



DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL

Roy Rivera
Fernando Carrión
Manuel Ortega Hegg
Guadalupe Wallace
Carlos Umaña
Ricardo Córdova Macías
Johan Bastiaensen
Jos Vaessen
Juan Pablo Pérez Sáinz
José Luis Rocha
Allan Lavell

352

D445 Descentralización y desarrollo local : una mirada a los procesos de descentralización y de desarrollo local en América Latina / comp. Marta Eugenia González ; Katherine Andrade-Eekhoff ; Carlos G. Ramos. -- 1a. ed. -- San Salvador, El Salv. : FLACSO Programa El Salvador, 2003.
390 p. ; 22 cm.

ISBN 99923-33-17-0

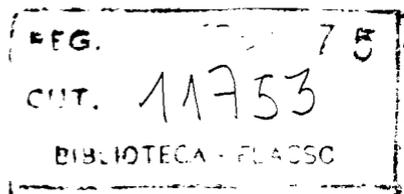
1. Desarrollo local. 2. Gobierno local-América Latina. 3. Descentralización administrativa. I. González, Marta Eugenia, comp.

BINA/jmh

352 Descentralización y desarrollo local ... 2003

II. Título.

BINA/jmh



FLACSO PROGRAMA EL SALVADOR.
Todos los derechos reservados.

La publicación de este libro ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia Diputació de Barcelona

Portada: Héctor Lardé

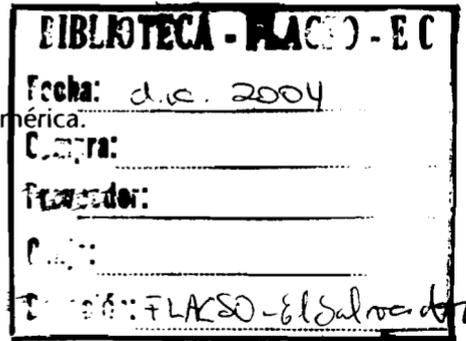
Impreso en: Impresos Quijano, S. A. de C. V.
Tel.: 220-0128

ISBN: 99923-33-17-0

Primera edición: octubre de 2003

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

Hecho el depósito de ley.



INDICE

Presentación

PRIMERA PARTE

Estado, Descentralización y Gestión de Gobierno Local 1

El macrocontexto de la descentralización y de la gestión local 3 Roy Rivera

1. La modernización sin fin 4
2. La descentralización en el horizonte de una modernización (sin fin) 6
3. Integración social y descentralización 13
4. La desintegración / integración de los contextos de los países pobres 15
5. Corolario 25

Descentralización en América Latina: una perspectiva comparada 29 ✓ Fernando Carrión

Antecedentes 29

1. Descentralización: posiciones y novedad del tema 30
 - 1.1 Posiciones sobre la descentralización 31
 - 1.2 Las analogías 34
2. La descentralización en Europa 36
 - 2.1 El origen y el proceso de reversión en Europa 36
 - 2.2 El Nivel intermedio 39
 - 2.3 El Nivel supranacional 40
3. La descentralización en América Latina 42
 - 3.1 Las etapas del proceso general 42
 - 3.2 Los regímenes políticos 46
 - 3.3 Una revisión de los casos 47
4. La escena local en América Latina 55
 - 4.1 El gobierno local 55
 - 4.2 La escena local 57
 - 4.3 La hora de los alcaldes 61

5.	Los límites a la descentralización	64
6.	Bibliografía	68

La marcha del proceso descentralizador en Centro América	71
Manuel Ortega Hegg y Guadalupe Wallace	

1.	Rasgos comunes	71
2.	El proceso de descentralización por países	79
	Nicaragua	79
	Guatemala	83
	El Salvador	86
	Costa Rica	91

<i>✓</i>	Síntesis regional: Tendencias y Actores del Desarrollo Local en Centroamérica	93
	Carlos Umaña	

1.	Vertientes históricas del desarrollo local en Centroamérica	93
1.1	El programa de desarrollo humano sostenible a nivel local	98
1.2	Poder local	100
1.3	El desarrollo local como proceso coordinado y animado desde el gobierno central: Triángulo de Solidaridad	103
1.4	El desarrollo local como estrategia compensatoria del ajuste estructural	104
1.5	Institucionalismo y multidimensionalidad	109
1.6	El aporte de IULA-CELCADEL	111
1.7	La sobrevivencia de concepciones anteriores	112
2.	Elementos claves en un concepto de desarrollo local	112
3.	Identificación de actores típicos y énfasis en sus propuestas	116
4.	Oferta educativa en Centroamérica	121
5.	Especificidades coyunturales de cada país	124

Cultura política en torno a los gobiernos locales y la descentralización en Centroamérica 129
Ricardo Córdova Macías

1. Los estudios sobre valores democráticos y el funcionamiento de las instituciones en Centroamérica 129
2. El aporte de los estudios de FLACSO 134
3. Algunos de los hallazgos principales 137
4. Bibliografía recomendada 147

SEGUNDA PARTE

Factores asociados al desarrollo local en América Latina 151 *✓*

Instituciones locales, financiamiento y desarrollo rural: un marco conceptual 153
Johan Bastiaensen y Jos Vaessen

1. Instituciones, capital social y desarrollo local 154
 - 1.1 Las ideas claves 155
 - 1.2 Debates conceptuales y clarificación de conceptos 158
 - 1.3 El papel de la institucionalidad en el desarrollo 161 *✓*
 - 1.4 Institucionalidad y desarrollo local: una relación compleja 165
 - 1.5 Un marco heurístico para el análisis del capital social a nivel local 169
 - 1.6 Perspectivas sobre los procesos de cambio institucional 172
 - 1.7 El reto institucional del desarrollo rural en Nicaragua 181
2. Finanzas y desarrollo rural: un enfoque institucional 187
 - 2.1 Las finanzas en el modelo desarrollista 187
 - 2.1.1. El modelo de desarrollo desarrollista 188
 - 2.1.2. Las finanzas desarrollistas 189
 - 2.1.3. Finanzas en proyectos de INGs durante la época desarrollista 191

