

Informe de Investigación para Oxfam

América Central: Impacto del cambio climático, la desigualdad y la violencia sobre la resiliencia de la región

Julio 2016

Elaborado por el equipo de investigación del CIECODE

(Centro de Investigación y Estudios sobre Coherencia y Desarrollo)

Autores principales: Teresa Caveró
Javier Pérez (análisis de políticas)

Colaboradores: Gonzalo Fanjul (migraciones)
Fran García de Yébenes Castro
Marina Gil Vaquero
Pau Salarich
Ramiro Viñuales

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.

- 1.1. ¿Qué es una crisis de desarrollo lento?
- 1.2. Resiliencia: definición y desarrollo resiliente.

2. UNA CRISIS DE DESARROLLO LENTO EN CENTRO AMÉRICA, EN UN CONTEXTO DE DESIGUALDAD Y POBREZA REGIONAL.

- 2.1. Desigualdad.
- 2.2. Pobreza.

3. ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE PROVOCAN LA CRISIS DE DESARROLLO LENTO EN CENTROAMÉRICA: CAMBIO CLIMÁTICO, DESIGUALDAD Y VIOLENCIA, Y SUS IMPACTOS.

- 3.1. Cambio climático, corredor seco, el Niño/ la Niña, roya del café e inseguridad alimentaria.
 - Impactos en 2014, 2015 y 2016.
 - Impactos por países.
- 3.2. Desigualdad.
 - Impactos por países.
- 3.3. Violencia.
 - Impactos por países.

4. INTERRELACIONES ENTRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, LA DESIGUALDAD Y LA VIOLENCIA, Y DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE IMPACTOS

- 4.1. Cambio climático, inseguridad alimentaria y pobreza.
- 4.2. Cambio climático, desigualdad e inseguridad alimentaria.
- 4.3. Desigualdad y violencia.
- 4.4. Violencia, seguridad alimentaria y migraciones.
- 4.5. Distribución geográfica de impactos.

5. LA MIGRACIÓN COMO UNA ESTRATEGIA PARA HACER FRENTE A LA CRISIS DE DESARROLLO LENTO (por Gonzalo Fanjul).

- 5.1. Desigualdad y migraciones.
- 5.2. Cambio climático, inseguridad alimentaria y migraciones.
- 5.3. Violencia e inseguridad, y migraciones.
- 5.4. Migrar como estrategia de desarrollo.

6. IMPACTO DE LA CRISIS DE DESARROLLO LENTO EN LA RESILIENCIA DE LAS PERSONAS Y COMUNIDADES DE CENTROAMÉRICA.

- 6.1. Resiliencia: medición.
- 6.2. Análisis de riesgos.
- 6.3. Análisis de vulnerabilidades.
- 6.4. Hoja de ruta para la medición del impacto de la crisis de desarrollo lento en resiliencia.

7. ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS QUE PODRÍAN PALIAR EL IMPACTO DE LA CRISIS DE DESARROLLO LENTO Y REFORZAR LA RESILIENCIA (por Javier Pérez)

- 7.1. Presentación de la matriz de políticas relevantes para paliar la crisis de desarrollo lento en la región y reforzar la resiliencia.
- 7.2. Diagnóstico de la capacidad política, legislativa e institucional existente en Centroamérica para paliar la crisis de desarrollo lento en la región y reforzar la resiliencia.
 - Presencia de un enfoque sistémico en los planes nacionales de desarrollo y de gobierno vigentes en la región.
 - Presencia de la justicia de género en los principales planes, leyes, estrategias y programas existentes en la región.
 - Las políticas sociales en Centroamérica: un ejemplo paradigmático de la brecha de implementación en la región.
 - Acceso a información y medidas de seguimiento, evaluación, aprendizaje y rendición de cuentas.
 - Las políticas de seguridad: la fragilidad de los avances en Centroamérica.
 - Sequía: respuestas de emergencia a un problema de desarrollo.
- 7.3. El rol de las iniciativas supranacionales: el caso del SICA y de la Alianza por el Progreso del Triángulo Norte.
- 7.4. Próximos pasos en el análisis de políticas relevantes para paliar la crisis de desarrollo lento en la región y reforzar la resiliencia.

8. CONCLUSIONES.

ÍNDICE DE CUADROS

1. Breve glosario.
2. Definición de Oxfam sobre resiliencia.
3. Breve caracterización de los cuatro países objeto de estudio.
4. Medios de vida de los campesinos en Centro América.
5. Comparativa sistemas de medición de resiliencia de Oxfam y la OCDE.
6. Marco de vulnerabilidad de la CEPAL.
7. Principios para medir la resiliencia de un sistema.
8. El fracaso de las políticas de mano dura: la necesidad de un enfoque integral en la lucha contra la violencia y la inseguridad.
9. Resumen de la matriz de políticas relevantes para la promoción de la resiliencia.
10. Instituciones e iniciativas destacadas en materia de generación, difusión y uso de información relevante.

ÍNDICE DE FIGURAS

1. Marco de Oxfam para un desarrollo resiliente.
2. Diagrama de interrelaciones entre el cambio climático, la desigualdad y la violencia.
3. Mapa de riesgos.

ÍNDICE DE GRÁFICOS

1. Evolución de la pobreza (naranja) y de la indigencia (azul) en América Latina y el Caribe, 1980-2014 (en porcentajes y millones de personas).
2. Personas en situación de pobreza e indigencia en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, entre 2002 y 2012.
3. Mapa de pobreza multidimensional: Porcentaje de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI).
4. Aumento estimado de la temperatura. Cambio en temperatura media anual relativo a 1980 y proyectado hasta 2100, en dos escenarios (menos pesimista y más pesimista).
5. Disminución estimada de lluvias. Cambio en precipitación media anual relativo a 1980 y proyectado hasta 2100, en dos escenarios (menos pesimista y más pesimista).
6. Evolución del número de personas afectadas por inundaciones (1970-2009) y número de tormentas tropicales y huracanes registrados en dos periodos (1970-1989 y 1990-2009).
7. Áreas expuestas a la sequía que conforman el corredor seco.
8. Inseguridad alimentaria en Guatemala, El Salvador y Honduras (2012).
9. Desnutrición crónica en menores de 5 años, por departamentos en Guatemala, El Salvador y Honduras (2012).
10. Ratios de homicidios por 100.000 habitantes en El Salvador, Guatemala, Honduras y México (2002-2012).
11. Distribución geográfica de los ratios de homicidios en Guatemala, Honduras y El Salvador, 2013.
12. Flujos migratorios en la región Centroamericana (2013).
13. Porcentaje de víctimas en Guatemala por rango de edad (2011)
14. Distribución por franjas de edades de los agresores y de las víctimas en Honduras (1992-2000).
15. Flujos migratorios en relación con la sequía, la inseguridad alimentaria y la violencia.

