

**Segundo Informe sobre
Desarrollo Humano en
Centroamérica y Panamá**



**Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en
Centroamérica y Panamá**

Capítulo Desafío de la Gestión Ambiental

Estudio sobre riesgos y desastres en Centroamérica:
Incidencia, consecuencias y aspectos de la intervención social

Preparado por Allan Lavell como insumo para el capítulo desafío de la gestión
ambiental



**Riesgos y desastres en Centroamérica:
Incidencia, consecuencias y aspectos de la intervención social**

Índice

Introducción	3
Desastres y sus impactos 1972-2002.....	5
La construcción social del riesgo y la explicación de desastre en la región	13
Los condicionantes y las oportunidades para una política regional de reducción de riesgo.....	15
Los apoyos no estatales a la reducción del riesgo	19

Introducción

Durante los últimos 5 años Centroamérica ha sido seriamente afectada por cuatro desastres de importantes magnitudes, tres de alcance regional y uno nacional. Estos fueron: El Niño de 1997-98, el huracán Mitch en 1998, los terremotos de El Salvador en 2001 y la sequía del mismo año que afectó principalmente a Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador. Estos eventos fueron asociados diferenciadamente con altas pérdidas en términos de vida humana, producción e infraestructura. A la vez, en setiembre de 2002, en Costa Rica y en Guatemala sucedieron dos deslizamientos o aludes locales que cobraron las vidas de varias decenas de pobladores, destruyendo otras tantas viviendas e infraestructura. Los eventos de la magnitud e impacto de Mitch y el reciente deslizamiento pequeño de Orosi en Costa Rica, marcan los extremos de un problema permanente y perenne en la región: el problema de las amenazas ambientales y el riesgo social. Pese a la magnitud contrastante de estos dos eventos, los une la existencia de diversas condiciones de riesgo cuyas expresiones y magnitudes varían enormemente, pero que suelen terminar, de manera casi inevitable, en la concreción de condiciones de desastre sobre distintos sectores de la sociedad. Al fin de cuentas, los daños y pérdidas asociados con Mitch, pueden verse como un número alto de desastres locales del tipo sufrido de forma individual en Orosi, y donde la combinación particular de amenazas (asociados con el fenómeno global que era el huracán Mitch) y vulnerabilidad conduce a múltiples expresiones locales distintos del riesgo.

A pesar de lo extraordinario de los impactos y alcances del huracán Mitch, denominado en su momento como la “tormenta del siglo” o el peor tormenta tropical Atlántica de los últimos dos siglos, la serie reciente de eventos grandes y pequeños a la cual pertenece, no está fuera de lo ordinario, puesto que esos eventos sólo han enfatizado el hecho de que Centroamérica es una región de múltiples amenazas, sujeta al impacto periódico de sismos, huracanes, erupciones volcánicas, inundaciones, sequía, deslizamientos y vendavales, entre otros fenómenos potencialmente destructivos. La potencialidad destructiva de estos tipos de evento físico significa que la región se encuentra entre las más propensas a sufrir desastres en el mundo. Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador forman parte del grupo de los seis países que con mayor frecuencia sufren desastres en América Latina y el Caribe. A la vez, estos mismos países también integran el sexteto de los más pobres del continente.

Este último punto es de suma importancia. Así, aun cuando la naturaleza por sí misma inestable, asociada a la dinámica de la geología, la geomorfología y el clima de la región potencian esta gama amplia de eventos físicos potencialmente dañinos, son las condiciones sociales, económicas y político-administrativas en la región las que finalmente determinan o matizan la forma en que estos eventos se expresan en términos de daños, pérdidas e impactos, y en su distribución social y territorial. Y, sin lugar a dudas, estos impactos son sumamente serios y tienden a aumentar con el paso del tiempo. Este aumento no puede explicarse por un

incremento en la ocurrencia de eventos físicos naturales que detonan el desastre, sino más bien por los patrones de ocupación del territorio y un continuo aumento en la vulnerabilidad de la población, de las estructuras económicas y de la infraestructura, particularmente durante las últimas décadas, pero con raíces que se prolongan hacia siglos pasados. El hecho de que exista un aumento en el número de eventos dañinos no se explica por procesos naturales o alguna aceleración en el grado innato de estabilidad en el medio. Es decir, la tierra no se está haciendo más peligrosa por sí misma. Más bien, se explicaría por las distintas formas en que la intervención y apropiación humana del ambiente potencian el daño y la destrucción, e incitan a un proceso de transformación de la base de recursos naturales, convirtiéndola más y más en amenaza.

Las amenazas netamente naturales, con ciclos y patrones de incidencia territorial de cierta regularidad a lo largo de las edades, ya están acompañadas en el escenario de la región por un creciente conjunto de eventos físicos creados o potenciados por la intervención humana en el ambiente. Estas amenazas, que se han catalogadas como amenazas socio- naturales, ligan la problemática de los desastres directamente con la problemática de la degradación ambiental. (Ver Lavell, 1996) Se expresan particularmente en la incidencia o efecto aumentado de inundaciones, deslizamientos y aludes, erosión del suelo y sequía propiciados por procesos de deforestación, cambios en el uso de la tierra y debilitamiento de la resiliencia de los ecosistemas, sedimentación de los cauces de los ríos, minado de fuentes subterráneas de agua, inadecuadas infraestructuras de drenaje urbana y la construcción de presas hidroeléctricas, entre otros, todos procesos comunes en Centroamérica durante las últimas décadas. Y, tienen expresiones tanto en zonas rurales como urbanas. La expresión última de este tipo de amenaza “híbrida”, ni completamente natural ni completamente antrópica, se encontrará con una reconfiguración de determinados aspectos de los patrones climáticos en la región durante el futuro, producto del proceso ya aparentemente irreversible de cambio climático global. Esta reconfiguración con efectos diferenciados en distintas zonas, traerá de forma inevitable nuevas amenazas o formas de expresión de las viejas amenazas hidro-meteorológicas ya conocidas en la región

Frente a este conjunto diverso de condiciones de riesgo, y la experiencia histórica con pérdidas y danos, existe una creciente demanda para la instrumentación de una política regional y nacionales que logran articular e impulsar acciones consecuentes que reducen y controlan los factores de riesgo. Esta demanda, aun articulada de forma incipiente, pero con algunas lecciones halagadoras, se hace más imprescindible por el probable futuro impacto de procesos macro-globales en las condiciones de riesgo en el istmo. Estos incluyen los efectos de los procesos de globalización y de cambio climático global, los cuales por su impacto en las estructuras sociales, económicas y territoriales y en las amenazas mismas pueden contribuir a conformar escenarios de riesgo aun más críticos y agudos en el futuro. La demanda se articula en torno a dos ejes fundamentales. Primero la reducción de los procesos de degradación ambiental y la construcción social de amenazas.

