

LOS DESASTRES NATURALES Y ANTROPOGÉNICOS QUE AFECTAN A LAS COMUNIDADES POBRES DE AMÉRICA CENTRAL: REALIDADES Y OPORTUNIDADES

Alejandro Gutiérrez E.
Gabriel Coronado Guardia*

Introducción

AMÉRICA Central, por su ubicación geográfica y topografía, por su geomorfología y su evolución geológica —la cual comparte con el resto del territorio del Gran Caribe—, por su antropogénesis y, finalmente, por su institucionalidad, es particularmente susceptible de experimentar el impacto de diversos fenómenos naturales y antropogénicos.

Tal condición se ha puesto formalmente de manifiesto en los últimos años, conforme los intereses particulares se han depositado en los sectores más vulnerables, en razón de la presión social por ellos ejercida, la cual exige, cada vez con mayor premura, una oportuna respuesta del Estado.

Es nuestra intención, en este artículo, hacer una breve descomposición de esa "realidad integrada" que, sistemáticamente, ha venido impidiendo la adecuada atención de los eventos naturales que se suscitan en nuestra región, y, asimismo, establecer algunas pautas correctivas, importantes no solo para favorecer los procesos de mitigación de los desastres y la adaptación de las comunidades, sino también, a un plazo mayor, para potenciar el desarrollo de éstas en el contexto natural y humano que les corresponde.

Realidad física

En América Central, los sismos de gran magnitud, la precipitación cuantiosa, los huracanes, las tormentas, marinas y terrestres, los deslizamientos de tierra, los maremotos, las inundaciones, los tornados y el calentamiento de las aguas continentales, son fenómenos que "periódicamente" afectan a la región, y que, con el pasar del tiempo, se traducen en grandes pérdidas para las economías de sus Estados, y en una notoria pérdida de vidas y de calidad de vida en las comunidades.

Basta ver la Figura 1 para entender la fragilidad de nuestra región ante un huracán como "Mitch". En efecto, este huracán, uno más entre tantos que se han hecho y se harán presentes, es de evidente dimensión centroamericana. Esto significa, no sólo que su área

*Ambos autores: Instituto Internacional del Océano para América Latina y el Caribe, Universidad Nacional.

de cobertura es regional, sino que prácticamente cualquiera de los Estados ahí presentes sufrirá por entero su impacto. Y, un típico Estado centroamericano, donde la economía se encuentra concentrada en áreas muy reducidas, no está en capacidad de asistirse a sí mismo, como es el caso de naciones con territorios mucho más grandes y con un mayor desarrollo económico.

Realidad antropogénica

El ser humano promedio y, en particular, el individuo centroamericano, tiene una mentalidad curativa y oportunista, más que preventiva y solidaria. Quizás ahí radique, en gran parte, su superlativa vulnerabilidad a los desastres. En efecto, no sólo es palpable la desatención de la problemática en el plano preventivo, sino que, además, es frecuente que la participación antropogénica añada nuevas calamidades —no naturales—. Ejemplo de ello son la extensa gama de contaminantes depositados en las cuencas hídricas y marinas, y el deficiente manejo de afloramientos nocivos, tales como las mareas rojas.

Realidad educativa

Es un hecho que en América Central, escuelas, colegios e instituciones de educación superior no consideran del todo, o incluyen de manera deficitaria, este tipo de argumentos en sus programas educativos, en especial aquellos capítulos atinentes a los fenómenos marinos y costeros. Esto es particularmente sensible en las comunidades más deprimidas del país. En consecuencia, desde un punto de vista cognoscitivo-preventivo, estas comunidades, y, la población en general, no cuentan con una instrucción que propicie un adecuado comportamiento en torno a esta fenomenología y que les informe sobre el posible impacto en sus vidas y pertenencias.

Asimismo, y sin menospreciar el trabajo que en este sentido han desplegado en los últimos años algunas organizaciones no gubernamentales en la región, la actividad extensiva que se ha desarrollado hasta el momento no es suficiente. En todo caso, urge darle un giro, superar el simple asistencialismo y potenciar efectivamente a las comunidades en torno a esta problemática.

Realidad científica

La ciencia puede y debe observar, controlar ("monitorear") y pronosticar los fenómenos naturales y antropogénicos, con el objetivo primordial de comunicar, estratégicamente, los resultados obtenidos a los "tomadores de decisiones", planificadores y usuarios en general. De esa forma, se podría reducir el impacto de dichos fenómenos sobre la población.

