

Nueva Sociedad Separatas

Allan Lavell
**Riesgo, desastre y territorio. La necesidad de los enfoques
regionales/transnacionales**

Artículo aparecido en

*Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe Nro. 5, Flacso /
Unesco / Nueva Sociedad, Caracas, 2002, pp 140-147*



Riesgo, desastre y territorio

La necesidad de los enfoques regionales/transnacionales

CONTEXTO Y CONCEPTO

La problemática de los desastres ha tenido un auge importante en la agenda política y social latinoamericana durante los últimos años. Siempre presente como realidad, fue impulsada como área de intervención social durante la década pasada con la declaración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (Dirdn), por parte de la Organización de las Naciones Unidas. Durante ese periodo, la temática experimentó 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 fiscalista (un terremoto es un desastre, por ejemplo) o fatalista (actos de Dios y castigos de la naturaleza) cedió frente a interpretaciones más sociales 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 (Blaikie et al.; Hewitt). El evento físico, sea terremoto, huracán, inundación u otro, hoy se ve más como un detonador de condiciones de desastre que 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 a 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 de prevención o mitigación, o más comprensivamente, la *gestión de riesgo* (Wilches Chaux). El creciente reconocimiento de que el riesgo de desastre está íntimamente relacionado en términos

Allan Lavell

Geógrafo británico. Coordinador del Programa Desastres, Flacso, Secretaría General



causales con los resultados discriminatorios, la exclusión social, la pobreza y la degradación ambiental, asociados con los modelos de desarrollo promovidos de la posguerra hasta el presente, combinados 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 ambiental– y con el problema del cambio climático global en particular. Las declaraciones y afirmaciones normativas que emanan de las conferencias internacionales sobre desastres encuentran eco en las preocupaciones señaladas en reuniones internacionales sobre ambiente y clima. Casos importantes se encuentran en la Conferencia de Río de 1992 con su documento doctrinario, la Agenda 21, y en los formatos para la próxima reunión, a celebrarse en Sudáfrica en septiembre 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 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 magnos eventos como El Niño, los incendios forestales en Centroamérica y Brasil, el huracán Mitch, las inundaciones y deslaves de Venezuela y los terremotos de El Salvador, ocurridos todos durante los últimos cinco años.

Estos eventos, como ningún otro en el pasado, revelaron la importancia de la vulnerabilidad social, económica, ecológica e institucional en la concreción de las pérdidas. El huracán Mitch, denominado desastre «regional» por sus impactos en todo Centroamérica, suscitó una innovación importante en lo que se refiere a la ayuda internacional para la reconstrucción. Así, el lema bajo el cual se dirigieron los esfuerzos captó 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 relativo 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 ámbitos y opciones desde procesos globales/internacionales hasta otros 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 territoriales o en países vecinos. El peligro de inundación asociado con la apertura de compuertas en momentos de sobrecarga o por la ruptura de la presa lo sufren pobladores y economías locales fuera de la jurisdicción territorial y legal de los operadores de la instalación hidroeléctrica.

Con los procesos de globalización el riesgo se internacionaliza aun más que en el pasado (Lavell/Arguello). 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 esferas 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 ámbitos 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 ámbitos de intervención captados en una terminología que se refiere a *gestión integral, sectorial, nacional o gestión local del riesgo*. Hasta el momento, los ámbitos 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 de la problemática del riesgo, la noción de ámbitos de intervención y gestión espaciales y territoriales diferenciados, examinando en particular las tendencias y las necesidades en lo que se refiere a lo regional y multinacionales: o sea, intervenciones concertadas y coordinadas, inspiradas en el



marco de la cooperación entre distintos países que componen una sola subregión 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 atención a esta esfera de gestión. En particular nos referimos a la problemática del cambio climático global y sus consecuencias en términos de macrofenómenos meteorológicos y asociados como es el caso de El Niño, los huracanes caribeños 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 los huracanes Mitch y George y El Niño de 1997-1998, que afectaron severa y simultáneamente varios países en una sola región geográfica. En estos últimos casos, y en particular en el 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.

