

II. LOS AVANCES AL NIVEL REGIONAL EN MATERIA DE REDUCCIÓN DE VULNERABILIDADES DESDE LA REUNIÓN DE ESTOCOLMO

La ocurrencia de Mitch y la secuela de daños y efectos que produjo en la región puso de manifiesto, en forma muy clara, tanto la vulnerabilidad ante los fenómenos naturales extremos como la posibilidad de que éstos afecten a más de un país de la región en forma simultánea. La magnitud de los daños logró la toma de conciencia por parte de las autoridades nacionales acerca de la necesidad de enfrentar la raíz misma de estas situaciones, a la par que reforzaban las entidades que tienen a su cargo la atención de las necesidades humanas más esenciales en situaciones de emergencia.

Al nivel regional, después de que ocurrió el evento del Mitch y que tuvo lugar la reunión de Estocolmo, ha sido significativo el avance logrado en materia de la reducción de las vulnerabilidades físicas, sociales, productivas y ambientales. Ello complementa y coordina – pero no sustituye – las labores y acciones específicas llevadas a cabo por cada uno de los países a escala nacional y local, que no son reseñadas acá.

LOS EFECTOS DE MITCH EN CENTROAMÉRICA.

De los grandes desastres señalados en el capítulo anterior, sobresale el ocasionado por el huracán Mitch a fines de 1998. No solamente es el evento que ha producido el monto más elevado de daños sino que su cobertura abarcó virtualmente a toda la región aunque con grados de afectación distinta.

En efecto, se ha estimado que ocasionó la muerte o desaparición de cerca de 18,400 personas y **daños totales** por valor de 6,018 millones de dólares.¹ Para comprender mejor la magnitud de dicha cifra es preciso señalar que esta última cifra representa una séptima parte del producto interno bruto de la región en su conjunto en el año precedente, dos quintas partes de las exportaciones extra-regionales, dos terceras partes de la tasa anual de formación bruta de capital, o cerca de una tercera parte de la deuda externa total de la región.

Tales daños, sin embargo, no fueron distribuidos de manera uniforme entre los países, al resultar unos más afectados que otros. La mayor parte de los daños ocurrieron en Honduras (64%) y en Nicaragua (16%), países que acusan el menor grado de desarrollo relativo en la región como ya se señaló en acápite precedentes. Por ello, el impacto en esos dos países ha sido más significativo y negativo, al representar los daños porciones elevadas en relación con el PIB (Honduras, el 80% y Nicaragua, un 49%).

El **tipo de daños** ocasionados por este fenómeno es tal que, además de destruirse o afectarse la infraestructura (1,246 millones de dólares) y los servicios sociales (798 millones), el principal daño fue en la base productiva de los países (3,907 millones), afectándose además el medio ambiente. Por ello, no solamente se produjo un importante retroceso en el desarrollo humano sino en las expectativas de crecimiento de las economías.

¹ CEPAL, *Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch en Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua*, Op. Cit.

AVANCES DESDE LA REUNIÓN DE ESTOCOLMO

El **efecto macroeconómico** al nivel regional fue de importancia. Antes de que ocurriese el desastre, se anticipaba un crecimiento combinado vigoroso para la región, cercano al 6%. Sin embargo, como resultado del fenómeno solamente, dicho crecimiento se redujo tanto en 1998 como en el siguiente, en un total estimado de 2.5%, y se anticipa que todavía pueda hacerse sentir en el año 2000.² Estos efectos fueron obviamente más pronunciados y duraderos en Honduras y Nicaragua, países que sufrieron la mayor afectación en sus bases productivas.

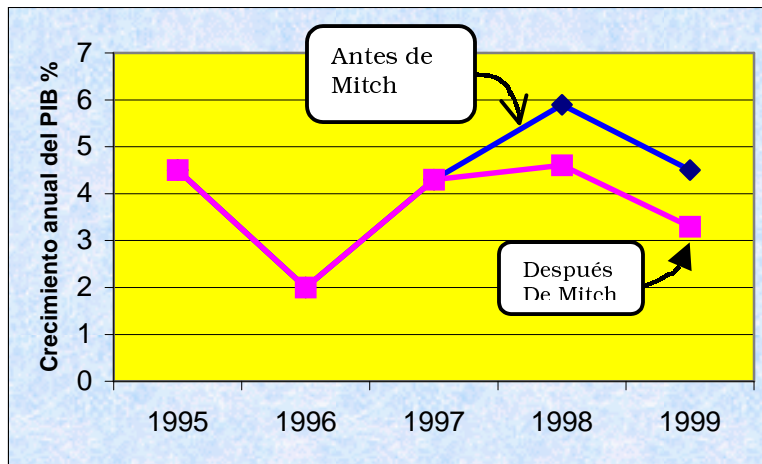


Gráfico 2-1. Crecimiento del PIB regional antes y después de Mitch.

