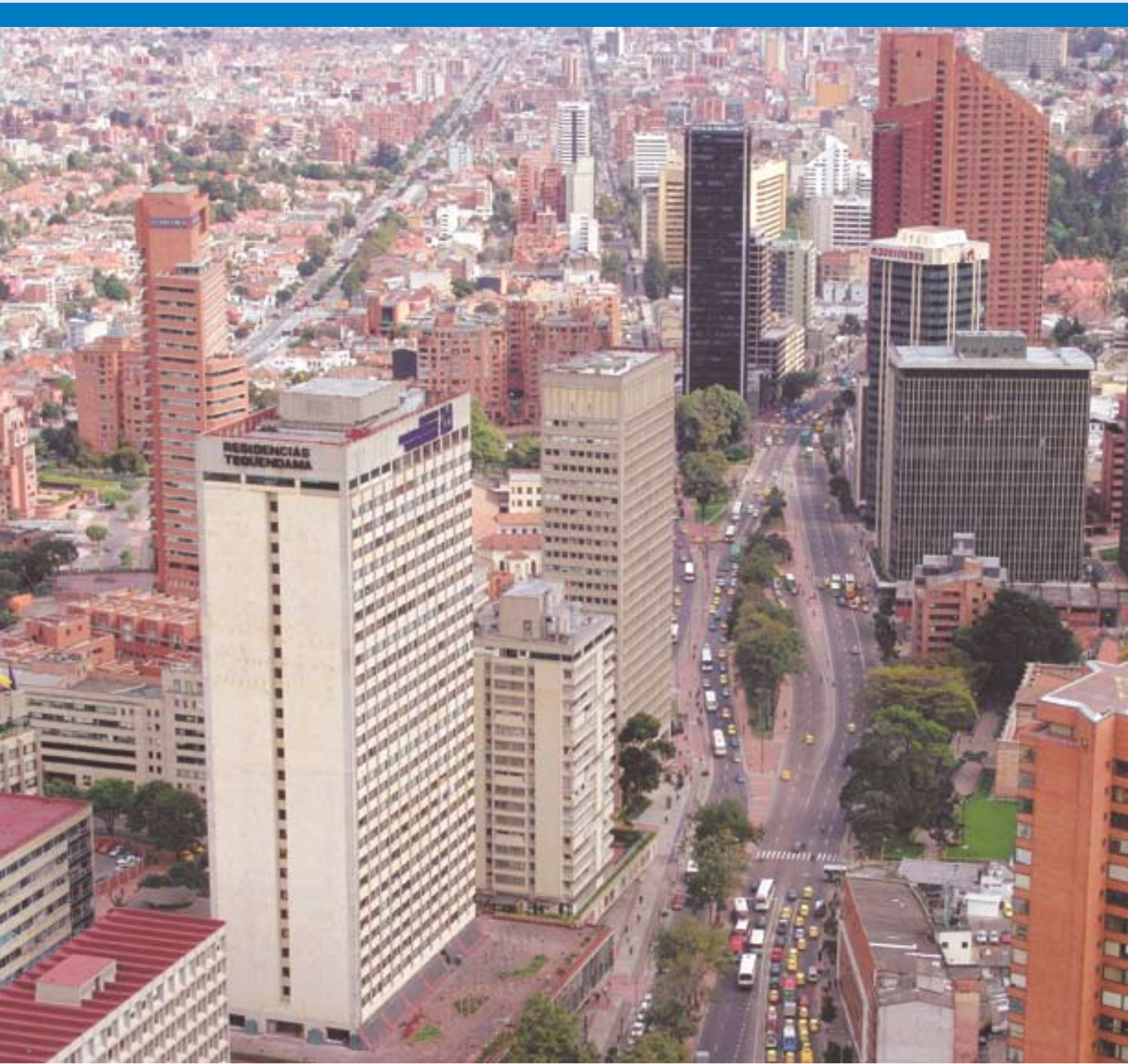




Fuentes de Recursos Complementarios

Capítulo 18



FUENTES DE RECURSOS COMPLEMENTARIOS

En nuestro Planeta, en cada país y en cada región existen múltiples recursos de los que se pueden “echar mano” para adelantar una gestión local/municipal que permita controlar adecuadamente los factores generadores de riesgo, y así evitar desastres, o para saber recuperarse después de que ocurran.

