta de congruencia con los objetivos de la reducción del riesgo, como es el asunto de la competitividad y eficiencia productiva nacional y regional en el marco de la integración regional y el estímulo de corredores o ejes logísticos y “clusters”, y también por resistencias y anacronismos institucionales y la falta de incorporación con convencimiento de aquellos sectores y agencias de desarrollo, los cuales deben estar en el centro de las preocupaciones y del estímulo para la reducción y previsión del riesgo.

Por otra parte, existe una suma muy amplia de iniciativas promovidas desde la sociedad civil a través de ONG y con apoyos internacionales, muchos de los cuales son limitados en sus alcances por tomar el tema del riesgo desligado del problema de desarrollo, promoviendo así esquemas útiles, pero conservadores en su esencia, en el sentido de que reducen el riesgo eventual de desastre, pero no contribuyen con la transformación de las condiciones básicas de vida de la población que es objeto de las intervenciones y, en consecuencia, no tocan a fondo los procesos generadores de riesgo que derivan a su vez del riesgo cotidiano en que viven grandes masas de la población rural y urbana en la región. Esta situación puede explicarse en muchos casos por restricciones financieras y las directrices normativas de muchas agencias financieras, el dominio de actitudes “productivistas” y aun la ausencia de líneas de financiamiento para el tema, dirigidas a través de agencias de promoción del desarrollo, a diferencia de las agencias “humanitarias”.

Sin lugar a dudas, sin que el Estado y los gobiernos de turno asuman el problema de forma integral, promuevan una visión de reducción y previsión dentro del marco de la planificación del desarrollo y construyan institucionalidades avaladas por la legislación y normatividad consecuen-

tes, el avance en la resolución del problema se atrasará o se hará imposible de lograr. En estos momentos, el tema es más un tema de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, que del gobierno mismo. Efectivamente, el retiro del apoyo internacional para el tema significaría, a pesar del compromiso y entusiasmo de muchos profesionales ligados a los organismos oficiales, su casi desaparición de la escena, porque el nivel de compromiso y de financiamiento canalizado por los gobiernos hacia el tema es muy reducido y sigue concentrándose, aún de forma insuficiente, en el tema de la respuesta humanitaria.

Opciones, necesidades y cuellos de botella con referencia a la gestión para la reducción y previsión del riesgo

Analizada desde la perspectiva regional entre las necesidades y oportunidades que se presentan para la promoción más concertada y decidida de una política regional en la materia se incluyen (véase Lavell, 2003):

- el fortalecimiento de las relaciones y las bases programáticas en común entre CEPREDENAC y las instituciones de promoción sectorial y territorial del SICA, en aras de la ratificación efectiva de los compromisos asociados con la reducción, previsión y control del riesgo.
- la incorporación y promoción real de iniciativas de previsión y control de riesgo en las inversiones que se promuevan dentro del plan de acción asociado con el Plan Puebla-Panamá. Precedida por la noción del Corredor Logístico o Comercial Centroamericano, esta iniciativa, al impulsarse y concretarse exitosamente, terminará concentrando una parte importante de la infraestructura, producción y población de la región la cual si no existe en condiciones de seguridad ambiental, pondrá en tela de juicio la eficiencia y competitividad de las economías de la región por el impacto importante que eventos de magnitud puedan tener en estas al significar la pérdida de recursos financieros, infraestructura y recursos humanos.
- la capacidad de convencer el sector financiero, los sistemas nacionales de inversiones públicas y de seguros de la conveniencia de incorporar consideraciones de reducción y transferencia del riesgo en los parámetros que guían sus decisiones, en aras de una mayor seguridad y rendimiento en la inversión.
- la determinación con que las agencias internacionales de financiamiento y desarrollo insisten en la incorporación de parámetros de reducción del riesgo en sus portafolios de proyectos en la región. Aquí, se trata de una responsabilidad compartida con los gobiernos de la re-

gión, de tal forma que cada instancia acepte su responsabilidad en garantizar la seguridad de las inversiones y en consecuencia, de la sociedad. Aunque no hay estudios que lo muestren fehacientemente, existen suficientes indicios de que un componente importante de la deuda externa de los países está compuesto por financiamientos en inversiones nacionales y regionales que hayan sido afectadas, si no destruidas en grandes eventos, como *Mitch* o los terremotos de El Salvador.