Por la combinación de la escasez de productos resultante de las pérdidas en producción ocasionadas por el fenómeno, y de la especulación, se produjo un **alza en los precios** de los mismos y en la inflación en general. Antes de que ocurriese Mitch, la región anticipaba una inflación no superior al 10% para el año de 1998, y otra cercana al 7.5% en el año siguiente. El desastre ocasionó un ascenso en tales cifras que, combinadas para los dos años, representan una mayor inflación cercana al 3.8% para toda la región, en tanto que en los países más afectados de Honduras y Nicaragua será más elevada.

En cuanto al efecto sobre las **finanzas públicas**, es preciso señalar que los gastos imprevistos para enfrentar las labores humanitarias más urgentes de la etapa de emergencia – aún cuando se recibió ayuda generosa de la comunidad internacional – así como los requeridos para la rehabilitación y reconstrucción, y la reducción de los ingresos debida a la menor actividad económica prevista, se combinaron para imponer presiones crecientes sobre el sector fiscal, lo que ha tenido implicaciones sobre la reconstrucción.

El **sector externo** fue afectado de manera importante por el desastre. Se redujeron las exportaciones de algunos artículos debido al daño en la planta productiva y se aumentaron las importaciones de maquinaria, equipos y materiales para la rehabilitación y la reconstrucción. Por ello, la cuenta corriente del balance de pagos se deterioró en cerca del 7% en relación con el PIB regional, en los años de 1998 y 1999. (Véase el gráfico siguiente).

² En realidad, la reducción en el crecimiento del PIB regional fue mayor, debido a otros factores. La cifra antes citada se refiere exclusivamente al efecto de Mitch sobre el crecimiento del PIB.

AVANCES DESDE LA REUNIÓN DE ESTOCOLMO

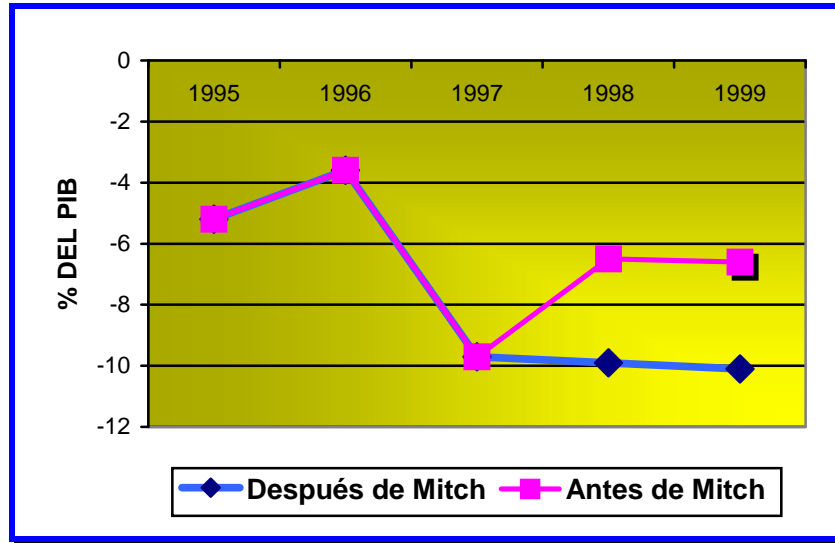


Gráfico 2-2. Evolución de la cuenta corriente del balance de pagos de la región, expresado como porcentaje del PIB, antes y después de Mitch.

La **integración regional** también se vio afectada por Mitch. Por una parte, se redujo el intercambio comercial debido a la combinación de daños en las plantas industriales cuya producción está destinada al comercio intra-regional y al descenso en la capacidad de pago y demanda en los países afectados, por un monto estimado en 153 millones de dólares, para 1998 y 1999, lo que representa cerca del 7% del comercio anual en la región. Por otra, se aumentaron los costos del transporte de mercaderías entre los países debido tanto a la necesidad de utilizar vías alternas más largas ante la destrucción de puentes como a la circulación de los vehículos en caminos en mala condición. Finalmente, al dañarse algunas líneas de interconexión eléctrica no fue posible efectuar intercambios de energía hidroeléctrica entre los países, y hubo de recurrirse a generar energía en plantas térmicas cuyo costo de operación es más elevado.

