

RIESGOS AMBIENTALES Y RECONSTRUCCION POS-MITCH. LA BUSQUEDA DE UN DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE EN CENTROAMERICA⁴³

Mario Lungo⁴⁴

1. La doble dimensión de los riesgos ambientales: las amenazas naturales y antrópicas, y la vulnerabilidad de la población.
2. El huracán Mitch y su impacto en las áreas urbanas: la necesidad de diferenciar los tamaños y las temporalidades.
3. ¿Respuestas regionales? La posibilidad de construir una estrategia regional para esta problemática
4. Los ejes de trabajo a priorizar: la incorporación de la gestión de los riesgos ambientales a la planificación y al marco regulatorio urbanos, y la promoción de la participación de los distintos actores.

⁴³ Ponencia preparada para el Woodrow Wilson Center, diciembre de 1999.

⁴⁴ Profesor/investigador de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y Director Ejecutivo de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).

1. La doble dimensión de los riesgos ambientales: las amenazas naturales y antrópicas, y la vulnerabilidad de la población

Aunque presente desde hace algún tiempo, la relación entre el crecimiento de las ciudades, la degradación ambiental y riesgos urbanos se ha hecho mucho más evidente en los últimos años. La acelerada ocupación territorial y las características de los patrones de uso del suelo; la falta y la inadecuación de las regulaciones para la construcción; la concentración de las actividades económicas, muchas de ellas peligrosas; la obsolescencia de la infraestructura y los servicios básicos, etc.; combinados con el acelerado crecimiento poblacional y la pobreza urbana, han aumentado la presión sobre los recursos y servicios ambientales, exponiendo a una proporción cada vez más creciente de la población de las ciudades a riesgos a desastres, incrementando la vulnerabilidad urbana en sus distintas facetas.

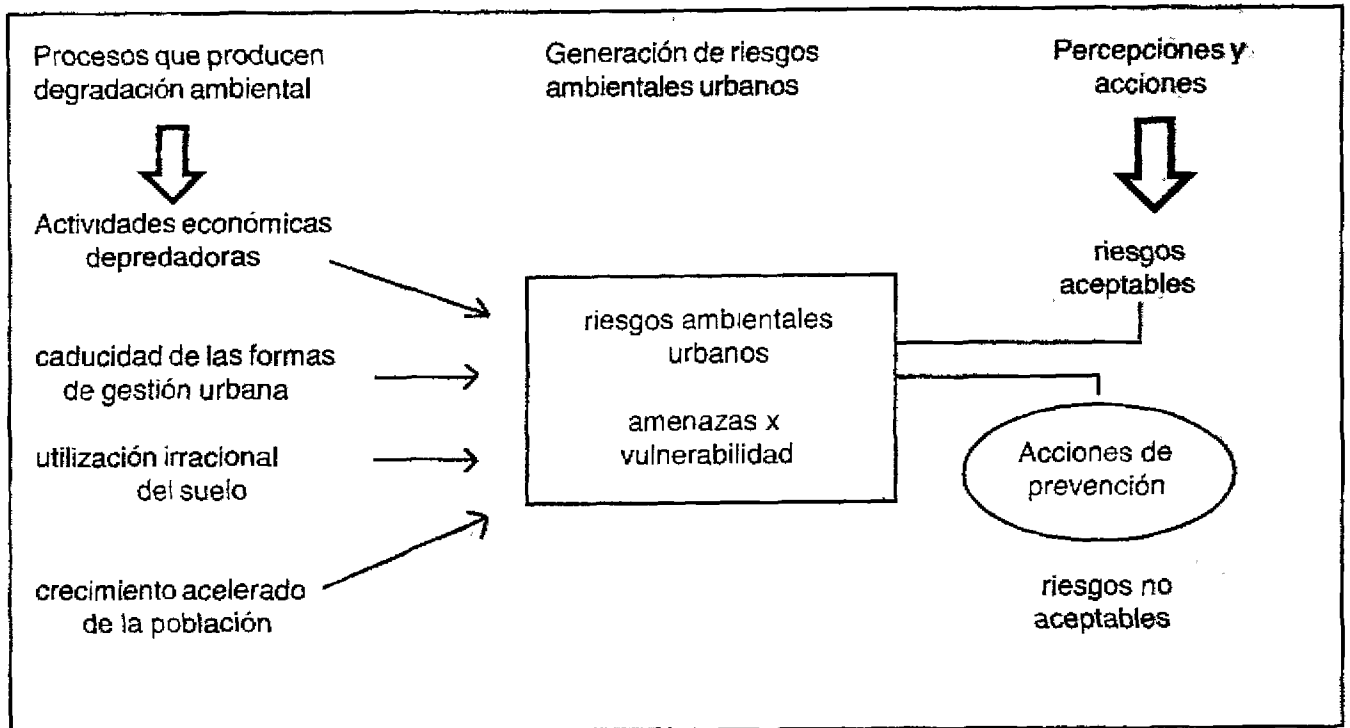
Aunque existe una creciente conciencia sobre lo anterior, hay mucha ambigüedad al definir esta problemática, por lo que es necesario hacer algunas precisiones. Entendemos por riesgos ambientales urbanos aquellos que se generan como producto de la interacción entre una gama de amenazas naturales (sismos, inundaciones, deslizamientos, etc.) y antrópicas (la forma de urbanización y construcción, la falta de tratamiento de los desechos, la inadecuada ubicación de unidades productivas contaminantes, etc.), con el aumento de la vulnerabilidad social y económica de la población que habita en las ciudades. Este planteamiento puede representarse en la fórmula siguiente:

Gráfico 1

RIESGOS AMBIENTALES URBANOS = AMENAZAS x VULNERABILIDAD	
(naturales y antrópicas)	(social y económica)

En algunos momentos es difícil determinar la relación causal de las amenazas de origen antrópico al estar mezcladas con las naturales. Lo importante en esta cuestión es que la generación de riesgos ambientales urbanos tiene un alto componente de participación humana, lo que plantea la posibilidad de prevenirlos y evitarlos siempre y cuando se formulen y apliquen políticas urbanas que incorporen la gestión de riesgos. Esta complejidad podemos expresarla en el siguiente esquema (Lungo y Baires, 1999):

Gráfico 2
Riesgos ambientales urbanos y sus relaciones



Por otra parte, y en mayor medida de lo que ocurre en el ámbito rural, en las ciudades tiene una singular importancia, y pasa muchas veces desapercibida, la generación constante de factores de riesgo menores, los que se caracterizan por:

- a) Un período de conformación largo y acumulativo, íntimamente relacionado con las características del modelo de expansión urbana. El actual patrón de ocupación progresiva y descontrolada de tierras con vocación agrícola en el Area Metropolitana de San Salvador (AMSS), que se inició desde la década del setenta, constituye un buen ejemplo, siendo una de esas manifestaciones el deslizamiento de Montebello, ocurrido en 1982, que causó muertes y cuantiosos daños materiales.
- b) Sus efectos son constantes y generalmente de pequeña magnitud, pero causando a mediano y largo plazo igual o mayores costos económicos y sociales que las grandes catástrofes (Blaikie et al., 1996).
- c) Sus causas y efectos están vinculados a ámbitos regionales que superan el espacio urbano. La contaminación del aire, por ejemplo, rebasa el ámbito de la ciudad (Metzger, 1996).

Por los factores anteriores, la generación de riesgos ambientales urbanos no es siempre percibida en toda su magnitud (Barraqué et Kalaora, 1994). La población y las entidades gubernamentales no los consideran como una cuestión de vida o muerte, pareciera que se aceptan como parte de la vida cotidiana.

Lo anterior ha llevado a plantear un debate entre los investigadores sobre los niveles de aceptabilidad de los riesgos ambientales urbanos (Luhman, 1992). Una inundación menor en un barrio, la acumulación de basura en las calles o vivir en las orillas del principal desagüe de aguas negras de la ciudad ¿constituyen o no riesgos ambientales urbanos aceptables? En nuestra opinión, la pregunta principal es ¿aceptables para quién? ¿para la población que no tiene alternativas o para las entidades gubernamentales que, al no hacer nada frente a este tipo de riesgos, aceptan tácitamente que no son un peligro inmediato para la vida humana o que no implican costos económicos mayores?

