

12673

San José, mayo de 1999
Reunión del Grupo Consultivo para la reconstrucción y transformación de Centroamérica

Vulnerabilidad ecológica y social

Miguel Gutiérrez-Saxe, Coordinador (Proyecto Estado de la Nación/Región)

Jimena Vargas-Cullell

Rolán Borel

Luis Rolando Durán (CEPREDENAC)

Pascal Girot (Universidad de Costa Rica)

Sergio Mora

Jorge Rodríguez (PNUD)

Hermán Rosa (PRISMA)

Red auspiciada por el Gobierno de Suecia

Abril de 1999

A. Resumen ejecutivo

Más que las desgracias ocurridas a raíz del huracán Mitch, este documento aborda los desafíos que enfrentamos para reducir la vulnerabilidad de la región y lograr su desarrollo. El documento no renuncia a la acción, tampoco parte de la consideración de que todo puede ser realizado de inmediato. Sin pesimismo, analiza una variedad de asuntos para identificar algunos, de gran pertinencia y con valor estratégico para, desde hoy, actuar.

Vulnerabilidad y fragilidades, buenas prácticas y visiones para el futuro son las tres partes del documento

En la primera parte, vulnerabilidad ecológica y social, se formulan preguntas y respuestas sobre

- Las fragilidades sociales, la absorción del impacto de los desastres y el potencial de progreso;
- Las prácticas productivas y uso del territorio en relación con los desastres,
- Pobreza rural y transformación de la agricultura en laderas;
- La relación de los desastres con la holgura macroeconómica,
- La recurrencia de los desastres en Centroamérica;
- La capacidad organizativa y su impacto en la alerta a la población y la atención de emergencias;
- Otros factores internacionales que afectan la reconstrucción o transformación de la región.

En la segunda parte, buenas prácticas, se presenta experiencias de la región que reducen fragilidades.

- Prácticas productivas sostenibles en laderas (Honduras);
- Pago por servicios ambientales (Costa Rica);
- Aumento de la cobertura de la educación (El Salvador);
- Apoyo a empresas en manos de pobres (CEPAL y Honduras);
- Generación de ingresos y gestión ambiental (Costa Rica)
- Mujeres, reconstrucción y opciones productivas (Nicaragua)
- Alerta temprana y gestión local del riesgo (Nicaragua y Honduras);

La tercera parte del documento presenta las visiones para la transformación del futuro y selecciona un conjunto reducido de asuntos estratégicos e instrumentos. Un resumen se presenta a continuación:

Asuntos	Lo que cuenta más	Instrumentos
Transformación	Factores de movilidad social ascendente y opciones productivas económica, social y ambientalmente sostenibles	Mecanismos para el seguimiento sustantivo Combate a la pobreza (entorno macroeconómico, acceso a servicios básicos, acceso a la tierra, educación y apoyo a la producción) Mecanismos para el pago por servicios ambientales, asociados a revegetación de laderas
Reconstrucción	Recursos y transparencia	Comercio y continuidad y ampliación de flujos de recursos Análisis del riesgo y de sostenibilidad en proyectos Rendición de cuentas
Prevención	Conocimiento del riesgo	Sistemas de alerta temprana Atlas de amenazas y normas de ordenamiento territorial básicas
Atención de emergencia	Capacidades locales y nacional	Recursos y organización para la emergencia nacional (Comisiones y marco legal) y a nivel local (método y divulgación)

B. Vulnerabilidad ecológica y social: contexto regional, preguntas y respuestas

¿Cuán frágil es Centroamérica? Mucho, y por diversas razones, que serán presentadas en forma de preguntas y respuestas en esta sección del documento. Poblaciones pobres, socialmente frágiles -- que normalmente viven en los terrenos más inestables, que no cuentan con ingresos suficientes ni con información necesaria para aminorar el riesgo, a quienes los servicios de educación y salud estatales alcanzan si acaso de manera marginal--, son las que sufren más las consecuencias de los desastres. La misma fragilidad en que viven magnifica el potencial de los fenómenos naturales para causar daños. A ello se suman las fragilidades económicas e institucionales que profundizan el problema, pues limitan la capacidad de los países para reducir el riesgo, atender emergencias y emprender la recuperación después de que sucede un desastre. Una recuperación insuficiente, aumenta la vulnerabilidad ante el siguiente fenómeno. La secuencia fenómeno El Niño - incendios forestales - Huracán Mitch explica en parte los impactos de este último y alerta sobre el riesgo ante una próxima estación lluviosa intensa. Así, los factores de fragilidad tienden a entrelazarse, reforzarse y acumularse.