ANEXOS

Anexo I. Mapas de distribución geográfica de impactos.

Anexo II. Resumen de las categorías incorporadas a la matriz de políticas relevantes para paliar la crisis de desarrollo lento en la región y reforzar la resiliencia

Anexo III: Ficha de país: El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua.

Anexo IV. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Esta investigación parte de la hipótesis de que desde hace aproximadamente una década, en la región centroamericana se está gestando una crisis como resultado de una acumulación de factores que, cada uno por separado, pero también por las interacciones entre sí, menoscaban la capacidad de resiliencia de las personas y comunidades en la región. Por tratarse de una crisis de gestación lenta, se le denomina “crisis de desarrollo lento”, en contraste con las crisis derivadas del impacto de las catástrofes naturales, como por ejemplo terremotos o huracanes, que son inmediatas. En concreto, el estudio se centra en los cuatro países donde Oxfam desarrolla sus programas de resiliencia, medios de vida y acción humanitaria: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

La situación de inseguridad alimentaria que se vive en algunas zonas de la región, está estrechamente relacionada con el impacto del cambio climático, en concreto con un aumento de las incidencias climáticas sin precedentes históricos durante el último periodo de “El Niño” (y más adelante con el de “La Niña”), y con la propagación de la roya del café. Pero el cambio climático no es la única fuente de tensión sobre la resiliencia de las personas y comunidades en la región; en concreto, los elevados niveles de desigualdad y de violencia, y sus interacciones, son factores que añaden aún más presión sobre unos medios de vida frágiles, en un entorno institucional tremendamente debilitado. Estas tensiones son consecuencia de un modelo de desarrollo que no responde a las necesidades de la población más vulnerable, sino que favorece la acumulación de riqueza y poder en unas pocas manos en detrimento de los intereses de la mayor parte de la población.

Atendiendo al encargo recibido, la investigación atiende a tres bloques de trabajo: uno que estudia la evolución de los factores, otro que recoge los impactos de dichos factores, y un tercero que hace un repaso de las capacidades institucionales para hacer frente al impacto de la crisis de desarrollo lento en la resiliencia.

Así, a lo largo de la investigación se ha descrito y analizado de qué manera están evolucionando los efectos del cambio climático, la desigualdad y la violencia en la región, cuáles son los impactos humanos y materiales, la distribución geográfica de los mismos, y si son factores que están interactuando y contribuyendo a la crisis de desarrollo lento que está erosionando la resiliencia de las comunidades de los cuatro países centroamericanos.

Para valorar el impacto de estos factores en la resiliencia de la región (de las personas y comunidades vulnerables, pero también de las instituciones), se hace uso del marco de resiliencia que ha desarrollado Oxfam, de manera que se elabora un análisis de contexto tan exhaustivo como lo permite la información disponible, y se apunta una hoja de ruta indicando los pasos que deberían darse para hacer una valoración de impacto en resiliencia participativa y efectiva.

Y para valorar las capacidades institucionales se analiza si los países cuentan con normativas, políticas, estrategias o programas para promover la capacidad de resiliencia de las personas y de sus comunidades y se realiza un diagnóstico acerca de

la capacidad real política real existente en los países, en base a cómo de bien diseñadas están dichas herramientas políticas – en términos de incorporación de enfoque sistémico, de enfoque de derechos o de justicia de género – y a la medida en que están siendo dotadas de los recursos, capacidades e impulso político necesarios para cumplir con su objetivo. Como instrumento de análisis, se ha elaborado una gran matriz en la que están incluidos los principales instrumentos y herramientas que las autoridades públicas, la sociedad civil, los donantes internacionales y el resto de actores relevantes pueden emplear para paliar la crisis de desarrollo lento y reforzar la resiliencia en los cuatro países analizados.

El informe se estructura en los siguientes capítulos:

1. Introducción sobre la investigación, la metodología, y la descripción de qué es una crisis de desarrollo lento, la resiliencia y algunos conceptos básicos.
2. Descripción del marco general de desigualdad y pobreza de la región en el contexto de América Latina.
3. Análisis de los factores que provocan la crisis de desarrollo lento en centro américa: cambio climático, desigualdad y violencia, y sus impactos.
4. Descripción de las interacciones entre los factores identificados, algunas de las cuales se refuerzan mutuamente.
5. Análisis de impacto de la crisis en la resiliencia.
6. Análisis de la migración como estrategia para hacer frente a los impactos del cambio climático, la desigualdad y la violencia. (Capítulo elaborado por Gonzalo Fanjul).
7. Valoración de las capacidades para hacer frente a la crisis: revisión de programas y políticas que podrían paliar los efectos de la crisis en resiliencia. (Capítulo elaborado por Javier Pérez).
8. Conclusiones y recomendaciones.

La metodología seguida en la investigación se basa fundamentalmente en la revisión de la bibliografía, con especial énfasis en las publicaciones recientes sobre este tema elaboradas por Oxfam, la CEPAL, la OCDE y otras instituciones y organizaciones. Los datos se han obtenido de la CEPAL -de publicaciones y de CEPALSTAT-, del Banco Mundial, del PMA, de Oxfam y de las administraciones y observatorios de los países. Se han mantenido conversaciones con los responsables de incidencia política y de las áreas de humanitario y medios de vida de los equipos regional y en cada país de Oxfam, para contrastar los datos y lecturas realizadas, así como para lograr un mejor entendimiento del contexto político, económico y social de los países y de la región. Aunque no siempre es fácil trasladar testimonios individuales a una investigación, las aportaciones han sido enormemente enriquecedoras y se espera haberlas plasmado con rigor en este informe.

Para el análisis de resiliencia, se han estudiado el marco de trabajo en resiliencia y el de valoración de riesgos de Oxfam, y la guía de resiliencia de la OCDE como complemento. Como se explica más adelante, esta investigación constituye el análisis de contexto previsto en la metodología de Oxfam, que según dicha metodología deberá luego contrastarse mediante un trabajo colaborativo y participativo con los insumos y percepciones de otros actores en la región (o país), para así poder hacer un diagnóstico veraz y completo, que permita a su vez diseñar una propuesta de políticas y maneras de planificar e implementar políticas que refuercen la resiliencia en la

región, así como un sistema de evaluación y seguimiento que permita revisar y adaptar de manera continuada y progresiva dichas políticas.