Segundo, la reducción de la vulnerabilidad en sus distintas expresiones sociales, económicas y político- institucionales

En el presente escrito pretendemos dilucidar brevemente sobre varias facetas de la problemática del riesgo en el istmo y de los procesos sociales de intervención en el mismo. En una primer sección examinamos varias facetas de la ocurrencia e impacto de los desastres durante los últimos tres décadas. En un segundo apartado, consideramos algunos de los procesos de construcción social del riesgo considerando la forma en que la sociedad interactúa con el medio ambiente en la generación de condiciones de amenaza y vulnerabilidad y, finalmente, riesgo. En un tercer apartado examinamos algunas de los argumentos a favor de una política regional a favor de la reducción del riesgo y de los factores que podrían estorbar o favorecer esto. Y, por ultimo consideramos la forma en que organizaciones e instituciones no estatales, de naturaleza internacional, nacional y local han intervenido en la problemática.

En nuestro escrito pondremos más énfasis en los argumentos y evidencias cualitativas, los interrogantes y las dudas, que en la reproducción de datos y evidencias empíricas, así evitando la repetición de datos e informaciones ya ampliamente difundidas en otras partes. (Ver, Lavell, 2002; OXFAM, 1998; CEPAL, 1992-2001, OFDA-AID, 1999; DIPECHO, 1996) Además, es necesario destacar con referencia al tema de riesgo y desastre en el istmo que a pesar de su clara y creciente relevancia, aun la investigación y sistematización ordenada de información dista mucho de ser óptima y suficiente para llegar a conclusiones concretas y sustanciadas. Mas bien nos encontramos en un campo en que la especulación, las afirmaciones a medias y soslayadas, la parcialidad e la indeterminación, la ausencia de información completa e integra son mas típicas. Por otra parte, los recursos humanos disponibles tanta para la investigación, la capacitación y la practica profesional vista desde el ángulo del paradigma social del riesgo dista por mucho de ser óptimo o cubrir las necesidades existentes si efectivamente se va a transitar a una situación en que el problema del riesgo, de su reducción y control pasan a formar parte integral de las preocupaciones y nociones en torno a la promoción de un desarrollo sostenible en una época de transición rápida a modelos de crecimiento y desarrollo signados por la globalización a nivel regional y mundial.

Desastres y sus impactos 1972-2002

Las principales fuentes de información sobre la ocurrencia e impactos de desastres en la región incluyen la base de datos conocido como EM-DAT mantenida por el Centro de Investigación de la Epidemiología de Desastres de la Universidad de Louvaine, Belgica-CRED-, el Munich Reinsurance, DESINVENTAR de La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina-LA RED-, la serie de estudios realizados por la CEPAL desde principios de la

década de los setenta a solicitud de los gobiernos, sobre algunos de los grandes desastres sucedidos en América Latina, y CEPREDENAC.

Desde el principio es necesario reconocer las dificultades que estas bases presentan para un análisis exacto, adecuado, homogéneo y comparativo sobre la ocurrencia e impacto económico y social de los desastres. Diferencias de cobertura y de criterio con referencia a los diferentes variables y tipo de información registrada son comunes. Así, en el caso de EM-DAT, este se ha construido tomando información de varias fuentes primarias distintas. Estos incluyen la base de datos de la OFDA-AID, información de CEPAL, de OCHA de las Naciones Unidas, del Munich Reinsurance, y otros. Cada uno de estas organizaciones utiliza criterios distintos en cuanto a las mediciones de impactos económicos, y de definiciones y números de damnificados y afectados de tal forma que la base compuesta de CRED no es homogénea en si, aunque sea la base mas utilizada para el análisis de desastres en el mundo. Con referencia a impactos económicos mientras la CEPAL arroja información que considera tanto los impactos directos como indirectos de los desastres que haya analizado, esto no es el caso con la información generada por las otras organizaciones o los mismos gobiernos de los países afectados.

Tomando como ejemplo la información proporcionada por distintas organizaciones sobre las perdidas económicas asociadas con el Terremoto de Limón en Costa Rica en 1991 encontramos que mientras el gobierno nacional registraba 140 millones de dólares, CEREDENAC habla de 50 millones y la CEPAL de más de mil millones de dólares! Con referencia al mismo evento y en lo que se refiere a las zonas de Panamá afectadas, CEPREDENAC habla de 500 millones de dólares, CRED de 10 millones, CEPAL de 348 millones, mientras el gobierno nacional cotizaba 50 millones! Estas diferencias hacen que es muy difícil utilizar las distintas fuentes de forma conjunta o comparada. Además, significa que los análisis que se realizan sobre impactos deben tener un carácter provisional y hasta cierto punto especulativo, más que definitivo. Por el lado del número de muertos y damnificados, diferencias de criterio y definición también conducen a confusiones. Así, por ejemplo, en el caso del terremoto de Nicaragua de 1972, CRED registra 20000 muertos, CEPREDENAC, 10000, y CEPAL, 6000, mientras en el terremoto de Guatemala de 1976, CRED registra 1.2 millones de damnificados, CEPREDENAC, un medio millón y CEPAL, 3.75 millones.

En otro orden de cosas, las bases mantienen criterios distintos en cuanto a la definición misma de desastre y en cuanto a la inclusión de un evento en su base o no. En el caso de CRED y OFDA rige un criterio arbitrario y subjetivo en que un evento asociado con cualquier de los siguientes criterios se considera un desastre: un mínimo de diez muertos, 100 afectados, la declaración nacional de un estado de desastre o emergencia, o la llamada internacional para asistencia humanitaria. Por otra parte, la base DESINVENTAR esta construida sobre la noción de pérdidas y daños asociados con eventos físicos de diversa naturaleza, y no pone limite mínimo para registrar el evento. O sea, la base incluye todo evento físico

asociado con algún nivel registrado de pérdida y daño, lo cual garantiza el registro de los grandes eventos de CRED y OFDA, pero va más allá en registrar lo que se han dado en llamar, pequeños y medianos desastres. También, a diferencia de las bases tradicionales, DESINVENTAR registra información en las escalas territoriales mínimas para las cuales existe información, sea esto municipios o distritos. Esto significa que la información disponible sobre un gran evento como el Huracán Mitch se representa en un número alto de registros locales. En el caso de Guatemala, por ejemplo, hay 552 registros independientes, locales, las cuales si se suman nos da un idea del impacto global del fenómeno.