Otro aspecto a considerar se refiere a las limitaciones de las concepciones que restringen el medio ambiente urbano a los aspectos naturales (nivel de forestación, cantidad de áreas verdes, etc.), dejando de lado aspectos centrales como la obsolescencia de la infraestructura y las redes que brindan servicios básicos, el inadecuado uso del suelo en los proyectos habitacionales o el tipo de tecnología con que se construyen, los que se convierten a largo plazo en una fuente generadora de riesgos ambientales urbanos de gran envergadura (Lavell, 1996).

Por otra parte la vulnerabilidad se acentúa por la concentración creciente de la población en las principales ciudades, fenómeno que caracteriza también a los países centroamericanos y caribeños, unida a los altos niveles de pobreza urbana y segregación socio-espacial, especialmente desde los años 70 (Portes y Lungo, 1992).

Aunque es cierto que la población más pobre y vulnerable en Centroamérica se encuentra en las áreas rurales, no debemos de perder de vista la creciente tendencia a la urbanización y el enorme nivel de concentración de la población en las áreas metropolitanas de la región. Ya para 1980, salvo el caso particular de Honduras por el peso demográfico de San Pedro Sula, esta concentración era evidente, aunque a mediados de los años 90, excepto para El Salvador, el peso de la principal concentración comienza a disminuir.

Cuadro 1
Centroamérica: relación entre la población de la capital
(áreas metropolitanas), y la segunda ciudad de cada país

<i>País</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1995</i>
Guatemala	13.7	16.1	23.2	16.6
El Salvador	4.8	5.9	6.5	10.0
Honduras	2.3	1.8	1.7	1.5
Nicaragua	5.3	7.2	8.7	8.0
Costa Rica	10.3	11.9	15.0	13.0
Panamá	4.8	5.9	6.0	5.0

Fuente. Nuhn Helmut: "Estructura y desarrollo del sistema de ciudades de Centroamérica y Panamá", en *Desarrollo polarizado de descentralización en América Central. el caso de Panamá*, H. Nuhn y A. Mckay, Hamburg. 1990, para los datos de 1960 y 1970, excepto para San José en 1970 por cambios en la circunscripción; estimaciones propias a partir de cifras oficiales para 1980 y 1990.

Los graves daños que ocasionó el Mitch en la ciudad de Tegucigalpa son una muestra elocuente de que debe ampliarse la agenda de la gestión de los riesgos a desastres en nuestros países hacia el ámbito urbano, a pesar de que los mayores impactos negativos de este último evento ocurrieron en las áreas rurales en los otros países centroamericanos. Lo ocurrido recientemente en Caracas y sus zonas aledañas o los presagios sobre los riesgos construidos socialmente que amenazan a Los Angeles (Davis, 1998), confirman esta preocupación.

2. El huracán Mitch y su impacto en las áreas urbanas: la necesidad de diferenciar los tamaños y las temporalidades

Cuando se revisan las numerosas evaluaciones hechas sobre las consecuencias del Mitch en la región centroamericana es evidente que el ámbito urbano, salvo en el caso de Tegucigalpa, ocupa un lugar secundario. En El Salvador, por ejemplo, sólo se han expresado valoraciones de carácter muy general (Ibarra, 1999), y encontramos únicamente un análisis en detalle para un municipio del Area Metropolitana de San Salvador, AMSS (Rodríguez, 1999).

Los efectos del Mitch en el AMSS fueron de pequeña magnitud en una multitud de sitios, afectando en la mayoría de los casos a asentamientos humanos reducidos, así como a infraestructura menor. A pesar de tales características, estos eventos de pequeña magnitud no deben tomarse como eventos aislados sin mayor consecuencia económica o social. Los daños causados por el Mitch en el Area Metropolitana son sólo una fracción de los casos que se registran año tras año. Al analizarlos en su conjunto y con una visión de mediano o largo plazo, es muy claro que la combinación de todos estos casos "aislados" tiene consecuencias económicas, ambientales y sociales enormes para el país.