- el convencimiento de que el grado de competitividad y eficiencia de la economía regional en el mundo globalizado podría mermarse por los impactos sucesivos de desastres y la destrucción o daños que significan en los sistemas de comunicación e infraestructura básica, además de sus impactos negativos en los balances de pagos, la deuda y el nivel de riesgo financiero asignado a los países de la región.
- las opciones de que los planes de combate a la pobreza dimensionen adecuadamente el problema de la vulnerabilidad y el riesgo de desastre y ataquen sus causas fundamentales, cuales son los niveles de riesgo cotidiano — desempleo, desnutrición, falta de ingresos, insalubridad, violencia social y doméstica— que sufre más del 50% de la población regional que sobrevive bajo la línea de pobreza.
- la seriedad con la cual se toma el problema del cambio climático global y su incidencia futura en las amenazas hidrometeorológicas, así como la capacidad de ligar el tema de la adaptación con la problemática de la gestión del riesgo, haciendo converger las visiones y proyecciones de mediano y largo plazo con las transformaciones requeridas en el corto plazo.
- la creciente articulación de demandas para la reducción de vulnerabilidad por parte de organizaciones y sectores de la sociedad civil y la injerencia de estas demandas en los procesos de formulación de las políticas públicas.

Las amenazas u obstáculos para lograr una política más comprometida se encuentran precisamente en la probable o posible incapacidad de incidir sobre los aspectos mencionados y en el hecho de que las estrategias y políticas seguidas hasta ahora, mantienen su carácter esencialmente neoliberal de *laissez faire*, con énfasis en los grandes proyectos de impulso económico, signados por las nociones en torno a los corredores logísticos, los *clusters* y la competitividad sin equilibrio ambiental y las implicaciones que esto tiene en términos de la marginación territorial y social de partes importantes del istmo, y una continua degradación de los recursos naturales y el ambiente en general, incluyendo el urbano.

En segundo lugar, viendo el problema desde los niveles nacionales encontramos que, a pesar de la gama de proyectos y esquemas promovidos en la región por el gobierno, ONG, organizaciones de base municipal y agencias internacionales, en enlace con una amplia gama de agentes locales, hay un número de problemas claramente identificables que se deben superar para permitir el progreso adicional en la reducción del riesgo y la mitigación y la prevención del desastre. Entre los más importantes, según nuestros criterios, están los siguientes (véase Lavell, 2002):

- a. La necesidad de una mayor movilización e interés por parte de los tomadores de decisiones gubernamentales ligados a las organizaciones sectoriales y territoriales del desarrollo y en el nivel municipal. Esto requerirá de un uso más imaginativo de convincentes argumentos políticos que favorezcan la reducción del riesgo que los que se han empleado hasta la fecha. Se necesita dar particular atención a los miembros del gabinete económico y de finanzas y a los organismos y bancos de financiamiento regionales, como el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE.
- b. Un aumento en el interés y compromiso del sector privado y las organizaciones profesionales.
- c. La necesidad del desarrollo de metodologías para medir las vulnerabilidades no estructurales o constructivas y hacerlas disponibles a los agentes sectoriales del desarrollo, permitiéndoles anticipar y controlar las repercusiones de sus proyectos sobre el riesgo.
- d. Reformas legales e institucionales profundas que ponen la problemática de la reducción y control del riesgo en un estatus similar al de los preparativos y respuesta a desastres. Las reformas recientes relacionadas con las organizaciones oficiales que intervienen en el desastre y los sistemas, aunque suben su estatus y prerrogativas en reducción del riesgo no están acompañadas por aumentos realmente significativos en las capacidades de diseñar estrategias y políticas o en los recursos financieros y humanos necesarios para lidiar con el problema. Ninguna de estas organizaciones tiene suficiente estatus político en general, para coordinar y estimular convincentemente medidas significativas de reducción del riesgo en el nivel sectorial y territorial. A pesar de tentativas de hacer esto, es difícil ver cómo las organizaciones tradicionales de respuesta pueden sobresalir adecuadamente frente a este problema. La opción de construir un marco institucional alternativo, pero integrado y coordinado, que reúna predominantemente a organizaciones e instituciones de desarrollo y ambientales, deben ser consideradas seria-