El lector se preguntará qué significa “complementar los recursos con que cuenta el nivel local municipal”, si lo que normalmente ocurre (con algunas excepciones notables), es que en los llamados países “tercermundistas” la mayoría de los municipios (parroquias, cantones o equivalentes) carecen de los recursos necesarios para financiar un desarrollo medianamente satisfactorio y para hacer gestión del riesgo que les garantice a sus habitantes una calidad de vida aceptable.

Lo que sucede es que el principal recurso con que cuenta una sociedad para hacer gestión del riesgo (o más ampliamente: para avanzar hacia el desarrollo sostenible), no es necesariamente el económico, sino el ingenio humano: la creatividad, la capacidad para entender y “dialogar” con las dinámicas naturales y sociales que confluyen en el territorio, el buen criterio para establecer los objetivos del desarrollo y para definir las estrategias que permitan alcanzarlos; los espacios de encuentro y de concertación entre sus distintos actores y sectores institucionales y sociales. Y por supuesto, una serie de valores que le otorgan a la comunidad y a sus integrantes los sentidos de identidad, de pertenencia, de propósito compartido y de participación. Y a las instituciones la legitimidad y la credibilidad necesarias para lograr gobernabilidad.

Incluso las comunidades más pobres, logran llevar a cabo, (la mayoría de las veces de manera “intuitiva”), una gestión del riesgo que les permite convivir sin colapsar, con los múltiples factores de riesgo que caracterizan la vida en condiciones de marginalidad. Y lo logran precisamente con ingenio, con creatividad y con el ejercicio cotidiano de valores como la solidaridad y la reciprocidad, que muchas veces son inexistentes en estratos socioeconómicos más altos.

Mientras, por el contrario, otras comunidades en las cuales los recursos económicos fluyen de manera abundante, “invierten” esos recursos en construir nuevos y más graves riesgos que ponen en peligro la seguridad de sus ecosistemas y de sus habitantes.

Lo ideal, por supuesto, es contar con enfoques y criterios adecuados sobre el desarrollo, con las estrategias y herramientas institucionales, sociales y técnicas necesarias para llevar esos criterios a la práctica, y con los recursos suficientes para financiar los procesos a que le apuesta la sociedad.

Iniciativa y enfoques adecuados pueden quedarse en meras ilusiones si no existe la capacidad económica para financiar su ejecución.

Por eso es importante que, en los párrafos siguientes, identifiquemos algunas de las puertas que se pueden tocar

para conseguir esos recursos adicionales. Esta lista es, por supuesto, incompleta, pues existen muchas más puertas que se pueden tocar.

La primera puerta está en los mismos **PRESUPUESTOS NACIONALES Y LOCALES**, en donde, en términos generales, los recursos necesarios para la gestión del riesgo pueden encontrarse de dos formas:

- Con una destinación específica para ese fin, como los llamados “Fondos de Calamidades” o sus equivalentes, o las asignaciones presupuestales que en algunos países, por obligación legal, deben aparecer en los presupuestos municipales y de las entidades públicas (y que a veces solamente se incluyen de manera formal, para cumplir el requisito de ley). Estos recursos, cuando existen, se destinan normalmente a atender emergencias y a solventar las necesidades más urgentes de las víctimas de un desastre.
- Con destino a la ejecución de obras públicas y actividades de desarrollo. Si en el presupuesto existen, por ejemplo, recursos para la construcción de una escuela o de una carretera, o para el fomento de una determinada actividad industrial, extractiva, agropecuaria o comercial, es indispensable garantizar que tanto las obras de infraestructura como las actividades productivas, se lleven a cabo teniendo en cuenta los estudios de impacto ambiental, que se ejecuten según los planes de ordenamiento territorial, que se analicen, con visión prospectiva los posibles efectos de esas obras o actividades sobre el territorio, y que se tengan en cuenta los factores ambientales y sociales que puedan afectar en el presente o en el futuro su sostenibilidad. La experiencia demuestra que cuando las obras y actividades del desarrollo se ejecutan “bien” (esto es: teniendo en cuenta factores y criterios como los mencionados), no solamente resultan “a bajo costo”, sino que se garantiza la sostenibilidad de la inversión.