2.2	La nueva ortodoxia de las finanzas en el marco del ajuste estructural	192
2.2.1.	La crítica de la escuela de Ohio	192
2.2.2.	La crítica de las ONGs	195
2.2.3.	La ortodoxia neoliberal sobre las finanzas y sus limitaciones	199
2.3	La creación de institucionalidad para los mercados financieros rurales	201
2.3.1.	Análisis de la transacción crédito	202
2.3.2.	El problema de los costos de transacción y la tecnología financiera	206
2.3.3.	Tecnología financiera alternativa para finanzas rurales	207
2.4	Finanzas rurales e institucionalidad local	209
3.	Bibliografía	213
	La invisibilidad de lo local. Respuestas comunitarias en América Latina a la globalización	223
	Juan Pablo Pérez Sáinz	
	Cómo se entra a la globalización por la puerta de atrás sin armar alboroto	225
1.	La globalización de unos pocos o la globalización de la comunidad	230
2.	Reflexiones finales	237
3.	Bibliografía	241
✓	El apoyo municipal a las microempresas marco jurídico y valoración de actores claves	245
	José Luis Rocha	
1.	Introducción	245
2.	Marco teórico y precisiones conceptuales y contextuales	247
2.1	Desarrollo local	247
2.2	Descentralización	261

2.3	La hora de la Microempresa	262
3.	Hallazgos	268
3.1	Descentralización en Nicaragua	268
3.2	Marco jurídico de la relación entre municipalidades y microempresas	276
3.2.1.	Competencias de servicios y sobre desarrollo municipal que favorecen la relación entre Microempresa y Gobiernos Locales	276
3.2.2.	El control y permiso para operar	280
3.2.3.	Relación fiscal y otros vínculos tributarios	282
3.2.4.	Creación de microempresas municipales para la prestación de servicios locales	286
3.3.	Estado del conocimiento sobre la relación entre alcaldías y microempresas	290
3.3.1.	Tipología de las microempresas	290
3.3.2.	Avances, experiencias positivas y acercamientos	296
3.3.3.	Obstáculos y debilidades	304
4.	Bibliografía	313
5.	Bibliografía sobre microempresa y municipalismo	317
	Riesgo, desastre y territorio: la necesidad de los enfoques regionales transnacionales Allan Lavell	323
1.	Contexto y concepto	323
2.	Espacio, territorio e intervención: nociones preliminares	328

3.	Enfoques regionales y subregionales en la intervención en la problemática del riesgo y los desastres en América Latina	332
3.1	Antecedentes: La cooperación bilateral	332
3.2	Los Acuerdos y Bloques Regionales	334
3.3	Los Argumentos para la Colaboración Regional en Materia de Riesgos y Desastres	337
	El Tamaño y la Capacidad Instalada de los Países	337
	La Generación en Intercambio de Información Científica en Realidades Similares	338
	El Marco de la Globalización y la Integración Funcional Regional	339
	Integración en Torno al Tema de Riesgo, Integración en Torno a los Temas de Desarrollo y Sostenibilidad	340
	La Fuerza Ejemplar de la Política y la Normatividad Regional	341
4.	Comentarios finales	342
5.	Bibliografía	343
	TERCERA PARTE	345
	Anexos Bibliográficos	
Anexo 1	Bibliografía especializada sobre desarrollo local	347
Anexo 2	Publicaciones del sistema FLACSO sobre descentralización y desarrollo local	367
Anexo 3	Referencias de sitio web sobre descentralización y desarrollo local	371

RIESGO, DESASTRE Y TERRITORIO: LA NECESIDAD DE LOS ENFOQUES REGIONALES-TRANSNACIONALES*

ALLAN LAVELL¹

1. CONTEXTO Y CONCEPTO

La problemática de los desastres ha sufrido un auge importante en la agenda política y social Latina Americana durante los últimos años. Siempre presente como realidad, fue empujada como área de intervención social durante la década pasada por la declaración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, por parte de la Organización de las Naciones Unidas. Durante este período, la temática sufrió una suerte de evolución y transición en los paradigmas utilizados para comprender el fenómeno y diseñar opciones de intervención socialmente productivas. El dominio de la visión física (un terremoto es un desastre, por ejemplo) o fatalista (actos de Dios y castigos de la naturaleza) cedió frente a interpretaciones más sociales

* Este Artículo fue tomado de **Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe**. Venezuela: Nueva Sociedad; Costa Rica: FLACSO, Secretaría General, 2002; págs. 140-147.

1 Coordinador del Programa de Investigación y Desastres y Gestión de Riesgos de la Secretaría General, FLACSO, Costa Rica. Email: riesgo@flacso.org

que pusieron el énfasis en las condiciones de vulnerabilidad de la población, la producción y la infraestructura en la explicación de los daños y pérdidas sufridas (Hewitt, 1997; Blaikie et.al., 1996). El evento físico, sea terremoto, huracán, inundación u otro, hoy se ve más como un detonador de condiciones de desastre y no como una causa unilateral de los mismos. La noción de "desastre natural" se ha desmitificado, relegando la naturaleza a una posición subordinada, si necesaria, en la explicación de la distribución social y territorial de daños y pérdidas.

