

En cuanto a la infraestructura social, los indicadores de gasto total con relación al PIB para Guatemala y El Salvador (donde son menores del 14%) esconden una cobertura muy baja de los servicios sociales básicos en educación y salud y el insuficiente esfuerzo de creación de infraestructura social y de apoyo a la producción.

Todas estas limitaciones explican por qué un análisis comprensivo de estas y otras variables señala que Centroamérica tiene desafíos de gran importancia para competir en un mundo globalizado (Fallas, 1999)

Nuestros países tienen holguras insuficientes para enfrentar los desafíos normales; esto es más grave en condiciones de desastre. Existe el mito de que los desastres favorecen la economía, pues en un primer momento aumenta la inversión de capital motivada por la necesidad de reconstruir o reparar los daños. Sin embargo, en el mediano plazo este efecto es cancelado por otros elementos negativos, como la reducción de los ingresos fiscales al dejarse de percibir los impuestos correspondientes a las áreas y sectores afectados por el desastre; la desviación de recursos originalmente destinados a inversiones sociales de largo plazo, así como el compromiso de gastos corrientes, para atender emergencias y rehabilitación inmediata; y un mayor desequilibrio en la balanza de pagos debido al incremento en las importaciones (Mora, 1999).

5. ¿Cuán recurrentes son los fenómenos naturales intensos en Centroamérica?

La recurrencia de los desastres es un hecho. En los últimos treinta años, cada país de la región ha sufrido un fenómeno de mayor impacto que el del Mitch. Ciertamente, este es el de mayor impacto regional.

“Ubicada en el cinturón de fuego del Circumpacífico, sobre placas tectónicas que chocan y liberan energía constantemente, vigilados por volcanes en permanente actividad y con la presencia constante de los huracanes del Gran Caribe, Centroamérica se encuentra en el verdadero ojo de la tormenta. Con una población cercana a los 30 millones de habitantes y un área de 500,000 Km², esta región ha sido afectada históricamente por situaciones de desastres, que han profundizado aún más, la ya difícil condición socioeconómica de la región.” (CEPREDENAC, 1999).

Con relación a la amenaza de la ocurrencia de fenómenos con potencial de ocasionar desastres es importante subrayar dos aspectos:

Primero, la probabilidad de que ocurra un evento de suficiente intensidad como para producir daños en los países de la región es elevada. En las últimas tres décadas, en cada uno de los países de la región hubo al menos un evento que cobró más vidas o causó más daños económicos que el huracán Mitch, a pesar de que es innegable que este fenómeno es relevante por su severo impacto a nivel regional (Ver cuadro 1).

En un periodo menor, desde 1990, se observa que ha habido en Centroamérica 7 inundaciones, 2 terremotos, 1 erupción volcánica, 1 Tsunami, 2 tormentas tropicales y 2 huracanes. Por lo tanto, la amenaza de desastres en la región es permanente.

Cuadro 1.
Principales desastres ocurridos en Centroamérica 1970-1998

País	Fecha	Evento	Muertes	Daños (miles US\$)
Nicaragua	1972	Sismo	10.000	845.000
Honduras	1974	Huracán	8.000	540.000
Guatemala	1976	Sismo	23.000	1.000.000
El Salvador	1986	Sismo	1.100	1.030.000
Costa Rica	1991	Sismo	73	Cerca de 2.000 000

Segundo, la magnitud del impacto de los fenómenos naturales se diferencia de una zona a otra, lo que responde a variaciones en la intensidad de los eventos y a la relación de esta intensidad con la fragilidad social, económica, ecológica e institucional de distintas poblaciones y zonas de la región. En este contexto cobra especial sentido promover la gestión del riesgo. No es posible evitar que ocurran sismos o erupciones volcánicas, ni que se produzcan ciclones, tornados ni lluvias de elevada intensidad. Aunque no se sabe cuándo ni dónde van a ocurrir, se sabe que van a ocurrir y en algunos casos se tiene información sobre donde podrían causar más problemas. Lo que es posible es reducir su impacto, atacando las fuentes de vulnerabilidad, o, por ejemplo, con sistemas de alerta temprana y capacidades de atención de la emergencia. Las medidas preventivas resultan más baratas que las medidas curativas y cuesta tanto diseñarlas bien como hacerlo mal (Mora, 1999).

7. ¿Reciben las capacidades organizativas e institucionales, nacionales o locales, la atención necesaria para conocer el riesgo, alertar a la población y atender las emergencias?