La **BANCA MULTILATERAL** es otra fuente importante de recursos complementarios. Organismos financieros como el Banco Mundial (World Bank), el Banco Interamericano de Desarrollo (IADB / BID), el Banco de Desarrollo del Caribe (Caribbean Development Bank), el Banco de Desarrollo del África y el Banco de Desarrollo del Asia y el mismo Fondo Monetario Internacional, aportan a los estados y a sus gobiernos recursos específicamente destinados a la gestión del riesgo (la mayoría de las veces para la rehabilitación y reconstrucción después de que ha ocurrido un “gran desastre”), y recursos para financiar proyectos –o megaproyectos- de desarrollo, los cuales deben contemplar la dimensión “gestión del riesgo” como parte de la inversión. Estos recursos, una vez aprobados, se incorporan en los presupuestos nacionales.

Constituye un avance importante que los organismos financieros internacionales exijan que los criterios de gestión del riesgo sean tenidos en cuenta en los proyectos que financian, lo cual responde, en parte, a un legítimo interés en proteger su inversión y los bienes y recursos que ofrece como garantía el respectivo país. Sin embargo, al igual que sucede en el nivel interno-nacional, siempre persiste el reto de garantizar que la gestión del riesgo no sea considerada como un elemento “adicional” o un “anexo” a la inversión, sino que forme parte integral de la misma y que oriente y permee todas y cada una de las fases y actividades del respectivo proyecto.

Los **CANJES DE DEUDA** constituyen un mecanismo de financiación de proyectos ambientales por parte de organizaciones sociales de base, de organizaciones no gubernamentales o de organizaciones mixtas de probada eficacia en América Latina y el Caribe, pero totalmente subutilizado en el campo específico de la gestión del riesgo (sin desconocer que la mayoría de los proyectos ambientales exitosos producen efectos importantes, directos o indirectos, en términos de gestión local del riesgo).

Los canjes de deuda funcionan a partir de acuerdos expresos

entre los gobiernos *acreedores* y los gobiernos *deudores*, en virtud de los cuales los primeros aceptan que los segundos destinen la totalidad, o parte de las sumas presupuestadas para el pago de un determinado crédito externo a la financiación de los proyectos mencionados. Los recursos, entonces, salen del respectivo presupuesto nacional, y el gobierno acreedor los considera “pagados” una vez se invierten de la manera acordada.

La selección de los proyectos “financiables” se realiza en instancias en las que participan representantes de los gobiernos *acreedor* y *deudor*, y de las organizaciones de la sociedad civil que tienen en sus manos la ejecución de los mismos.

Es importante que tanto desde los gobiernos acreedores y deudores, como desde la sociedad civil, se avance en la búsqueda de acuerdos que permitan utilizar los canjes de deuda como mecanismos “normales” para financiar la gestión participativa del riesgo en el nivel local. Los gobiernos acreedores deben tener la seguridad de que resulta mucho más eficaz invertir en la prevención, que en la ayuda humanitaria después de que ya ha ocurrido un desastre, así la mayoría de las veces lo primero tenga menos visibilidad que lo segundo.

ALGUNAS ORGANIZACIONES QUE ADMINISTRAN RECURSOS DE CANJE DE DEUDA EN LA REGIÓN²¹²:

Argentina: Fondo para las Américas

Belize: Fideicomisario de Áreas Protegidas de Conservación (PACT)

Bolivia: Fondo Nacional para el Medio Ambiente (FONAMA)

Brasil: Fondo Brasileño para la Biodiversidad (FUNBIO)

Región Caribeña: Fondo Fideicomisario de Áreas Protegidas Caribeñas

Chile: Fondo de las Américas

Colombia: ECOFONDO

Colombia: Fondo para la Acción Ambiental

Costa Rica: Fondo Patrimonial de la Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (FUNDECOR)

Ecuador: Fondo Ambiental Nacional

El Salvador: Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES)

El Salvador : Fondo Iniciativa para las Américas (FIAES)

Guatemala: Fideicomiso para la Conservación en Guatemala (FCG)