La provisión de información mas desagregada proporcionada en la base DESINVENTAR permite análisis mas desagregados de impactos y daños, que lo que se permite con la información global, nacional publicada en CRED u otras macro bases. Además permite conocer con mayor exactitud la causa física asociada con las pérdidas sufridas. Así, por ejemplo, mientras en la base CRED los más de 500 muertos asociados con el deslizamiento en Santa Tecla, San Salvador, durante el terremoto de enero de 2001 se asignan al terremoto mismo, en la base de DESINVENTAR aparecería relacionada con el deslizamiento que fue detonado por el terremoto. Terremotos, huracanes, y el fenómeno del Niño son macro fenómeno que potencian una gama amplia de amenazas y eventos físicos particulares como son las inundaciones, deslizamientos, aludes, subsidencias, incendios y rupturas de fuentes contaminantes, los cuales son la causa final del daño.

En promedio, en la base de DESINVENTAR, los grandes eventos cuentan por entre un 10 y 15 por ciento de todos los registros, dejando así un número muy significativo de eventos pequeños y medianos no considerados en las bases tradicionales. Por otra parte análisis comparativos de las dos bases realizadas recientemente por el OSSO en Cali Colombia muestra que existen un número muy importante de registros en DESINVENTAR, que llegan a comprender miles de casos en América Latina, que satisfacen uno de los criterios para estar en la base de CRED, pero que no están.

Una parte de la explicación de las diferencias en criterio para el registro de eventos reside en diferencias en la noción misma de desastre que manejan las organizaciones, y de diferencias en el énfasis que se pone en la utilización de los conceptos distintos de riesgo y desastre. El riesgo puede asociarse con muy diferentes niveles de daños futuros, desde afectaciones a nivel familiar hasta impactos nacionales o regionales. Para las organizaciones tradicionales asociadas con la respuesta humanitaria, los desastres son eventos de relativo gran magnitud e impacto en términos de pérdidas de vidas humanas, infraestructura o producción y que exigen una respuesta nacional o internacional. Al contrario, para DESINVENTAR, donde el interés esta más en el riesgo que el desastre mismo, desastre es una connotación relativa a la unidad social afectada, lo cual permite en principio hablar de desastres familiares, comunitarios, locales, nacionales o hasta regionales. Claramente, las conclusiones a las cuales se llegan en cuanto al

monto total de los daños y pérdidas variará de forma importante en la medida en que se consideran todas las pérdidas o solamente aquellas asociadas con los eventos de gran magnitud consignadas en las bases tradicionales como las del CRED o el Munich Reinsurance. Así, aun cuando es cierto que los grandes eventos contarán por un porcentaje bastante alto de todas las pérdidas de vida humana, esto no es tan claro con las pérdidas económicas, el número de afectados y los impactos en la sociedad en general, donde los pequeños eventos significan una erosión constante de las oportunidades de vida y económicas de cientos de miles de pobladores pobres cada año en los países de la región.

De acuerdo con la base de datos EM-DAT, entre 1972 y 2001, sucedieron 242 desastres en Centroamérica de los cuales 50 se asociaron con eventos tecnológicos y los demás con eventos naturales o socio naturales. Desagregando estos últimos por país encontramos la siguiente distribución- Belice, 9; Costa Rica, 33; El Salvador, 32; Honduras, 32; Nicaragua, 38, Guatemala, 40; y Panamá, 9. Por otra parte, DESINVENTAR, para los países donde se ha utilizado como herramienta, muestra que Costa Rica ha sufrido un total de más de 4,400 impactos locales en ese mismo período asociado con eventos físicos desde los grandes hasta los pequeños, Panamá más de 2,200, y Guatemala, entre 1988 y 2001, más de 2400, sin contar los 552 registros locales asociados con el Huracán Mitch.

Pasando de una consideración de las diferencias de cobertura y criterio, también encontramos grandes deficiencias de información en las distintas bases, particularmente con respecto a la cobertura de impactos económicos. Así, en la base EM-DAT para América Latina y el Caribe mientras un 90% de los registros contienen información sobre el número de muertos, en el caso de afectados este porcentaje baja a 62%, y en el caso de impactos económicos, a apenas 33%. En general, solamente contamos con información, por variada que sea, sobre los grandes eventos, mientras los medianos registrados en EM-DAT, no permiten en general conocer las pérdidas económicas asociadas. En el caso de DESINVENTAR aun cuando existen muchos registros de tipos y cantidades físicas de pérdidas asociadas con los pequeños eventos rara vez ha sido posible dimensionar estos en términos económicos debido a la ausencia de análisis de estos aspectos en las fuentes consultadas. Sin embargo, algunos de los datos cuantitativos sobre impactos dan cuenta de la importancia potencial de las pérdidas económicas. Así, por ejemplo, en el caso de Guatemala entre 1991 y 2000, sin contar los impactos del huracán Mitch, el país perdió 1605 personas muertas, sufrió 43720 heridos, más de un millón de personas fueron afectados, casi 7000 viviendas fueron destruidas y otras 15000 dañadas, además de sufrir significativas pérdidas en producción e infraestructura. Las pérdidas en Guatemala se asociaron con más de 25 diferentes tipos de amenaza física mostrando la complejidad del escenario de riesgo en el país, y, dado la representatividad de los resultados de Guatemala para los demás países del istmo, en la región en su totalidad.

El resultado de la suma de los problemas asociadas con las bases de datos es que solamente podemos hacer aproximaciones al análisis del impacto humano y económico de los desastres en la región aunque esto por si da buena cuenta de un problema de escala importante, si aún no precisado.

Reconociendo los problemas existentes, examinemos por el momento solamente la información disponible sobre los 16 eventos tal vez de mayor magnitud ocurridos durante los últimos 30 años en la región. Para no entrar en contradicciones por el uso de información de fuentes distintas, tomaremos los datos e información de los análisis hechos por la CEPAL- ver cuadro 1.