En resumen, aparte de resaltar el monto sin precedentes de daños ocasionados por este fenómeno, es preciso apuntar que Mitch puso en evidencia las diversas vulnerabilidades sociales, productivas y ambientales de Centroamérica, y la necesidad de enfrentarlas en forma decidida. Además, puso de manifiesto que los fenómenos naturales no reconocen fronteras y que pueden con relativa facilidad hacer sentir sus efectos en toda la región. Ello no obstante, Mitch ha creado la oportunidad para que los centroamericanos asuman esas realidades y emprendan la tarea de transformar y modernizar la región en el mediano y largo plazo.

Sin lugar a dudas, el logro más importante alcanzado durante el período fue el reconocimiento por parte de las más altas instancias políticas de la región acerca de la necesidad de reducir las vulnerabilidades, a la par que se fortalecen las capacidades nacionales para la atención de las emergencias.

UN MARCO ESTRATÉGICO REGIONAL PARA REDUCIR VULNERABILIDADES

AVANCES DESDE LA REUNIÓN DE ESTOCOLMO

Como resultado de ello, durante la XX Cumbre Presidencial, celebrada en Ciudad de Guatemala en octubre de 1999, los Presidentes aprobaron un ***Marco estratégico para la reducción de la vulnerabilidad y el impacto de los desastres***,³ que incluye políticas y medidas de prevención y mitigación de daños así como políticas y acciones de preparación y gestión de las emergencias.

Dicho marco tiene como componente esencial el desarrollo de una cultura centroamericana de prevención y mitigación en la población de la región, que le permita organizarse y estar preparada para enfrentar toda clase de contingencias al nivel nacional y local, lo que supone la plena participación de la sociedad civil así como la atención especial a los grupos y sectores más vulnerables de las poblaciones, por sus niveles de pobreza y marginalidad, y la incorporación de los aspectos de género.

El marco estratégico requiere que los planes y programas globales de desarrollo de los países introduzcan los criterios de prevención y mitigación que sean necesarios para reducir la vulnerabilidad de los sectores sociales y productivos, la infraestructura y el medio ambiente, a los niveles local, nacional y regional. Junto con lo anterior, prevé el mejoramiento y fortalecimiento de las actividades e instituciones dedicadas a las tareas de preparación y manejo de las emergencias.

El marco estratégico supone la formulación de planes específicos en tres grandes áreas de acción: la reducción de las vulnerabilidades y el impacto de los desastres, el manejo integrado y la conservación de los recursos hídricos, y la prevención y el control de los incendios forestales. Los planes específicos de acción serán llevados a la práctica por los organismos nacionales que tienen a su cargo cada uno de los temas citados. Los planes nacionales serán diseñados con una base común, y ejecutados en forma coordinada al nivel regional, con el apoyo de las instituciones de la integración y la cooperación de la comunidad internacional.

Además de lo anterior, los Presidentes decidieron emprender un ***Quinquenio Centroamericano para la reducción de la vulnerabilidad y los desastres*** en el período comprendido entre 2000 y 2004. Este Quinquenio fue iniciado oficialmente el día 15 de marzo de 2000, en una reunión regional realizada en la ciudad de San Salvador. En tal sentido, Centroamérica se ha posicionado como la única subregión en el Continente que ha adoptado el camino dual de reducir vulnerabilidades y de fortalecer las actividades e instituciones encargadas de proveer ayuda humanitaria en las emergencias.

PLAN DE ACCIÓN REGIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE VULNERABILIDADES

Siguiendo el mandato de los Presidentes, el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) elaboró el ***Plan Regional de Reducción de Desastres***⁴ que, partiendo del marco estratégico aludido, se aboca al desarrollo de planes específicos sectoriales, estando ya en funcionamiento los correspondientes a educación, vivienda y asentamientos humanos, nutrición y seguridad alimentaria, y transportes en todas sus componentes. Adicionalmente, se está colaborando con diversas organizaciones de la sociedad civil regional para establecer una estrategia de trabajo conjunto a este mismo respecto. Si bien dicho proceso ha alcanzado un significativo grado de avance, resta todavía y se encuentran en proceso de elaboración algunos planes sectoriales.