Las capacidades organizativas e institucionales, que afectan muy severamente la posibilidad de alertar, evacuar o atender las emergencias, no han tenido el apoyo requerido. Conocer, para prever, prever para poder, dice el adagio. Muchos de los impactos han sido previstos con cierta precisión. Sin embargo, el conocimiento del riesgo no es de dominio general, y las políticas públicas no incorporan la información disponible para la gestión del riesgo. Un conocimiento detallado de los riesgos sería necesario para enfrentarlos con soluciones y no con restricciones que, por generales y costosas, no resulten prácticas.

La capacidad de las instituciones nacionales y locales para reducir el riesgo de desastres y atender emergencias está severamente limitada por la escasez de recursos. De acuerdo con CEPREDENAC (1999), en ninguno de los países de la región se incluyen partidas importantes para mitigación en los presupuestos nacionales. A lo sumo se destinan algunas partidas para la atención de desastres. Aún así, los montos asignados no son muy significativos. Costa Rica es el país que más destina al manejo de emergencias, dotando del equivalente a US\$ 2 millones anualmente a su Comisión Nacional de Emergencias.

Desafortunadamente, en la mayoría de los países centroamericanos estas instituciones tienen un perfil bajo y sus demandas, y en ocasiones hasta sus advertencias sobre riesgos inminentes, son desoídas o pospuestas hasta que se produce una emergencia. En ese momento afloran no solo sus limitaciones logísticas internas, sino también los problemas de coordinación con otras instituciones. Esto subraya la necesidad de definir los niveles de intervención, las instancias de ejecución y las agencias, nacionales y locales, a cargo de aplicar las medidas de prevención y atención de desastres con el fin de mejorar la coordinación y fiscalización de las acciones, así como de eliminar duplicidad de funciones (Girot, 1999). Separar la mitigación y prevención de lo que es manejo de emergencias, y fomentar capacidades locales y nacionales, son elementos cuya importancia dejó clara el Mitch.

La elaboración de un atlas de amenazas detallados es necesaria. La mayor precisión permite ofrecer soluciones para el uso del territorio, sin tener que, sobre la base de zonificaciones generales, establecer prohibiciones también generales. Al final, estas prohibiciones terminan por tener una utilidad práctica muy reducida. Por el contrario, un conjunto de reglas sobre aspectos de amplio impacto puede marcar una gran diferencia. La prohibición de almacenar plaguicidas en áreas con riesgo de inundación, la construcción de edificaciones altas en fallas sísmicas, son ejemplos de medidas sencillas que disminuyen la vulnerabilidad y el impacto de los eventos naturales. La aplicación de normas de calidad y el análisis del riesgo más exigente, al menos en el sector público, son también medidas urgentes de aplicar.

8. ¿Existen otros factores de carácter internacional que creen o intensifiquen fragilidades y riesgos para la región, o que afecten la capacidad de reconstrucción o transformación?

Sí, existen factores asociados a restricciones comerciales, al consumo internacional, a la generación de gases de efecto de invernadero y el recalentamiento global que repercuten en las fragilidades de las sociedades del istmo. Algunos de estos factores podrían generar oportunidades para el istmo.

Hay aspectos internacionales que afectan la fragilidad regional (PNUD, 1998). Los patrones actuales de consumo mundial ejercen una presión desmedida sobre los recursos del planeta, tanto porque se extraen a tasas crecientes para utilizarse como insumos en la producción, como porque se inundan con un volumen creciente de desechos contaminantes que amenazan con saturar la capacidad de absorción del ambiente.

Durante la segunda mitad de este siglo casi se ha quintuplicado la quema de combustibles fósiles, lo que ha contribuido al efecto invernadero, que amenaza con el calentamiento de la superficie terrestre, y a la destrucción de la capa de ozono. Ambos fenómenos han sido relacionados con alteraciones en los patrones del clima capaces de provocar fenómenos naturales de gran intensidad en todo el mundo.

Otros eventos incrementan la presión en este sentido. Desde 1960 se ha duplicado el consumo de agua dulce; se ha cuadruplicado la captura marina, poniendo en peligro de agotamiento a una cuarta parte de las existencias de peces; el consumo de madera (tanto industrial como doméstico) es hoy un 40% más alto que hace 25 años.

Las consecuencias de semejante incremento en el consumo mundial son evidentes en distintos ámbitos, por ejemplo: a) Ha habido una pérdida de diversidad biológica debido a la degradación de los hábitats naturales. La situación es particularmente crítica en las costas, donde se estima que un 34% corre peligro de degradación. b) Nueve millones de hectáreas de suelos están profundamente degradados y otro 10% de la superficie terrestre presenta degradación moderada.