Junto con este cambio de marco interpretativo, se ha visto un desplazamiento en las áreas de preocupación con referencia a la intervención y planificación. El enfoque dominante, orientado hacia los preparativos y respuesta a desastres ha cedido terreno frente a la creciente demanda para la prevención o mitigación, o más comprensivamente, la Gestión de Riesgo (Wilches Chaux, 1998). El creciente reconocimiento de que el riesgo de desastre está íntimamente relacionado en términos causales con los resultados discriminatorios, la exclusión social, la pobreza y la degradación ambiental, asociado con los modelos de desarrollo promovidos de la pos Guerra hasta el presente, combinado con múltiples manifestaciones de expansión social y el aumento vertiginoso en el número de desastres y las pérdidas asociadas, ha servido para aumentar la presión para actividades y acciones que reduzcan los niveles de riesgo existentes y para controlar el riesgo futuro. Esto se ha concebido como un componente importante de la planificación del desarrollo y del manejo ambiental.

Este movimiento y transición en los paradigmas explicativos y de intervención ha significado también un aumento en las relaciones y sinergias con otras problemáticas del desarrollo en auge y moda hoy en día, como la problemática ambiental en general, y con el problema de Cambio Climático Global en particular. Las declaraciones y afirmaciones normativas que emanan de las Conferencias

internacionales sobre desastres encuentran eco en las preocupaciones emanadas de reuniones internacionales sobre ambiente y clima. Casos importantes se encuentran en la Conferencia de Río de 1992 y en su documento doctrinario, la Agenda 21, y en los formatos para la próxima reunión, 10 años después de Río, a celebrarse en Sud Africa en setiembre de 2002. La temática de reducción de riesgo, prevención y mitigación de desastres, adaptabilidad frente a variabilidad climática y cambio climático global y aumentos en la resiliencia de la sociedad, son ya problemas y debates de creciente moneda. Esta tendencia, que aun está mucho más presente en el ámbito conceptual y académico que en la realidad de las políticas públicas, fue impulsada de manera importante en América Latina por el impacto de magno eventos como El Niño, los incendios forestales en Centro América y Brasil, el Huracán Mitch, las inundaciones y deslaves de Venezuela y los terremotos de El Salvador, ocurridos todos durante los últimos 5 años.

Estos eventos, como ningun otro en el pasado, revelaron la importancia de la vulnerabilidad social, económica, ecológica e institucional en la concreción de las pérdidas. El Mitch, denominado desastre "regional" por sus impactos en todo Centro América, suscitó una innovación importante en lo que se refiere a la ayuda internacional para la reconstrucción. Así, el lema bajo el cual se dirigía los esfuerzos fue captado en la idea de la "Reconstrucción con Transformación". Esto reconocía que los desastres reflejaban las severas lagunas en los procesos de desarrollo y que la reconstrucción tenía validez mientras promovía una transformación en las estructuras económicas, sociales y políticas de tal manera que se reducía la vulnerabilidad existente, la marginación y la inequidad, y fomentaba la participación, la transparencia y la buena gobernabilidad.

El riesgo, producto de la interacción dinámica de amenazas y vulnerabilidades de diversos tipos y características, tiene dimensiones ambientales, sociales, sectoriales y

espaciales o territoriales, tanto en lo que se refiere a su concreción como condición social, como en lo que se refiere a la intervención en aras de su manejo y reducción (Lavell, 2000). El riesgo es producto de procesos y actores sociales cuya delimitación y origen en términos territoriales muestra una variedad de niveles y opciones desde procesos globales/ internacionales hasta procesos más propiamente locales. El riesgo que sufre una población ubicada en una zona particular puede resultar de la compleja concatenación y encadenamiento de procesos cuyos orígenes se encuentran en territorios distintos a la zona afectada. Así, aun cuando el riesgo siempre se sufre y se dimensiona en unidades sociales y territoriales micro, sus orígenes rebasan los límites territoriales de la unidad espacial afectada en la que un "desastre" finalmente se concreta. Un ejemplo sirve para ilustrar esta afirmación. Un país que toma la decisión de construir una presa hidroeléctrica para generar energía para la exportación a países vecinos y satisfacer su propia demanda interna puede terminar construyendo nuevos factores de riesgo para pobladores de la baja cuenca del río afectado, quienes pueden estar dentro de los límites del mismo país o en países vecinos. El peligro de inundación asociado con la apertura de compuertas en momentos de sobre carga o por la ruptura de la presa se sufre por pobladores y economías locales fuera de la jurisdicción territorial y legal de los operadores de la facilidad hidroeléctrica.

Con los procesos de globalización el riesgo se internacionaliza aun más que en el pasado (Arguello y Lavell, 2002). Esto significa que una efectiva reducción de riesgo solamente puede lograrse a través de un conjunto de cambios en políticas y procesos de diversas escalas sectoriales, sociales y territoriales. Lo local, lo regional, lo nacional y lo internacional no se perfilan como niveles y opciones de intervención autónomas, sino como una jerarquía que requiere de articulación, coordinación y concertación en búsqueda de intervenciones exitosas en los niveles de riesgo existentes y en la previsión de riesgos futuros. El territorio y

sus distintos niveles o expresiones se convierte en un factor importante en decisiones y en la implementación de acciones dentro lo que se llama Gestión del Riesgo. Esto se refleja en nociones sobre tipos y niveles de intervención captados en una terminología que se refiere a Gestión Integral, Gestión Sectorial, Gestión Nacional y Gestión Local del Riesgo. Hasta el momento, los niveles de intervención más privilegiados han sido el nacional y local. Este último ha crecido en importancia de forma significativa durante los últimos cuatro años.