Más que las desgracias ocurridas a raíz del huracán, este documento aborda los desafíos que enfrentamos. Por eso, sin pesimismo ahonda sobre los elementos que influyen en la vulnerabilidad, y cómo los impactos de los fenómenos naturales, a su vez, reducen las fortalezas para enfrentar los desafíos del desarrollo. Al señalar estos elementos no se trata provocar la parálisis y la inacción ante la inconmensurabilidad de la tarea. No puede partirse de la consideración de que todo puede ser realizado de inmediato. Por el contrario, recorrer una importante variedad de asuntos tiene como objeto la identificación de un conjunto básico, de gran pertinencia y valor estratégico, para identificar instrumentos de acción y transformación, más allá de los propiamente relacionados con desastres.

1. Desde Esquipulas hasta las lecciones del Mitch nos llaman a construir el desarrollo sobre bases firmes

El "¡Nunca más!" de la Declaración de Esquipulas de 1987 se convirtió, al pasar de los años, en un mandato efectivo para la salida política negociada y la paz en toda la región Centroamericana. Desde entonces, se instauró un conjunto amplio de premisas políticas e institucionales y se ejecutaron acciones con el fin de fomentar la vida democrática y el desarrollo de las sociedades. Algunas acciones, relacionadas con las causas del conflicto armado, aún están pendientes. Sin embargo, la aspiración por el desarrollo ha crecido y se ha complementado incorporándoles la consideración de sostenibilidad ambiental, lo que quedó plasmado en Alianza para el Desarrollo Sostenible (en 1994)

El huracán Mitch nos recordó que en América Central la amenaza de fenómenos naturales es permanente, los desastres son recurrentes y el riesgo está allí, siempre. Además, subrayó la importancia de profundizar las acciones de desarrollo iniciadas y emprender las pendientes para reducir la vulnerabilidad.

Una sociedad frágil es vulnerable. Ser frágil es ser quebradizo, que con facilidad se hace pedazos; es ser caduco y percedero. Ser vulnerable es poder ser herido o recibir lesión, física o moralmente. Una sociedad vulnerable es menos capaz de absorber las consecuencias de los desastres provocados ya sea por fenómenos frecuentes y de menor magnitud, por uno solo de gran intensidad, o por una acumulación de fenómenos de intensidades variadas. En Centroamérica, el huracán encontró países y sociedades frágiles.

2. ¿Cómo inciden las condiciones sociales de la población en su capacidad de absorber el impacto de los desastres y de reconstruir?

Las capacidades de la gente y su disponibilidad de activos, conocimientos y valores sociales son fundamentales para enfrentar el desastre, la reconstrucción y el desarrollar de un país. Desde el punto de vista de los habitantes, esto marca la holgura social, su capacidad para sobrevivir, enfrentar las necesidades más sencillas durante la emergencia, y rehacer sus vidas y haciendas

El conjunto de oportunidades y mecanismos de ascenso social, acceso a servicios, condiciones básicas para evitar una epidemia e infraestructura social para lograr albergues, son muy importantes para enfrentar un desastre y, por supuesto con más amplitud y sofisticación, para el crecimiento económico y el desarrollo (Estado de la Nación, 1998). Por el contrario, la pobreza generalizada, la desnutrición, el analfabetismo, la reducida cobertura de servicios básicos o las precarias condiciones sanitarias, hacen de la emergencia algo muy complejo y difícil, pues las personas no saben como, o cuentan con muy escasos recursos para minimizar los efectos de los desastres. (Sauma, 1999)

Acceso a servicios y desarrollo humano

A pesar de haber logrado avances en las últimas décadas en la mayoría de los indicadores de resultado --como los de mortalidad general e infantil, esperanza de vida, bajo peso al nacer y desnutrición global, entre otros--, varios países están aún lejos de las metas internacionalmente planteadas para la región.

Este desempeño se explica en parte porque los niveles de gasto per cápita en salud, se mantienen relativamente bajos. Para la región en conjunto, ese dato fue de \$95, superado solo en Panamá y en Costa Rica, donde sobrepasó los \$200 por habitante. Por otra parte, la cobertura de la seguridad social es muy baja en Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador, países en donde no supera el 20% de la población. En promedio, el 69% de los centroamericanos tenía acceso a servicios de salud en 1993.