C. Buenas prácticas

La fragilidad y vulnerabilidad de la región no significa que nada se esté haciendo en Centroamérica. Es posible localizar experiencias positivas que podrían contribuir a la formulación de una estrategia de reducción de riesgo o a generar nuevas condiciones para la reconstrucción y transformación de la región. Ciertamente, se trata de acciones puntuales, de carácter local, y no de políticas de Estado, pero son señales esperanzadoras. Sugieren que, cuando se involucra a las poblaciones y sus gobiernos locales y se crean incentivos económicos e institucionales, las personas son capaces de actuar con eficiencia ante las emergencias y minimizar las pérdidas humanas y materiales. También, estas experiencias nos recuerdan, lamentablemente, su carácter aislado y el largo trecho por recorrer para lograr la prevención y mitigación eficaz del impacto de los desastres naturales. En esta parte llamamos buenas prácticas a estas experiencias positivas. Permiten reducir la fragilidad mediante el manejo o la acción directa sobre los factores que la causan o contribuyen a generar nuevas condiciones para el desarrollo. Puede que ellas no sean repetibles sin un significativo esfuerzo de adaptación pero tienen un valor ilustrativo.

Las buenas prácticas fortalecen las capacidades de las sociedades no solo para atender emergencias o mitigar el potencial impacto de los desastres, sino, además, para enfrentar otras dificultades u obstáculos económicos o sociales, más cotidianos y permanentes. Así como los factores de fragilidad se acumulan y refuerzan unos a otros, la acumulación de buenas prácticas tiene un impacto ampliado en la reducción de la vulnerabilidad. Aunque es cierto, no es posible anular todos los riesgos que implican las amenazas naturales, una sociedad que realiza buenas prácticas está en mejor capacidad para absorber y recuperarse de las consecuencias de un fenómeno natural.

1. Alerta temprana y gestión local del riesgo

1.1 Radios locales contribuyen a articular la acción comunitaria frente al desastre.

La Radio Nicarao de Jalapa en Nicaragua sintonizó cadenas de emisoras en Honduras y otras emisiones de onda corta del continente para informarse de la inminencia y gravedad del impacto de Mitch. Frente a la indecisión de las autoridades locales y la ausencia de directivas de la comisión nacional de emergencia, la emisora tomó la responsabilidad de alertar a la población local, organizar la evacuación de las personas hacia sitios más elevados y administrar las primeras distribuciones de provisiones. Se estima que tres mil vidas fueron salvadas de esta manera.

En Wiwili, Nicaragua, el huracán botó la antena de la radio local. Los periodistas, quienes también se habían mantenido informados por medio de una radio de onda corta, continuaron con el trabajo de alerta en el pueblo por medio de megáfonos y organizaron la evacuación de la población en la rívera del Río Coco hacia sitios protegidos.

1.2 Los sistemas de alerta temprana (SAT) son un medio muy eficaz de gestión local del riesgo. (Maskrey, 1998).

Los (SAT) operados en el ámbito local, utilizando sistemas rudimentarios de monitoreo de amenazas, sistemas de radiocomunicación y sustentados por capacidades locales de organización, planificación y gestión, son la forma más efectiva de evitar la pérdida de vidas en desastres en América Central. El hecho de que la mayoría de los desastres que suceden en la región son de pequeña a mediana escala y asociado a amenazas hidrometeorológicas, significa que dichos SAT podrían ser una punta de lanza para una estrategia regional efectiva para la reducción del riesgo.

La Masica, municipio en el Departamento de Atlántida ubicado en la costa del Caribe de Honduras, es un ejemplo de lo anterior.

El SAT de La Masica cuenta con 5 pluviómetros y escalas para medir los caudales en diferentes puntos de las cuencas, conectados por radio con la Municipalidad de La Masica. Además, varias actividades de planificación y de capacitación han generado planes de contingencia

A pesar de ciertas debilidades (radios y equipos de medición insuficientes o en mal estado) la experiencia del SAT frente al Huracán Mitch fue positiva, ya que no se reportó ninguna pérdida de vidas en el municipio. El monitoreo de la crecida de los ríos y la transmisión de la información respectiva, permitió organizar las evacuaciones necesarias.

Esta experiencia demuestra que el desarrollo de los SAT como sistemas integrados dentro de la gestión del riesgo en el ámbito local es efectivo especialmente si hay una adecuada coordinación local de todos los diferentes componentes.

Por su parte, la Comisión Ejecutiva del Valle de Sula (CEVS) mantiene su propia red de estaciones hidrométricas. En el momento de ocurrir el Huracán Mitch operaban siete de ellas en las cuencas de los Ríos Chamelecón y Ulua. Estas estaciones transmitieron información por radio a la CEVS en San Pedro de Sula, donde se estimó la forma y magnitud de las crecidas.