El objetivo central de este pequeño escrito es retomar en torno a la problemática del riesgo, la noción de niveles de intervención y gestión espaciales y territoriales diferenciados, examinando en particular las tendencias y las necesidades en lo que se refiere a los niveles regionales, multinacionales. O sea, intervenciones concertados y coordinados, inspirados en el marco de la cooperación entre distintos países que componen una sola sub-región o región geográfica. Aun cuando existen ejemplos históricos de este tipo de esfuerzo que consideramos más adelante, algunas tendencias y hechos relativamente recientes nos han llamado la atención respecto de la necesidad de una mayor consideración de este nivel de gestión. En particular nos referimos a la problemática del Cambio Climático Global y sus consecuencias en términos de macro fenómenos meteorológicos y climáticos como es el caso de El Niño, los Huracanes del Caribe y la desertificación, cuyas repercusiones son de escalas y magnitudes multinacionales; la problemática de la globalización que implica la conformación de nuevos bloques económicos multinacionales territorialmente constituidos, como lo son los corredores logísticos o comerciales; y, en términos de eventos recientes de gran magnitud e impacto, la experiencia con el Huracán Mitch, el Huracán George y El Niño de 1997-98 que afectaron severa y simultáneamente varios países en una sola región geográfica. En estos últimos casos, y en particular con el caso de Mitch, los gobiernos regionales acudieron a la negociación colectiva con la

comunidad internacional con el fin de obtener asistencia para la reconstrucción en reconocimiento de la naturaleza "regional" del desastre y destacando la necesidad de encontrar formas eficientes y complementarias de inversión para la recuperación, en una región que estimula desde años atrás la noción y la práctica de la integración regional.

2. ESPACIO, TERRITORIO E INTERVENCIÓN: NOCIONES PRELIMINARES

La historia de la intervención en la problemática de los riesgos y los desastres revela cambios, adiciones y sincretismos en lo que se refiere a los modos dominantes y sus objetivos particulares (Lavell y Franco, 1996).

Durante un tiempo largo y primordialmente después de los años 60 en América Latina, la institucionalidad dominante referente a la problemática giraba en torno a los mecanismos de respuesta a desastres. De los 80 en adelante se amplía este enfoque reactivo para incorporar las actividades asociadas con la preparación de la población para recibir y reaccionar a los impactos de diversos eventos. La matriz organizacional descansaba casi exclusivamente en organismos centrales de gobierno, muchos ligados a la defensa civil y las fuerzas armadas, con el apoyo de los organismos "naturales" de respuesta de gobierno y sociedad civil—salud, policía, bomberos, Cruz Roja, etc. Los organismos nacionales, respaldados por leyes de emergencia o defensa civil, hacían esfuerzos efímeros e impermanentes para descentralizar su acción hacía provincias, departamentos o municipios. Mucho del progreso logrado en los sistemas de preparativos y emergencia contó con el apoyo decidido de un número de organizaciones internacionales comprometidos con el tema, como lo son, por ejemplo, la Organización Panamericana para la Salud, La Oficina para Asistencia en Casos de Desastre de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos y la Federación Internacional

de la Cruz Roja. Estos organismos desplegaron un esfuerzo importante desde los últimos años de los 70 hasta la fecha inspirados en primer lugar por la serie de grandes desastres que afectaron a la región en esa década—los terremotos de Perú, Guatemala y Nicaragua en particular. Ya para los 90 se incorporaron una serie mayor de organizaciones internacionales en esta temática, inspiradas por la celebración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de la ONU.

Durante los últimos años de los 80 y particularmente en los 90, la repuesta a la emergencia y la posterior reconstrucción de zonas afectadas, comenzó a desdibujarse como algo insuficiente frente al continuo aumento del número de desastres y en las pérdidas sufridas. Impulsado de forma importante por la celebración del DIRDN, el cambio de paradigma explicativo de los desastres a favor del paradigma de la construcción social del riesgo surge en un ámbito teórico en que de forma acelerada, se liga el problema de desastre con la problemática del desarrollo sostenible y ambiental (Lavell, 1999). Las vulnerabilidades humanas se perciben como déficits en el desarrollo (Wijkman y Timberlake, 1985) y el riesgo se ve más y más como una dimensión insatisfecha y derrotero del desarrollo. Este cambio, que recibe un impulso notorio con los impactos de El Niño y Mitch, se acompaña por una demanda creciente para la intervención que busca reducir y prever riesgos- la prevención y la mitigación de desastres o de forma más comprensiva, la gestión integral del riesgo. En su forma más adelantada, ésta se ve como un componente de la planificación del desarrollo. La sostenibilidad se ve comprometida sin condiciones de seguridad ambiental para las inversiones y la población, particularmente en los países pobres donde las pérdidas crecientes por desastre erosionan continuamente los magros frutos del desarrollo logrados con los modelos convencionales de desarrollo, así como la constante degradación ambiental aumenta la incidencia e impacto de viejas y nuevas amenazas (Lavell, 1996^a).

De igual forma que la respuesta a desastres, la reducción de riesgo remite a distintos niveles y ámbitos de intervención, tanto sectoriales como territoriales. Las nociones de Sistemas Nacionales de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres o de Gestión de Riesgo que surgen con cierta fuerza en la región durante los últimos 5 años aluden a un conjunto integrado de actores sociales, sectoriales y territoriales con funciones y competencias que van desde lo nacional hasta lo regional y local. El nivel internacional se considera en la medida que pasa por el filtro de las disposiciones y normativa nacional. Este tipo de esquema intenta romper con la visión centralista y centralizada en una sola institución (Comisiones de Emergencia o Defensa Civil) para entrar en el terreno de la concertación e inspiración entre múltiples actores relevantes. La gestión del riesgo asume diversas caras. Desde la búsqueda del dimensionamiento de proyectos sectoriales con consideraciones de reducción y previsión de riesgo, hasta enfoques integrales ligados a la planificación del desarrollo y territorial en niveles diferentes. Dentro de estos enfoques se incluye el de la gestión local del riesgo, lo cual significa la inspiración de procesos a través de los cuales los actores sociales locales asuman, se apropien y se comprometan con la búsqueda de opciones de reducción de riesgo dentro de los planes de desarrollo local. Sin embargo, aun cuando un nivel territorial asuma el reto, su grado de autonomía es siempre relativo, ya que la reducción del riesgo en los niveles locales siempre requiere concertación con actores en otras jurisdicciones de mayor escala, dada la naturaleza compleja del proceso de generación de riesgo y su relación con procesos sociales y económicos dirigidos desde lo nacional e internacional.