Desastre	Año	Damnificados
Huracán Mitch Centroamérica	1998	20000 aprox . incluyendo desaparecidos
Terremoto de Guatemala	1976	2.5 millones
Terremoto de Nicaragua	1972	300000
Huracán Fifi. Honduras	1974	115000
Terremoto de El Salvador	1986	520000
Terremoto de El Salvador	2001	1.6 millones
Terremoto de Limón-Bocas de Toro	1991	14500
Huracán Juana Nicaragua, Costa Rica	1988	420000
Inundaciones Nicaragua	1982	70000
Huracán Cesar Costa Rica y Nicaragua	1996	671000
Huracán Keith Belice	2000	-

Una sumatoria de los impactos de estos eventos arroja pérdidas humanas de encima de los 60000, un número de damnificados arriba de los 10 millones, pérdidas económicas directas de unas 10 mil millones e indirectas de cerca de 8 mil millones. Para volver a insistir sobre los problemas de los datos, al sumar las pérdidas económicas consignadas en la base de datos EM-DAT para los 193 eventos registrados en Centroamérica, vemos que estos suman a algo mas de 13 mil millones, o sea menos que los asignados por CEPAL a los 16 eventos de mayor magnitud.

Si los datos y cálculos de CEPAL se acercan a la realidad en cuanto a los 16 eventos de mayor magnitud, entonces una consideración de los restantes 177 eventos de la base de EM-DAT y de los casi 90% de eventos pequeños no considerados en este fuente pero incorporados en la base de DESINVENTAR, entonces no es difícil asumir que las perdidas humanas totales exceden los 70000, los afectados llegan a mas de 20 millones, y las pérdidas económicas directas e indirectas deben exceder los 25 mil millones. Otros estudios sugieren que para desastres en general las pérdidas se distribuyen en dos terceras partes para

zonas urbanas y lo demás en zonas rurales. Sin embargo al considerar los eventos de tipo hidro-meteorológico, estas proporciones varían y las zonas rurales aumentan su participación a un cincuenta por ciento.

Sin posibilidades de precisión es claro que los desastres de diferentes escalas son un problema fundamental en la región con impactos diversos en el comportamiento de los variables macro económicos, en el aumento de la deuda externa, en la potencialidad de desarrollo, en el estandar de vida y la evolución de los indicadores de pobreza, en la atractabilidad de la inversión y en la distribución social y territorial del ingreso, entre otros. Patrones consistentes de afectación no se perfilan tan fácilmente aun que algunas conclusiones generales pueden perfilarse. En cuanto a la relación entre pérdidas económicas y el PIB nacional esto ha variado entre pocos puntos porcentuales hasta arriba del 70 por ciento con un claro indicio que la proporción es mayor cuando el tamaño de la economía es pequeño. Esto indica que no es tanto el tamaño absoluto del evento físico sino más bien el tamaño relativo de la economía lo que hace un desastre grande o no. En este sentido el caso de Nicaragua es el más dramático de la región, con las pérdidas por desastres en las últimas décadas contando por más de 300 por ciento del PIB anual, mientras en Costa Rica Esta proporción no llega a los 10 por ciento. En cuanto a los impactos en la pobreza, los datos disponibles sugieren un aumento en cerca de 4 por ciento con grandes eventos a nivel nacional. Pero al desagregar la información por zonas de un país este porcentaje varía enormemente. Así, en el caso de los terremotos de El Salvador de 2001, los departamentos mas afectados, como es el caso de San Vicente, sufrieron, de acuerdo con datos de PNUD, un aumento de hasta 12 por ciento en el número de pobres.

Mas que detallar datos y tasas en un medio aun indefinido tal vez es mas relevante plantear una serie de interrogantes y cuestiones analíticos, muchos aún no resueltos, que surgen después de una consideración de los datos crudos sobre las pérdidas económicas y sociales, y que por falta de investigación o consideración suficiente no han sido resueltos. Entre estos se incluyen:

- a. El conocimiento real de las dimensiones de los impactos económicos y sociales y de su distribución por grupos sociales y en el territorio, sobre procesos de concentración o redistribución de ingresos y población, sobre decisiones de inversión y localización; en fin, sobre un conjunto de factores los cuales al esclarecerse nos podrían arrojar una visión más clara de la que tenemos hasta el momento sobre los impactos reales en los procesos de desarrollo y cambio en la región. Los análisis existentes son limitados a visones macro-económicas y hasta macro-sociales donde en muchas ocasiones la realidad del comportamiento económico post-desastre difiere de forma importante de las proyecciones hechas en el período inmediatamente post-impacto por la CEPAL y otros (ver Albala Bertrand, 1996). Por otra parte, la importancia absoluta y relativa de los impactos indirectos no ha sido esclarecido y aun cuando se acepta el argumento de las pérdidas indirectas,

también parece importante darse cuenta de que las pérdidas de uno son ganancias de otro de tal forma que mucho de la producción, servicios etc sacrificado por unos actores sociales será asumido por otros en el país o afuera. O sea habrá un grado alto de sustitución de producción y servicios perdidos por parte de otros agentes económicos. Los desastres siempre tienen perdedores y ganadores pero sabemos muy poco de estos procesos de redistribución de ganancias. La lógica de los análisis realizados hasta el momento tiene en mente más una proyección de necesidades financieras asociadas con la reconstrucción, y de áreas de preocupación para la política pública post-impacto, que un conocimiento de las formas particulares en que los desastres condicionan o influyen en las condiciones de desarrollo y las formas de comportamiento económico, social y político. Con referencia a esta óptica más amplia, muy poco se ha estudiado o logrado más que por vía de la intuición y la postulación de conclusiones generales.

- b. Mientras que los desastres sin lugar a dudas tienen impactos en las potencialidades de desarrollo y agudizan las condiciones de pobreza de grandes segmentos de la población, el sobre-concentración de la atención en los impactos de desastres puede distraer del análisis de las causas fundamentales de éstos, así como de sus significados económicos y sociales. Impactos y no causas dominan el debate. Al considerar las causas y raíces de los desastres y al introducir las concepciones sobre vulnerabilidades sociales en el análisis, inmediatamente tendremos que darnos cuenta de que las pérdidas sufridas son en medida importante, resultado de procesos sociales y económicos históricos que, a la vez que crearon las condiciones de riesgo que anteceden los desastres, tuvieron como resultado tasas de crecimiento económico significativas durante varias décadas y una distribución de ingresos y acceso a los frutos del desarrollo que privilegiaba unos pocos y sumaron a muchos más en condiciones de pobreza o destitución crecientes. Así, mientras los frutos del desarrollo se privatizaron, las vulnerabilidades y las pérdidas durante los desastres se socializan.