Honduras: Fundación Hondureña de Ambiente y Desarrollo “Vida” (Fundación Vida)

Jamaica: Environment Foundation of Jamaica

²¹² La información es tomada del documento “Consulta Regional sobre Fondos Ambientales Nacionales en América Latina y el Caribe” Corporación ECOFONDO (Bogotá, 1996). <http://www.ecofondo.org.co/>

Jamaica: Fideicomisario de Conservación y Desarrollo (JCDD)

México: Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza

Nicaragua: Fondo Nicaragua-Canadá para el Manejo del Medio Ambiente

Panamá: Natura, Fideicomiso Ecológico de Panamá (FIDECO)

Perú: Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado – PROFONANPE

Perú: Fondo Nacional del Ambiente

República Dominicana: Fondo Integrado Pro Naturaleza – PRONATURA

Uruguay: Fondo de las Américas

Otra fuente importante de recursos para la gestión del riesgo se encuentra en el **SECTOR PRIVADO**, particularmente en dos aspectos interrelacionados y que forman parte intrínseca de su actividad.

- En primer lugar, la incorporación de consideraciones ambientales y de gestión del riesgo en todas las inversiones que realiza el sector privado, desde el diseño mismo, hasta la ejecución y posterior funcionamiento del producto de esas inversiones. En la región abundan, para citar un solo ejemplo, centros comerciales construidos en zonas de alto riesgo o en lugares del territorio destinados por la naturaleza para el alivio y la regulación de las aguas excedentes en temporada de lluvias. En parte el desastre que sufre la ciudad de Villahermosa, en Tabasco (México), y que está teniendo lugar mientras se escribe este párrafo, se explica, porque las zonas que utilizan los múltiples ríos y quebradas para expandir sus aguas en esa región habitualmente inundable, hoy están ocupadas por urbanizaciones y centros comerciales. La pérdida de la capacidad de autorregulación hídrica del territorio no solamente afecta la inversión privada, sino que además se convierte en causa –o por lo menos en “cómplice”- de los factores que convierten un fenómeno normal –la inundación- en un desastre.
- En segundo lugar, resulta prioritario que la empresa privada incluya de manera expresa la gestión del riesgo en su agenda de **Responsabilidad Social Corporativa (RSC)**. Las empresas (de propiedad estatal o privada) son actoras de primera importancia en los territorios en donde se encuentran, lo cual las convierte de manera automática en actoras obligadas de la gestión local del riesgo. Como tales, en asociación con los gobiernos locales, con otras empresas, con el sector académico y científico y con las comunidades vecinas, están en capacidad de vincularse activamente a los procesos locales de gestión participativa del riesgo, lo cual redundará en beneficio propio y de la seguridad del territorio en general. El apoyo del sector privado a estos procesos no se limita solamente a los recursos económicos, sino que debe extenderse a su conocimiento de las dinámicas del territorio, de los procesos industriales, a su capacidad de convocatoria y de gestión institucional, etc.

Los **SEGUROS** comienzan a adquirir cada vez más importancia como mecanismos de gestión del riesgo (y particularmente de la llamada “transferencia del riesgo”), fundamentalmente por dos razones:

- Al efectuarse las indemnizaciones después de ocurrido un desastre éstas les permiten a los afectados recuperarse de las pérdidas; es decir facilitan la resiliencia de la Comunidad y de las instituciones afectadas. Todo esto sin mencionar las pérdidas humanas que obviamente no son recuperables.
- A través de mecanismos de mercado (como el valor diferencial de las primas) se puede estimular la gestión del riesgo en sus aspectos preventivos: a mayores esfuerzos para reducir los riesgos, menores tarifas. Desde este punto de vista fortalecen la **resistencia** de los asegurados y sus territorios.

La **COOPERACIÓN INTERNACIONAL** ofrece una amplísima gama de posibilidades para la obtención de recursos complementarios para la gestión local del riesgo, los cuales pueden concretarse en recursos económicos, en transferencia de experiencias y tecnologías (algunas veces de equipos), en facilitación de intercambios entre regiones y/o actores con características o retos similares (cooperación horizontal), en programas de capacitación en el país mismo o en el exterior, o en distintas combinaciones de todos los anteriores.