Ahora bien, el acceso a servicios de saneamiento ambiental tiene una incidencia importante sobre los niveles de morbilidad y mortalidad de la región. Se estima que entre el 60% y 80% de todas las enfermedades se pueden atribuir al abastecimiento de agua y a un saneamiento deficiente.

Con esto en mente, cabe resaltar que el 39% de los centroamericanos no tiene acceso a agua potable y 25% no lo tiene a servicios de saneamiento básico. Las zonas rurales, donde reside la mayoría de los pobres, son las más afectadas por estas carencias.

Según la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (1998), cada 22 minutos muere un niño por diarrea. Esto sucede en condiciones "normales", es decir, en ausencia de desastres naturales.

Al momento del desastre, todas estas características se expresan en una cantidad de fragilidades: epidemias, menores posibilidades para la obtención de alimentos, etc.

Ascenso social

Las oportunidades de ascenso social en Centroamérica son reducidas. El mecanismo por excelencia que permite esa movilidad, la educación, muestra lagunas y retrasos en la región. La tasa de analfabetismo en mayores de 15 años es del 29%. Las diferencias regionales son grandes en este punto, pues mientras en Costa Rica ese porcentaje es del 5%, en Guatemala poco menos de la mitad de la población no sabe ni leer ni escribir (44%). La tasa regional de escolaridad en jóvenes de 14 años es del 55.1%, mientras que de los 8 a los 10 años es del 89%. Esto evidencia un serio problema de deserción escolar que incide en el bajo promedio de escolaridad de la población (primaria incompleta).

Empleo

Otro mecanismo que también podría brindar oportunidades de ascenso social, el trabajo, está afectado por el desempleo, el subempleo y la informalidad. El desempleo abierto afectó al 9.7% de la PEA regional en 1996, siendo más severo para las mujeres y los jóvenes. Sin embargo, mientras el promedio nacional de Guatemala fue de 3.3%, en Nicaragua un 23.3 % de la población estaba desempleada en ese momento.

Según la OIT (citado por Sauma, 1999), alrededor del 50% de los ocupados urbanos centroamericanos se insertan dentro del sector informal. Se estima que 40 de cada 100 nuevos empleos se crean en el sector urbano. Tres países (Nicaragua, El Salvador, y sobre todo, Guatemala) muestran porcentajes de ocupación en el sector informal superiores al 50%. En Guatemala, el 72% de los ocupados laboran en este sector de la economía

En cuanto a los trabajadores rurales, en Guatemala, Honduras y Panamá la mayoría laboran por cuenta propia o son familiares no remunerados. En estos tres países, los porcentajes superan el 50% y solo en Costa Rica la mayoría de los ocupados rurales es asalariada. En este contexto, el acceso a la tierra y al crédito son los factores fundamentales para el ascenso social de estos sectores.

Grupos especialmente vulnerables

Grandes grupos de población viven al margen del desarrollo económico y social. Estos grupos son sobre todo los indígenas, los emigrantes y los pobres.

El 26% de la población centroamericana son indígenas que viven en condiciones más difíciles que otros grupos étnicos: tienen una esperanza de vida menor, son mayoritariamente pobres. En Guatemala, donde viven el 78.4% de los indígenas de la región, el 86.6% de los indígenas viven bajo la línea de pobreza. En otros países su acceso a la educación y a la salud también es reducido, por lo que son poblaciones en extremo vulnerables.

En cuanto a los emigrantes, según Maguid (1999) estos forman parte de los sectores más postergados. Padecen una mayor tasa de desocupación y están en desventaja en el acceso a la educación, a servicios de salud y al mercado laboral —tanto en términos de remuneración como de calidad del trabajo— con respecto a las poblaciones nativas. Aún así, la emigración continúa siendo una de las principales estrategias de los pobres para mejorar su situación económica, debido a las remesas que genera.

Tres de cada cinco centroamericanos vive en condiciones de pobreza, según el cálculo de líneas de pobreza, y dos de cada cinco lo hace en la pobreza extrema o indigencia. El 71% de los residentes rurales son pobres, en tanto que el 55% de los residentes urbanos lo son.

Con el método de necesidades básicas insatisfechas se obtiene el resultado de que más de la mitad de la población de los países del área es pobre y al menos uno de cada cinco es indigente

Los pobres tienen una tasa de desempleo abierto mayor a la media, su nivel educativo es menor y trabajan fundamentalmente en el sector informal. Además, carecen de vivienda adecuada y tienen acceso limitado a servicios de agua potable y saneamiento ambiental.