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/Franco). Durante un tiempo largo y primordialmente después de los años 60, en América Latina la institucionalidad dominante en esta problemática giraba en torno de los mecanismos de respuesta a desastres. De los años 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 del Gobierno y la 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 hacia 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 comprometidas

con el tema, como lo son, por ejemplo, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Oficina para Asistencia en Casos de Desastre de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (OFDA-AID) 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 la región en esa década (en particular los terremotos en Perú, Guatemala y Nicaragua). Ya para los años 90 se incorporó una serie mayor de organizaciones internacionales, inspiradas por la celebración del Dirdn.

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 las pérdidas sufridas. Impulsado de forma importante por la celebración del Dirdn, el cambio de paradigma explicativo de los desastres a favor del de la construcción social del riesgo surge en un ámbito teórico en el que, de forma acelerada, se liga el problema del desastre con la temática del desarrollo sostenible y ambiental (Lavell 1999). Las vulnerabilidades humanas se perciben como déficits en el desarrollo (Wijkman/Timberlake) y el riesgo se ve más y más como dimensión insatisfecha y derrotero del desarrollo. Este cambio, que recibe un impulso notorio con los impactos de El Niño y Mitch, se acompaña con una demanda creciente de 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 considera 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, así como la constante degradación ambiental aumenta la incidencia e impacto de viejas y nuevas amenazas (Lavell 1996).

De igual forma que la respuesta a desastres, la reducción del 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 cinco 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 ámbito internacional se considera en la medida en que pasa por el filtro de las disposiciones y normativa nacionales. 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, hasta enfoques integrales ligados a la planificación del desarrollo local y territorial en diferentes planos. 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 una instancia territorial asuma el reto, su grado de autonomía es siempre relativo, ya que la reducción del riesgo en los ámbitos 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 desarrollos 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 plano 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 respectivos pueden reaccionar.

Durante los años 90, 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 crecer 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 ámbitos locales encuentra un aliado que da mayor impulso a la intervención local en la problemática de desastre hacia finales de la década y en los primeros años del nuevo siglo. Esto se refuerza con las evidencias proporcionadas por el paso del huracán Mitch en Centroamérica, donde los organismos centrales de gobierno en Honduras y Nicaragua se mostraron muy ineficaces durante días, y la labor principal fue absorbida por administraciones locales y la misma población afectada. De igual manera, durante el terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador, la respuesta de instancias 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, la esfera intermedia entre lo internacional difuso y la nacional concreto es asumida por el ámbito regional o subregional, referente a bloques de países con fronteras contiguas

y con confluencias geográficas, culturales, histórica y políticas. A manera de ejemplo, se refiere con esto a conjuntos como Centroamérica, 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 económicos en esta era de la globalización, en los últimos años se ha dado mayor importancia a la noción de intervenciones concertadas y coordinadas desde los ámbitos regionales y subregionales. Esto, en vista de la creciente integración territorial de los países, el desarrollo de los corredores logísticos, y el reconocimiento de que existen conjuntos de países con lazos históricos, inmersos en procesos de integración económica, social 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 de esta esfera territorial 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.

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

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 la ayuda bilateral existen ejemplos de acuerdos de cooperación transfronteriza en el área de la asistencia médica y en salud en particular, como son los firmados entre Perú y Chile, y entre Panamá y Costa Rica durante los años 90. La OPS ha estado activa en esta área durante años. Los convenios para zonas transfronterizas se acompañan de la espontánea cooperación que surge después de cada desastre de magnitud, cuando países hermanos, contiguos o no al afectado, proveen asistencia humanitaria material y recursos humanos.