El estudio de datos de años pasados le permitió a la CEVS, fijar niveles de Alerta Amarilla y Roja, los que fueron comunicados al Comité de Emergencia Regional con 5 a 7 horas de anticipación de la entrada de una onda de crecida al Valle. Una vez recibidos los pronósticos de la CEVS, se activaron los planes de emergencia, incluyendo las evacuaciones.

En ocasión del Huracán Mitch, el SAT del Valle de Sula funcionó con una eficiencia relativamente alta, debido a la gran cantidad de vidas que se salvaron comparadas con el tamaño de la población expuesta y la magnitud extraordinaria de la crecida. En este caso, la efectividad del SAT se sustentó en el hecho de que un proceso de organización, capacitación y planificación mejoró la capacidad en el ámbito local de traducir los pronósticos de inundación en acciones efectivas de evacuación.

Otros mecanismos más sofisticados existentes en el país (las estaciones telemétricas como sistema de alerta temprana manejados por el Proyecto "Prevención y Mitigación de Riesgos a Desastres Causadas por Inundaciones en el Valle de Sula") no respondieron con la misma eficacia.

2. Prácticas productivas sostenibles en laderas (Falk, 1999)

El Caso de Lempira Sur (Honduras). Las principales características de la zona son: una población netamente rural, la mitad o más de la cual no satisface sus necesidades calóricas, no tiene acceso a agua entubada ni a facilidades de disposición de excretas y es funcionalmente analfabeta. Practican sistemas de subsistencia en laderas, con una lógica primordial de autoconsumo. La cobertura eléctrica y la del transporte público son bajas. La zona depende de El Salvador para su comunicación. Los municipios son pequeños y tienen una limitada capacidad de respuesta. Estas características son representativas de amplias regiones del istmo.

El proyecto "Desarrollo Rural en el Sur de Lempira" ha trabajado --y continúa haciéndolo-- para prevenir esto impulsando la capitalización de las fincas con base en ofertas tecnológicas y el ahorro a corto plazo con el fin de lograr la garantía alimentaria, la diversificación productiva y la conservación. Además, el proyecto promueve acciones comunitarias y municipales para impulsar la conservación, mejorar la infraestructura y avanzar hacia el ordenamiento territorial.

El proyecto tiene tres fases. En cuanto al manejo de fincas ha logrado la penetración de tecnologías productivas, como el tratamiento de rastrojo y el mejoramiento de semillas, en tanto ha promovido el abandono de las quemas. El mencionado proceso favoreció primero la adopción por productores de avanzada, la que recién se masificó después de El Niño, gracias al efecto demostrativo de las prácticas. Complementariamente se organizaron en este período los sistemas alternos comunales de ahorro y financiación, que garantizaron la capitalización de las fincas.

La elevación de los rendimientos permitió entrar a la fase de la generación de valor agregado, incorporando la producción artesanal de silos, la diversificación con pequeños sistemas de riego y un enfoque básico de integración al mercado. Paralelamente las juntas de agua y las municipalidades consolidaron el proceso de no quema y garantizaron así un mejor manejo de la cuenca. Con el manejo de excedentes productivos y el apoyo a sistemas de riego se dinamizó el mercado y surgió una demanda por la generación de valor agregado y la gestión organizada del manejo ambiental.

La tercera fase arrancó con la consolidación de los sistemas productivos en un umbral de tecnificación complejo, diversificado y que involucró el manejo de paisaje. Este umbral puso en evidencia la falta de técnicos que acompañen a los productores de avanzada, por lo que se inició el programa de reforma curricular, para formar recursos humanos de la zona en el uso de prácticas y en el desarrollo tecnológico.

Los impactos están a la vista: después del paso del Huracán Mitch, había en la región de Lempira 50 mil quintales de granos en silos familiares, que generaron seguridad alimentaria. De esa producción se pudieron donar 4 mil quintales a los damnificados.

3. El pago por servicios ambientales y su potencial (Foro Intergubernamental, 1998)

El mecanismo de pagos por servicios ambientales procura financiar proyectos de reducción de emisiones de gases que producen el efecto invernadero, mediante el reconocimiento del valor que la preservación y el manejo de bosques tienen como sumideros de carbono. Los dueños de terrenos con plantaciones forestales, bosques primarios o secundarios o terrenos manejados mediante prácticas agrosilvopastoriles, reciben una compensación para mantener la cobertura forestal.

En Costa Rica, el mecanismo se introdujo en 1996 en la Ley Forestal N°7575 para reemplazar los incentivos a la producción forestal. El financiamiento del esquema desarrollado descansa en la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC) --entidad que se encarga de la venta internacional de servicios ambientales, mediante la colocación de un instrumento financiero

conocido como CTO (Certified Tradable Offsets)—y del Fondo Nacional para el Financiamiento Forestal (FONAFIFO), que recibe fondos de la OCIC y de la recaudación de un impuesto a los combustibles y que es el que realiza los pagos a los propietarios de bosques

Otras instituciones -como la Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA), la Cámara Costarricense Forestal y los Consejos Regionales Ambientales- son los organismos mediante los cuales se pretende darle participación a distintos sectores e instituciones, incluyendo a empresarios forestales pequeños y medianos, las municipalidades, las organizaciones ecológicas y los consejos de desarrollo, entre otros.