Sólo en el Municipio de Delgado se registraron daños por derrumbes y deslaves en más de 40 sitios. Evidentemente, con el tipo de amenaza que se manifestó en el Area Metropolitana, la ubicación de estos casos tuvo una relación muy estrecha con la localización de las viviendas y las características hidrológicas y geológicas de su correspondiente área de influencia. Esta relación entre el espacio físico y la ubicación de la gente podría referirse a la vulnerabilidad física de los espacios urbanizados. El AMSS, siendo un área volcánica, tiene suelos que se caracterizan por la presencia de importantes depósitos de este origen que varían en espesor y niveles de consolidación, según la zona. En casos de precipitaciones fuertes y concentradas, muy típicas del régimen pluvial de nuestra región, o en presencia de fenómenos climáticos extremos como lo fue el Mitch, estos suelos, por su misma constitución, tienen propensión a erosionarse fácilmente o a ser inestables, dando lugar a numerosos derrumbes y deslaves. Otro componente importante relacionado con los daños ocasionados por precipitaciones fuertes, es la capacidad de drenaje. Las consecuencias hidrológicas de la expansión urbana, además de los daños al manto acuífero, fueron el aumento del volumen y de la velocidad de la escorrentía superficial.

Los sistemas de drenajes naturales y artificiales tienen una capacidad determinada de evacuar el agua. En muchos lugares del AMSS, cuando ocurren lluvias intensas, el volumen de agua a evacuar sobrepasa la capacidad de los sistemas existentes, provocando el desbordamiento de ríos y quebradas; dañando infraestructuras, causando problemas de tráfico, acelerando procesos de erosión y, sobre todo, afectando a los asentamientos humanos localizados en las orillas de quebradas y ríos. La falta de planificación, la deficiencia de los diseños en obras de infraestructura, los daños acumulados en las tuberías y otros como la obstaculización de las tuberías por deficiencias en la recolección de basura, reducen la capacidad de drenaje de las infraestructuras y crean una constante amenaza de inundación para las zonas que están ubicados en áreas de riesgo.

Pero es insuficiente analizar la ubicación de las viviendas en relación con las amenazas físicas de erosión, derrumbes, inundaciones y otros, como única explicación de lo que ocurrió en el AMSS. Los desastres registrados no fueron el sólo resultado de las lluvias intensas, no fueron naturales. Estos desastres son el resultado de un largo proceso de acumulación de condiciones directamente relacionadas con el patrón de desarrollo y las condiciones socioeconómicas de la población (Rodrigue, 1998).

Pero consideramos necesario señalar, antes de pasar a plantear algunas propuestas, dos cuestiones de orden metodológico que deben ser observadas al momento de hacer análisis de riesgos en el caso de las ciudades. La primera se refiere a la necesidad de diferenciar no solamente en la magnitud de los impactos de los desastres en razón de los distintos tamaños de las ciudades, sino que es indispensable también descubrir las peculiaridades de los procesos de generación de riesgos urbanos derivados de este hecho. Es claro que las consecuencias, en términos de la generación de riesgos de las tecnologías constructivas se elevan cuantitativamente para el caso de las grandes ciudades y principalmente para las áreas metropolitanas. Esto último ha sido poco estudiado, especialmente en los países en desarrollo.

La segunda cuestión concierne a las diferentes temporalidades. Así como hay que distinguir cómo los períodos de consolidación de las estructuras urbanas no coinciden con los períodos correspondientes al predominio de determinados modelos de crecimiento económico (Lungo, 1995), hay que distinguir los primeros de los períodos de generación de los riesgos ambientales urbanos.

Así por ejemplo, existen entre la dinámica urbana y la degradación ambiental, al nivel metropolitano, tres peculiaridades:

- a) la relación entre la escala territorial, el surgimiento de nuevos procesos de degradación, y su encadenamiento con los procesos existentes;
- b) la relación entre esta escala territorial y las dimensiones cuantitativas y cualitativas de los procesos económicos y sociales;
- c) el grado de complejidad de la gestión ambiental a escala metropolitana.

3. ¿Respuestas regionales? La posibilidad de construir una estrategia regional para esta problemática

Es necesario vincular, con mayor fuerza, la problemática de la prevención de riesgos a desastres urbanos con el desarrollo sostenible de Centroamérica, especialmente por la existencia de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, ALIDES (SICA, 1999).