Durante mucho tiempo la noción de la descentralización y la gestión desde lo local y regional vestía características más teóricas que reales. El centralismo rapaz de muchos de los Estados Nacionales impedía avances importantes en esta dirección. Sin embargo, siempre se ha

reconocido que el nivel de reacción primaria debe ser local por ser ahí donde se sienten de forma directa los impactos de los eventos, y por la velocidad con que los actores locales pueden reaccionar.

Durante los 90s, el principio de la intervención local toma fuerza inspirada en gran medida por la acción de ONGs y Organismos Internacionales. La idea de la Gestión Local del Riesgo comienza a tomar fuerza y se hace parte de un discurso más articulado de los Estados, aun sin mayor activación real. Con el aumento de presión para la descentralización y el fortalecimiento municipal en la gestión del desarrollo y el territorio, la intervención en los niveles locales encuentra un aliado que da mayor impulso hacia finales de la década y en los primeros años del nuevo siglo a la intervención local en la problemática de desastre. Esto es reforzado por las evidencias arrojadas con el Huracán Mitch en Centro América, donde los organismos centrales de gobierno en Honduras y Nicaragua se mostraron muy ineficaces durante días, y la labor principal fue absorbida por gobiernos locales y la misma población afectada. De igual manera, durante el terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador, la respuesta de niveles centrales fue objeto de gran crítica y el papel de las municipalidades resultó fundamental, aunque no siempre eficaz, en la etapa de la emergencia y la rehabilitación.

Con relación a las escalas distintas de intervención, concertación y coordinación, el nivel intermedio entre lo internacional difuso y la nacional concreto, está asumido por el nivel regional o sub-regional, referente a bloques de países con fronteras contiguas y con confluencias en geográficas, culturales, histórica y políticas. A manera de ejemplo, se refiere con esto a conjuntos como Centro América, los países Andinos, el Cono Sur y la cuenca del Caribe.

Frente a la pérdida de relevancia del Estado Nación como unidad de gestión y control económica en esta era de la globalización, mayor importancia se ha dado en los últimos años a la noción de intervenciones concertadas y coordinadas desde los niveles regionales y sub-regionales. Esto, en vista de la creciente integración territorial de los países, el desarrollo de los corredores logísticos, el reconocimiento de que existen conjuntos de países con lazos históricos inmersos en procesos de integración económica social, económica y política, los cuales enfrentan también un conjunto de problemas ambientales y de riesgo en común, pues los desastres no respetan fronteras nacionales.

En la siguiente sección de este ensayo examinaremos con mas detenimiento la relevancia, las características, las oportunidades y las dificultades que este nivel territorial ofrece para la problemática de la gestión del riesgo, particularmente frente a los procesos que surgen con la globalización e internacionalización de la economía mundial y regional.

3. ENFOQUES REGIONALES Y SUBREGIONALES EN LA INTERVENCIÓN EN LA PROBLEMÁTICA DEL RIESGO Y LOS DESASTRES EN AMÉRICA LATINA

3.1 Antecedentes: La cooperación bilateral

La experiencia con la cooperación regional o bilateral internacional en la problemática de los desastres tiene varios antecedentes en América Latina.

Por el lado de las relaciones y cooperación bilateral existen ejemplos de acuerdos de cooperación transfronteriza en el área de la asistencia médica y en salud en particular como lo son los acuerdos firmados entre Perú - Chile y

Panamá - Costa Rica durante los 90. La OPS ha sido activa en esta área durante años. Los acuerdos para zonas transfronterizas se acompañan por la espontánea cooperación que surge después de cada desastre de magnitud, cuando países hermanos, contiguos o no al país afectado, proveen de asistencia humanitaria material y de recursos humanos.

Mas allá de la connotación humanitaria y de solidaridad que significa este tipo de apoyo, también ha servido para estrechar lazos y limar asperezas entre países con conflictos y distancias políticas diversas. Casos de esto se han visto entre Costa Rica y Nicaragua en la ocasión del terremoto de Limón en 1991, cuando la asistencia y entrega de las fuerzas armadas Sandinistas sirvió para mejorar su imagen y de Nicaragua en general entre los costarricenses, con beneficios tanto políticos como en las relaciones bilaterales. Este apoyo fue "recompensado" con el apoyo Tico a Nicaragua en la ocasión del Tsunami que afectó las costas Pacíficas del país en 1992. Otros ejemplos se pueden encontrar en el siempre presente apoyo cubano a países del hemisferio, a veces rechazado por razones de relaciones o injerencia geopolítica en las decisiones nacionales. La larga presencia de médicos cubanos en Guatemala después del Huracán Mitch fue objeto de elogio y agradecimiento por parte del Presidente del país, lo cual le traía críticas y recriminaciones de los sectores más conservadores del país. La labor de los médicos, en zonas alejadas del país, fue más allá de la asistencia para desastre, cubriendo áreas de salud pública en general. Finalmente, es de notarse el apoyo de los Estados Unidos a Cuba después del Huracán Mitchelle en 2001 con el envío de embarcaciones con materiales humanitarias, la primera ocasión desde la Revolución que sucedía un acto de apoyo de esta índole al país. Aquí recordamos que los Estados Unidos en la ocasión del Huracán Juana en Nicaragua en 1988 no proveyó de ninguna asistencia al país debido a su conflicto con el gobierno Sandinista en esos momentos.