Los actores de la cooperación internacional se extienden desde el Sistema de Naciones Unidas en general, hasta las agencias de cooperación de los distintos países o, en algunos casos, de regiones autónomas al interior de los países, pasando por organizaciones no gubernamentales especializadas, dedicadas a temas de gestión ambiental, gestión del riesgo, cooperación para el desarrollo, protección de la infancia, temas de género, etc.

Importante como es la cooperación internacional, existe siempre la pregunta sobre cómo garantizarles continuidad y sostenibilidad a los procesos que surgen o se adelantan con los recursos que ésta aporta. Es decir, sobre cómo lograr que el proceso continúe una vez culmine el flujo de esos recursos.



Escapa a los objetivos de este documento el análisis de los factores que determinen que exista o no, esa sostenibilidad, a pesar de lo cual vamos a mencionar algunos de ellos:

- La sostenibilidad de un proceso apoyado por recursos de cooperación internacional, depende en parte del origen del mismo: si nace de la iniciativa local, o si nace por iniciativa del financiador. En el segundo caso, su continuidad dependerá, entre otros factores, de que el proceso logre insertarse realmente dentro de las prioridades nacionales y locales (las formales y las “sentidas”), y si los actores de estos niveles se apropian efectivamente del proceso.
- Tendrán mayores probabilidades de continuidad y de sostenibilidad los proyectos de cooperación internacional que logren insertarse en procesos nacionales y locales que estén en marcha desde antes del inicio del nuevo proyecto. Muchos proyectos de cooperación internacional son de corta duración y no sobreviven más allá de la existencia de los recursos externos, a menos que se inserten como eslabones de una cadena de desarrollo endógeno, más amplia en sus objetivos y de larga duración.
- Los recursos de cooperación internacional lograrán un aporte real a la gestión del riesgo, en la medida en que como resultado del “paso” de los mismos por el nivel nacional y/o local, generen un fortalecimiento tangible de los actores locales, tanto institucionales como de la sociedad civil. Esto incluye la construcción de mejores lazos de comunicación entre estos actores y el fortalecimiento de las condiciones que permiten la gobernabilidad (legitimidad del estado y sus representantes, mayor capacidad y eficacia de la participación desde la sociedad civil).
- Muchos proyectos de cooperación internacional se quedan en las oficinas de los funcionarios públicos y sus resultados se concretan en largos documentos que nadie va a leer y mucho menos a aplicar, y que desaparecen cuando cambia el funcionario de turno que “padeció” la cooperación. En otros casos se limitan a acciones puntuales que nunca logran trascender más allá del ámbito estrictamente local. Lo ideal son proyectos que alimenten procesos con raíces en la realidad y con resultados que se logren traducir en políticas públicas.

- La misma amnesia que afecta a muchísimos procesos nacionales adelantados por instituciones públicas o por organizaciones no gubernamentales o de base social, afecta a una gran mayoría de proyectos de cooperación internacional de los cuales no queda memoria ni en la institución cooperadora ni en el nivel nacional o local. Esto determina que se desperdicien las lecciones aprendidas (muchas de las cuales nunca se llegan a sistematizar), y que se repita una y otra vez el mismo proyecto, a veces en los mismos lugares y con los mismos actores, sin que se resuelva la situación que les da origen.
- La competencia mal entendida entre agencias financiadoras y de cooperación internacional (que arrastra consigo a los “beneficiarios” de unas y otras), puede generar más problemas de los que intenta solucionar, tanto en situaciones post-desastre como en condiciones normales.
- En todos los casos es necesario evitar que la agenda del desarrollo nacional y local sea determinada, directa o indirectamente, por la disponibilidad de los recursos de cooperación internacional, lo cual suele ocurrir cuando las agencias financiadoras son las que determinan aquellos temas y campos que “merecen” el apoyo externo.

La responsabilidad de intervenir positivamente sobre factores como estos que, a manera de ejemplo, hemos citado en los párrafos anteriores, está tanto en las manos de las mismas agencias de cooperación, como de los actores nacionales y locales.

Tener siempre en mente que los recursos económicos deben ser complementarios y no sustitutos de los recursos locales, incluyendo aquellos que no son cuantificables en dinero.