América Central se encuentra pobremente "monitoreada" y deficientemente potenciada por el dato científico. Esto es resultado, por una parte, de políticas académicas diferenciadas y poco sincronizadas en la producción de recursos profesionales, y por otra, del insuficiente interés mostrado por planificadores y tomadores de decisiones —a falta de un atinado reclamo desde los sectores que, en forma periódica, padecen los embates de los desastres naturales y antropogénicos—, de incorporar esta información en la prevención y atención de emergencias, y de favorecer el desarrollo sostenible de las comunidades.

Realidad política e institucional

Hay un hecho palpable que por lo general se ignora con el fin de justificar la incapacidad de exigirles a las instancias competentes una acción oportuna, y, asimismo, para excusar la inacción local en pro de una adecuada atención de los posibles desastres. Se trata de la válida aserción de que los gobiernos y sus instituciones sólo reaccionan ante presiones colectivas: efectivas o potenciales. Y es lógico que sea así, independientemente de qué tan coherentes con sus ideas de campaña sean los hombres que gobiernan, puesto que los asuntos por atender son siempre múltiples para cualquier gobernante, tomador de decisiones o planificador.

Es por ello que resulta evidente que una presión colectiva impregnada de efectividad no puede ser otra que la ejercida por una colectividad dotada de argumentos, y estos deben ser producto de un conocimiento adquirido. Por tanto, una comunidad que conozca sus debilidades, sus fortalezas, sus amenazas y sus oportunidades, teniendo siempre como norte el desarrollo sustentable, multiplicará las probabilidades de asegurar un proceso sostenido de desarrollo en su contexto ítico y económico.

Realidad social y económica

Comunidades pobres y economías deprimidas, incapaces de recibir y dar más que asistencialismos pasajeros de carácter no preventivo o curativo. Esta es la realidad y la "capacidad de reacción" que estamos acostumbrados a notar ante el ciclo de desastres naturales que azotan, cada año con más violencia, el territorio centroamericano. Miles de millones en moneda centroamericana o foránea se "reinverten" en puro asistencialismo sin dejar ningún conocimiento (o muy poco) en las poblaciones afectadas, sobre todo en las más urgidas de potenciación para atender mejor los desastres naturales. Cientos de comunidades centroamericanas, por tanto, sumidas en una penuria económica y social de la que difícilmente podrán salir, a menos que el Estado invierta en un crecimiento cognoscitivo que favorezca su potenciación.

Oportunidad a favor de la potenciación de las comunidades pobres de América Central

El siguiente planteamiento se basa en la experiencia desarrollada por el Centro Operativo para América Latina y el Caribe del Instituto Internacional del Océano, con sede en Costa Rica. Se trata de una estrategia a favor de la formulación e implementación de planes de manejo integrado que promuevan la potenciación de las comunidades marino-costeras y del Estado en general. Si bien, en el planteamiento más general que aquí se presenta, tal objetivo rebasa la sola atención de los desastres naturales, resulta, sin duda, imprescindible: en el contexto de las comunidades costeras, los desastres naturales no son más que un capítulo del vasto campo multidisciplinario del manejo integrado marino-costero. Esta estrategia es, en todo caso, igualmente utilizable a favor de las comunidades del interior de un país.

HITOS FUNDAMENTALES EN EL DESARROLLO DE UN ENFOQUE ESTRATÉGICO PARA EL MANEJO MARINO-COSTERO: HACIA UN PLAN INTEGRADO

La Dimensión Humana en el Manejo Marino Costero:

En el Instituto Internacional del Océano (IOI) hemos comprendido que el problema esencial que enfrentamos todos los especialistas, instituciones, organizaciones y sectores preocupados por el manejo sostenible de las costas y océanos, tiene que ver directamente con la dimensión humana. Ello en un doble sentido: por una parte, el fin último de nuestras acciones debe ser el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones humanas, particularmente las costeras; por otra, reconocemos que cualquier esfuerzo orientado al cambio de la situación actual, pasa, necesariamente, por cambios en el ser humano: comunidades, líderes, organizaciones e instituciones deben sufrir transformaciones de diversa índole.

En efecto, la brecha que nos separa de una interacción "ideal" entre la actividad humana y el océano fundamentada en principios de desarrollo sostenible, y la amenazante realidad actual, es más un problema del factor humano involucrado que una insuficiencia de conocimientos y tecnologías científicas, de las que, dichosamente, tenemos un rico acervo.