Dentro del grupo humano que vive en condiciones de pobreza, los niños son el sector más grande y el que presenta los mayores problemas de desnutrición y explotación en el trabajo. Estos niños tienen dificultades para acceder a la educación y su permanencia en el sistema educativo tiende a ser menor.

Estas son poblaciones particularmente vulnerables y excluidas de los procesos de desarrollo. Algo también básico: no es posible hablar de desarrollo humano sostenible si no se hace un esfuerzo para mitigar los riesgos (Mora, 1999; Giro, 1999; CEPREDENAC, 1999). A esta afirmación habría que agregar, que es difícil pensar en reducir el riesgo de desastres sin una red de soporte social que permita amortiguar los peores impactos. Desarrollar y fortalecer esta red es, pues, una prioridad.

3. ¿Afectan las condiciones de reproducción de la pobreza rural, la utilización del territorio en actividades distintas a sus capacidades y las condiciones de vida en los asentamientos humanos la vulnerabilidad frente al desastre?

Sí, las prácticas productivas, el uso de tierras marginales y la ubicación de las poblaciones amplían la capacidad destructiva de los fenómenos naturales intensos. La fragilidad ambiental conduce a generar vulnerabilidad, aún ante fenómenos no tan intensos.

Son varios los factores que aumentan la fragilidad ecológica y ambiental de Centroamérica. A continuación se presentan datos sobre dos grandes grupos de factores: los que están relacionados con el uso del territorio y los que tienen que ver con la adopción de prácticas insostenibles —como la

inadecuada disposición de desechos, la sobreexplotación del recurso hídrico y el pobre tratamiento de las aguas negras, el uso excesivo de plaguicidas en la agricultura, la deforestación y la agricultura en laderas sin planes de manejo y conservación de los suelos.

Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial constituye a la vez una política de estado y una herramienta de planificación del desarrollo. Busca superar el enfoque estrictamente sectorial para proyectar las políticas económicas, sociales y ambientales en el espacio. Pocos países de la región cuentan con el marco jurídico y la capacidad institucional para llevar a cabo un ordenamiento territorial integral. Por esta razón, se debe concebir el proceso de ordenamiento territorial como algo progresivo, altamente participativo y con una visión a mediano y largo plazo.

La situación del uso de la tierra en Centroamérica es un recordatorio de la necesidad de enfocar la relación entre usos inadecuados del recurso tierra y el incremento de vulnerabilidad. De acuerdo con datos de la CCAD (1998), el 51% del territorio centroamericano –unos 270,000 Km²– tiene un uso que corresponde con su vocación; 115,000 Km² (22%) están subutilizados y 27% (unos 142,000 Km²) están sobreutilizados.

La concentración de la población en segmentos frágiles del territorio (taludes, terrazas aluviales, fallas geológicas) y la multiplicación de inversiones y de actividades productivas en zonas vulnerables, aumentaron considerablemente los niveles de riesgo de la sociedad centroamericana.

El 22% de los 34,6 millones de habitantes centroamericanos vive en ciudades con más de 100.000 habitantes. Para el año 2020 se espera que Centroamérica tenga 46 millones de habitantes. El corredor transístmico –que une Ciudad de Panamá con el Valle Central de Costa Rica, el área metropolitana de San Salvador y la Gran Area Metropolitana de Guatemala alberga más del 40% de la población regional. Además, el 80% de la población se concentra en apenas un 25% del territorio regional.

Cabe recordar que este corredor coincide con el llamado “corredor logístico centroamericano” –en donde se concentra una mayoría de obras de infraestructura de comunicaciones, electricidad y transporte que se desarrollarán en el futuro (Giro, 1999).

Los problemas de ordenamiento territorial inciden en forma importante en los daños provocados por los fenómenos naturales. Mora (1999) menciona como ejemplo que en el caso del huracán César, que afectó Costa Rica y Nicaragua en 1996, se estimó que entre un 50% y un 75% de los costos fueron ocasionados por el mal uso del territorio.

Agotamiento de los recursos naturales

La concentración de población en ciudades y el crecimiento desordenado de las mismas, ha conducido a una sobreexplotación del recurso hídrico. En las ciudades que cuentan con mantos acuíferos, el crecimiento urbano y el ritmo de extracción del agua para consumo doméstico e industrial han sellado la capacidad de las fuentes subterráneas para recuperarse, lo que pone en peligro el abastecimiento futuro de algunas de las principales ciudades del área (PRISMA, 1999).