Las condiciones que tipifican la vulnerabilidad a desastres en la región hoy en día, y que fueron revelados de forma aguda con el impacto de Mitch, incluyen la alta concentración de población pobre en zonas marginales y ambientalmente inseguras en las ciudades y en el campo de la región en condiciones que no permiten la construcción segura de viviendas ni la resiliencia económica para enfrentar los impactos de eventos extremos; la inestabilidad de muchos ecosistemas y su falta de resiliencia frente a extremos naturales, el cual ha convertido recursos en amenazas; la migración tanta nacional como internacional y la exposición de muchos migrantes pobres a condiciones ambientales inseguras; entre otras. Estas condiciones de vulnerabilidad que se expresan como realidades cotidianas son de hecho productos de los procesos económicos consignados en los modelos de desarrollo impulsados históricamente y son las consecuencias naturales de estos, sino estructuralmente necesarios para su

funcionamiento. (Ver Lavell, 1999, 2000). En atención a estas consideraciones se vuelve importante acompañar a los análisis de los impactos de desastres con otros análisis que sirvan para esclarecer las pérdidas sufridas, sus causas en lo que se refiere a la construcción de condiciones de vulnerabilidad y riesgo y su particular distribución social y territorial.

- c. Siguiendo con la lógica de análisis más amplios sobre causas e impactos, y con referencia particular a los detonadores físicos de los desastres, los sismos, inundaciones, huracanes, deslizamientos, sequías etc., es necesario que la experiencia que ya se ha tenido con los desastres, sea aprovechado para analizar y resaltar con mas detenimiento las formas en que la naturaleza se desnaturaliza con el resultado de que muchas de los eventos específicos que causan pérdidas y daños no son naturales en sí mismas, sino más bien producto de intervenciones humanas en el ambiente que crean lo que se han llamado amenazas socio-naturales. De esta manera se contribuiría a la desmitificación de las causas y del fetiche del lamento por las pérdidas, para centrar la atención en las causas y condiciones reales de los desastres y su arraigo en los problemas del desarrollo y los parámetros económicos, ambientales y sociales que los informan. Además, en lugar del estudio y dimensionamiento de las pérdidas que ha dominado las preocupaciones hasta el momento, mucho se puede aprender sobre la prevención dando más énfasis al análisis de zonas donde los daños fueron limitados aunque el evento físico fuese de magnitud. Mitch suscitó por primera vez algunas reflexiones de este tipo con referencia a Lempira Sur, La Masica y otras zonas donde por la existencia de adecuados sistemas productivos y sistemas de alerta muchas pérdidas se evitaron. (ver Estado de la Región, 1999)

Aun cuando los datos y los números son importantes para resaltar evidencias y concienciar sobre procesos, al fin de cuentas no son más que datos que fácilmente se convierten en un fin en si y hasta un fetiche. Mas importante es saber porque perdemos, porque tanto y porque estas pérdidas aumentan cada década, como las estadísticas muestran fehacientemente aun en términos de precios constantes. Así, al fin de cuentas realmente no importa mucho si las pérdidas son de 25, 30 o 20 billardas de dólares, mas importante es saber porque perdemos y si hay algo que hacer para frenar este proceso, el cual promete aumentarse en el futuro con el advenimiento del cambio climático y la continua perpetuación de los procesos de exclusión social en la región.

Las pérdidas y daños asociados con el creciente número de desastres que ocurren, son o el resultado inevitable del impacto de eventos que alcanzan tal magnitud, que llegan a exceder la capacidad de la sociedad de preverlos y garantizar condiciones de seguridad aceptables, o, mas bien se explican por inadecuadas prácticas humanas que generan vulnerabilidades frente a ciertos eventos físicos, para los cuales determinados sectores de la sociedad tienen mecanismos de protección, pero otros, la mayoría, no. En el primer caso, que no es la norma, no habría más que hacer que tratar de sobrellevar las pérdidas y

aceptar que existen eventos de una intensidad y magnitud tal, que frente a ellos la sociedad no está en condiciones económicas y tecnológicas para protegerse. En el segundo caso, que sí es la norma, las conclusiones son obvias y la aceptación de que una reducción futura de impactos pasa necesariamente por transformaciones en los parámetros y modalidades de desarrollo es inevitable. En cualquiera de ellos, el número, recurrencia e incidencia de los desastres en la región y la imposibilidad a corto plazo de reducir los grados de riesgo existentes de forma significativa, implica que los desastres son un aspecto continuo del escenario económico y social de la región, de los países, de sus regiones, zonas, comunidades y no, como se suele pensar, anomalías, sucesos fortuitos, eventuales o no rutinarios. En este sentido son variables que necesariamente tienen que ser objeto de previsión económica y política, e incorporarse entre las variables y parámetros que guían la formulación de la política económica y social y los mecanismos para su planificación y presupuestación. En la medida en que los desastres son esperables por los niveles de vulnerabilidad existentes y el número y diversidad de amenazas existentes, las pérdidas promedios anuales deberían de incorporarse en los cálculos económicos y en la presupuestación nacional de tal forma que sean anticipados económicamente. Otra vía solamente conduce a la imprevisión y la dependencia en la ayuda externa para procesos de rehabilitación y reconstrucción.

La construcción social del riesgo y la explicación de desastre en la región

El riesgo, o la probabilidad de pérdidas y daños futuros es una condición latente que resulta de una relación dinámica y cambiante entre amenazas físicas y determinados grados y tipos de vulnerabilidad. En consecuencia, a pesar de que los orígenes de las amenazas están en la dinámica natural del planeta, son por sí mismas construcciones sociales. La transformación de eventos naturales o tecnológicos en amenazas pasa por un proceso a través del cual la población, infraestructura y producción se exponen al impacto potencial y se encuentran en condiciones no resilientes, con limitada capacidad de absorber los choques asociados con los eventos físicos. Por otra parte, las vulnerabilidades son expresiones y productos de procesos sociales concretos desplegados en el tiempo y en el territorio. Estos procesos particulares son derivados de las modalidades particulares de crecimiento, desarrollo o transformación de la sociedad de tal manera que es posible sugerir que modalidades distintas tienen consecuencias y patrones de vulnerabilidad y riesgo distintos.