Mas allá de la connotación humanitaria y de solidaridad de este tipo de apoyo, también ha servido para estrechar lazos y limar asperezas entre países con conflictos y distancias políticas diversas. Casos así se han visto entre Costa Rica y Nicaragua en ocasión del terremoto de Limón en 1991, cuando la asistencia y entrega de las fuerzas armadas sandinistas sirvió para mejorar su imagen, y la de Nicaragua en general, entre los costarricenses, con beneficios tanto políticos como en las relaciones bilaterales. Este apoyo fue «recompensado» con el respaldo tico a Nicaragua cuando el tsunami afectó las costas del Pacífico 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 elogios y agradecimiento por parte del presidente del país, lo cual le trajo críticas y recriminaciones de los sectores nacionales más conservadores. La labor de los médicos en zonas remotas fue más allá de la asistencia para desastre, cubriendo áreas de salud pública en general. Finalmente, es de notarse el apoyo de EEUU a Cuba después del huracán Michelle en 2001 con el envío de embarcaciones con material humanitario, la primera ocasión de un acto de esta índole desde la revolución. Aquí recordamos que cuando el huracán Juana azotó Nicaragua en 1988, EEUU no proveyó ninguna asistencia al país debido a su conflicto con el gobierno sandinista en aquel entonces.

Finalmente, existen numerosos casos de acuerdos bi o multilaterales entre países de la región para el manejo de cuencas compartidas, en aras del desarrollo y la reducción del riesgo de inundaciones y deslizamientos. Ejemplos ilustrativos son los de la cuenca del río Lempa, entre Honduras, Guatemala y El Salvador, el río Paraná entre Argentina y Paraguay, y 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.

Los acuerdos y bloques regionales

Mas allá de los acuerdos y apoyos bilaterales de asistencia humanitaria en casos de catástrofes naturales, 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 Centroamérica (Cepredenac), y la Autoridad Caribeña para Respuesta de Emergencia en casos de Desastre, conocida como Cdera por sus siglas en inglés, 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 naturales 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 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 la promoción de mejoras en la respues-

ta 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, y se decidió 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 en 1999. De esta forma, 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 la OFDA-AID, la OPS y la OEA durante la década de los 80 a raíz del impacto de varios huracanes que revelaron las dificultades de que un país caribeño diera respuesta adecuada, ya que su trata de países pequeños y carentes 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 mas ligados a la prevención y mitigación, y a la reducción integral del riesgo, en colaboración con la OEA, la OFDA y la PAS. 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, está en camino una tercera iniciativa que pretende establecer las bases para la creación de una institución similar al Cepredenac por parte de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Las eviden-



cias sugieren que esta iniciativa, financiada en su fase de estudio por OFDA, enfrentará mayores dificultades de consolidarse que las ya 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 junto a las defensas civiles.

Argumentos para la colaboración regional en materia de riesgos y desastres

Existe un conjunto de argumentos que substantian 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.
- Globalización e interdependencia funcional de las economías.
- Necesidad de potenciar las relaciones e intervenciones conjuntas en torno del riesgo, el desarrollo, el ambiente y la sostenibilidad.
- Fuerza ejemplar de la normatividad regional.

El tamaño y la capacidad instalada de los países. Tal vez una primera razón que justifique la colaboración subregional 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 mientras más pequeños o pobres sean los países que pretenden la integración, como es el caso de los 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 fue el caso por ejemplo de Honduras y Nicaragua durante huracán Mitch, o Dominicana, Haití y las Islas Vírgenes Británicas durante el 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. requieren de un marco de integración y colaboración subregional que dé sustento jurídico y normativa a la misma.