Asimismo, la pureza de estos depósitos se ve amenazada por la contaminación de las cuencas de los ríos. Más del 79% de las aguas negras de la región se descargan sin tratamiento alguno en ríos, y otros cuerpos de agua (Ibid).

Se estima que en la región se generan unas 19 mil toneladas de basura al día. La mitad se recolecta y el resto queda disperso en cuencas, lagunas, áreas costeras, bahías y litorales, donde además de contaminar, obstaculizan el flujo de las aguas, lo que puede incrementar el riesgo de desastre. La basura que se recolecta, o no recibe tratamiento o este es inadecuado. Solo algunas ciudades cuentan con rellenos sanitarios y no todos tienen un manejo técnico apropiado (CCAD, 1998).

También se estima que desaparecen 388 mil hectáreas de bosque al año (unas 44 ha/por hora). Aunque no hay datos sistematizados sobre la pérdida de recursos por incendios, se estima que entre 1990 y 1995 ardieron más de medio millón de hectáreas. Rodríguez, Salas y Pasos (citados por Giro, 1999) determinaron que entre Mayo 1997 y Diciembre 1997 se perdieron por incendios 1.5 millones de hectáreas de bosques en Centroamérica.

Prácticas agrícolas insostenibles

En la región coexisten formas de producción agrícola para el mercado y de subsistencia. En ambas se registran prácticas que amenazan con aumentar la degradación de los suelos, lo que impide la sostenibilidad de estas actividades y a la vez incrementan el riesgo de desastres.

El interés de las últimas décadas por promover la agricultura moderna orientada a la venta de productos agrícolas en los mercados mundiales, ha demandado un incremento en la productividad por hectárea. La forma más rápida de lograr esto es utilizando agroquímicos.

Centroamérica es una de las regiones del mundo con mayor uso de plaguicidas por hectárea. El promedio regional es de 11.8 kg por hectárea cultivada, aunque en Panamá y Costa Rica este valor es mayor en unos 5 kg por hectárea. El uso incontrolado de agroquímicos ha incidido en la contaminación del suelo, y su inadecuada disposición también contamina las aguas superficiales y subterráneas. Dado que la mitad del territorio regional se destina a usos agrícolas y en promedio, un 41% de la población está ocupada en el sector, los plaguicidas constituyen uno de los principales riesgos para la salud y el ambiente (CCAD, 1998).

Por otra parte, la agricultura de subsistencia todavía domina muchas áreas rurales de la región. La dinámica socioeconómica del desarrollo excluye a grupos pobres de las zonas de mayor crecimiento, en particular las que se ubican a lo largo del eje Pacífico donde se concentran población y actividades económicas. Los desplazados se ven forzados a ubicarse en las zonas altas, en busca de opciones de sobrevivencia. Como estas zonas son las de mayor cobertura vegetal, los nuevos pobladores abren claros en los bosques para darle un uso agrícola a las tierras. En la decisión impera la necesidad económica inmediata que eclipsa las consideraciones sobre la vocación agrícola del terreno.

En este tipo de unidades productivas es frecuente el desaprovechamiento del recurso forestal talado y, además, la utilización de técnicas agrícolas que aceleran la erosión y la degradación de los suelos en las laderas. El agotamiento progresivo de las tierras, y el empuje de la frontera agrícola y de las actividades ganaderas, motiva su rápido abandono, siendo reemplazados los cultivos por pastizales, charrales y tacotales en lugar de cobertura boscosa, lo que reduce la capacidad de absorción de las tierras en laderas y las hace más propensas a deslizamientos.

Ahí donde la fragilidad de la población y del entorno son mayores –por la existencia de pobreza, falta de acceso a servicios de salud y educación, uso inadecuado del suelo, prácticas insostenibles de producción y la existencia de débiles instituciones de prevención y atención de desastres– los daños provocados por los fenómenos naturales son mayores. En esto, Mitch es aleccionador: Durante el evento, en Costa Rica llovió casi lo mismo que en Guatemala. Sin embargo, los daños fueron mucho menores. Los sistemas de alerta temprana funcionaron, lo mismo que las cadenas de información hacia la población, lo que permitió evacuar a poblaciones en riesgo y amortiguar el impacto del fenómeno (CEPRENAC, 1999).

4. ¿Es la agricultura en laderas y la revegetación un asunto a privilegiar?