Un entendimiento de las condiciones de riesgo, de su distribución social y territorial y de las expresiones particulares que asumen las amenazas y vulnerabilidades en la región, pasa por un entendimiento de las formas particulares y las modalidades de desarrollo que ésta ha sufrido históricamente. El modelo conceptual de “presión y liberación” sugerido por Blaikie et al. 1996, para explicar las existencia de condiciones inseguras en determinados espacios y

afectando a determinadas poblaciones, considera un proceso concatenado que comienza con los dictados de las grandes ideologías y modalidades de desarrollo impuestas por los intereses dominantes en el escenario mundial, pasando por una consideración de una serie de procesos dinámicos que ordenan la sociedad y el territorio, tales como la urbanización, la dinámica poblacional, las formas de apropiación del ambiente, y termina analizando la forma en que estos procesos se expresan en la conformación de determinadas condiciones de riesgo en espacios y territorios, en poblaciones, comunidades y familias particulares. El riesgo se expresa y se mide más adecuadamente en espacios y unidades sociales a micro-escala, pero sus causas se extienden más allá de las fronteras de lo local. De esta manera podemos entender que un gran desastre que afecta a grandes territorios y poblaciones es a fin de cuentas una serie muy grande de pequeños desastres, todos asociados con el mismo detonador físico pero condicionados en sus impactos por la forma particular en que las amenazas y vulnerabilidades se expresan social y territorialmente.

Durante el período 1972 a 2002, Centroamérica ha pasado por modalidades de crecimiento y desarrollo bajo signos distintos y evolutivos de los modelos capitalistas de acumulación. El dominio del modelo de sustitución de importaciones y el fomento de la economía agroexportadora que prevalece hasta las crisis económicas de finales de los 70s y principios de los 80s, acompañado por la fuerte ingerencia del Estado, ha cedido frente a procesos neoliberales que han significado procesos de ajuste estructural, desestatización y privatización más y más orientados por los preceptos y tendencias de la globalización. A la vez, la región ha pasado por procesos de agudo conflicto social y atomización hasta lograr la paz, el fortalecimiento de la democracia y un nuevo impulso a la integración regional expresada en la creación del Sistema de Integración Centroamericana en 1,991.

El riesgo de desastre en la región se ha conformado con base en estos procesos y condicionantes, reforzándose en el período posterior a 1970 con base en condiciones pre existentes, producto de modalidades anteriores de desarrollo.

El análisis de los procesos de conformación del riesgo inevitablemente pasa por una consideración de varios procesos dinámicos que ordenan la sociedad y el territorio y que determinan la distribución social del ingreso y al acceso a los medios económicos que en parte determinan el grado de seguridad a que puede aspirar una familia, influyendo ellos en la construcción social de amenazas y vulnerabilidades, en fin del riesgo.

Un punto de partida se establece en una consideración de las modalidades de crecimiento económico y sus implicaciones en términos de exclusión social, pobreza, procesos migratorios internos y ajustes espaciales en los mercados formales e informales de trabajo, en los procesos de urbanización y de explotación ambiental y de los recursos naturales.

En Centroamérica, el modelo de sustitución de importaciones y de promoción de las exportaciones agrícolas en boga hasta finales de los setentas tuvo como consecuencias y necesidad la expulsión de población del campo, la migración urbana, particularmente a las grandes metrópolis, el empobrecimiento de grandes contingentes de población en el campo y la ciudad, el asentamiento forzado, por exclusión de los mercados de tierra formales, de pobladores en tierras agrícolas y urbanas marginales y bajo amenaza.

- a. Las formas y tendencias en lo que se refiere al acceso a la tierra agrícola, la expansión y agotamiento de la frontera agrícola, y la ocupación de tierras de bajo rendimiento y condiciones inseguras desde la perspectiva ambiental.
- b. Las consecuencias y tendencias en las formas de expropiación del ambiente y en los procesos generalizados de degradación de los recursos naturales y sus impactos en la generación de amenazas socio-naturales y vulnerabilidad social.
- c. El proceso urbano, las tendencias en términos del crecimiento urbano y las formas particulares en que las ciudades crecen y se organizan.

Nuevos desafíos existen en lo que se refiere al futuro y las modalidades de riesgo que podrían conformarse. Aquí debe prestarse consideración al análisis de las formas en que los procesos de globalización se expresarán en términos de desarrollo territorial, la creación de los ejes o corredores logísticos o comerciales, la marginación social y territorial que acompañará estos procesos y las nuevas modalidades y tendencias que se pueden esperar en lo que se refiere al proceso de concentración de la población en centros urbanos y cambios en los ritmos de crecimiento de las distintas ciudades de la región. Un factor adicional de importancia se relaciona con las implicaciones del cambio climático global y las formas adaptivas que asume la sociedad frente a la conformación de nuevos o más agudos contextos de riesgo asociado particular, pero no exclusivamente, con eventos hidrometeorológicos. Las proyecciones y estudios realizados sugieren problemas particulares en lo que se refiere a los bosques húmedos y de altura, los ecosistemas costeros, la disponibilidad de agua superficial y subterráneo y el proceso de desertificación, además de cambios importantes en la incidencia de inundaciones, deslizamientos y otros fenómenos hidrometeorológicos.

Los condicionantes y las oportunidades para una política regional de reducción de riesgo

Hasta muy recientemente los países de la región se caracterizaban, al igual que gran parte del resto de América Latina, por poner el énfasis en el tema de los desastres en los preparativos y la respuesta. Los marcos legales e institucionales existentes facilitaron a las llamadas Comisiones Nacionales de Emergencia, de Contingencia o Defensa y Protección Civil a cumplir este rol.

Durante la década de los 90, sin embargo, el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de las NN.UU. sirvió para animar el debate sobre la necesidad de transiciones a favor de la prevención y mitigación y la reducción de riesgo de desastre. Posteriormente, con los impactos del Niño de 1997-98, Mitch y los terremotos de 2001 en Centroamérica una ventana de oportunidad se abrió para la promoción de una mayor atención a estos aspectos. Es a raíz del impacto de Mitch en particular, que los gobiernos de la región acuerdan en 1999 la postulación de una Estrategia Regional para la Reducción de Vulnerabilidades y Desastres y la declaratoria de un Quinquenio dedicado a este objetivo. Estos avances acompañan la decisión tomada posterior al impacto del huracán y avalada por las agencias internacionales de financiamiento, de promover un proceso de reconstrucción con transformación en que se destaca la necesidad de poner atención al alivio de la pobreza, al manejo ambiental y la reducción de la vulnerabilidad social y ecológica. Con estas dos posiciones se establecen los fundamentos políticos para buscar transiciones en los modelos utilizados para combatir el problema de desastres en la región, con el mayor énfasis puesto en la reducción del riesgo. Estas posiciones por parte de los gobiernos de la región se acompañan por un aumento importante en el interés de las instituciones internacionales de financiamiento y de los gobiernos extranjeros en promover tal reducción. Esto incluye al Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la OFDA-AID, y la GTZ alemana.