La generación e intercambio de información científica en realidades similares. Aun 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 análogas 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, sobreposicionamientos 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 regionales 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 misma región para ofrecer opciones educativas de punta, muchas veces ha conducido a la sobreoferta en temas similares. En Centroamérica, a pesar de la existencia de Cepredenac, este problema no se ha resuelto aún. 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 con altos grados de duplicidad en sus objetivos. Igual ocurre con propuestas e instancias de capacitación, que 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 de los llamados «corredores logístico o comerciales». Algunos han sugerido que éstos se convierten en las nuevas unidades de planificación territorial en América Latina (Bender). La esencia de los mismos descansa en la forma en que vías de comunicación terrestre y marítimas actúan como ejes sobre los cuales se vinculan espacios económicos de apropiación ambiental, de producción, comercio y consumo, en gran medida alrededor de 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 de la carretera Interamericana y con proyecciones circundantes 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 Centroamérica, para la constitución de un área de integración mesoamericana, también plantea 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 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 uno de ellos tendrá repercusiones en otros. En estas circunstancias, es necesario proponer y llevar a la realidad esquemas subregionales 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 respectivas áreas de competencia, como integración eléctrica, transporte, agua y ambiente.

Integración en torno del riesgo / integración en torno del desarrollo y la 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 de los planteamientos sobre la integración regional en aras del estímulo de esquemas de desarrollo, particularmente en la época de la globalización, la cooperación referida 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 impulso de planes y acciones regionales en el tema de los riesgos es automáticamente una colaboración al tema del desarrollo y de la integración económica regional. Ambos asuntos se refuerzan mutuamente.

En el caso de Centroamérica, por ejemplo, donde se tiene el esquema de colaboración regional más avanzado, 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, los diferentes organismos sectoriales se han dado a la tarea de elaborar estrategias regionales sectoriales de reducción de vul-

nerabilidad 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 mancomunados 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 muchas veces tienen alcances limitados debido a deficiencias en la base del conocimiento o por presiones de grupos y sectores de interés. Por el contrario, en los ámbitos regionales de decisión, con frecuencia 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 lo que existe en las legislaciones y normas de cada país. Sin embargo, la existencia de este marco normativo regional ha servido como ejemplo y estímulo para cambios que comienzan a operarse en los ámbitos nacionales y locales. Es decir, la existencia de legislación regional sirve de aliciente para cambios nacionales que probablemente no se habrían dado en otras circunstancias.

COMENTARIOS FINALES

La naturaleza compleja del riesgo y de los procesos que intervienen 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 esferas 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 ámbitos puede esperar resolver exitosamente problemas de riesgo que los afecten operando sin concatenación y relación con otros. Hasta el momento, las esferas locales, subnacionales y nacionales han sido las 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 ámbitos supranacionales de concertación e intervención están llamados a tener un papel de creciente significación.



Bibliografía

- Bender, S.: «Regional Development Planning: Towards the 21st Century» documento presentado en el Uncred Regional Development Forum for Latin America and the Caribbean, Santafé de Bogotá, diciembre de 1997.
- Blaikie, P. et al.: *Vulnerabilidad. El entorno político, económico y social de los desastres*, La Red, Tercer Mundo Eds., Bogotá, 1996.
- Hewitt, K.: *Regions of Risk*, Longman, Essex, 1997.
- Lavell, A.: «Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano: hacia la definición de una agenda de investigación» en M.A. Fernández (ed.): *Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano*, La Red / ITDG, Lima, 1996.
- Lavell, A.: «Desastres en América Latina: avances teóricos y prácticos: 1990-1999» en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, Flacso / Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
- Lavell, A.: «Desastres y desarrollo: hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre: el caso del huracán Mitch en Centroamérica» en Nora Garita y J. Nowalski: *Del desastre al desarrollo sostenible: huracán Mitch en Centroamérica*, BID / Cidhcs, 2000.
- Lavell, A. y E. Franco: *Estado, sociedad y la gestión de desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido*, La Red / ITDG, Perú, 1996.
- Lavell, A. y M. Arguello: «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, 2002.
- Wijkman A. y L. Timberlake: *Desastres naturales: fuerza mayor u obra del hombre*, Earthscan, 1985.
- Wilches Chau, G.: *Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o Yo voy a correr el riesgo*, IT Perú / La Red, Delta S.C., Quito, 1998.