Sí, desde muchas perspectivas estos asuntos tienen gran importancia. Las laderas constituyen la mayor parte del territorio y en ellas habitan y producen importantes contingentes de la población, precisamente de los más pobres. También desde la perspectiva de la degradación ambiental, de la reducción de vulnerabilidad, así como del potencial de ordenamiento territorial y del desarrollo tienen una gran importancia.

La forma como se ha venido utilizando el territorio en Centroamérica ha generado una acelerada degradación de los recursos naturales y de la capacidad de la “infraestructura natural” de amortiguar el impacto de los fenómenos naturales. Por ejemplo, la capacidad del territorio de regular y almacenar el agua lluvia se pierde cada vez más, lo que genera un estado casi permanente de desastre por el ciclo de sequías e inundaciones entre la época seca y la época lluviosa.

Si a lo anterior agregamos que una gran parte de la población rural pobre se ve empujada a la adopción de prácticas productivas insostenibles – por ejemplo en las zonas de laderas – lo que

tenemos por lo general es un círculo vicioso con altos costos. La falta de estabilidad en la tenencia de la tierra en las zonas de frontera agrícola, propicia un sistema de agricultura itinerante basada en la roza, tumba y quema. Esta práctica daña gravemente el capital natural del cual depende la productividad del suelo (Salas et al, 1998). Para la sociedad en su conjunto, los costos tienen que ver con las cuantiosas pérdidas en la infraestructura física y en la riqueza natural – incluida el agua que se pierde en el mar en vez de permanecer en el territorio para ser aprovechada - así como por las crecientes demandas de inversión para reponer o compensar esas pérdidas. Para la población más pobre y vulnerable, que se ubica precisamente en los segmentos más frágiles del territorio, los costos en todo sentido tienden a ser más elevados, pues en muchos casos pierden la totalidad de sus activos.

Revertir esa situación supone esfuerzos de gran envergadura para reconstruir y rehabilitar la infraestructura natural como una tarea productiva en la que se puede y se debe involucrar masivamente a los pobres, apoyando la rehabilitación de las cuencas y las zonas de laderas, así como de las obras de riego y drenaje en las zonas bajas y en general mediante la transformación de sus prácticas productivas hacia esquemas que generen medios de vida sostenibles para salir de la pobreza e impactos positivos para la sociedad en su conjunto.

De cara a esos objetivos tres temas son particularmente relevantes: el impulso a estrategias de revegetación, la instauración de esquemas de pago por servicios ambientales, y la adopción de esquemas participativos de ordenamiento territorial.

Revegetación en laderas y pago por servicios ambientales

Aunque existe una discusión sobre los porcentajes de territorio en laderas en el istmo centroamericano, en ningún país esta estimación es menor al 50% (CCAD, 1998) y en El Salvador alcanza el 70%. El uso agrícola de las laderas se torna así en un tema de primer orden. Este uso no necesariamente es incompatible con la conservación. En el caso de El Salvador, por ejemplo, si bien la expansión del café en zonas de empinadas laderas en el siglo pasado supuso destrucción de áreas naturales, actualmente por sus características, el café representa en ese país el “bosque” más importante por los servicios ambientales que presta, pues a diferencia de otros países de Centroamérica la mayor parte de las fincas utiliza árboles para sombra.

El problema de la agricultura en laderas radica más bien en la escasa participación de los pequeños productores y los pobres rurales en esas prácticas agrícolas que son compatibles con la preservación de la “infraestructura natural”. Incluso en Costa Rica, el caso más exitoso en Centroamérica en materia de reforestación, la participación de los pequeños productores en esos esfuerzos ha sido limitada hasta la fecha. De 140,000 ha reforestadas inscritas en 1996 en el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), los proyectos menores a 25 ha si bien involucraban al 26% de los reforestadores, representaban apenas el 1.7% del área reforestada. (Segura y Alfaro, 1997 citado en PRISMA, 1999).

La propuesta de revegetación busca superar esa situación al tomar en cuenta las condiciones de los pequeños productores. En ese sentido busca ir más allá de las propuestas de reforestación. Se refiere más bien a un proceso de transformación de las prácticas agropecuarias para proteger el suelo y proveer mayor cobertura vegetal de manera permanente en zonas críticas, particularmente las zonas de laderas que concentran la población rural más pobre de la región. (PRISMA, 1997 y 1998).