Al referirnos a una política regional de reducción de riesgo, avalado ahora por la declaración del Marco Estratégico y el Quinquenio por parte de los gobiernos de la región, se apunta a algo distinto, sino complementario, al desarrollo de políticas nacionales en la materia. La noción de “regional”, al aplicarse a la política nos remite a un posicionamiento conjunto sobre la temática que implica un reconocimiento de la naturaleza integral de la región y de un futuro en común. Significa el reconocimiento de una comunalidad en la problemática de los desastres y los procesos de construcción del riesgo, de que los desastres no reconocen fronteras nacionales y sus impactos pueden ser generalizados hacia territorios no afectados directamente, que en un proceso de integración económica y social dentro del marco de la globalización, existen la necesidad de la protección conjunta de infraestructuras estratégicas, producción, población y recursos naturales, y en aras de la competencia y competitividad leal entre los países, exigencias, normas, legislación y controles similares y paralelos en cuanto a la protección contra los extremos ambientales. Entre mayor la integración y la dependencia mutua de los países en términos de infraestructura básica, insumos, mercados y fuerza de trabajo mayor la necesidad de una política regional en la materia que complementa y apoya las políticas nacionales.

Visto desde la perspectiva de las políticas nacionales, desde 1998 se han presentados algunas variantes e innovaciones interesantes en la institucionalidad nacional frente al problema, que muestran una mayor aceptación de las premisas de la reducción. Ejemplos pueden verse con la creación del Servicio Nacional de Estudios Territoriales en El Salvador en 2001, la creación del Sistema Nacional

para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres en Nicaragua en 1999, la promoción de un sistema multisectorial de reducción de vulnerabilidades en Guatemala avalado por CONRED y SEGEPLAN, y la promoción de un Programa de Gestión de Riesgos en la Secretaría Ejecutiva para el Sector Agropecuario (SEPSA) en Costa Rica, entre otros. Por otra parte, no existen sin embargo grandes evidencias de que el proceso de reconstrucción post Mitch o post terremotos en El Salvador haya hecho avanzar en gran medida la reducción de vulnerabilidades y riesgo, mientras las evidencias reales de que los gobiernos hayan promovido cambios importantes en concepción, avalados por una posición política clara, con normatividad y controles institucionalizados a favor de la reducción no son muy halagadoras aún.

En lo que se refiere al nivel regional, ya desde tiempo atrás, impulsado por CEPREDENAC, se ha promovido la elaboración de esquemas y normas por parte de varias instancias sectoriales regionales integrantes del SICA, y en 1999 finalmente se concluyó la elaboración del Plan Regional de Reducción de Desastres con sus anexos sectoriales. Mayor avances se han logrado en los niveles regionales en los sectores de energía eléctrica, agricultura, transportes y comunicaciones y salud y nutrición, y el proceso de buscar posiciones regionales en otros sectores sigue avanzando.

Entre las oportunidades que se presentan para la promoción más concertada y decidida de una política regional en la materia se incluyen:

--- el fortalecimiento de las relaciones y las bases programáticas en común entre el CEPREDENAC y las instituciones de promoción sectorial y territorial del SICA en aras de la ratificación efectiva de los compromisos asociados con la reducción, previsión y control del riesgo.

--- la incorporación y promoción real de iniciativas de previsión y control de riesgo en las inversiones que se promuevan dentro del plan de acción asociado con el Plan Puebla-Panamá. Precedido por la noción del Corredor Logístico o Comercial Centroamericano esta iniciativa al impulsarse y concretarse exitosamente terminará concentrando una parte importante de la infraestructura, producción y población de la región la cual si no existe en condiciones de seguridad ambiental pondrá en tela de juicio la eficiencia y competitividad de las economías de la región por el impacto importante que eventos de magnitud puedan tener en estas al significar la pérdida de recursos financieros, infraestructura y recursos humanos.

--- la capacidad de convencer el sector financiero, los sistemas de inversiones públicas y de seguros de la conveniencia de incorporar consideraciones de reducción de riesgo en los parámetros que guían sus decisiones en aras de una mayor seguridad y rendimiento en la inversión.

--- la determinación con que las agencias internacionales de financiamiento y desarrollo insisten en la incorporación de parámetros de reducción de riesgo en

sus portafolios de proyectos en la región. Aquí retrata de una responsabilidad compartida con los gobiernos de la región de tal forma que cada instancia acepte su responsabilidad en garantizar la seguridad de las inversiones. Aunque no hay estudios que lo muestran fehacientemente, existen suficientes indicios de que una parte importante de la deuda externa de los países este compuesto por financiamientos en inversiones nacionales y regionales que hayan sido afectadas si no destruidas en grandes eventos como Mitch o los terremotos de El Salvador.

--- el convencimiento de que el grado de competitividad y eficiencia de la economía regional en el mundo globalizado podría mermarse por los impactos sucesivos de desastres y la destrucción o daños que significan en los sistemas de comunicación e infraestructura básica, además de sus impactos negativos en los balances de pagos, la deuda y el nivel de riesgo financiero asignado a los países de la región.

--- las opciones de que los planes de combate a la pobreza dimensionan adecuadamente el problema de la vulnerabilidad y el riesgo de desastre y atacan sus causas fundamentales, cuales son los niveles de riesgo cotidiano- desempleo, desnutrición, falta de ingresos, insalubridad, violencia social y domestica- que sufre el 60 por ciento de la población regional que sobrevive bajo de la línea de pobreza.

--- la seriedad con la cual se toma el problema del cambio climático global y su incidencia futura en las amenazas hidrometeorológicas, así como la capacidad de ligar el tema de la adaptación con la problemática de la gestión del riesgo, haciendo converger las visiones y proyecciones de mediano y largo plazo con las transformaciones requeridas en el corto plazo.

--- la creciente articulación de demandas para la reducción de vulnerabilidad por parte de organizaciones y sectores de la sociedad civil y la ingerencia de estas demandas en los procesos de formulación de las políticas publicas.

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

Los apoyos no estatales a la reducción del riesgo

Las nociones de política nacional y regional sobre la problemática de los riesgos remiten a la formulación e implementación de un conjunto de parámetros y normas, inspirados por los gobiernos y avalados en reformas o ampliaciones legislativas y legales. Consideraciones sobre los avances en esta dirección y de los problemas enfrentados o por enfrentarse se han considerados en el apartado anterior y en el documento particular preparado por Luis Romano. Por otra parte, los desastres y el riesgo han sido asumidos como problemas por otras instancias de la sociedad, internacional y nacional, en la forma de las ONGs, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales financieras y de apoyo al desarrollo. En el caso de estos últimos, mientras una parte importante de sus apoyos pasan de alguna forma a través de los gobiernos, también existen ejemplos de apoyos directos a la sociedad civil y las ONGs nacionales e internacionales. Centroamérica, desde la década de los 80 en particular ha sido recipiente de muy importantes aportes por parte de las agencias internacionales y escenario del florecimiento de ONGs y presencia de los internacionales. Esto a tal grado que algunos sugieren que en países como Nicaragua y Honduras es imposible considerar las políticas nacionales sin tomar en cuenta la presencia del apoyo internacional y de las ONGs.