Costa Rica es reconocida mundialmente como líder en el campo de la implementación conjunta, con 4 proyectos forestales aprobados ante la Secretaría de la Comisión Marco de Cambio Climático. Entre 1979 y 1997, entre incentivos y pagos por servicios ambientales el Estado costarricense invirtió cerca de \$115 millones. Con los sistemas de incentivos (como los Certificados de Abono Forestal y otros) y con el mecanismo de pago de servicios ambientales, se han involucrado más de 22,000 pequeños y medianos productores forestales que manejaron unas 279,000 hectáreas. De éstas 145,000 corresponden a plantaciones, 102,000 a protección y 32,000 a manejo de bosques. Según un estudio del Centro Científico Tropical y del Centro de Estudios para el Desarrollo Sostenible, la tasa de deforestación se redujo ostensiblemente hacia 1997 y se encontró que el 40.4% del territorio nacional tiene cobertura forestal, la cifra más alta en los últimos 20 años.

4. Aumento de la cobertura de la educación en El Salvador (Sauma, 1999).

La educación ha mostrado ser un mecanismo eficaz de ascenso social y de mejoría de la calidad de vida de las personas. Pocas acciones reúnen con tanta claridad el progreso económico y social de las personas y de las naciones. En este sentido, mostrar como buena práctica el aumento en la cobertura educativa de un país - máxime si se puede observar entre los más pobres - permite señalar este resultado como un hecho que incrementa la holgura de una sociedad para enfrentar un desastre y también su desarrollo, la falta de acceso a la educación es una gigantesca fragilidad.

En 1980 se detectó que casi medio millón de niños y niñas salvadoreños no asistían a la escuela primaria. Consciente de la importancia de los centros escolares primarios como proveedores de educación básica en el país, el gobierno --con ayuda de UNESCO— emprendió, a partir de 1990, un programa cuyos objetivos principales eran aumentar la cobertura en los primeros tres grados del nivel primario, por un lado, y la descentralización de los servicios educativos para poner en manos de las comunidades la administración de la actividad educativa local, por otro. Para 1993 el programa EDUCO se aplicaba en las zonas rurales de los 14 departamentos del país.

El programa tuvo componentes importantes de capacitación, tanto de los educadores como de las capacidades de gestión de las comunidades. Como resultado, desde 1994 la participación del Programa EDUCO con respecto a la matrícula pública rural total es, en promedio, del 57.2% en el nivel de parvularia, 21.1% en primer grado, 13.4% en segundo grado y 8.4% en tercer grado. El aumento en la cobertura alcanzó no solo a niños sino también a adultos jóvenes de 29 años de edad o menos. Este segmento de población representó el 84% de la matrícula total en el programa. En general, la población beneficiaria son campesinos pobres, “los más pobres entre los pobres”.

En resumen, el proyecto EDUCO en El Salvador constituye un ejemplo de buena práctica en la descentralización, participación ciudadana y expansión de la cobertura escolar en áreas rurales. Esa práctica exitosa se ha dado en un contexto de un esfuerzo nacional extraordinariamente notable por la ampliación de la cobertura del ciclo escolar en El Salvador.

5. Apoyo a empresas en manos de pobres (CEPAL, 1991 y 1996; Sobrado, 1999)

CEPAL ha desarrollado una importante línea de recapitulación y seguimiento en el tema de las empresas en manos de pobres. Desde la sistematización de iniciativas exitosas en la región, hasta el desarrollo conceptual de propuestas de estrategias y sistemas de apoyo, pasando por el seguimiento

de fuentes tan importantes de recursos como son las remesas familiares en la región, ha sido objeto de su estudio. En 1991 CEPAL propuso, como vertiente de un programa regional de combate a la pobreza, el fomento de unidades productivas rentables y económicamente viables en manos de la población pobre, lo cual requiere de la capacidad e iniciativa empresarial, requisito indispensable para el desarrollo económico y la equidad (CEPAL, 1991). La importancia de las unidades productivas o las empresas asociativas es que controlan en la región magnitudes nada despreciables de acervo de capital, participan en la oferta de un elevado número de productos y servicios, presentan una alta capacidad de generación de empleos y, a pesar de su heterogeneidad, contribuyen también en magnitudes significativas a la generación de los ingresos nacionales.