La promoción masiva de prácticas de revegetación puede contribuir a mejorar la productividad agrícola, aumentar la oferta de servicios ambientales - regulación de las aguas, sumideros de carbono y conservación de la biodiversidad – y garantizar medios de vida sostenibles para la considerable población rural pobre que podría involucrarse en dichos procesos. Un objetivo importante sería lograr una transformación del agro tal que los servicios ambientales se tornen en un rubro estratégico y altamente valorado en la producción campesina. Sin embargo, para hacer viable esas estrategias de revegetación en el mediano y largo plazo es necesario instaurar esquemas de pagos por servicios ambientales, de modo que los productores campesinos se vean compensados de manera permanente por la mayor oferta ambiental derivada de sus prácticas.

La experiencia en su fase piloto de actividades implementadas conjuntamente (AIJ) para absorber o reducir emisiones de gases de efecto invernadero ha sido considerada por muchos como muy promisorio, tomando en cuenta la exitosa y pionera experiencia de Costa Rica. Sin embargo, bajo el "mecanismo de desarrollo limpio" posterior a la fase piloto - cuya institucionalidad y modalidad de operación no ha podido ser definida - existe el riesgo de que únicamente califiquen los modelos más simples de forestación y reforestación, tales como plantaciones forestales o el establecimiento de bosques como áreas protegidas (Stuart y Moura Costa, 1998). Por el contrario, las prácticas más importantes desde el punto de vista de los medios de vida de los pobres rurales como la agroforestería, la forestería comunitaria y las prácticas de labranza mínima podrían quedar fuera de dicho mecanismo, simplemente porque resultan mucho más difíciles de medir y monitorear.

Resulta vital en ese sentido desarrollar experiencias piloto que tengan como población meta los pobres rurales, las comunidades indígenas y los productores en laderas con pequeñas parcelas. Asimismo, dentro de los países, para hacer viables la revegetación se necesitan instaurar esquemas de pagos por servicios ambientales vinculados al servicio de regulación del ciclo hidrológico. Como un esfuerzo que reafirma el compromiso nacional con el combate a la pobreza y la restauración de la infraestructura natural, se debe generalizar en la región los mecanismos que permitan transferir recursos de los sectores de consumo alto y medio en las zonas urbanas hacia los productores pobres en las zonas rurales que adoptan prácticas de revegetación.

Participación local y ordenamiento territorial

La promoción agresiva de estrategias de revegetación es un instrumento importante de ordenamiento territorial por su potencial para reducir la vulnerabilidad derivada de la degradación de las cuencas. Como ya se apuntó, la disminución de la capacidad de regulación de las aguas durante la estación lluviosa producto de esos procesos de degradación, ha aumentando los riesgos de deslaves e inundaciones y escasez de agua en la época seca.

Esta situación no se puede revertir mediante esquemas punitivos y tecnocráticos de ordenamiento territorial que han mostrado sus límites. En una dinámica regional que se caracteriza por intensos aunque imperfectos procesos de democratización y de apertura de espacios de participación a nivel local, esos esquemas tienen también cada vez menos sentido.

Se trata más bien de apoyar procesos de gestión local que fortalezcan el tejido social y productivo en muchas regiones marginadas y empobrecidas de la región. Existen de hecho una acumulación de experiencias positivas de gestión local y microregional, como por ejemplo en Lempira Sur, sobre las que se puede construir esquemas participativos de ordenamiento territorial de abajo hacia arriba que vinculen las partes altas, medias y bajas de las cuencas, incluso atravesando las fronteras en el caso de las cuencas compartidas, como la del Lempa. En este último caso, se puede aprovechar el potencial de las estrategias de revegetación para mejorar las ofertas ambientales y reducir la pobreza crónica en las zonas fronterizas.

Es importante resaltar que el ordenamiento territorial participativo requiere en muchos casos de un importante acompañamiento técnico, por ejemplo, para revisar conjuntamente los usos actuales, identificar usos potenciales más adecuados de los suelos e incorporar nuevos esquemas de producción, elaboración participativa de mapas, e incluso en algunos casos para instaurar sistemas comunitarios de información geográfica.

La necesidad de atender el problema de la agricultura de subsistencia en laderas y la concentración de poblaciones de escasos recursos en estas zonas se vuelve particularmente apremiante si se considera que un territorio fragilizado por la erosión no requiere de un fenómeno natural de gran intensidad para provocar deslizamientos y otros daños de gran magnitud. En este punto cabe recordar que en algunas regiones de Centroamérica la precipitación promedio anual es elevada. Panamá, Costa Rica, Nicaragua y Guatemala tienen los mayores rangos de variación en la precipitación, con una mínima entre 500 y 1500 mm y una máxima entre 5.000 y 7.500 mm al año.