A continuación se presentan algunos conceptos básicos que se utilizan a lo largo de la investigación y en los trabajos y lecturas sobre crisis de desarrollo lento y resiliencia, con el objeto de facilitar la comprensión.

Cuadro 1: Breve glosario

Catástrofe, shock o tensión: tanto a nivel de hogar como sistémico, abarca desde la enfermedad, conflictos, impacto del cambio climático, etc. Un shock o catástrofe suele denominarse a un evento que sucede rápidamente en el tiempo, mientras que una tensión suele hacer referencia a un evento que sucede de manera continuada durante un periodo de tiempo más amplio.

Crisis humanitaria: es una situación de emergencia que amenaza a la salud, la seguridad o el bienestar de una comunidad o grupo de personas, en la que se prevén necesidades masivas de ayuda humanitaria en un grado muy superior a lo que podría ser habitual, que si no se suministran con suficiencia, eficacia y diligencia, desemboca en un desastre humanitario.

Crisis de desarrollo lento: es una crisis humanitaria que se fragua “lentamente” por el impacto de uno o varios factores de tensión. (Ver sección 1.1 para una definición y caracterización más completa).

Desastre: es el impacto en daños humanos y materiales de un shock o catástrofe. Por defecto, suele hablarse de “**desastres naturales**” para referirse al impacto de catástrofes de origen natural, que suceden de manera rápida y que ocasionan cuantiosas pérdidas humanas y materiales, afectando en mayor medida a las personas, grupos y comunidades que afrontan un mayor riesgo, que son más vulnerables y cuyas capacidades para prevenir y prepararse ante los shocks son muy frágiles. Es el resultado de combinar la vulnerabilidad con la realización de un shock, restando las estrategias para hacerles frente. En otras palabras, una catástrofe raramente provoca un desastre allí donde la población es poco vulnerable.

Resiliencia: es la capacidad de mujeres, hombres y niños para hacer valer sus derechos y mejorar su estado de bienestar a pesar de los shocks, las tensiones y la incertidumbre. (Ver sección 1.2 para una definición y caracterización más completa).

Riesgo: es la combinación de la probabilidad de que ocurra un suceso y sus consecuencias. En el ámbito de la resiliencia, el informe se refiere al riesgo como la combinación del alcance del shock o de la tensión, la exposición de personas, activos y servicios al mismo, y la vulnerabilidad ante ese shock o estrés, contrarrestado por la capacidad de afrontar y dar respuesta al mismo.

Vulnerabilidad: es el grado de propensión, predisposición o exposición a sufrir los efectos negativos (pérdida de la vida, de los bienes y propiedades, así como del sistema de sustento) generados por un shock o tensión.

Fuente: Adaptación de la autora en base al glosario del informe de Oxfam (2015) Ningún accidente. Ver también definiciones de la OCDE.ⁱ

1.1 ¿Qué es una crisis de desarrollo lento?

“Crisis de desarrollo lento” es un término que se viene utilizando hace tiempo por especialistas de diversos grupos de las Naciones Unidas. Hace referencia a aquellas crisis que se van gestando durante años, que se podrían predecir con gran antelación, y cuyo desenlace puede ocurrir durante varios meses o años; además, pueden generar otras crisis también a través del impacto económico y social del desastre. En contraste con las “crisis de desarrollo rápido o repentinas”, que suelen generar destrucción por el impacto físico inmediato (ciclones, tifones, huracanes, lluvias torrenciales, inundaciones, terremotos o erupciones volcánicas, por ejemplo).ⁱⁱ Una “ventaja” de las crisis de desarrollo lento es que se pueden prever y mitigar de manera más económica y efectiva antes de que el daño sea demasiado grande; la “desventaja” clara es que las crisis de desarrollo lento atraen menos atención que las crisis repentinas, y por tanto es más difícil movilizar los recursos necesarios para prevenir una crisis que puede llegar más adelante, por lo que es frecuente que las estrategias de prevención lleguen tarde, cuando la situación ya es grave.ⁱⁱⁱ

El impacto del calentamiento global es probablemente el ejemplo más claro de crisis de desarrollo lento, con la peculiaridad de que afecta prácticamente a todas las actividades de la vida. Y dentro del cambio climático, las sequías prolongadas son probablemente el efecto con mayor propensión a generar crisis de desarrollo lento.^{iv} Otros ejemplos de efectos que pueden generar crisis de desarrollo lento son la desertificación, el aumento del nivel del mar, la erosión, la salinización del agua y el aumento de las temperaturas. Las crisis de desarrollo lento pueden tener una influencia mayor que las crisis rápidas sobre los desplazamientos transfronterizos, en ocasiones de manera irreversible (cuando la crisis no remite).^v Cuando los riesgos mal gestionados se transforman en una crisis de desarrollo lento, ésta se torna en una crisis humanitaria, debido generalmente a la falta de capacidad o de decisión política para prevenirla y/o revertirla.^{vi}

Este informe plantea que la sequía en Centro América es uno de los factores que están detrás de la crisis de desarrollo lento en la región, y que el cambio climático afecta a la magnitud y frecuencia de las sequías, haciéndolas más prolongadas y severas; se trata pues de un factor predecible gracias a las distintas fuentes de datos y análisis y, por tanto, sus consecuencias podrían reducirse mediante sistemas de alerta y de acción tempranas.^{vii} Además, la región Centroamericana padece otras complejidades, tales como la desigualdad, la migración y la violencia, por lo que se considera una crisis de desarrollo lento compleja. Los efectos del cambio climático y la violencia se extienden más allá de las fronteras nacionales y, a menudo, están interconectados a nivel regional. Este informe explora las cifras regionales de la población afectada por el cambio climático y la violencia, para tratar de poner de relieve que se está frente a una crisis multidimensional de desarrollo, cuya dimensión es preocupante.