- mente, mientras que al mismo tiempo se deben reforzar las organizaciones de respuesta existentes. Sin una mayor descentralización de atributos y funciones, las opciones para el éxito serán limitadas. Tal descentralización no debe promover solo la participación local, sino también considerar la necesidad de estructuras regionales intermedias, como son, por ejemplo, las cuencas hidrográficas, las zonas costeras, mancomunidades de municipios, etc. Los problemas de riesgo sufridos en los niveles locales no se pueden tratar autónomamente en el nivel local. Los procesos regionales y nacionales deben también ser controlados y sujetos a negociación y cambios por sus impactos en los niveles locales. Se deben buscar alianzas entre grupos sociales que a veces son establecidas a través de sus intereses y metas.
- e. A pesar del aumento rápido en las iniciativas de gestión del riesgo en la región y un incremento sustancial en la demanda para profesionales en la problemática, poco se ha hecho para garantizar la existencia de recursos humanos adecuadamente educados y entrenados para tomar el desafío. Las opciones educativas en la región todavía son dominadas por las geociencias, la ingeniería y la salud y por demandas relacionadas con los preparativos y la respuesta. De hecho, casi todas las nuevas opciones educativas que están apareciendo en la región refuerzan esta tendencia. Muy pocas son las opciones verdaderas existentes para la educación profesional en el área de gestión del riesgo, basadas en un acercamiento por vía del desarrollo, con enfoques multidisciplinarios, buscando entrenar no solamente a especialistas sectoriales, sino, también, a profesionales con un acercamiento *holístico*, capaces de coordinar y dirigir grupos y de pensar estratégicamente. Hay actualmente una sobresaturación en la demanda para los pocos especialistas *holísticos*, multidisciplinarios, que trabajan desde una perspectiva integral sobre desarrollo y ambiente en la región. La educación en los conceptos y la práctica de la gestión del riesgo (global y local), se restringen básicamente a un número grande y creciente de cursos o talleres que duran de tres a cinco días. Aunque esto ayuda a conseguir algunos adelantos, debe también ser acompañado por la educación profesional a nivel universitario. Los mercados para la capacitación y la educación profesional son claramente diferentes, pero están ligados ineludiblemente a la búsqueda de éxito en la reducción del riesgo.
- f. En un tema relacionado, los progresos para promover reformas educativas sobre la capacitación e información relativa al riesgo en la enseñanza convencional, no han sido muchos hasta la fecha. Esto es particularmente cierto en lo que concierne a ideas referentes al riesgo y a

su reducción, vistas como parámetros y dimensiones del desarrollo. Mucho más se ha hecho en lo que concierne a la necesidad de la respuesta del desastre en instituciones educativas y al diseño de los planes de emergencia de las escuelas y de los procedimientos de evacuación. Pero es notoria la ausencia de una profunda reforma al plan de estudios que integre nociones del riesgo y de su gestión de una manera multidisciplinaria. Las opciones para una mejor práctica en el futuro en esta área serán relacionadas íntimamente con la manera en que educamos y desarrollamos a nuestras futuras generaciones.

