

# Corredores de comercio y reducción de desastres en América Latina

STEPHEN BENDER

Desde la década de los sesenta, el desarrollo de América Latina ha dependido de asuntos asociados a la ocupación del espacio físico y la organización de éste para satisfacer las necesidades económicas y sociales. Una de las más destacadas manifestaciones de tal fenómeno en los últimos 30 años ha sido la emergencia de corredores de comercio intra e interregionales, que se desarrollan en la medida en que los conflictos regionales internos dan paso a procesos políticos más democráticos y abiertos, a la vez que los esfuerzos para el uso racional de los recursos naturales y el comercio libre impulsan la expansión de la cooperación regional.

Huracanes, terremotos, derrumbes, sequías y episodios como *El Niño* han resultado en muertes y destrucción en la región y han revelado la vulnerabilidad de las iniciativas regionales tendientes a la integración enfocadas en el intercambio de bienes y servicios, particularmente los de agricultura, energía y transporte. Mercados tradicionales para la exportación agrícola se han perdido, la carretera panamericana ha sido dañada en forma severa en centenares de sitios y la generación de energía ha resultado más costosa. Junto con la urbanización cada vez más rápida, la transformación dramática del sector de servicios y la necesidad continua de atraer inversión extranjera, la vulnerabilidad de los corredores ante eventos peligrosos naturales representa un desafío para la sostenibilidad del desarrollo en el futuro y se pone a la vista la dependencia de la asistencia internacional en caso de desastre.

La evaluación de riesgo tanto de los corredores de comercio existentes como de los programados debe de ser parte del interés de la promoción de la cooperación regional. Esta evaluación debe de soportar las tres funciones básicas de los corredores de comercio: producción básica, transformación de productos básicos a productos elaborados con valor agregado a la vez que servicios, y acceso a mercados. El funcionamiento seguro, eficiente y competitivo de los corredores de comercio exige la reducción de la vulnerabilidad a los peligros naturales de las poblaciones involucradas y de su infraestructura económica y social. Esto es cierto al margen de

los resultados de las negociaciones comerciales y los enlaces político-económicos resultantes. Ser país repetidamente declarado *desastre* es ser mal socio en el comercio regional y la economía global.

Los corredores de comercio constituyen una nueva Unidad para la planificación regional que cruza los temas políticos, sociales, económicos y físicos tradicionales. Las ciudades surgen como actores principales en la creación y el desarrollo de los corredores de comercio, que agrupan ciudades en nuevas combinaciones descubriendo así oportunidades, problemas, dependencias y retos. En lo esencial, los corredores de comercio ofrecen a las ciudades de América Latina la oportunidad de romper con modelos antiguos de desarrollo, maximizar las ventajas frente a la toma más descentralizada de decisiones políticas y económicas, fortalecer las instituciones democráticas y promover la inversión del sector privado. Pero como el comercio es el negocio de los países y de sus ciudadanías -tengan o no grandes tratos de comercio internacional-, la vulnerabilidad de los ciudadanos y su infraestructura económica y social a los peligros naturales -y a los desastres que pueden resultar de los eventos- demuestra que la creación de riesgo a través de acciones de desarrollo mal pensadas y ejecutadas es mal negocio.

Los corredores de comercio incluyen áreas con características variadas, lo cual influye en su vulnerabilidad a los peligros naturales, que pueden impactar no solamente a los seres humanos que viven y circulan por los corredores sino también a los bienes y servicios producidos o transformados en los corredores. Para prevenir los impactos desastrosos de los eventos de peligro natural, el análisis de vulnerabilidad y la gestión de riesgo son de enorme importancia en el proceso de la planificación para el desarrollo integrado de los corredores de comercio que constituyen nuevas regiones para la planificación. El análisis de la vulnerabilidad a los eventos de peligro natural incluye la vulnerabilidad relacionada con las tres funciones anotadas, además del impacto del desarrollo de los mismos corredores de comercio sobre la localización, severidad y período de retorno de los eventos de peligro natural.

Centenares de ciudades latinoamericanas, incluyendo algunas capitales nacionales, forman parte de los corredores existentes, emergentes o programados. En la

Stephen Bender, arquitecto y planificador urbano y regional, hasta recientemente fue jefe de la División III de la Oficina de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la Organización de Estados Americanos.

mayoría de los casos, esas ciudades se enfrentan a retos de desarrollo similares: asegurar un balance entre crecimiento económico y social -incluidos programas de salud, seguridad y bienestar de la población-, un balance entre explotación y conservación de recursos naturales y un balance entre medios competitivos y eficientes de producción y asentamientos seguros y sostenibles. El alcance de estos balances se da en el contexto del deseo político de tener ciudades sostenibles y de la realidad de su vulnerabilidad a los peligros naturales. Una ciudad destruida debilita su respectivo corredor de comercio, lo que hace a éste menos competitivo frente a la economía global y el comercio regional.