1.2 Resiliencia: definición y desarrollo resiliente

La resiliencia es un concepto adaptado de las propiedades físicas de la materia, que ante un shock o alteración de su estado natural tiene la capacidad de recuperar ese estado natural original; un ejemplo es el de una pelota de goma sobre la que se ejerce presión y que recupera su forma original cuando la presión desaparece. En el campo

del desarrollo, se aboga por orientar las políticas y las intervenciones hacia el fortalecimiento de la resiliencia, para que éstas vayan más allá de ayudar a las personas a sobrevivir a los shocks, y realmente les ayuden a prosperar pese a los shocks, las tensiones y la incertidumbre; esto requiere situar la desigualdad y el riesgo en el centro de las políticas.^{viii}

En el ámbito del desarrollo y la sociología, hay varias definiciones que, en conjunto, conforman una idea completa de lo que se entiende por resiliencia. La OCDE^{ix} por ejemplo, define resiliencia como “la capacidad de los hogares, las comunidades y las naciones de absorber y recuperarse de shocks, mientras se adaptan positivamente y transforman sus estructuras y medios de vida para hacer frente al estrés, los cambios y la incertidumbre en el largo plazo.” Oxfam adopta un enfoque de derechos para definir la resiliencia, como se explica en el cuadro 2.

Cuadro 2. Definición de Oxfam sobre resiliencia

Para Oxfam,^x la resiliencia es “la capacidad de mujeres, hombres y niños para hacer valer sus derechos y mejorar su nivel de bienestar a pesar de los shocks, las tensiones y la incertidumbre.” Oxfam incorpora en su visión un desarrollo resiliente y sostenible, es decir, un desarrollo que no genera ni aumenta los riesgos, las tensiones ni la volatilidad para las personas que viven en la pobreza, y que avanza hacia un mundo con justicia a pesar de los shocks, las tensiones y las incertidumbres.

Los objetivos de resiliencia –comúnmente aceptados, no sólo por Oxfam- incluyen las siguientes capacidades:

Capacidad de absorción: es la capacidad para tomar medidas de manera proactiva para lidiar con shocks y estrés. Es necesaria en la medida en que los shocks y el estrés van a continuar ocurriendo en el futuro, por ejemplo, debido a eventos climáticos extremos, a conflictos encallados o a catástrofes naturales. Cuando se alcanza esta capacidad, la situación se caracteriza por su estabilidad.

Capacidad adaptativa: es la capacidad de realizar intencionadamente ajustes y cambios incrementales en anticipación o respuesta al cambio, de manera que aumente la flexibilidad en el futuro. Es necesaria en la medida en que el cambio es permanente e incierto, y porque adoptar cambios de manera intencionada lleva tiempo y constancia. Ejemplos de capacidad adaptativa son la diversificación de medios de vida, la participación del sector privado en la provisión de servicios públicos, o la introducción de variedades resistentes a la sequía. Cuando se alcanza esta capacidad, la situación se caracteriza por su flexibilidad.

Capacidad transformativa: es la capacidad de realizar cambios de manera intencionada para reducir o terminar con el riesgo, la vulnerabilidad y la desigualdad, y asegurar un reparto más equitativo de los riesgos, de manera que no recaiga injustamente sobre las personas más pobres y vulnerables. Es necesaria porque la resiliencia no consiste en sobrevivir en un contexto injusto o en adaptarse a lo que depare el futuro. La resiliencia trata de justicia y de desarrollo inclusivo. Se trata entonces de hacer frente a las causas de los riesgos, la vulnerabilidad y la desigualdad. Ejemplos de capacidad transformativa son la introducción de mecanismos de resolución de conflictos, medidas de planificación urbana o acciones para poner fin a la

corrupción. Cuando se alcanza esta capacidad, la situación se caracteriza por los cambios estructurales.

El desarrollo de la capacidad transformativa suele llevar más tiempo que las otras dos, y depende en gran medida de las otras dos capacidades.

Fuente: The Future is a Choice, Oxfam 2016

El marco de Oxfam para un desarrollo resiliente reúne una serie de características que conviene tener presentes a la hora de realizar el análisis de impacto en resiliencia, como se verá en el capítulo 6 de este informe. Estas características incluyen:

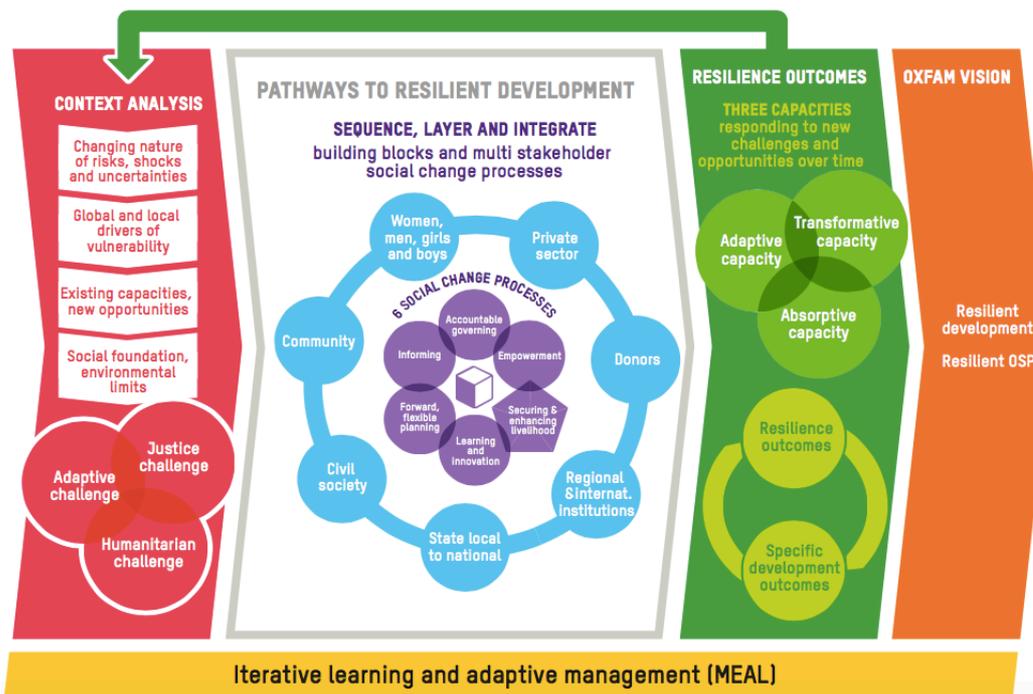
- Un enfoque de derechos que reconoce el derecho de las personas a decidir su propio futuro mediante el fortalecimiento de las capacidades de las personas y las instituciones para hacer frente a las causas del riesgo, la fragilidad, la vulnerabilidad y la desigualdad.
- Un proceso continuado de mejora y refuerzo de la resiliencia, a largo plazo.
- Un enfoque de justicia de género, que pone los derechos de las mujeres en el centro de todos los programas y políticas.
- Toma en consideración las relaciones entre las causas complejas del riesgo y la pobreza (en lugar de trabajar en silos, lo que con frecuencia aumenta la vulnerabilidad), y que se adapta atendiendo a los resultados de un proceso de monitoreo, evaluación y aprendizaje continuo.
- Con enfoque de “programa único”, que combina el trabajo humanitario, de desarrollo y de influencia.
- Reconociendo que los modelos de desarrollo deben respetar los límites medioambientales del planeta, y a la vez que cumplen con un suelo de derechos sociales.