Finalmente, numerosos casos existen de acuerdos bi o multilaterales entre países de la región para el manejo de cuencas compartidas en aras del desarrollo y la reducción de riesgo de inundaciones y deslizamientos en particular. Ejemplos pueden encontrarse con los casos de la cuenca del río Lempa, entre Honduras, Guatemala y El Salvador, el río Paraná entre Argentina y Paraguay, el Goascarán entre Honduras y El Salvador. Entre los métodos más comunes se incluyen la recuperación de tierras, la reforestación, nuevas prácticas agrícolas sostenibles y el uso de terrazas.

3.2. Los Acuerdos y Bloques Regionales

Mas allá de los acuerdos y apoyos bilaterales de asistencia humanitaria en casos de desastre, existen en la región dos ejemplos de bloques de países de una sola región que han creado estructuras de cooperación entre ellos para la promoción de la repuesta y la prevención de desastres. Se trata del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en Centro América (CEPREDENAC) y la Autoridad Caribeña para Respuesta de Emergencia en casos de Desastre conocido por sus siglas en inglés- CDERA- que une los países anglófonos del Caribe.

CEPREDENAC fue creado en 1988, y constituye el primer caso de una agrupación multinacional dedicada al tema de los desastres en el mundo. Creado originalmente como una agrupación informal de centros de estudio geocientífico y organismos nacionales de emergencia, por iniciativa de la Universidad Tecnológica Real de Estocolmo y la Universidad Tecnológica de Panamá, recibió financiamiento inicial de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, complementado en su primera fase de desarrollo por fondos particularmente Noruegos y Daneses. A lo largo de los siguientes 13 años, CEPREDENAC ha evolucionado de una institución informal dedicada a la promoción de estudios

geocientíficos, la capacitación en temas de monitoreo de amenazas y en la promoción de mejoras en la respuesta a desastres, a ser una institución regional, miembro del Sistema de Integración Centroamericana- SICA-, validada y representando a los gobiernos del área y dedicada a la promoción de la reducción integral de riesgo en la zona. Recibe financiamiento base de los gobiernos de la región y fondos extraordinarios para el impulso de diversos proyectos regionales y nacionales por parte de un conjunto variado de organismos internacionales. Su presencia, prestigio y legitimidad como institución regional se incrementaron de forma importante después del Huracán Mitch.

A raíz de este evento, los acuerdos gubernamentales sobre la necesidad de un proceso de "Reconstrucción con Transformación" en la región y el creciente apoyo de actores externos al proceso de reducción de riesgo, fueron ratificados durante la XX Cumbre de Presidentes de Centroamérica donde se estableció un Marco Estratégico Regional para la Reducción de Vulnerabilidades y Desastres, así como la celebración del Quinquenio 2000 - 2004 para tal efecto. CEPREDENAC fue encargado de vigilar y promover estos procesos en concertación con otras organizaciones regionales y los gobiernos, terminando de elaborar un Plan Regional de Reducción de Desastres (CEPREDENAC, 1999). Con esto, la larga transición de una labor centrada en la ciencia y la respuesta humanitaria se encontró plasmada en una preocupación central para la reducción integral del riesgo. La experiencia de CEPREDENAC, el tipo de actividades y programas que promueve, sus fortalezas y debilidades, sirven como punto de referencia para la discusión que ofreceremos en la siguiente sección de este ensayo sobre las virtudes y necesidades de enfoques regionales en la temática.

El segundo caso es CDERA. Esta organización fue creada en 1991 y nació como resultado de los logros y necesidades identificados a raíz de la implementación de un

proyecto regional sobre respuesta y mitigación de desastres en el Caribe promovido por OFDA-AID, la OPS y la Organización de Estados Americanos durante la década de los 80, surgido del impacto de varios huracanes que revelaron las deficiencias y limitaciones de que un solo país diera respuesta adecuada por su tamaño pequeño y falta de recursos suficientes. La institución se ha dedicado particularmente a la promoción de mejoras en los preparativos para desastres y la respuesta, evolucionando más recientemente hacia temas más ligados a la prevención y mitigación y la reducción integral del riesgo en colaboración con la OEA, OFDA y PAHO. Con base en la experiencia de la institución, nuevos esfuerzos están encaminados a consolidar una iniciativa más global en el Caribe bajo los auspicios de la Asociación de Estados Caribeños, que permite la incorporación de países francófonos, hispanos y holandeses.

Finalmente, una tercera iniciativa esta en camino que pretende establecer las bases para la creación de una institución similar al CEPREDENAC por parte de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Las evidencias sugieren que esta iniciativa, financiada en su fase de estudio por OFDA, enfrentará mayores dificultades de consolidarse que las iniciativas existentes. Esto se debe a problemas de convivencia política de los países potencialmente involucrados y a razones culturales e históricas asociadas al fracaso relativo de intentos anteriores de forjar la integración regional, aparte de que coloca de golpe en papel protagónico principal a actores atípicos: los Ministerios o Secretarías de Planificación del Desarrollo con las Defensas Civiles.