Ese cambio en el "factor humano" implica, entre otras cosas, lo siguiente:

- necesidad de adoptar una forma de pensar y de actuar, nueva y diferente, frente al uso de los recursos marinos, sustentada en una visión de largo plazo.
- necesidad de desarrollar un lenguaje común entre diferentes actores, en el ámbito internacional, interdisciplinario, inter-institucional y local.
- necesidad de concertar acciones entre diferentes actores e intereses, posibilitar la toma de decisiones y garantizar las condiciones organizacionales y políticas para su efectiva implementación.

Así, cuando nos referimos al "manejo marino-costero", quizás deberíamos decir, más bien, gestión marino-costera, aludiendo al carácter de proceso organizacional y humano que esto supone. Ciertamente, cuando analizamos la complejidad del proceso de formulación e implementación de un Plan Integrado de Manejo Marino-Costero (PIM), nos damos cuenta de que las mayores dificultades inherentes a esta empresa tienen que ver, de manera directa, con todo el factor humano involucrado, y, básicamente, con las dimensiones arriba señaladas y que constituyen la esencia del proceso de gestión.

Expresamos estas consideraciones como antecedente importante de la presentación que deseamos compartir sobre el proceso de formulación e implementación de un PIM. Queremos destacar, además, que la dimensión humana del mismo es fundamental y constituye, de hecho, un eje que atraviesa todas sus etapas y momentos de desarrollo¹.

1.- La naturaleza de esta contribución nos exige limitarnos a las premisas organizacionales y metodológicas del proceso del PIM, sin abordar su naturaleza, contenidos y componentes.

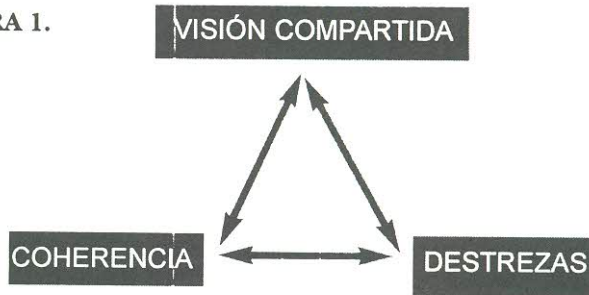
Premisas sobre el Cambio Organizacional Necesarias para la Formulación e Implementación de un PIM:

Una visión de futuro deseable para el desarrollo costero y oceánico, definida a partir de los principios de sostenibilidad, equidad y desarrollo, supone cambiar un "estado de cosas", que en la mayoría de los países (si no en todos), se ha caracterizado por :

- Políticas con objetivos en conflicto o no relacionados, y en donde las responsabilidades se encuentran diluidas en múltiples órganos y autoridades.
- Procedimientos de toma de decisiones fragmentados y superpuestos.
- Baja prioridad del componente marino y costero en los procesos de planeamiento y conformación de las Agendas Nacionales.
- Ausencia de una visión transectorial e integrada de la dimensión costero-oceánica.
- Modelos institucionales de organización e intervención orientados de "arriba hacia abajo", sin una adecuada incorporación de los diversos actores involucrados (Mann Borgese 1995).

En la Figura 1 se presenta un sencillo esquema que muestra los factores involucrados en un proceso de cambio, ya sea en una organización o en comunidad. Un PIM, evidentemente, constituye, también, una aspiración de cambio.

FIGURA 1.



El proceso de cambio parte de un consenso básico sobre la visión o estado ideal que se quiere alcanzar. Este es el elemento clave que mueve toda la energía de la organización/comunidad y todo el esfuerzo de planeamiento. A su vez, este planeamiento debe originarse en su Dirección o "ente rector" a partir de un proceso de reflexión, diálogo y concertación, amplio y abierto, pero que deberá también permear todos los niveles de ella.

En segundo lugar, el cambio requiere que los miembros de la organización o comunidad sujeto del cambio, desarrollen las destrezas necesarias, tanto técnicas (según sea su naturaleza) como propiamente de cambio (actitud favorable al cambio, proactividad, destrezas gerenciales, etc.).

En tercer lugar, el proceso debe desarrollarse en forma coherente, siguiendo un plan que permita establecer las fases necesarias, así como su articulación en el tiempo y en los

diferentes espacios de la organización. El proceso de cambio debe cuidar, en todo momento, la articulación de los tres vértices del triángulo, sin permitir que ninguno de ellos deje de desarrollarse o que lo haga en disonancia con el otro.