Dicho marco, identifica cuatro líneas de trabajo que deben trabajarse de manera flexible para responder a nuevos riesgos, necesidades y oportunidades, que son:

1. Trabajo colaborativo con distintos grupos de actores, para entender bien los asuntos y generar soluciones conjuntas.
2. Análisis del contexto, incluyendo los determinantes locales, nacionales y globales de los riesgos, la fragilidad y las vulnerabilidades, así como sus impactos en distintas personas y grupos de personas que viven en la pobreza.
3. El diseño de bloques o paquetes de políticas, programas e intervenciones para el largo plazo, de manera secuenciada e integrada con procesos de cambio social.
4. Una gestión que extraiga aprendizajes y se adapte continuamente para que las intervenciones se ajusten a tiempo y de la manera apropiada a los cambios del contexto; junto con una medición de impacto constante.

La presente investigación desarrolla justamente la línea de trabajo sobre el análisis de contexto, cuyos aspectos se recogen bien en el siguiente diagrama, el cual muestra todos los elementos necesarios para integrar un enfoque de resiliencia en las intervenciones de desarrollo. Es el marco de Oxfam para el desarrollo resiliente:

Figura 1: Marco de Oxfam para un desarrollo resiliente



Fuente: The future is a choice, Oxfam (2016)

El análisis de contexto analiza la naturaleza cambiante de los riesgos, los shocks y las incertidumbres; los determinantes globales y locales de la vulnerabilidad; las capacidades existentes y las nuevas oportunidades; y los límites sociales y medioambientales. Estos aspectos son precisamente los que se analizan en esta investigación, al analizar la naturaleza y el comportamiento del cambio climático, la desigualdad, la violencia y las interacciones entre estos factores, que se consideran determinantes de la crisis de desarrollo lento en la región que intensifica la vulnerabilidad de las personas y comunidades más pobres, afectando a su resiliencia. El objetivo de este ejercicio es entender bien cuáles son las capacidades existentes y las oportunidades, así como los retos humanitario, de justicia y de adaptación a los que la resiliencia debe hacer frente.

En el caso concreto de esta investigación, aunque hay ciertos solapes, pueden identificarse el reto humanitario con el impacto del cambio climático, el reto de justicia con las consecuencias de la desigualdad y la violencia, y el reto de adaptación con el contexto de volatilidad e incertidumbre que se deriva de los factores indicados y de las interacciones que se dan entre ellos. A su vez, el análisis de políticas y programas arroja también luces sobre el reto de adaptación, así como sobre las capacidades existentes y las oportunidades.

2. UNA CRISIS DE DESARROLLO LENTO EN CENTRO AMÉRICA, EN UN CONTEXTO DE DESIGUALDAD Y POBREZA REGIONAL

La investigación se enmarca en un contexto regional que comparte algunas características con el resto de América Latina, pero donde otras son específicas o están especialmente marcadas en Centro América, o más concretamente en los cuatro países objeto de estudio: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

2.1 Desigualdad

América Latina es una región paradójica en cuanto a desigualdad: es la única región del mundo donde la desigualdad ha disminuido desde el año 2000, y sin embargo sigue siendo la región más desigual del mundo, tanto en la distribución de los recursos como en el ejercicio de los derechos, y en cuanto a la desigualdad de ingresos. Entre 2002 y 2013, el índice de Gini promedio cayó aproximadamente un 10%, de 0,542 a 0,486, y las mejoras se han reflejado también en el aumento de la participación en la economía del 20% más pobre de la población (es decir, la proporción del ingreso total nacional que va a para al 20% más pobre de la población ha aumentado).^{xi}

Estos resultados (disminución pobreza y desigualdad) han sido posibles gracias al crecimiento de la economía tras el alza de los precios de las materias primas en medio de un contexto de estabilidad macroeconómica y con gobiernos que han impulsado políticas financieras y fiscales más prudentes y equitativas, la educación secundaria y programas de protección social y cambios en políticas laborales.^{xii} Aun así, persiste la pobreza y la desigualdad, y en los últimos meses se aprecia una desaceleración considerable del crecimiento económico –producto por un lado de la bajada de los precios del petróleo y otras materias primas, y por otro del impacto tardío de la crisis financiera internacional, sobre todo por la lenta recuperación de Estados Unidos y la Unión Europea, que han estancado sus importaciones-, que amenaza con revertir los logros alcanzados en la última década.

La disminución de la desigualdad es un elemento fundamental en la reducción de la pobreza. Oxfam ha demostrado que la concentración de la riqueza va de la mano con la concentración de poder, y esta dinámica se retroalimenta, de manera que con demasiada frecuencia, las decisiones políticas que adoptan los gobiernos (tanto a escala doméstica, como local o internacional) favorecen a esa minoría muy rica en detrimento de la mayoría de la ciudadanía, en especial a las personas más pobres y vulnerables. Los mecanismos son diversos, pero en líneas generales, la riqueza que se acumula en una élite reducida lo hace a costa de bajos salarios y bajos precios para las personas más pobres, y además suele ir libre de impuestos, por lo que el Estado deja de recaudar los fondos necesarios para financiar las políticas públicas –como la educación, la salud y la protección social-, de las que se benefician en mucha mayor medida las personas más pobres. La influencia política que ejercen las élites acaudaladas también actúa aprovechándose de la falta de voz de las personas y grupos