Las principales líneas de apoyo que se pueden señalar son: financiamiento, información para la producción; gestión empresarial; identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión; desarrollo tecnológico de la producción y la gestión administrativa; comercialización; infraestructura productiva y adecuación de los marcos de regulación.

Una interesante metodología de capacitación para la generación de empresas autogestionarias fue desarrollada en Honduras en la década de los años sesenta y setenta. Más de mil empresas fueron creadas, incorporando a desplazados de empresas bananeras, campesinos sin tierra y otros jornaleros. De ese proceso han madurado grandes y medianas empresas que participan tanto del mercado local como del internacional, algunas de ellas aglutinadas en organizaciones de segundo grado en sitios como: Choloma, Guanchías, San Manuel, Guaymas, Lean, Bajo Agúan, etc. Las empresas de Bajo Agúan, integradas en la organización Coapalma, tienen la mayor extensión pues poseen cerca de 30.000 has y seis plantas industriales, pero se considera a Hondupalma la más exitosa y desarrollada, empresarial y socialmente. Esta última está integrada por 66 empresas campesinas con 1800 asociados y una superficie cercana a las 15.000 has, producía el 23% de la fruta fresca de palma de Honduras en 1995, con una productividad 26% por encima del promedio del país. Por el nivel de liderazgo y visión constituyen un nuevo perfil empresarial con capacidad competitiva, basadas en fortalezas de capital humano y social.

6. Generación de ingresos y gestión ambiental (Informe Regional Río+5, 1997)

Proyecto de conservación y desarrollo Arenal. El proyecto de conservación y desarrollo Arenal es ejecutado desde 1991 en el marco del Convenio Bilateral entre Costa Rica y Canadá. En él participan el Ministerio de Ambiente y Energía, la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional, y el Fondo Mundial para la Naturaleza.

El proyecto está ubicado en el Área de Conservación Arenal –ACA– y cubre 260.000 hectáreas de las cuales 116.000 son áreas silvestres protegidas y las restantes conforman el área de influencia donde viven más de 100.000 personas. Trabaja en el fortalecimiento de las capacidades locales regionales de gestión medio ambiental y financiera, mediante procesos participativos de planificación y desarrollo. Para ello se ha establecido entidades permanentes de coordinación y consulta con la sociedad civil, para poner en marcha el Plan General del Uso de la Tierra de ACA.

También, actualmente está en ejecución el plan de manejo de la cuenca del embalse del Arenal ante eventos como el huracán Mitch, para lograr la sostenibilidad de los recursos naturales de la cuenca del embalse, considerada la de mayor prioridad para la producción hidroeléctrica del país, además de alimentar vastos territorios de irrigación de la planicie de Guanacaste.

El modelo de administración y desarrollo sostenible de ACA ha sido motivo de interés por parte de diversas organizaciones y grupos, pues ha otorgado poderes a los actores locales, quienes, en muchos casos han recibido beneficios económicos y humanos gracias a la administración del uso sostenible de la tierra. La creación de oportunidades significativas para aquellos que participan en las decisiones que afectan su relación con la tierra constituye el elemento más atractivo del modelo ACA. La mitigación de los efectos del Huracán Mitch en la zona permitió valorar aún más positivamente la experiencia de la región Arenal, por parte de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

7. Mujeres, reconstrucción y opciones productivas (CICAFOF, 1999)

La reducción del riesgo y la atención de desastres debería tomar en consideración las diferencias de género. Un estudio sobre este tema (Gomáriz, 1999) destaca que la respuesta de hombres y mujeres ante una emergencia es diferente. No solamente sus reacciones ante el estrés que provoca un desastre difieren –las mujeres tienden a la depresión, los hombres a conductas maníacas, como la violencia y el alcoholismo–, sino que también lo hacen sus capacidades para la supervivencia. Ellas tienden a asumir la coordinación de los albergues para damnificados, además de las tareas tradicionales, como la limpieza y la preparación de alimentos. Se tiende a confiar más en ellas como canalizadoras de ayuda.

Un ejemplo de esto es el proyecto de Mujeres de Mulukuku, en Nicaragua. Después del Huracán Juana de 1989, en Nicaragua se formó un grupo de mujeres Mulukuku para responder a las necesidades de reconstrucción. Fue un proceso progresivo en diferentes áreas de trabajo, relacionadas con la construcción de la comunidad, con el desarrollo personal de las asociadas y con la cobertura de servicios a cerca de 17,000 personas. La adquisición de una bloquera fue el punto de partida, lo que permitió la reconstrucción de las viviendas primero y luego de un conjunto de edificios comunales. Un taller de carpintería para aprovechar la madera caída por el huracán permitió mejorar las casas y los muebles y crear oportunidades de empleo remunerado. Una clínica especializada en cuidados materno-infantiles y cuidados de salud para las mujeres –la única en 50 km a la redonda– complementó las experiencias anteriores y representó la culminación del trabajo organizativo. Otras iniciativas en marcha incluyen: el establecimiento de un comisariato de la mujer y una oficina legal, para luchar contra los abusos, así como programas de alfabetización, preescolares, de jóvenes, un fondo rotativo y otros. Recientemente se adquirió una finca para desarrollarla como modelo de producción y capacitación.