3.3. Los Argumentos para la Colaboración Regional en Materia de Riesgos y Desastres

Existen un conjunto de argumentos que substancian la búsqueda de la concertación y colaboración regional en materia de riesgo y desastres. Estos pueden considerarse convenientemente bajo varios conceptos:

- Tamaño y capacidad instalada de los países;
- Generación e intercambio de conocimiento sobre la problemática;
- La globalización y la interdependencia funcional de las economías;
- La necesidad de potenciar las relaciones e intervenciones conjuntas en torno al riesgo, el desarrollo, ambiente y sostenibilidad;
- La fuerza ejemplar de la normatividad regional.

El Tamaño y la Capacidad Instalada de los Países

Talvez una primera razón que justifique la colaboración sub-regional en la temática se refiere a la limitada capacidad de muchos países frente a las demandas que surgen en el momento de un desastre de magnitud. Claramente, esta razón es de mayor importancia entre más pequeños o pobres son los países que pretenden la integración, como es el caso de los países Centroamericanos y Caribeños agrupados en CEPREDENAC y CDERA, respectivamente. Entre las definiciones más aceptadas de la condición de desastre se incorpora la noción de la incapacidad de la sociedad afectada de responder autónomamente con sus propios recursos. En el caso de los países pequeños y de escasos recursos financieros y humanos entrenados, la asistencia internacional se presenta como un imperativo con mayor frecuencia que en los países grandes y de recursos

abundantes. Tal es el caso por ejemplo con Honduras y Nicaragua durante Huracán Mitch, o Dominicana, Haití y las Islas Vírgenes Británicas durante Huracán George, en 1998.

En estas condiciones, las opciones de elaborar y operar eficientemente esquemas y protocolos de colaboración mutua, Planes Regionales de Emergencia, etc. requiere de un marco de integración y colaboración sub-regional que dé sustento jurídico y normativa a la misma.

La Generación e Intercambio de Información Científica en Realidades Similares

Aún cuando cada país tendrá sus propias especificaciones en términos de amenazas, vulnerabilidades y riesgo, también es cierto que agrupaciones ubicadas en zonas geográficas o zonas de vida similares tienden a tener condiciones similares o parecidas. Es decir, comparten una matriz de riesgo en común, con las variaciones del caso. Tal es el caso de Centroamérica, los países Caribeños, los países Andinos, la zona Amazónica y el Cono Sur. En tales circunstancias, la colaboración internacional-regional puede evitar duplicidades, sobre-posicionamientos y redundancias en términos de las capacidades científicas y la generación de información científica relevante.

Esto puede concretarse en la especialización nacional en temas de investigación y monitoreo donde un país tiene una ventaja comparativa frente a los demás de la región; en el intercambio de información, métodos y tecnología; en la creación de opciones de investigación, educación y capacitación a nivel regional en lugar de un conjunto de opciones nacionales, poco viables en términos de calidad y demanda. Por el contrario, la experiencia ha mostrado que la competencia irracional entre centros de educación superior dentro de un solo país y entre países de una sola región para ofrecer opciones educativas de punta, muchas veces ha

conducido a la sobre-oferta en temas similares. En Centroamérica, a pesar de la existencia de CEPREDENAC, este problema no se ha resuelto aun. Así, un pequeño país como Costa Rica se da el lujo de tener dos centros de investigación y docencia y dos sistemas de monitoreo sísmico y vulcanológico, competitivos entre sí y con dificultades para lograr la coordinación de esfuerzos. Y, en la región como tal, hoy en día existen tres nuevas iniciativas de Maestría en temas geocientíficos para la región con altos grados de duplicidad en sus objetivos. Igual ocurre con propuestas e instancias de capacitación, las cuales están estudiando la opción de crear un Centro Regional para efectos similares, con apoyo Japonés.

El Marco de la Globalización y la Integración Funcional Regional

Una de las manifestaciones funcionales y territoriales de la globalización es la creciente conformación de bloques económicos articulados en torno a los llamados "corredores logístico o comerciales". Algunos han sugerido que éstos se convierten en las nuevas unidades de planificación territorial en América Latina (Bender, 1997). La esencia de los mismos descansa en la forma que vías de comunicación terrestre y marítimas actúan como ejes sobre los cuales se articulan espacios económicos de apropiación ambiental, de producción, comercio y consumo, en gran medida en torno a ciudades y "clusters" económicos. Los corredores atraviesan e integran países y sus economías, haciendo o creando espacios económicos transnacionales. En América Latina algunos casos son el Corredor Logístico Centroamericano articulado en torno a la carretera Interamericana y con proyecciones en torno a la propuesta de eje Puebla-Panamá; el eje Buenos Aires- Mendoza- Santiago de Chile-Valparaíso, en el sur; y el propuesto corredor seco entre el nuevo puerto de Cutuco en El Salvador y Puerto Cortés en Honduras. La reciente propuesta del Plan Puebla Panamá, presentada por el gobierno de México y asumida por los gobiernos de Centro

América, para la constitución de un área de integración mesoamericana, también propone medidas similares.

La constitución de estos ejes significa una integración funcional de las economías nacionales y una mutua dependencia en fuentes de comunicación, energía, transportes y producción. Muchos de estos ejes atraviesan zonas sujetas a distintas amenazas naturales y son propensas a sufrir daños y pérdidas en producción e infraestructura. Dada la interdependencia que experimentan los distintos países, la interrupción de la producción, comercio, sistema de transporte vial o fuentes de energía en un país tendrá repercusiones en otros. En estas circunstancias, es necesario proponer y llevar a la realidad esquemas sub-regionales de gestión de riesgo que garanticen la seguridad integrada de la suma de los elementos estratégicos bajo riesgo en los países interdependientes. Son ejemplos de esto los esfuerzos que realizan las instituciones regionales sectoriales del SICA en Centroamérica para analizar y reducir el riesgo en sus respectivos áreas de competencia. Esto sucede en el área de integración eléctrica, transportes, agua y ambiente.