- g. En lo que concierne a la gestión local del riesgo, que es quizás el foco dominante hoy, un número de factores limitan la fácil extensión de este tipo de práctica. En primer lugar, la naturaleza incipiente de la descentralización en las organizaciones oficiales de riesgo y desastres limitan seriamente las opciones para construir las políticas nacionales para la gestión local del riesgo, con un amplio impacto a lo largo de los países. En segundo lugar, ningún método o metodología estandarizada de costo bajo y aplicación generalizada existe para la promoción e implementación de sistemas de alerta temprana. Por otra parte, la experiencia con los sistemas de alerta esencialmente se restringe a las inundaciones, a los huracanes y a los volcanes. Poco se ha hecho en relación con los deslizamientos, la sequía y los problemas antrópicos, tales como la contaminación. En tercer lugar, a pesar de la enorme cantidad de literatura que existe sobre la gestión del riesgo y la existencia de numerosas metodologías analíticas y prácticas, se han realizado pocos intentos para sistematizar esta información y hacer más fácil su disponibilidad a las organizaciones que desean promover nuevos esquemas, o a comunidades y municipalidades. Básicamente, cualquier nueva organización que desee revisar lo que se ha hecho y lo que se ha aprendido, tiene que hacer su propia investigación en la bibliografía sobre el tema. Esto ha conducido a un severo problema por la pérdida de recursos y el permanente “reinvento de la rueda”. Este problema ahora está bajo escrutinio por parte de CEPREDENAC y se enfrentará con la promoción de las actividades ligadas al programa de Gestión del Riesgo en Centroamérica, financiado por PNUD.
- h. El rápido aumento en el número y alcance de los proyectos de gestión del riesgo no ha sido acompañado por niveles y modalidades adecuados de coordinación y comunicación a escala nacional y regional. El resultado es que muchas organizaciones están haciendo las mismas cosas sin enterarse de que ello está ocurriendo. La duplicación de esfuerzos significa desperdiciar tiempo y recursos.

- i. Mientras que es cierto que muchos nuevos proyectos autóctonos del desarrollo se están promoviendo sin ninguna preocupación por el control del riesgo, no es menos cierto que muchos proyectos patrocinados internacionalmente también sufren de este mismo defecto. Mucho más esfuerzo se debe hacer para garantizar que las financieras internacionales y las agencias de ayuda dimensionen sus propios proyectos con consideraciones de riesgo. El efecto de demostración sería obvio a escala nacional.

Con la Estrategia y el Quinquenio, los gobiernos de la región establecieron un compromiso político a favor de la noción de la reducción del riesgo y procesos de reconstrucción con transformación social. Las realidades en la región, sin embargo, plantean interrogantes importantes en lo que concierne a la forma de transitar de la declaración y el compromiso político hacia prácticas y políticas de transformación real. Avances importantes en la reducción del riesgo y en su futuro requieren enormes esfuerzos en múltiples niveles. Esto abarca la conciencia social, cambios legislativos e institucionales, prácticas sociales modificadas, la reducción de la corrupción, la movilización de los grupos de interés del sector privado y el sacrificio de objetivos a corto plazo, a favor de objetivos de sostenibilidad a mediano y largo plazo.

La reducción del riesgo todavía no es un objetivo político y económico muy accesible y la transición de los esquemas de la respuesta y los preparativos hacia otros más integrales de gestión del riesgo todavía está lejos de ser completo. Por otra parte, en el área de la respuesta y de los preparativos aún queda mucho por hacer. Casi con regularidad los organismos oficiales de desastres son relevados de sus funciones de coordinación cuando ocurre un gran desastre, y suelen establecerse los comités ad hoc bajo el control ministerial, privado o militar. Este era el caso en El Salvador a principios del 2001 con el último gran desastre que afectó la región; ello refleja la carencia de jerarquía y apoyo político que estas organizaciones tienen en general, cuando ocurre un desastre de gran magnitud, lo cual es inevitablemente un acontecimiento "político". Por otra parte, estas organizaciones son aún excesivamente centralizadas y torpes cuando hay que ocuparse de los múltiples desastres de pequeña y mediana escala que afectan continuamente a los diversos países. La descentralización y la participación local organizada en respuesta al desastre sigue siendo, en buena medida, una tarea pendiente. Incluso donde los países han tomado medidas positivas hacia la creación de sistemas nacionales para la prevención, la mitigación y la atención del desastre, estas todavía se centralizan excesivamente y hace falta mucho esfuerzo para revertir esta condición y aumentar las capacidades y autonomía locales.