Los apoyos no estatales - nacionales e internacionales - a la problemática de los desastres, estuvieron signados en el período anterior a 1995 esencialmente por la respuesta humanitaria y el fomento de los preparativos para desastres. En estas labores participó un número importante de organismos y agencias con un predominio de las de carácter internacional, donde la OFDA-AID, la OPS, el sistema de las Naciones Unidas en general, ECHO, la Federación Internacional de la Cruz Roja y ONGs tales como Oxfam, CARE, Christian Aid, Save the Children, Caritas y Visión Mundial, asumieron una posición importante. Otra línea de intervención de permanente promoción consistía en la investigación, predicción y pronóstico de amenazas en la cual jugaron un papel relevante las universidades y centros geofísicos de investigación de la región, apoyados directamente por organismos y agencias internacionales o a través de CEPREDENAC. De particular importancia fue el apoyo de los países escandinavos, Suecia en particular, de la OFDA-AID, y los gobiernos de Japón, Francia, Italia y la Gran Bretaña.

Posterior al impacto de Mitch y después con los terremotos de El Salvador, ha habido cambios importantes en énfasis y mientras que la problemática de la respuesta a desastres sigue vigente y apoyado por viejos aliados tales como la OFDA-AID, la OPS, OCHA de las Naciones Unidas y la Federación Internacional de la Cruz Roja, además de un aumentada presencia de la Southern Command de las Fuerzas Armadas Norteamericanas, el tema de la reducción del riesgo, la prevención y mitigación de desastres ha aumentado su presencia de forma vertiginoso en la agenda de múltiples organismos y agencias internacionales y ONGs a tal grado que es posible afirmar que son estos quienes juegan un mayor rol en la promoción de esquemas alternativos, en los que la reducción de las

vulnerabilidades y el riesgo asumen una posición creciente y de importancia.. Aquí vale recordar que el lema mismo de la reconstrucción con transformación y las nociones de reducción de vulnerabilidad social y ecológico fueron acuñados y promovidos, si no exigidos, mas por el mundo internacional que por los Estados Nacionales cuando comenzaron las negociaciones de financiamiento post Mitch y la creación de las mesas de concertación y comités para la reconstrucción.

Al presente, los aportes de mayor importancia se encuentran en dos grandes financiamientos del Banco Mundial para Honduras y Nicaragua, canalizada a través de instancias estatales nacionales, para la promoción de la participación municipal en el análisis y reducción del riesgo, cada uno en exceso de los 15 millones de dólares, el programa Iniciativa Centroamericana de Mitigación de OFDA-AID que canaliza 12 millones de dólares a través de organismos del mismo gobierno de los Estados Unidos y grandes ONGs internacionales en los cuatro países más afectados por Mitch, un aporte de más de tres millones de dólares en proceso de ejecución por la Cooperación Suiza en Nicaragua, El Salvador y Honduras en apoyo al gobierno y universidades de los países, fondos canalizados por DIPECHO de la Unión Europea a través de ONGs Europeos en colaboración con instancias nacionales, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que ha promovido proyectos y programas nacionales y un programa regional en reducción de riesgo. En adición, un número importante de ONGs nacionales han canalizado fondos internacionales al tema como es el caso del Centro Humboldt en Nicaragua y CEPRODE en El Salvador.

El apoyo no estatal ha tendido a concentrarse en dos rubros particulares, primero la promoción y consolidación de lo que se han dado en llamar los Sistemas Nacionales de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres y segundo, en el área de la Gestión Local de Riesgo. De estos, la gestión local ha tenido particular importancia. Un inventario de iniciativas en los niveles locales comenzados de 1998 en adelante realizado por el programa regional en reducción de riesgo de CEPREDENAC-PNUD ha identificado mas de 150 proyectos en los siete países del istmo. Además de la mayor facilidad con el cual los organismos internacionales y las ONGs prestan su apoyo a los niveles locales, a diferencia de la mitigación sectorial, este énfasis local refleja también la creciente importancia cedida a la descentralización política y administrativa y el desarrollo local en los países y por parte de los organismos internacionales.

Entre los organismos promotores de la gestión local es interesante notar un aumento importante en la presencia de ONGs y organismos de gobierno cuyos intereses y bases están en el área del desarrollo local sectorial o integral, a diferencia de organizaciones cuya predilección es el problema de los desastres per se. Esto es muy importante dado que la gestión del riesgo comienza a verse como un componente de la gestión del desarrollo y esfuerzos comienzan a introducirse a dimensionar proyectos locales de desarrollo con parámetros de reducción, previsión y control de riesgo. Esta transición hacía una visión de la gestión del riesgo que liga acciones de reducción del riesgo a la planificación del

desarrollo no ha sido y no es fácil. De hecho en el caso donde organizaciones y organismos entran a las localidades por vía directa de proyectos sobre riesgos y desastres aun existe una tendencia fuerte de concentrarse en problemas de preparativos y respuesta a desastres o que por presiones y demandas de las comunidades este tiende a ser el área de concentración mas importante. Esto tiende a afirmar la noción que las comunidades piden cosas concretas y visibles, como sistemas de alerta temprano, dykes etc., mientras la reducción y previsión de riesgo es mas invisible como acción, pero con rendimientos mayores en el mediano y largo plazos.

Independientemente del aumento importante en el apoyo no estatal a la gestión del riesgo, esto dista de ser suficiente y a fin de cuentas, cubre una mínima parte de las necesidades y desafíos presentes. Resalta la conclusión de que un avance significativo en esta problemática solamente se logrará cuando los Estados Nacionales asuman por sí mismos el reto y de forma decidida impulsen políticas de gestión de riesgos desde lo nacional y con fuerte estímulo en los niveles locales. Entre tanto, las experiencias de los organismos internacionales y no gubernamentales serán validas en cuanto muestran buenas prácticas y logros que incitan a la réplica, pero que por sí mismo no pueden cubrir necesidades y retos existentes ni en una mínima parte de lo que se requiere.