4. ¿Cómo se relaciona la holgura macroeconómica con la fragilidad ante los desastres naturales?

Los países no tienen holgura en condiciones normales pues presentan desbalances fiscales, comerciales y financieros, así como problemas de endeudamiento, tanto interno como externo. Frente a situaciones especiales esta ausencia de holgura se torna extraordinariamente crítica

Enfrentar desastres requiere de capacidad para reasignar recursos o localizar nuevos, tanto para la emergencia como para la reconstrucción. Una sociedad sin holgura económica como la centroamericana, tiene dificultades para enfrentar desastres o reducir los riesgos de que estos ocurran. Cuando la estructura productiva es débil y poco competitiva (Fallas, 1999), y los recursos que genera se destinan en gran medida al pago de obligaciones, tanto internacionales como nacionales, se restringen las posibilidades para destinar fondos a la prevención, mitigación y atención de desastres.

Los daños provocados por los desastres naturales pueden llegar a representar cifras muy significativas del PIB de los países del área, llegando a anular e incluso revertir su tasa de crecimiento. CEPAL (citado en CEPREDENAC, 1999) estimó que en los cinco países del Mercado Común Centroamericano los datos por desastres representaron el 2.3% del PIB para el período de 1960 a 1974.

Para aliviar la presión adicional que impone estos desastres sobre la economía se requiere contar con recursos suficientes. Dado el moderado crecimiento de la producción regional en los últimos años —3.8% anual entre 1994 y 1998— parte de estos recursos deben gestionarse en el exterior, tanto para conseguir más fondos de cooperación, como para atraer más inversiones, lograr mejores condiciones de acceso a los productos regionales en los mercados internacionales, y renegociar la deuda externa para disminuir su peso, incluyendo la posibilidad de su condonación.

En la región, el saldo de la deuda pública externa representa, en promedio, casi el 79% del PIB. El valor extremo se presenta en Nicaragua en donde sería necesario aportar casi tres veces el valor de la producción nacional para cancelar la deuda externa, ya que esta representa el 270% del PIB. En Honduras y Panamá la deuda externa representa más de un 50% del PIB, en tanto que en Guatemala y Costa Rica no rebasa esa cifra.

El nivel de las reservas monetarias internacionales es relativamente bajo y sufre presiones debido a los aumentos periódicos en las importaciones. En algunos países, este problema se contiene gracias al flujo de remesas enviadas por los emigrantes a sus familiares. El caso de El Salvador es particularmente notorio pues entre 1990 y 1996 se triplicó este monto, pasando de US\$ 357.5 millones a US\$ 1,086.6 millones, producto de la migración de más de 500,000 salvadoreños. Esta última cifra representa un 16% del PIB y un 82.9% del déficit comercial, equivale al 59.9% de las exportaciones totales y es tres veces el valor de las exportaciones de café (Maguid, 1999).

Aunque ningún otro país alcanza estos niveles, cabe destacar que las remesas oscilan entre un 8% del valor de las exportaciones (en el caso de Honduras) y un 16% de las mismas en Guatemala. En todos los países muestran una tendencia creciente.

Con la pacificación de los conflictos armados regionales, Centroamérica ha logrado un repunte en el comercio intrarregional y con otros destinos. Las exportaciones han crecido y se han diversificado, pero continúan muy concentradas hacia el mercado estadounidense. Por otra parte, mientras la región avanza hacia un regionalismo abierto, con un bajo arancel hacia el resto del mundo, los mercados internacionales aún presentan barreras de acceso a los productos del área.

Otros aspectos que inciden sobre la falta de holgura económica son los déficits fiscales y el estado de la infraestructura, tanto la física como la social. El promedio regional del déficit del Gobierno Central asciende a un 2.6% del PIB. Nicaragua y Costa Rica son los que se ven más afectados por este fenómeno (con 5.2% y 4.0% respectivamente).

Por otra parte, la infraestructura física es limitada. Ejemplo de ello es que hay pocos kilómetros de carreteras pavimentadas. El país con mayor número de líneas telefónicas por 1,000 habitantes es Costa Rica —con unas 14—, y el porcentaje de cobertura del servicio de energía eléctrica es menor al 70% de la población en cuatro países. Solo Costa Rica y Panamá tienen índices de electrificación superiores al 80%.