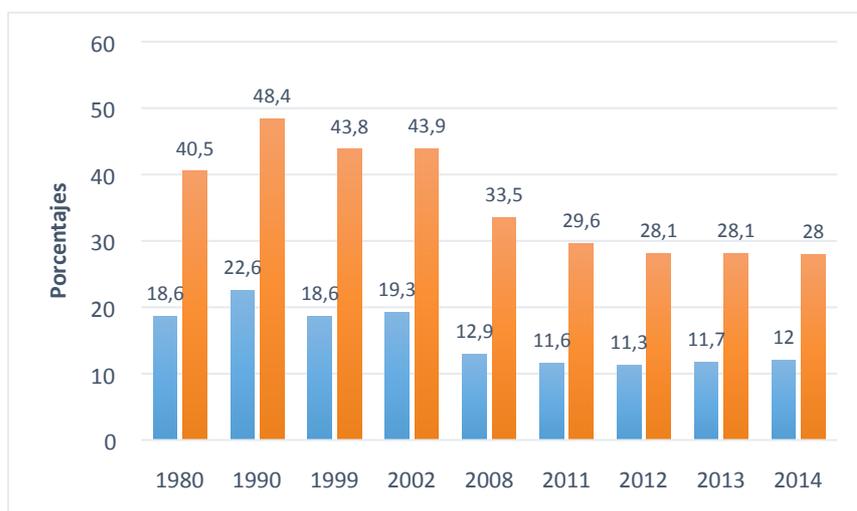
más pobres y vulnerables, que no encuentran vías para hacer valer sus derechos y defender sus necesidades.

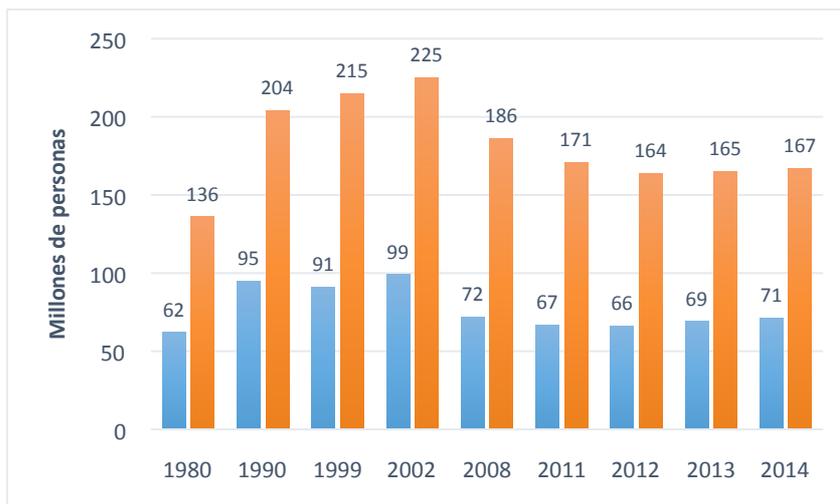
La desigualdad no solo es lesiva para las personas más pobres, sino también para el conjunto de la sociedad. No es casualidad que América Latina y el Caribe sea al mismo tiempo la región más desigual del mundo y la más insegura (fuera de las zonas de guerra). De las 50 ciudades más peligrosas del mundo, 41 se encuentran en LAC, y de ellas, cuatro están en Centro América: San Pedro Sula, en Honduras, ocupa el segundo lugar (sólo por detrás de Caracas, Venezuela); San Salvador, en El Salvador, el tercero; el Distrito Central, de Honduras, el sexto; y Ciudad de Guatemala, el puesto 25.^{xiii}

2.2 Pobreza

De acuerdo con el último informe de la CEPAL^{xiv}, a pesar de los avances experimentados desde los años 90 y en especial en la última década (2002-2012), la pobreza persiste como un fenómeno estructural característico de la realidad latinoamericana. Sin embargo, en los últimos cinco años (desde 2011), se viene observando una desaceleración en la disminución de la pobreza monetaria en la región, que de hecho resulta en un aumento del número de personas en situación de pobreza debido al aumento de la población. Tal y como muestra el gráfico 1, la proporción de la población que vive en pobreza en América Latina y el Caribe se ha estancado desde 2012 en alrededor del 30%, y la de indigencia incluso ha aumentado de 2013 a 2014; mientras que el número de personas que viven tanto en pobreza y como en indigencia ha aumentado de 2013 a 2014 en dos millones más de personas en pobreza y dos millones más en indigencia.

Gráfico1. Evolución de la pobreza (naranja) y de la indigencia (azul) en América Latina y el Caribe, 1980-2014 (en porcentajes y millones de personas)



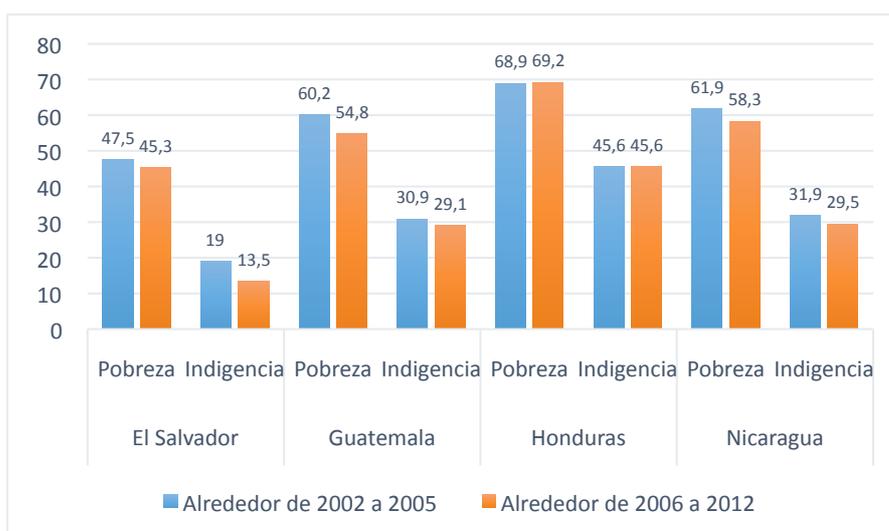


Fuente: CEPAL (2015), Panorama social de América Latina 2014

Nota: Datos obtenidos por la CEPAL sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, corresponden a una estimación para 19 países de América Latina, incluido Haití, y sin incluir Cuba. Los datos de 2014 son una proyección.