La ALIDES pretende constituir la estrategia política central de los países de la región, y se define como la coordinación y concertación de intereses e iniciativas de desarrollo de carácter regional.

Cuadro 2

ALIANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE CENTROAMERICA PRINCIPIOS	
1.	El respeto a la vida en todas sus manifestaciones.
2.	El mejoramiento de la calidad de la vida humana.
3.	El respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sostenible.
4.	La promoción de la paz y la democracia como formas básicas de convivencia humana.
5.	El respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica de la región.
6.	El logro de mayores grados de integración económica entre los países de la región y de éstos con el resto del mundo.
7.	La responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible.

Para implementar la ALIDES, se propuso el diseño de un conjunto de políticas, programas y acciones (de corto, mediano y largo plazo), cuyo objetivo es lograr la sostenibilidad política, económica, social, cultural y ambiental de los países de la región, a través de los siguientes instrumentos: el Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible, integrado directamente por los Presidentes de los países centroamericanos, y los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible.

El primero de éstos funciona en la práctica a través del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y se apoya en la Secretaría de Integración Centroamericana (SICA), organismo encargado del proceso de integración regional.

Pensando en el desarrollo sostenible a nivel centroamericano, la forma en que se desarrolle el sistema de ciudades principales, integrado fundamentalmente por las ciudades capitales (con excepción de Honduras, donde debe incorporarse la ciudad de San Pedro Sula), debe contribuir a articular los distintos mercados nacionales, en el marco del actual proceso de globalización económica, para poder potenciar la

productividad y competitividad de estas ciudades, mientras se reducen los altos niveles de exclusión y vulnerabilidad social imperantes, y se construyen modalidades de gestión urbana democráticas, generadoras de una nueva gobernabilidad.

Porque la forma en que se desarrollan nuestras ciudades, así como las modalidades de desarrollo agrario, pueden ser también una herramienta para la preservación y el desarrollo sostenible.

Lo anterior va más allá de una política de comunicaciones e infraestructura de carácter regional. Además del establecimiento de redes de servicios compartidos (como los sistemas intermodales), exige pensar el territorio en términos que superen las fronteras nacionales y, ante todo, y respetando las historias nacionales, ir construyendo elementos comunes, transnacionales e integradores, de gestión urbana. Lo último es, evidentemente, mucho más complejo y difícil de alcanzar que lo primero.

Las ciudades deben ser vistas, entonces no sólo como un problema, sino como una oportunidad para impulsar un desarrollo sostenible. La ciudad es una riqueza nacional, y por eso debe recuperarse el concepto de ciudad frente a la simple urbanización. Se debe, además, promover la identidad urbana, para lo cual es indispensable avanzar en la construcción de la ciudadanía.

En este retorno a la ALIDES, para pensar cuál sería el papel de las principales ciudades centroamericanas en su concretización, hemos planteado la siguiente idea (Lungo, 1996):

Para avanzar en esta idea relacionamos los principios que fundamentan la ALIDES con las dimensiones del desarrollo urbano sugeridas anteriormente; esta relación se puede observar en el cuadro siguiente:

Cuadro 3

DIMENSIONES	PRINCIPIOS
Población	Mejoramiento de la calidad de vida humana
Soporte físico	Respeto y aprovechamiento de la tierra de forma sostenible
Actividades	Logro de mayores grados de integración entre los países de la región y de éstos con el resto del mundo.
Gestión	Promoción de la paz

Es clara la relación entre las dimensiones y algunos de los principios enunciados. El reto es diseñar acciones que establezcan una correspondencia que apoye el desarrollo sostenible. Al respecto planteamos, con carácter preliminar y general, las siguientes:

- Programa: Las ciudades centroamericanas luchando contra la exclusión social
- Plan Centroamericano para prevenir la contaminación atmosférica en las principales ciudades
- Plan Centroamericano de intercomunicación multimodal entre las capitales centroamericanas

A los anteriores se podría agregar otro:

- Plan Centroamericano para la gestión de riesgos urbanos

A partir del contexto que ofrece la ALIDES y las iniciativas impulsadas a raíz del Mitch, se presentan a continuación una serie de propuestas contenidas en un documento presentado por organizaciones de la sociedad civil centroamericana en Estocolmo (Lungo, 1999).⁴⁵

Estas propuestas permitieron más adelante visualizar acciones específicas para la gestión de los riesgos ambientales urbanos.

i. La elaboración de planes nacionales y regional para la gestión de riesgos urbanos.