Integración en Torno al Tema de Riesgo, Integración en Torno a los Temas de Desarrollo y Sostenibilidad

Durante los últimos años, la temática del riesgo y desastre se ha acercado en términos causales a la problemática del desarrollo, la gestión ambiental y la sostenibilidad. Vista desde esta perspectiva, la reducción de riesgo automáticamente nos remite al tema de la planificación del desarrollo. Debido a la creciente fuerza que los planteamientos sobre la integración regional en aras del estímulo de esquemas de desarrollo asume, particularmente en la época de la globalización, la cooperación en torno a los riesgos necesariamente remite a una consideración de los esquemas y modalidades de desarrollo y de apropiación

ambiental en el marco de regiones geográficas con características comunes. En este sentido, el desarrollo de planes y acciones regionales en el tema de los riesgos es automáticamente colaboración en el tema del desarrollo y de la integración económica regional. Ambos temas se refuerzan mutuamente.

En el caso de Centroamérica, por ejemplo, donde se tiene el esquema de colaboración regional más avanzada, CEPREDENAC ha establecido relaciones estratégicas con otras instituciones regionales como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y las instituciones sectoriales regionales, en el marco de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, para considerar la problemática del riesgo en el marco del desarrollo y la gestión ambiental. Por otra parte, incluye el hecho de que los diferentes organismos sectoriales se han dado a la tarea de elaborar estrategias regionales sectoriales de reducción de vulnerabilidad y riesgo, aparte de explorar la interdependencia de diferentes sectores, e instan a sus contrapartes nacionales a hacer lo mismo. Esto está dando lugar a la creación de Equipos Técnicos Interinstitucionales de deliberación, identificación de prioridades nacionales y formulación conjunta de estrategias y proyectos conjuntos de reducción de vulnerabilidades y riesgos.

La Fuerza Ejemplar de la Política y la Normatividad Regional

Tanto las legislaciones nacionales, como las normativas, las políticas y sus directrices se limitan muchas veces en sus alcances por deficiencias en la base del conocimiento o por presiones de grupos y sectores de interés particular. Por el contrario, en los niveles regionales de decisión, muchas veces se puede aprovechar un conocimiento acumulado en la región y diluir la fuerza de las opiniones e intereses contrarios al progreso en un tema particular.

En el caso Centroamericano, empujados por el impacto regional de Mitch, los gobiernos acordaron un marco estratégico de intervención en la temática de la vulnerabilidad y los riesgos cuyo contenido y concepción excede por mucho la que existe en las legislaciones y normatividad de cada país por separado. Sin embargo, la existencia de este marco normativo regional ha servido como ejemplo y estímulo para cambios que comienzan a operarse en los niveles nacionales y locales. Es decir, la existencia de legislación regional sirve de aliciente a cambios en los niveles nacionales que probablemente no se hubieran dado en otras circunstancias.

4. COMENTARIOS FINALES

La naturaleza compleja del riesgo y de los procesos que se juegan en su construcción, encierra las motivaciones y decisiones de múltiples actores sociales funcionando de acuerdo con intereses sectoriales diversos y con puntos de referencia e influencia territoriales variados.

La intervención en la problemática de la reducción del riesgo exige una consideración y movilización de actores sociales en distintas jurisdicciones territoriales. Lo local, lo regional, lo nacional y lo internacional representan niveles diferentes, con roles y funciones distintos en la búsqueda de esquemas integrados y eficaces de reducción, previsión y control del riesgo asociado con múltiples amenazas físicas. Ninguno de estos niveles puede esperar resolver exitosamente problemas de riesgo que los afecte operando sin concatenación y relación con otros niveles. Hasta el momento, han sido los niveles locales, sub nacionales y nacionales los niveles más privilegiadas en lo que se refiere a la intervención. Pero, hoy en día, con el dominio económico de la globalización y la creciente internacionalización del riesgo, los niveles supra nacionales de concertación e intervención están llamados a jugar un papel de creciente significación.

5. BIBLIOGRAFÍA

Bender, S.(1997), **Regional Development Planning: Towards the 21st Century**. Presentación realizada en el UNCRD Regional Development Forum for Latin America and the Caribbean, Santa Fé de Bogotá, Colombia, diciembre.

Blaikie, P. et. al. (1996), **Vulnerabilidad. El Entorno Político, Económico y Social de los Desastres**. LA RED. Tercer Mundo Editores. Bogotá.

Hewitt, K. (1997), **Regions of Risk**. Longman. Harlow, Essex.

Lavell, A. y E. Franco (1996), **Estado, Sociedad y la Gestión de Desastres en América Latina: En Busca del Paradigma Perdido**. La Red, ITDG, Perú.

Lavell, A. (1996^a), "Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano: Hacia la Definición de una Agenda de Investigación". En: Fernández, M.A. (editora), **Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano**, La Red, ITDG, Lima.

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, Caracas.

Lavell, A. (2000), "Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica." En Garita, Nora y J.Nowalski. **Del Desastre al Desarrollo Sostenible: Huracán Mitch en Centroamérica**. BID-CIDHCS.

Lavell, A. y M. Arguello (2002) "Reflexiones sobre Internacionalización y Globalización y su Incidencia en los Patrones de Riesgo en América Latina." A publicarse en **Revista Quórum**, Universidad de Alcalá, España.

Wijkman A. y L. Timberlake (1985). **Desastres Naturales: Fuerza Mayor u Obra del Hombre.** Earthscan.

Wilches Chaux, G. (1998). **Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador o Yo Voy a Correr el Riesgo.** IT Perú y LA RED, Delta S.C. Quito, Ecuador.