Sea cual fuere la conclusión que se derive de un análisis prospectivo de las necesidades y oportunidades para la reducción del riesgo en la región, está claro que *Mitch*, los acuerdos gubernamentales sobre la reducción de la vulnerabilidad, la sensibilización conceptual en lo que concierne a este problema y las necesidades sentidas de una gran gama de agentes sociales, ha conducido a cambios importantes en la actitud y la práctica durante los últimos tres años. La reducción y la gestión del riesgo están definitivamente en auge en la región, particularmente en El Salvador, Honduras, Guatemala, y Nicaragua. Falta consolidar esfuerzos, incorporar otros actores, elevar el estatus de la temática y pasar de las nociones de proyectos piloto a la noción de sostenibilidad en la gestión.

A manera de conclusión global

Todos los desastres —pequeños, medianos y grandes— sin lugar a dudas constituyen un factor que dificulta el logro de procesos sostenidos y crecientes de desarrollo y de desarrollo social en la región centroamericana, particularmente con referencia a la población pobre y excluida que comprende más del 50% de la población regional y más del 60% de la población de los países más propensos a sufrir un desastre —El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua—. Sin embargo, es un factor más en la ecuación y no una causa fundamental de los problemas de desarrollo que enfrenta la región.

Buscar explicar el atraso en los indicadores de desarrollo o en el proceso mismo, echando mano al argumento frecuentemente empleado de que son los desastres el problema fundamental, sería equivocado y constituiría otra de esas falacias que buscan distraer la atención de las causas más elementales del subdesarrollo y la pobreza. Suponer que la reducción del riesgo de desastres sea un mecanismo importante para lograr el desarrollo y desarrollo social en la región sería una tautología y una forma de invertir el argumento, en lo que se refiere a causas y efectos. Es decir, más bien es con el desarrollo equitativo y socialmente incluyente y el desarrollo social, que se establecerían las bases para una previsión y prevención del riesgo y el desastre hacia el futuro. No habrá manera convincente de reducir el riesgo de desastre si no operamos e intervenimos sobre sus causas fundamentales, que son el verdadero problema.

Los desastres asociados con extremos de la naturaleza o con amenazas construidas socialmente, por medio de la intervención y las prácticas humanas, representan, en su esencia, una continuidad de la vida cotidiana de millones de personas, quienes viven el día a día en condiciones de “desastre permanente”. La vulnerabilidad frente a eventos extremos se construye sobre la vulnerabilidad frente a la vida cotidiana, sobre las condicio-

nes de riesgo cotidiano o crónico que afectan con mayor incidencia a los pobres de la ciudad y el campo y que coartan sus opciones de vida seguras y sostenibles. Los desastres se incuban y se gestan en ese caldo que es la vida diaria, a tal grado que las pérdidas y daños sufridos en los acontecimientos eventuales que llamamos desastres son esperables, por las condiciones extremas de riesgo que existen en el istmo y que solamente esperan el desenvolvimiento de un evento físico destructivo para actualizarse o transformarse en desastres.

De ahí, la conclusión más obvia, es que el problema fundamental no son los desastres sino los procesos sociales que construyen el riesgo en la sociedad, hacen a los desastres parecer “inevitables” y crean la noción de que es “natural” que ocurren. No se puede resolver el problema atacando la enfermedad, que es el producto de procesos sociales de largo alcance y profunda significación. Más bien hay que atacar las causas elementales y estas, sin lugar a dudas, se encuentran en los patrones de desarrollo impuestos y en las modalidades degradadores de apropiación de la naturaleza, que los han sustentado durante décadas, si no siglos. Desde ahí es claro que la reducción, previsión y control del riesgo de desastre solamente puede ser efectivo si se concibe y se incorpora su gestión dentro de las distintas modalidades de gestión del desarrollo en la región, convirtiendo el riesgo, o más bien, la seguridad, en un parámetro clave de los procesos de desarrollo, de planificación y de decisión sobre la inversión pública y privada. Es claro que esto no es el caso aún en Centroamérica.