La pobreza afecta a cerca de la mitad de la población de Centroamérica, y una tercera parte sufre extrema pobreza. Tal y como se muestra en el gráfico 2, la situación de pobreza en los cuatro países objeto de estudio es considerablemente peor que la media de los países latinoamericanos, que desde 2008 ha oscilado alrededor del 30%. Los niveles de pobreza están encima del 60% en Guatemala, Honduras y Nicaragua, y por encima del 45% en El Salvador. Éste último es el único de los cuatro países del que hay datos disponibles para 2013, que indican que la pobreza se redujo 4,4 puntos porcentuales entre 2012 y 2013 (del 45,3% al 40,9%) y la indigencia cayó 1 punto porcentual (del 13,5% al 12,5%) en ese periodo.^{xv}

Gráfico 2: Personas en situación de pobreza e indigencia en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, entre 2002 y 2012



Fuente: CEPAL 2015, Panorama social de América Latina 2014

Nota: Años correspondientes en El Salvador: 2004 y 2012, Guatemala: 2002 y 2006, Honduras: 2007 y 2010; y Nicaragua: 2005 y 2009.

Con buen criterio, además de analizar la pobreza en función de los ingresos, la CEPAL^{xvi} recoge también un índice que pretende reflejar las múltiples dimensiones de la pobreza, mediante la combinación de variables monetarias y no monetarias, con variables de privación en materia de empleo y protección social, y rezago escolar, todo ello con umbrales adaptados a la realidad de la región. Según este índice, en 2012, un 28% de la población de América Latina estaba en situación de pobreza multidimensional y, de nuevo, los cuatro países objeto de estudio están entre los cinco países con valores más elevados de la región: Nicaragua (74,1%), Honduras (70,5%), Guatemala (70,3%) y El Salvador (53%, éste sólo por detrás de Bolivia). En estos países, la incidencia de pobreza multidimensional es mayor en las zonas rurales que en zonas urbanas, como puede verse en el gráfico 3.

Cabe destacar también que la contribución de los ingresos a la situación de pobreza total en estos países es inferior a la del resto de los países de la región, siendo la precariedad y las distintas carencias los factores que más inciden en la pobreza en estos países. La relevancia de los factores no monetarios en la pobreza en Centroamérica se pone de manifiesto también en el rezago en el Índice de Desarrollo Humano de 2013 que presentan los cuatro países respecto al resto de América Latina y el Caribe, a pesar de haber experimentado una notable mejoría desde 1980, y del aumento del crecimiento económico experimentado en la región, del 4% en 2014 al 4,4% en 2015.^{xvii}

Los cuatro países objeto de estudio (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) presentan algunos de los peores indicadores de toda América Latina y el Caribe en cuanto a pobreza, indigencia, feminización de la pobreza; así como elevados índices de percepción de la corrupción; y unos bajos porcentajes de inversión pública en salud, educación y protección social (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Breve caracterización de los cuatro países objeto de estudio

Los países que forman parte de la región centroamericana muestran importantes diferencias económicas, políticas y sociales, que los sitúan en niveles diferentes de desarrollo. Entre los cuatro, suman algo más de 35 millones de habitantes. Un brevísimo análisis de la extensión territorial, población y nivel de desarrollo de los países da un primer indicio de estas diferencias.

El Salvador es el país centroamericano de menor extensión territorial, con 21.040 km² y con una población de casi 6,3 millones de habitantes estimados para el año 2012, viviendo en una economía dolarizada desde enero de 2001. El 40,9% de la población vive en la pobreza, el 12,5% en la indigencia y el 53% en pobreza multidimensional. El índice de feminidad de la pobreza está por encima del 105%. El 41,1% se considera población pobre no vulnerable. Es también el país centroamericano que tiene una mayor cantidad de nacionales viviendo en los Estados Unidos (un 18% de su población). El índice de percepción de la corrupción en el Estado es del 67,7%, el mismo porcentaje de personas que no confían en el Estado. El gasto público social es del 14,8% del PIB y del 60,7% del presupuesto. El 53,3% de la población ocupada no tiene protección en salud.

Guatemala es, con sus 108.889 km² de extensión territorial y poco más de 15 millones de habitantes en el 2012, el país centroamericano con el Índice de Desarrollo Humano

de Naciones Unidas más bajo de la región, y el país con mayor representación de grupos étnicos (22). El 54,8% de la población vive en la pobreza, el 29,1% en la indigencia y el 70% en pobreza multidimensional. El índice de feminidad de la pobreza está cerca del 102%. Sólo el 27,4% se considera población pobre no vulnerable. El índice de percepción de la corrupción en el Estado es del 70,2%, y el 63,6% de la población no confían en el Estado. El gasto público social es del 7,6% del PIB y del 53,1% del presupuesto. La falta de cobertura en la jubilación es del 83%.

Honduras tiene una extensión de 112.492 km² de superficie, y su población es cercana a los 8 millones de habitantes mayoritariamente mestizos, pero con presencia de 6% de indígenas y de 1% de afrodescendientes. El 69,2% de la población vive en la pobreza, el 45,6% en la indigencia y el 71% en pobreza multidimensional. El índice de feminidad de la pobreza es del 101%. Sólo el 29,9% se considera población pobre no vulnerable. El índice de percepción de la corrupción en el Estado es del 67,3%, y el 74,1% de la población no confía en el Estado. El gasto público social es del 12% del PIB y del 51,9% del presupuesto. La falta de cobertura social en la jubilación es del 94%.