Con el fin de aplicar lo dicho anteriormente al problema de manejo costero, diremos lo siguiente: el proceso mediante el cual se formulen los componentes esenciales de un Plan Integral de Manejo Costero y Oceánico, debe tomar en cuenta a los representantes de mayor nivel de los principales actores involucrados (instituciones del Estado, empresarios, pescadores, líderes comunales y científicos, entre otros), los cuales deberán concertar el conjunto de aspiraciones que desean alcanzar mediante el Plan, e interiorizar esa visión. Una vez negociada y aprobada por la cúpula gerencial del PIM, representante real de los intereses de los sectores involucrados, dicha visión será socializada y apropiada por las instancias "intermedias y de base".

Visión sin acción es un sueño que no conduce a nada. Por ello, se requiere la formulación de un plan coherente de cambio que conduzca, en pasos sucesivos, al estado deseado o visión de futuro. Dicho plan de cambio se desenvuelve, simultánea y paralelamente, al desarrollo de la acción regular que los distintos actores realizan en cumplimiento de sus responsabilidades e intereses —misión—, pero estando ello siempre subordinado y orientado por su visión de futuro. La coherencia que observen las políticas y acciones orientadas a la sostenibilidad, como un proceso gradual, es fundamental para garantizar el éxito en la consecución de la meta más amplia.

Finalmente, el cambio propuesto supone que todas las personas que están objetivamente involucradas en el proceso deberán desarrollar por medio de la capacitación las nuevas destrezas y conocimientos que requiere la nueva visión de desarrollo, y que, por supuesto, son diferentes y específicas para cada sector. Ciertamente, este es un componente clave para un PIM: sin su adecuada implementación los propósitos no serán viables.

Ahora bien, ¿cómo se desarrolla la motivación hacia el cambio? ¿Cómo arranca un proceso que no solo genere la necesidad de cambiar, sino que esta necesidad sea compartida por todos? Evidentemente, la sola aprehensión "racional" de la necesidad de un PIM no resulta condición suficiente para garantizar su desarrollo eficaz. Si los procesos sociales fueran así, la ciencia y la tecnología solas bastarían como factores de transformación de la realidad.

La Fórmula del Cambio:

$$C = (N+I+F+P) > \text{COSTO (X)}$$

CAMBIO =

- Necesidad percibida
- Inconformidad situación presente
- Visión estado futuro
- Proceso planificado

Mayor a X (costo en recursos, energía, tiempo)

Observemos la sistematización que se ha hecho mediante una "fórmula de cambio". Como se observa, aunado a un sentimiento de inconformidad con la situación presente, es necesario percibir la necesidad de cambiar. Ello, junto con una visión de un estado futuro deseado y un proceso planificado que dé inicio al cambio puede promover el proceso, siempre y cuando todo ello sea mayor al costo que ese proceso de cambio pueda tener, medido en tiempo y recursos. La fórmula habla de lo imprescindible de que estén presentes todos los factores para que el proceso de cambio sea exitoso.

Obsérvese que los cuatro factores de la fórmula son "construcciones" sociales que pueden (y deben) ser inducidas "desde afuera", a partir de una intencionalidad expresa. En efecto, en el plano organizacional, la tendencia natural del ser humano apunta más a la inercia y, por ende, a la resistencia al cambio. Dichos procesos, por tanto, jamás pueden ser espontáneos.

Otro antecedente importante de carácter metodológico que debemos incorporar, tiene que ver con la complejidad de carácter organizacional que está contenida en el PIM.

La problemática de manejo costero es, por su propia naturaleza, multisectorial, interdisciplinaria, de múltiples y diversos actores-clave, y en esa medida, desde la perspectiva de la organización y la gestión, debe ser inter-organizacional. Por ello, los conceptos-clave que hemos considerado hasta ahora adquieren un nuevo carácter y una mayor complejidad, pues no se trata ya de vectorizar una unidad funcional y jerárquica, sino de integrar toda una gestión bajo un solo vector estratégico. Para ello, la gestión debe estar orientada al establecimiento de redes organizacionales que articulen los enfoques y esfuerzos de agencias gubernamentales, organizaciones científicas, empresarios y comunidades. El esfuerzo de planificación y gestión debe convertirse en un proceso participativo de base, orientado en los niveles macro y superior por el órgano rector que establece las políticas y los planes generales. Es de importancia capital, entonces, visualizar como central la capacidad de los organismos especializados de poder conducir una "gerencia horizontal" de múltiples y variados actores institucionales. En procesos de planificación participativa, la articulación necesaria se produce elaborando consensos, y no solo mediante leyes y estructuras.