³ *Declaración de Guatemala II*, Ciudad de Guatemala, 19 de octubre de 1999.

⁴ CEPREDENAC, *Plan regional sobre vulnerabilidad y prevención de desastres*, Ciudad de Panamá, 2000.

AVANCES DESDE LA REUNIÓN DE ESTOCOLMO

Finalmente, se han elaborado planes de cooperación regional entre los organismos de defensa civil de los países, con objeto tanto de fortalecer su capacidad de operación ante situaciones de emergencia como de brindar cooperación mutua en casos de desastre. Igualmente, se ha brindado apoyo al fortalecimiento de las instituciones nacionales que tienen a su cargo la prestación de ayuda humanitaria en casos de emergencia y la formulación de sus respectivos planes nacionales.

PLANES Y PROYECTOS REGIONALES ESPECÍFICOS DE ACCIÓN

Además de lo anterior, apoyados por cooperación provista por gobiernos amigos y por organismos internacionales, se han concretado diversas iniciativas en apoyo de proyectos o acciones regionales que tienen por objeto reducir las vulnerabilidades ante fenómenos naturales de diverso origen.

En primer lugar, se ha avanzado de forma significativa en la consolidación de la red regional para el intercambio de información sísmica. En segundo, se han iniciado o completado esquemas que permiten *inter alia* asegurar la disponibilidad y utilización oportuna de información de los satélites meteorológicos para el pronóstico del clima; disponer de un sistema regional de alerta temprana acerca de los cambios del clima en el mediano y largo plazo para propósitos de planificar acciones preventivas y de mitigación en el sector agropecuario; establecer una red mareográfica a lo largo de las costas centroamericanas; emprender la capacitación y especialización a nivel de post-grado de personal centroamericano en las más modernas técnicas de previsión hidrometeorológica; y se ha apoyado el fortalecimiento de los centros nacionales de meteorología e hidrología para la observación y seguimiento de fenómenos extremos.

Otros proyectos de especial significación que se han iniciado con la cooperación internacional se refieren a la definición de metodologías comunes para abordar el manejo integral de los recursos hídricos, teniendo en cuenta todos los factores sociales, económicos y ambientales,⁵ así como el establecimiento de un sistema de previsión hidrológica en la cuenca internacional del río Lempa tanto para el manejo optimizado de las represas hidroeléctricas existentes como para el control de crecidas y el aviso ante posibles inundaciones en las partes bajas. Los resultados de este último esfuerzo deberán hacerse evidentes en las próximas estaciones lluviosas.

En cuanto al tema de la reducción de los incendios forestales, se han identificado los sitios de más alta vulnerabilidad y las fuentes que los originan, estableciendo sistemas con tecnología avanzada mediante acuerdos cooperativos con países desarrollados. El próximo paso, como se verá más adelante, es la puesta en marcha de planes de prevención y control del fuego con participación de las comunidades locales.

Igualmente, se han avanzado negociaciones con diversas fuentes de cooperación para poner en marcha un sistema de alerta temprana para la prevención de inundaciones utilizando información proveniente de satélites meteorológicos, estaciones telemétricas terrenas y una red regional de radares. Todo ello basado en un centro regional que permita apoyar las acciones nacionales de previsión hidrometeorológica para la reducción de vulnerabilidades ante fenómenos climáticos severos. También está por iniciarse un proyecto regional que permita la capacitación en forma sistemática de las comunidades locales en materia de adaptación a la variabilidad climática y a la reducción de sus vulnerabilidades, aprovechando sus propias capacidades.

⁵ *Plan Centroamericano del Agua* (PACADIRH).

REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL

Otro aspecto en el que los países han dado pasos de importancia ha sido el de la definición de políticas sociales para buscar el alivio de la pobreza y la reducción de las vulnerabilidades sociales. Se ha reconocido que la pobreza y sus expresiones – tales como los asentamientos de los pobres localizados en espacios territoriales de alto riesgo, en viviendas precarias y con carencia a los servicios básicos – incrementan el impacto de los fenómenos naturales extremos y el sufrimiento de la población, con lo cual se aumenta el costo de los desastres.