Este caso muestra un modelo concreto de reconstrucción y transformación después de un desastre, basado en una iniciativa autónoma de mujeres en situación de extrema pobreza, con el acompañamiento, mas no la dirección o la imposición, de organismos internacionales

D. Visiones para la transformación del futuro: ¿asombro doloroso o previsión?

Andando un campesino por un mal camino se le atascó su carreta en un atolladero. Inmediatamente imploró a Hércules con los ojos fijos en el cielo, en esta actitud oyó una voz que le dijo. Busca la piedra que te detiene, quita alrededor de las ruedas ese barro que sube hasta el eje, coge tu pico y parte el pedrusco que te estorba, llena ese surco, arrea los caballos y empuja las ruedas y verás como Hércules te ayuda
(Esopo/La Fontaine).

Las apreciaciones sobre fragilidades y vulnerabilidad, así como las buenas prácticas descritas, son fuentes para la identificación de asuntos estratégicos. Pero estas fuentes pueden ser complementadas por la evolución del debate sobre las lecciones aprendidas del Mitch, que no es del caso sistematizar. Baste con reconocer que esta evolución queda plasmada en la agenda de esta reunión del Grupo Consultivo para la reconstrucción y transformación de Centroamérica. Así, temas como comercio, migraciones, transparencia, descentralización, vulnerabilidad social y ecológica se incorporan por el interés de diferentes actores y responden a requerimientos para la formulación de una estrategia.

En todo desastre, los países más impactados tienen prioridades nacionales y locales especiales. Sin embargo, existe una serie de asuntos críticos de importancia regional que pueden disminuir la vulnerabilidad en la región. Debe recordarse que países o zonas de países muy frágiles y vulnerables afectan, como ha quedado claro, al conjunto de la región. Estos asuntos críticos constituyen una agenda concreta de trabajo, prioritaria para el proceso de integración regional y sus instituciones.

Cuadro 2. Resumen de asuntos críticos para la cooperación regional

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)

Los sistemas de alerta temprana, en muchas ocasiones rudimentarios, logran salvar vidas y su funcionamiento contrasta con su relativo bajo costo de operación. Un atlas de riesgo y normas de ordenamiento territorial básicas permitirá contar con normas sencillas y sensatas de ordenamiento mínimo del territorio. El establecimiento de recursos y organización estables para atender emergencias supone el fortalecimiento de las comisiones nacionales para su atención y la creación o adecuación de los marcos legales para su operación. Resulta también un instrumento de gran eficacia la gestión del riesgo local. Los aspectos de desarrollo metodológico y las acciones para su divulgación son centrales, por ejemplo la incorporación de la gestión del riesgo y manejo de la emergencia al currículum escolar.

Un punto medular, tratado en este capítulo, son los programas de apoyo a la agricultura en laderas. Estos programas deberían orientarse hacia la adopción de técnicas agrícolas que permitan un mejor aprovechamiento y regeneración de los suelos, y que protejan la cobertura vegetal, sin desmedro de las oportunidades económicas de los pequeños agricultores. Asimismo, mediante la expansión del comercio intra y extrarregional debe afirmarse la holgura económica para enfrentar la reconstrucción y transformación de la región. A ello deben sumársele acciones eficaces de combate a la pobreza. Un entorno macroeconómico favorable, el acceso a servicios básicos, el acceso a la tierra y al crédito para la producción agropecuaria, principalmente a la educación y el apoyo a la producción son líneas a privilegiar para vigorizar la creación de oportunidades y los mecanismos de ascenso social.

Finalmente, cabe destacar tres puntos. Primero, la importancia del análisis del riesgo y de sostenibilidad en proyectos asociados con la reconstrucción y transformación en la región. Conviene considerar ciertos instrumentos de participación social en la validación social y la rendición de cuentas sobre los resultados de los proyectos. Segundo, el desarrollo de mecanismos para el pago por servicios ambientales sobre la base de nuevas prácticas de revegetación y el

desarrollo de unidades productivas que incorporen la gestión ambiental Y, tercero, la creación de mecanismos para el seguimiento sustantivo de los compromisos de la Cumbre de Estocolmo, así como de otras cumbres. son indispensables para incentivar una Centroamérica competitiva, una región segura, que contempla y mitiga sus riesgos con mecanismos vivos de ascenso social, en armonía con la naturaleza. En suma, una región menos frágil y vulnerable.