Estrategia General para la Formulación e Implementación de un PIM:

Con las premisas antes señaladas, estamos en capacidad de establecer una estrategia general para la formulación e implementación de un PIM. Por supuesto que el carácter general y "abstracto" de la propuesta obedece a la imposibilidad (y a lo innecesario) de atender la especificidad nacional. Ciertamente, la secuencia de cada uno de los hitos que a continuación se proponen (y la naturaleza misma de cada uno) puede variar de un país a otro; pensamos, sin embargo, que la contribución de la propuesta estriba en identificar una cierta lógica de método, más que de los pasos concretos que el proceso general demanda².

2.- Para conocer una propuesta comprensiva y profunda sobre manejo integrado, en donde puede encontrarse una detallada explicación, entre otras cosas, de los pasos para el desarrollo de un PIM, véase Cicin-Sain B. & R.W. Knecht, 1998.

1. Formulación de los principios y orientaciones que deben regir el desarrollo de las costas y océanos, por parte del ente rector del Gobierno, avalados por su máxima autoridad y apoyados, técnicamente, por los diversos entes científicos especializados.

La formulación de un PIM y la consecuente estrategia para su implementación puede surgir tanto de la preocupación por el deterioro que muestran determinadas áreas de uso y explotación de recursos marinos y costeros, como por determinadas necesidades de desarrollo productivo (por ejemplo, en algunas comunidades costeras de la región caracterizadas por su extrema pobreza). Pese a lo fundamental que parece ser este primer paso, es difícil que se produzca, debido a la poca importancia que en la Agenda de prioridades de nuestros gobiernos tiene la problemática marino-costera. Ciertamente, el apoyo (y la iniciativa de los agentes académicos y científicos) resulta de vital importancia.

2. Convocatoria a un FORO NACIONAL DE CONCERTACIÓN, con la participación de todos los grupos de interés, para establecer una VISIÓN COMPARTIDA DE FUTURO, que tome como insumo la plataforma de ideas anterior.

Este momento resulta clave para establecer el consenso necesario. La visión compartida no puede abarcar el detalle de un escenario, real o potencialmente, conflictivo (tal situación deberá abordarse luego de manera específica). Se trata de un momento de diálogo permanente, y de injerencia efectiva en él, por parte de todos los actores-clave que tienen intereses fundamentales en el uso y desarrollo futuro del océano y las costas (Véase la Figura 2).

FIGURA 2



3. A partir de la VISIÓN COMPARTIDA DE FUTURO se establecen los contenidos básicos de un PIM, como también un PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO (PE), conjunto de las instituciones y organizaciones involucradas en su implementación, y se priorizan las áreas más críticas de intervención y transformación

Este es propiamente el proceso de formulación del Plan y de la Estrategia y, aunque tiene una evidente dimensión técnica, sigue siendo un espacio clave de diálogo y negociación. Es un proceso de "doble vía", que involucra la consulta a las bases constituyentes de cada uno de los actores-clave.

4. Aprobación del PIM y del PE con carácter de Ley, y de un Sistema de Capacitación y Asistencia que acompañe la ejecución del Plan

Aquí se determina el carácter vinculante del Plan y de la Estrategia, luego de un amplio proceso de concertación con diversos actores de la sociedad civil y de los gobiernos nacionales y locales.

5. Divulgación del PIM y del PE en los espacios institucionales, comunitarios, empresariales y científicos, tanto en el ámbito local como regional, con el fin de que cada actor establezca sus metas de cambio y adecuación a las exigencias del Plan Nacional.