Esta propuesta puede parecer, a primera vista, una cuestión obvia. No obstante, no se cuenta, en los países del istmo, con Planes Nacionales de Gestión de Riesgos, ni existe un Plan Regional en este sentido que permita la articulación de los planes nacionales.

En la mayoría de los casos estamos en presencia de planes de emergencia de carácter posdesastre que incluyen medidas de reconstrucción o recuperación e incorporan, a lo sumo, acciones de mitigación de corto plazo. A pesar de los discursos, no se ha interiorizado una cultura de prevención que se dirija a enfrentar los factores estructurales generadores de riesgos de desastres.

Este cambio de planes de gestión de riesgos requiere transformaciones en el análisis de esta problemática, en la formulación de los planes, en el marco institucional que los implementen y un nuevo soporte en los aspectos financieros y legales. Por tal razón esta propuesta no puede verse desligada de las siguientes.

⁴⁵ En el caso salvadoreño sólo encontramos, dentro del conjunto de proyectos presentados a la reunión de Estocolmo, dos que tiene relación directa con las ciudades: la "Determinación del riesgo físico y de la vulnerabilidad en San Salvador" y el "Plan de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible Nacional"

Para elaborar estos planes nacionales y regional es necesario efectuar nuevos estudios urbanos con esta óptica. Lo que se necesita es realizar una nueva lectura, integrada. Esta nueva lectura debe dar paso a la creación de unidades de información sobre riesgos de carácter permanente, informatizadas y de acceso público inmediato.

Las entidades responsables de crear y desarrollar estas unidades de información y elaborar los planes serían las nuevas entidades de gestión para prevenir riesgos que se presentan en la siguiente propuesta.

ii. La creación de nuevas entidades nacionales de gestión de riesgos

Los daños causados por el Mitch constituyen una oportunidad única para construir verdaderos sistemas nacionales de gestión de riesgos, a nivel nacional y regional, en Centroamérica. Estos nuevos sistemas se deben caracterizar por enfatizar en la atención en los procesos generadores de riesgos, aunque deben incorporar la experiencia desarrollada por los actuales comités de emergencia.

Los sistemas estarían integrados por las unidades de información, los planes y los fondos de prevención y estas unidades de gestión, dotadas de un marco jurídico propio. El manejo de estos sistemas debe estar a cargo de modernas entidades de gestión donde participen tanto el gobierno central, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil de manera permanente, superando el modelo institucional actual basado en un ente centralizado que sólo se apoya en las organizaciones de la sociedad civil y en las comunidades en momentos de emergencia o para impulsar programas educativos.

La revisión realizada sobre el funcionamiento de los comités nacionales de emergencia pre-Mitch señalan la necesidad impostergable para contribuir al desarrollo sostenible de los países centroamericanos, de transformar la institucionalidad encargada de esta problemática.

Apoyándonos en los planes, estas entidades de gestión deben trabajar en base a nuevos criterios territoriales como las cuencas, sean éstas nacionales o transnacionales. Aquí aparece el vínculo entre lo nacional y lo regional centroamericano, lo que conduce a la idea de la necesidad de reforzamiento de la entidad regional, el CEPREDENAC, que se plantea en la propuesta siguiente.

iii. El reforzamiento y la reestructuración del CEPREDENAC

Indudablemente que el CEPREDENAC ha jugado un papel importante en el cambio de las visiones tradicionales frente a los desastres llamados naturales. En primer lugar porque su ámbito de acción es a nivel regional centroamericano.

En segundo lugar porque, aún con limitaciones, ha promovido la prevención sobre la actuación posterior en situaciones de emergencia.

No obstante presenta, en el momento actual, serias limitaciones que comparte con otras instituciones que componen el sistema de Integración Centroamericano, especialmente el hecho de que en sus contrapartes nacionales prevalece la visión de respuesta a las emergencias y una acción gubernamental centralizada heredada de una tradición que dejaba en manos de las fuerzas armadas esta responsabilidad en la mayoría de los países centroamericanos.