Centroamérica puede inaugurar el siglo XXI con una nueva cultura de gestión del riesgo. Las lecciones derivadas del desastre dejado por el paso del Huracán Mitch pueden servir de base para orientar una verdadera transformación de las relaciones entre ambiente y sociedad en la región.

Bibliografía

- CEPREDENAC, 1999, Diez años de cooperación internacional para mitigar los desastres naturales Mimeo
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, 1998, Estado del ambiente y los recursos naturales en Centroamérica, 1998 San José, Costa Rica CCAD
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1997, Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe México CEPAL
- _____, 1996, El apoyo a las iniciativas empresariales de los pobres. Experiencias en el Istmo Centroamericano, México y la República Dominicana
- _____, 1991, Bases para la transformación productiva y la generación de ingresos de la población pobre de los países del Istmo centroamericano
- CICAFOC, 1999, Desarrollo Comunitario con sello de mujer En. Taller Centroamericano Alternativas Comunitarias a la Deforestación y la Degradación de los Bosques San José, Costa Rica 13 al 17 de enero.
- Girot, Pascal, 1999, Documento en preparación para la reunión del grupo consultivo de Estocolmo
- Falk, M., 1999, Desarrollo de la economía de laderas (El caso Lempirá Sur) En Taller Regional para Analizar las Opciones de Gestión Ambiental para la Disminución de la Vulnerabilidad en Centroamérica San Salvador, 3-6 de Marzo de 1999 BID
- Fallas, Helio, 1999, El desafío de la inserción inteligente en la economía internacional Primer Informe Regional sobre Desarrollo Humano Sostenible en Centroamérica Sin publicar.
- Foro Intergubernamental de Bosques, 1998, Documento que presenta el caso de Costa Rica ante la Comisión de Desarrollo Sostenible del Foro, celebrado en Ginebra, Suiza..
- Gomáriz, Enrique, 1999, Género y desastres introducción conceptual y criterios operativos. Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo
- ICCADES, 1999, Las radioemisoras locales pasaron la prueba Mitch. Forestería comunitaria y gestión local del desarrollo. Publicación especial del boletín electrónico mensual del Programa FTTP de la FAO San José, Costa Rica
- Informe regional de evaluación de Centroamérica, Río+5 Belice, 30 de enero de 1997.
- Maguid, Alicia, 1999 Los esfuerzos de las poblaciones en la integración regional: las migraciones internacionales en Centroamérica Primer Informe Regional sobre Desarrollo Humano Sostenible en Centroamérica Sin publicar
- Maskrey, A , 1998, Evaluación de la Situación del Proyecto Prevención y Mitigación de Riesgos a Desastres Causados por Inundaciones en el Valle de Sula, Honduras Informe de consultoría (Cooperación DFID – CEPREDENAC Asesoría para la Evaluación del Impacto de Huracán Mitch)
- Mora, Sergio, 1999, Vulnerabilidad, riesgo y subsidio Sin publicar.
- PRISMA, 1999, El desafío del agua en Centroamérica. Primer Informe Regional sobre Desarrollo Humano Sostenible en Centroamérica Sin publicar
- PRISMA (1997). El agro salvadoreño y los servicios ambientales: Hacia una estrategia de revegetación Boletín No 27. San Salvador, El Salvador
- PRISMA (1998). Cambio climático global y revegetación nacional. Retos y Oportunidades. Boletín No 27. San Salvador, El Salvador
- Stuart, Marc y Moura Costa, Pedro (1998). Climate Change Mitigation by Forestry A Review of International Initiatives IIED, Londres Prefacio en <http://www.oneworld.org/iied/ptw/climate.htm>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998, Informe de desarrollo humano 1998. Madrid Mundi-prensa libros, S. A
- Proyecto Estado de la Nación, 1998 Cuarto informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible. Editorama San José. Costa Rica.
- Salas, Alberto; Rodríguez, Jorge y Pasos, Rubén Incendios forestales y agrícolas en Centroamérica. Un balance de 1998. UICN- ORMA CCAD
- Sauma, Pablo, 1999, El Desarrollo Humano Sostenible y las brechas de equidad en Centroamérica. Primer Informe Regional sobre Desarrollo Humano Sostenible en Centroamérica. Sin publicar
- Sobrado, M., 1999, Primer Informe Regional sobre Desarrollo Humano Sostenible en Centroamérica Sin publicar.
- Van Dam, C ,1982, El laboratorio experimental de C. Santos de Morais Una pedagogía de organización social La Haya (mimeo).