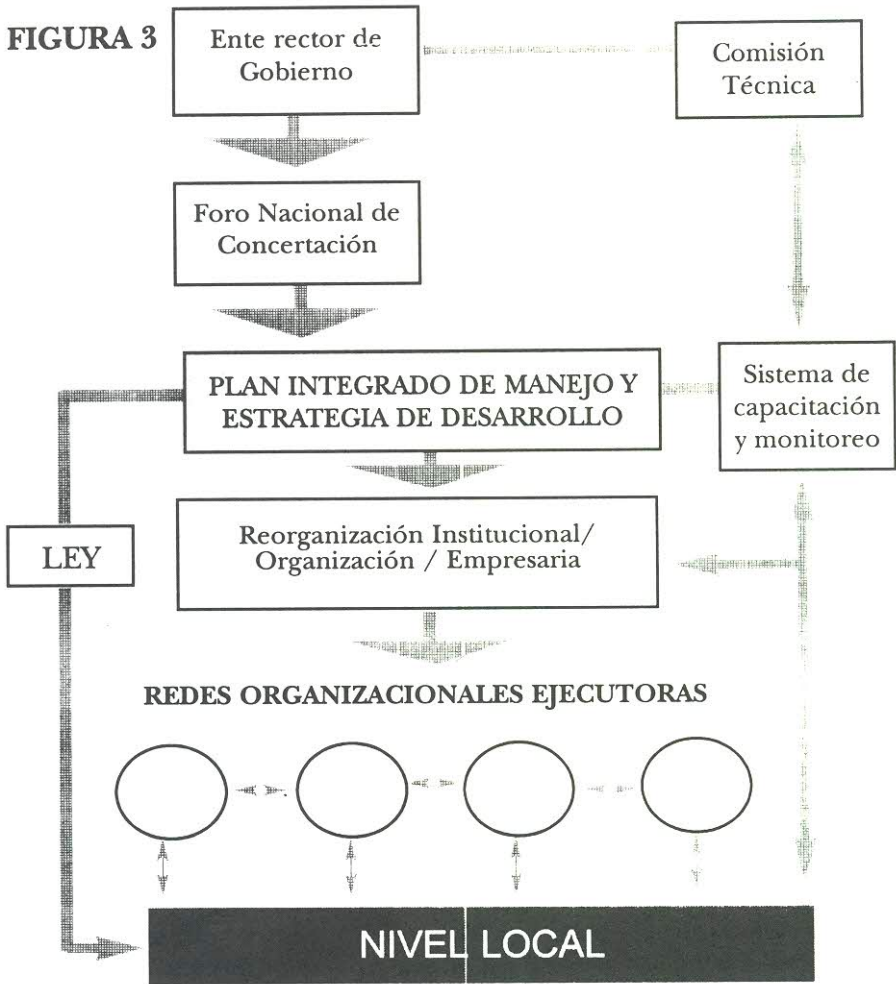
Este momento es, por excelencia, el momento más claro del proceso, "en cascada hacia abajo", ya no tanto para ampliar la consulta (aunque nunca el proceso de implementación de un PIM debe desconocer la retroalimentación permanente) sino para orientar la acción y, sobre todo, el cambio y la adecuación institucional/organizacional de práctica comunitaria y empresarial, etc., coherentemente con las metas y principios del Plan y su estrategia.

Hasta aquí la fase de implementación.

6. Constitución de Estructuras Organizacionales en Red para la ejecución, el seguimiento y la evaluación

Obsérvese que el proceso descrito implica el desarrollo de un sistema constituido por varios componentes que participan de manera diversa en diferentes momentos. La idea de organizar redes ejecutoras del PIM obedece a su propia naturaleza, que, como dijimos en el apartado anterior, requiere la capacidad de integrar, horizontalmente, un proceso de gestión de distintos actores, pero siguiendo un mismo vector estratégico que, aunque sea interiorizado (deseablemente) por todos, es responsabilidad del FORO NACIONAL, conducir y evaluar. Dicho FORO NACIONAL, por su parte, debe contar con un ente de carácter más ejecutivo, apoyado en forma directa por el ente técnico. Este constituye el Sistema Nacional de Capacitación (Véase la Figura 3).

FIGURA 3



Referencias Bibliográficas.

CICIN-SAIN and R. Knecht, 1998. Integrated Coastal and Ocean Management. Concepts and Practices. Island Press, California.

FARROW LISA., 1999. Framework for Subregional of Climate Information and Applications Networks: a Roadmap for Development of End-to- End Climate information and Applications Systems. NOAA draft.

MANN BORGESE, E., 1995. Ocean Governance and the United Nations. Dalhousie University, Halifax, Canadá.

PHILLEY, M and R. Volk, 1998. Reconstruction opportunity in Central America: Coastal Hazard Mitigation and Sustained Economic Revitalization of Coastal Sectors. USAID/G/ENV/ENR.