La democratización, la participación pública, la inversión del sector privado y los acuerdos con el sector público son las características geo-políticas y geo-económicas del contexto dinámico de las ciudades. Pero, por primera vez desde la década de los sesenta, existe una visión de un contexto más grande que la ciudad misma debido al cual las ciudades pueden sacar ventaja. Los corredores de comercio son a la vez el generador y el recipiente de las interrelaciones regionales y globales y de las innovaciones tecnológicas. Ellos son un contexto por el que las ciudades pueden acceder a recursos y cambiar la dinámica política, económica y social para influir directamente en su habilidad para resolver sus problemas de desarrollo.

La experiencia demuestra que las políticas y acciones estratégicas relacionadas con las áreas urbanas son necesarias no solamente en el contexto de cuencas hidrográficas internacionales y áreas fronterizas -que son unidades tradicionales para la planificación-, sino también en el contexto de los corredores de comercio. Estas políticas y estrategias incluyen: (1) desarrollar un plan regional para guías de manejo ambiental para corredores de transporte vial; (2) desarrollar programas regionales para la reducción de la vulnerabilidad de los corredores viales a los peligros naturales; (3) llevar a cabo estudios de evaluación de recursos y zonificación ambiental en las áreas asociadas con corredores de comercio; (4) proveer servicios de asesoría técnica a comisiones internacionales de desarrollo relacionadas con áreas fronterizas internacionales; (5) asistir en el diseño de planes de desarrollo fronterizo; (6) asistir en la preparación de propuestas multinacionales de inversión internacional que deben incluir gestión del riesgo a los peligros naturales; (7) asistir en los estudios de vulnerabilidad a nivel regional, sub-regional y nacional a los sectores de agricultura, energía y transporte, y (8) facilitar la implementación de proyectos de conservación de recursos naturales en las áreas fronterizas incluyendo la participación directa de las poblaciones indígenas locales.

Hay diversos enfoques para incluir el análisis de vulnerabilidad en la planificación y financiamiento de corredores de comercio, tanto internacional como regionalmente. Los planes de acción del proceso de las

cumbres, así como las declaraciones regionales para América Central y para Suramérica, indican la implementación de varias iniciativas por parte de los gobiernos tendientes a la reducción de la vulnerabilidad de las poblaciones y su infraestructura económica y social frente a los peligros naturales. Estas iniciativas incluyen acciones en la planificación nacional para el desarrollo, la promoción del establecimiento de códigos de construcción y un llamado al intercambio de información y el conocimiento técnico relacionado con la mitigación de desastres naturales.

La Organización de Estados Americanos (OEA), las asociaciones regionales de países incluyendo las relacionadas con los sectores, los procesos políticos y las agencias especializadas para el manejo de emergencias, están ayudando a los gobiernos a enfocarse en la reducción de la vulnerabilidad de los corredores de comercio ante los peligros naturales a través del desarrollo de políticas de desarrollo, apoyo a programas sectoriales y disseminación de buenas prácticas y modelos. No obstante, finalmente la responsabilidad es de los dueños de la infraestructura económica y social vulnerable y de las poblaciones asociadas con ella.

La OEA ha creado el Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales, y su Comité Especial del Consejo Interamericano para Desarrollo Integral y el Comité para la Seguridad Hemisférica están revisando a nivel de política hemisférica la coordinación y apoyo necesarios para promover la acción por parte de los gobiernos. A nivel hemisférico, regional y subregional los mandatos abundan, pero muchas veces sin implementación. Esencial para implementar acciones de reducción de vulnerabilidad es la participación de las entidades regionales como el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y el Consejo Regional de Cooperación Agrícola en el sector agropecuario, la Iniciativa de Transporte para el Hemisferio Occidental y el Consejo Sectorial de Ministros de Transporte en el sector transporte, y la Organización Latinoamericana de Energía, el Consejo de Electrificación de América Central y la Comisión de Integración Energética Regional en el sector energía. En particular, el sector de transporte debe volver a la implementación de mecanismos para asistencia mutua en caso de daños a la infraestructura del sector. Además, los sectores involucrados directamente en el desarrollo de los corredores de comercio deben participar directamente en los esfuerzos como Procorredor, un consorcio creado para investigación y capacitación para avisar a los gobiernos, consultar con el sector privado y preparar la próxima generación de especialistas multidisciplinarios en el tema de desarrollo de los corredores de comercio. Iniciativas de estas entidades deben guiar las acciones gubernamentales para la unificación de normas y códigos de construcción, la adopción común de modelos de evaluación de vulnerabilidad y el diseño, la construcción y el mantenimiento de infraestructura económica y social para sostener los esfuerzos de desarrollo de las poblaciones.