A pesar de múltiples innovaciones en las formas de concebir el riesgo y el desastre en los niveles políticos, institucionales e instrumentales y en la práctica impulsada desde el gobierno y la sociedad civil, aún el camino de las transiciones hacia formas más consecuentes y articuladas de considerar y gestionar el riesgo en el marco del desarrollo, es largo y tortuoso. Pasar de las experiencias positivas desarrolladas de forma casi “piloto” en la región, a una generalización de esquemas de intervención y control bajo premisas sólidas y consecuentes, con institucionalidades, legislación y normatividad adecuadas, representa un desafío de gran envergadura. Las semillas están bien plantadas y el rumbo trazado; ahora se requiere de voluntad y compromiso político para que la gestión del riesgo crezca y florezca como una política pública clave y central en la búsqueda del desarrollo sostenible y el desarrollo social, fundamentada en la noción de seguridad ciudadana y libre de los riesgos cotidianos o crónicos y el riesgo de desastre.

BIBLIOGRAFÍA

- Albala Bertrand, J. (1993) **Political economy of large natural disasters with special reference to developing countries**. Clarendon Press. Oxford.
- Blaikie, Piers *et al.*, (1996) **Vulnerabilidad: El entorno social, político y económico de los desastres**. La Red. IT Perú. Tercer Mundo, Editores. Colombia.
- Burton, I., Kates, R. W. y White, G. F. (1968) **The human ecology of extreme geophysical events**; *Natural Hazard Research*, Working Paper 1, Department of Geography, University of Toronto.
- Caballeros, R. y R. Zapata (1999) **América Latina: el impacto de los desastres naturales en el desarrollo, 1972-1999**. México, CEPAL.
- CAMBRIDGE, I. (2000), **The Resources of Households Linked to Children in Residential Care in Trinidad and Tobago**, Dissertation, Bristol University. United Kingdom.
- CAMBRIDGE, I. y S. CARR, (2001), **Localization factors and the self-employed in a low income urban community: The case of BePuebla, Mexico**.
- Cardona, O.D. (1993). "Manejo ambiental y prevención de desastres: dos temas asociados" en Maskrey, A. (eds.) **Los desastres no son naturales**.
- Cardona O. D. (1996) 'Manejo ambiental y prevención de desastres: dos temas asociados', **Ciudades en riesgo**, M A Fernández (Ed.), La RED, USAID..
- Cardona, O. D. (1999) 'Environmental management and disaster prevention: Holistic risk assessment and management', **Natural Disaster Management**, Ingleton J (Ed.) IDNDR, Tudor Rose, London.
- Cuny, Fred. (1983) **Disasters and development**. Oxford University Press.