Al igual que en el caso de los comités de emergencia nacionales, el Mitch constituye la oportunidad para que el CEPREDENAC dé un salto cualitativo en su accionar, pasando de ser una institución regional de apoyo, cooperación técnica y capacitación a nivel regional, a ser el centro coordinador de una política y los planes de gestión de riesgos formulados a nivel regional, lo que modificaría sus relaciones con las contrapartes nacionales, reestructurándose para lograr una incorporación activa y permanente de la sociedad civil en esta entidad regional, e incrementando su presencia.

El CEPREDENAC debe continuar priorizando sus actividades alrededor de la gestión de riesgos a desastres que tienen un carácter binacional o multinacional. Este proceso de priorización debe ir acompañado de la construcción de nuevas formas de articulación con otros organismos regionales, como FEMICA, entre otros.

iv. La creación de fondos para la gestión de riesgos.

Es claro que, además de modernizar y fortalecer la institucionalidad nacional y regional, es necesario dotarla de recursos que no dependan principalmente del apoyo externo. En este sentido, y recogiendo ideas que se han venido discutiendo desde hace algunos años, se propone la creación de Fondos para la Gestión de Riesgos. Estos Fondos deber ser nacionales, pero puede crearse un Fondo de carácter regional.

Estos Fondos, aunque no se excluye la captación de donaciones de la cooperación internacional, deben ser alimentados, fundamentalmente, con recursos propios de los países de la región. Existen numerosos ejemplos en otros países y para atender otras problemáticas, de innovadores mecanismos financieros para captar fondos, muchos de ellos relacionados con estímulos brindados al sector privado, especialmente las grandes empresas, que se han revelado de mayor efectividad que los impuestos específicos o la transferencia directa de fondos públicos.

Uno de estos mecanismos podría ser la creación de aportes a este fondo en concepto de compensación social por la ejecución de obras físicas o determinadas actividades que, aunque indispensables para el desarrollo económico, generan

riesgos, como las obras que producen modificación a los cursos de agua o alteran sustancialmente la geomorfología existente.

Para evitar duplicidades, estos fondos deben ser parte integrante del Fondo de Reconstrucción que se está proponiendo. Las formas de articulación deben ser objeto de un cuidadoso análisis para que esta propuesta sea factible, dadas las particularidades legales de cada país. El manejo de estos Fondos estaría a cargo de las entidades de gestión, nacional y regional, planteadas en las propuestas II y III respectivamente.

v. La creación de marcos jurídicos adecuados para la gestión de riesgos

Se ha estado planteando en algunos países centroamericanos, a raíz de los daños causados por la tormenta Mitch, la necesidad de reformar las Leyes de Emergencia que existen o cambiar la legislación que rige esta problemática.

Hacer reformas en este sentido pueden acentuar el sesgo de atención post-evento que predomina actualmente. También en este aspecto el Mitch constituye una oportunidad de dar un salto de calidad. Se propone, entonces, la creación de Marcos Jurídicos nacionales que coloquen el énfasis en la gestión de riesgos y no en la atención de las situaciones de emergencia.

Estos nuevos Marcos Jurídicos deben estar integrados a la constitución de los Fondos y entidades de gestión de riesgos, configurando así verdaderos sistemas que constituyen la respuesta sostenible a la problemática de los desastres en la región centroamericana. Estos marcos jurídicos específicos para la gestión de riesgos deben estar íntimamente vinculados a cuestiones de mayor amplitud como el ordenamiento territorial y la legislación que lo rige. Podría concebirse, incluso, como un apartado de esta legislación. Lo importante es evitar la fragmentación del marco jurídico global encargado de estas cuestiones.

A nivel regional, podría ser, si se logra constituir un marco jurídico regional flexible que apoye los marcos legales nacionales, un elemento innovador en el proceso de integración centroamericana. Esto podría constituir un paso para convertir la ALIDES (Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica), de una declaración de buenas intenciones en una estrategia dotada de instrumentos de implementación de los objetivos fijados.