En igual forma, la exposición de las poblaciones pobres a condiciones de vida insalubres así como la precariedad de sus medios de subsistencia, aumentan la aparición y propagación de enfermedades transmisibles, algunas de las cuales incluso son re-emergentes. Por otra parte, las instalaciones de los centros escolares y de salud, así como los sistemas de provisión de agua potable y saneamiento, requieren de modernización empleando diseños adecuados.

Ante ello, los gobiernos fortalecieron los sistemas regionales de consulta y cooperación horizontal, reactivando el Consejo de Ministros de Salud, la Red de Servicios de Salud de Centroamérica y República Dominicana, el Consejo de Vivienda y Asentamientos Humanos, el Consejo de Ministros de Educación y Cultura, y el Consejo de Ministros de Integración Social. Adicionalmente, están renovando el mecanismo de cooperación y consulta para el tema del agua potable y saneamiento. Al nivel regional, estos Consejos disponen de la Secretaría Técnica de la Integración Social, órgano del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que ha movilizado cooperación de las agencias especializadas del Sistema Interamericano y de las Naciones Unidas, y ha formulado propuestas de carácter regional.

Como resultado de dicha cooperación, y luego de amplias deliberaciones, los ministros del subsector social aprobaron la “*Visión estratégica del desarrollo y la integración social 2000-2020*”,⁶ mediante la cual adquirieron el compromiso de definir y aplicar políticas al nivel nacional – coordinadas al nivel regional – destinadas a reducir la pobreza y promover la equidad social. A principios de diciembre de 2000, al menos cuatro de los seis países ya disponen de, o están formulando, planes nacionales para la reducción de la pobreza.

Por otra parte, la estrategia define las áreas de acción y una cartera de proyectos sociales de alcance regional, para ejecutarse en el mediano y largo plazo, que sirva de complemento y provea de coordinación a las acciones nacionales. Tales acciones se focalizan en el denominado “Corredor Social Centroamericano” que comprende cuatro programas principales: el primero se refiere al desarrollo integral de municipios fronterizos, aplicando el modelo a aquellos municipios ubicados en las áreas de influencia del Corredor Biológico Mesoamericano y del Corredor Logístico Centroamericano; el segundo es un programa de acciones inter-sectoriales para la atención de los grupos poblacionales más vulnerables; el tercero, se orienta a la formación regional de recursos humanos para la competitividad; y el cuarto, al fortalecimiento de la participación ciudadana como instrumento para el desarrollo local.

Por lo tanto, los sectores sociales disponen de los elementos requeridos para emprender en forma auspiciosa la labor de reducir la pobreza y aumentar la equidad.

⁶ SISCA, *Visión Estratégica del Desarrollo y la Integración Centroamericana para el año 2020, Estrategias y Líneas de Acción al 2010*, San Salvador, agosto 2000

AVANCES DESDE LA REUNIÓN DE ESTOCOLMO

ALIVIO DE LA DEUDA A PAÍSES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

Otro campo en el que se han dado pasos importantes para reducir vulnerabilidades en la región está constituido por el tema del alivio de la deuda. Tanto Honduras como Nicaragua, que fueron los países que resultaron más afectados por el paso del huracán Mitch, han avanzado sustancialmente en instrumentar las acciones requeridas para acceder a los beneficios de la iniciativa de países pobres altamente endeudados (HIPC por sus siglas en inglés).

Las instituciones financieras internacionales – incluyendo el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) – y países acreedores han dado importantes pasos para iniciar la reducción de la deuda de ambos países. Ello permitirá a Honduras y Nicaragua destinar los fondos que previamente utilizaban para el servicio de sus elevadas deudas, hacia el financiamiento de proyectos orientados a la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad social.

Es importante destacar que la magnitud de la deuda intra-regional plantea un tema de importancia para Centroamérica en su conjunto. En efecto, países de la región son acreedores de los países beneficiados con la iniciativa HIPC, razón por la que se requiere propiciar una solución dentro de este contexto.

CONCLUSIONES GENERALES

Si bien los esfuerzos antes descritos constituyen avances importantes para la reducción de las vulnerabilidades de la región, todavía resta por hacer. En la estrategia para la transformación y modernización de Centroamérica – que se presenta en este documento – se describen iniciativas adicionales que tienen precisamente el propósito de atenuar de forma significativa las vulnerabilidades sociales, productivas y ambientales de la región, y que serán llevadas a la práctica en los años venideros como complemento a las acciones ya realizadas o en proceso.