- Gellert, Gisela (2002) **El riesgo cotidiano y su relación con la degradación ambiental**. FLACSO, Guatemala, inédito.
- Hewitt, K. (1983). "The idea of Calamity in a Technocratic Age" en Hewitt, K. (ed.) **Regions of Risk**. Longman Press.
- Hewitt, K. y I. Burton. (1971). **The hazardousness of place: a regional ecology of damaging events**. Dept. of Geography, Research Publications, 6. University of Toronto.
- Jiménez, M. (2001) **Desastres en Centroamérica: perspectiva del sector agropecuario**. IICA, inédito.
- Lavell, A. (1993). "Ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: Un encuentro inconcluso", en Maskrey A. **Los desastres no son naturales**. Editorial Tercer Mundo, Bogotá, Colombia.
- Lavell, A. (1993a). "Prevención y mitigación de desastres en Centroamérica: Una tarea pendiente", **Desastres y Sociedad**, Año 1, N.º 1, ITDG-Tercer Mundo, Bogotá y Lima.
- Lavell, Allan. (1996) "Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano: problemas y conceptos". En Fernández, María Augusta. **Ciudades en riesgo**. LA RED. USAID. Lima, Perú.
- Lavell, Allan (1998) "Un encuentro con la verdad: los desastres en América Latina durante 1998". En **Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe**, año 2. FLACSO. Nueva Sociedad.
- Lavell, A. (1999). "Desastres en América Latina: avances teóricos y prácticos: 1990-1999" **Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe**. FLACSO-Nueva Sociedad.
- Lavell, Allan. (2000) "Desastres y desarrollo: Hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre: El caso de Mitch en Centroamérica". En Garity, Nora y Nowalski, Jorge. **Del Desastre al desarrollo sostenible: Huracán Mitch en Centroamérica**. BID, CIDHS. San José, Costa Rica.
- Lavell, A. (2000a) **Desastres Urbanos: Una Visión Global**. Woodrow Wilson Center and ASIES, Guatemala, publicación.
- A. (2002) "Riesgo y Territorio: los niveles de intervención en la gestión del riesgo". **Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe**. FLACSO-Nueva Sociedad.
- , A. (2002) **Iniciativas recientes en la reducción de riesgo en América Central y la República Dominicana**. CEPREDENAC, Panamá.
- A. (2003). **Riesgo y desastre en Centroamérica: incidencia, consecuencias y aspectos de la intervención social**. Contribución inédita para el Segundo Informe del Estado de la Región, capítulo sobre el Desafío Ambiental. PNUD. Costa Rica.
- Lavell, A. (2003 *et al.*) **La gestión local del riesgo. Nociones en torno al concepto y la práctica**. CEPREDENAC- PNU, inédito.

- Lavell, A. (2003), "The Application of Notions on Risk Management and Sustainable Development: the Case of the Lower Lempa River Valley, El Salvador". En Bankoff, G. **Mapping Vulnerability**. Earthscan Publications.
- Lavell, A. y E. Franco (1996). **Estado, sociedad y la gestión de desastres en América Latina: en búsqueda del paradigma perdido**. La Red, ITDG, Perú.
- Lavell, Allan (con Manuel Arguello) (2001) "Reflexiones sobre Internacionalización y Globalización y su Incidencia en los Patrones de Riesgo en América Latina". **Revista Quórum**, Universidad de Alcalá, España.
- Maskrey, A. (1989) **Manejo popular de los desastres**, ITDG, Perú
- ed. (1993) **Los desastres no son naturales**. LA RED. Tercer Mundo Ed. Bogota.
- A. (1998). **Navegando entre brumas. La aplicación de los sistemas de información geográfica al análisis del riesgo en América Latina**. ITDG-Perú. LA RED. Tercer Mundo Ed. Bogotá.
- Omobono Soldi, Nino. (2003). **Riesgo, protección y desastres en América Central. El caso Salvadoreño**. Tesis de Maestría en Ciencias Políticas. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Región. (1999). **Primero Informe del Estado de la Región**. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. San José, Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Región. (2003) (en prensa). **Segundo Informe del Estado de la Región**. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. San José, Costa Rica (capítulo sobre el Desafío Ambiental, coordinado por Pascal Girof).
- PNUD (2001). **Informe de Desarrollo Humano, El Salvador**. San Salvador.
- Romano, L. (2002). **Riesgo y Desastre en Centroamérica. Evolución de Políticas y Acción**. Contribución al Segundo Informe de Estado de la Región, PNUD. San José, Costa Rica.
- Sanahuja, H. (2000). **El daño y la evolución del riesgo en América Central**. Tesis de Maestría en Geografía. Programa de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica, inédita.
- Sen, A.K., (2000). **Development as Freedom**. New York: Alfred A. Knopf.
- Wilches Chaux, G. (1989). **Desastres, Ecologismo y Formación Profesional**. SENA, Popayán. Colombia.
- Wilches Chaux, G. (1998). **Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador. Guía de La Red para la gestión local de los desastres**. La Red, Quito, Ecuador.
- (1993) "La Vulnerabilidad Global". En Maskrey, A. (ed.) **Los Desastres no son naturales**. La Red. Tercer Mundo Editores, Colombia