4. Los ejes de trabajo a priorizar: la incorporación de la gestión de los riesgos a la planificación y al marco regulatorio urbanos, y la promoción de la participación de los distintos actores

Las propuestas anteriores deben especificarse a nivel urbano para efecto de

elaborar proyectos específicos en este ámbito. La mejor estrategia, creemos, es insertar esta problemática en los planes en ejecución o elaboración. Así por ejemplo, incorporar en los Planes de Desarrollo Urbano la gestión de riesgos, especialmente a través de la planificación de acciones que reduzcan la generación de riesgos, lo cual implica realizar estudios específicos que deben orientarse por los planteamientos metodológicos hechos en páginas anteriores.

Sobre la gestión, deberían crearse unidades especializadas en las oficinas encargadas del desarrollo urbano, las que serían responsables de implementar las regulaciones tendientes a la reducción o para minimizar la generación de riesgos.

Habría que pensar también en explorar la creación de un fondo para la gestión de riesgos particular para las ciudades, fondo que debería ser alimentado, en parte por las actividades generadoras de éstos.

Finalmente, más que leyes de carácter general que tienen poca operatividad, es indispensable repensar radicalmente el marco regulatorio urbano, tanto para el que rige los aspectos edificatorios como para los que rigen las distintas actividades que se desarrollan en las ciudades.

Referencias

- Barraqué, Bernard et Kalaora, Bernard (1994). "Introduction. Le risque environnemental et son via", *Espaces et Societes* no. 77, París.
- Blaikie, Piers; Cannon, Terry; Davis, Ian; and Wisner, Ben (1996). *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*, LA RED/ITDG, Lima.
- Davis, Mike (1998). *Ecology of Fear. Los Angeles and the Imagination of Disaster*. New York.
- El Salvador, Gobierno de (1999). *Plan Nacional de Reconstrucción: transformando el país para reducir la vulnerabilidad ante los desastres*. Volumen I, Ejes Estratégicos, San Salvador.
- Ibarra, Angel (1999). *Mitch en El Salvador*, Ediciones Heinrich Böell, San Salvador, El Salvador.
- Lavell, Allan (1996). Degradación ambiental, Riesgo y Desastre Urbano, en *Ciudades en Riesgo*, M.A. Fernández, comp., LA RED/USAID, Lima.
- Lungo, Mario et al. (1996) *Centroamérica en Estambul. Los planes nacionales en acción*, CYTED, San Salvador.
- Lungo, Mario (1999). *Propuesta para reducir la vulnerabilidad, prevenir y manejar los riesgos a desastres en la Centroamérica Post-Mitch*, CRIES, Managua.
- Lungo, Mario y Baires, Sonia (1998). *Hábitat popular urbano y riesgos ambientales*, III-LCHS (PROMESHA), Cochabamba, Bolivia.
- Lungo, Mario y Pohl, Lina (1996). "Las acciones de prevención y mitigación de desastres en El Salvador: un sistema en construcción", en *De Terremotos, derrumbes e inundaciones*, M Lungo y S. Baires, comp., FUNDE, San Salvador.

- Lungo, Mario (1995). "América Latina al final del Siglo XX: ¿Un nuevo patrón de urbanización?" *Diseño y sociedad* No. 5, (México, UAM-Xochimilco).
- Metzger, Pascale (1996). "Medio ambiente urbano y riesgos. Elementos de reflexión", en *Ciudades en Riesgo*, M.A. Fernández, Comp., LA RED/USAID, Lima.
- PNUD (1999). *Las Naciones Unidas. Socios en la reconstrucción y transformación de América Central*, Estocolmo.
- Portes, Alejandro y Lungo, Mario (1992). *Urbanización en Centroamérica*, FLACSO, San José. C.R.
- Portes, Alejandro y Lungo, Mario (1992). *Urbanización en el Caribe*, FLACSO, San José, C.R.
- Rodrigue, Louis-François (1999). *Los efectos del Mitch en el Municipio de Delgado, Area Metropolitana de San Salvador*, OPAMSS, El Salvador.
- Rodrigue, Louis-François (1998). "Mitch en el Área Metropolitana de San Salvador y la generación de riesgo", en *El Huracán Mitch, un examen doloroso para el desarrollo sustentable en Centroamérica*, *Alternativas para el desarrollo* No. 56, FUNDE, El Salvador.
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA (1994). *Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible*, El Salvador.