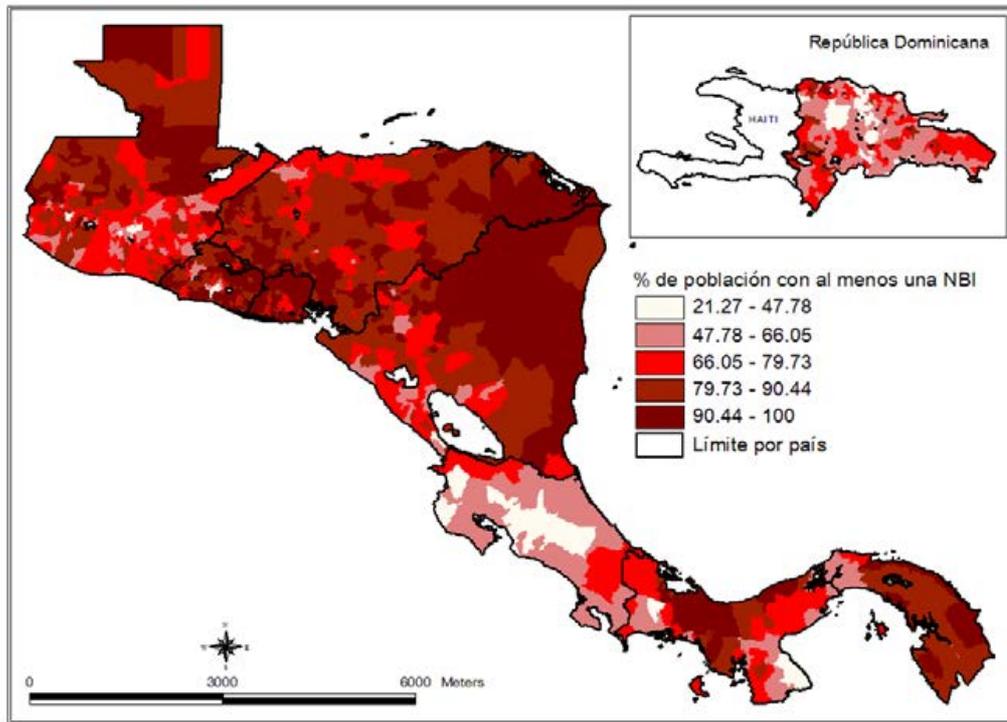
Nicaragua es el país centroamericano con mayor extensión territorial 129.494 km². Con una población cercana a los 6 millones de habitantes, la natalidad se ha reducido pasando de 6 a 3 hijos en los últimos 30 años. El 58,3% de la población vive en la pobreza, el 29,5% en la indigencia y el 74% en pobreza multidimensional. El índice de feminidad de la pobreza es del 104,3%. Sólo el 32,5% se considera población pobre no vulnerable. El índice de percepción de la corrupción en el Estado es del 65,9%, y el 59,4% de la población no confían en el Estado. El gasto público social es del 13% del PIB y del 55% del presupuesto.

Fuentes: CEPAL (2012) Integración social en Centroamérica, y Oxfam (2015) Privilegios que niegan derechos.^{xviii}

La pobreza en estos países tiene, en líneas generales, un perfil rural, indígena y de mujer. En los cuatro países de este estudio, existen diferencias notables entre la incidencia de la pobreza en zonas rurales y en zonas urbanas. Respondiendo a las prioridades de trabajo de Oxfam en la región, esta investigación se va a centrar en las familias que viven zonas rurales.

Se estima que 3,5 millones de personas necesitan asistencia humanitaria en el Triángulo Norte: 1,5 millones en Guatemala; 1,3 millones en Honduras y 700.000 en El Salvador. El 59% de éstos es menor de 18 años, 39% entre 18 y 50, 2% mayor de 59 y 51% son mujeres.^{xix}

Gráfico 3: Mapa de pobreza multidimensional: Porcentaje de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI).



Fuente: CEPAL 2012, Integración social en CA, en base a censos de población de los países alrededor de 2002.

Nota: Se consideran necesidades básicas insatisfechas los materiales constructivos de la vivienda precarios, el hacinamiento (más de tres personas por cuarto), no disponibilidad de agua o eliminación de excretas, si hay niños en edad de educación primaria que no asisten a la escuela, o si no se dan las condiciones de subsistencia mínima.

3. ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE PROVOCAN LA CRISIS DE DESARROLLO LENTO EN CENTRO AMÉRICA: CAMBIO CLIMÁTICO, DESIGUALDAD Y VIOLENCIA, Y SUS IMPACTOS

Esta sección incorpora las tendencias regionales y por países (en la medida en que hay datos disponibles) durante la última década aproximadamente, de los tres factores identificados: en cambio climático e inseguridad alimentaria, desigualdad y violencia.

Para entender la frágil vulnerabilidad en la que viven las familias campesinas, es necesario entender el ciclo básico de sus medios de vida, que se apoyan en dos pilares: la producción de cultivos de subsistencia (granos básicos), y el trabajo temporal como jornaleros, como se explica a continuación.

Cuadro 4. Medios de vida de los campesinos en Centro América

Los medios de vida de los campesinos en las zonas rurales de los cuatro países centroamericanos en este estudio dependen fundamentalmente de la producción de granos básicos en secano, es decir, cuyo riego depende únicamente de las lluvias (no cuentan con sistemas de regadío), y que se destinan sobre todo al consumo familiar. Si no llueve, disminuye la producción, lo que pone en riesgo la seguridad alimentaria del hogar.

Los ingresos de estos hogares son muy reducidos (72 dólares al mes en Honduras, y 91, 92 y 104 dólares al mes en Nicaragua, Guatemala y El Salvador respectivamente), y cerca de dos tercios de estos hogares se encuentran por debajo de la línea de pobreza, según las definiciones nacionales de dicho umbral: un 20% de los productores de maíz, sorgo, frijol y arroz en Guatemala y el Salvador, un 35% en Nicaragua y un 60% en Honduras.

La disponibilidad de tierra de estas familias campesinas es escasa: una media de 1,3 hectáreas en Guatemala y El Salvador, de 2,4 ha en Honduras y de 2,8 ha en Nicaragua. Generalmente se trata de terrenos poco productivos (a menudo laderas secas y pedregosas), altamente vulnerables a eventos climáticos extremos.

Las labores de preparación de la tierra se inician en el mes de abril y obtienen una primera cosecha de maíz y frijol en el mes de agosto (siembra de primera). A finales de agosto se suele sembrar un segundo ciclo de cultivo de una duración más corta (frijol, sorgo y en algunos casos maíz).

Para completar sus ingresos, los campesinos suelen trabajar como jornaleros en la recolección de café (sobre todo) o de caña de azúcar (en menor medida), en plantaciones de tamaño medio o grande, generalmente entre octubre y marzo. La remuneración que reciben los jornaleros depende del volumen de producción de cada temporada del café y del precio internacional del mismo. Cuando la sequía o las enfermedades (como la roya del café) disminuyen la producción de estos cultivos, se reduce la oferta de trabajo para jornaleros, y la capacidad de generar ingresos de los hogares campesinos se ve seriamente mermada.

En años normales, la disponibilidad de alimentos e ingresos económicos a duras penas cubren las necesidades básicas familiares (como lo manifiesta la alta incidencia de la desnutrición crónica). El periodo crítico en el que los ahorros suelen agotarse y las despendas de alimentos pueden llegar a su fin es entre los meses de julio y agosto.

Los medios de vida de estas familias campesinas son, por tanto, altamente vulnerables a la disponibilidad de agua (en tiempo y cantidad). Es decir, son muy sensibles a los impactos del cambio climático.

Fuente: Adaptado de ACF Sequía en el Corredor Seco y Herramientas (2014)

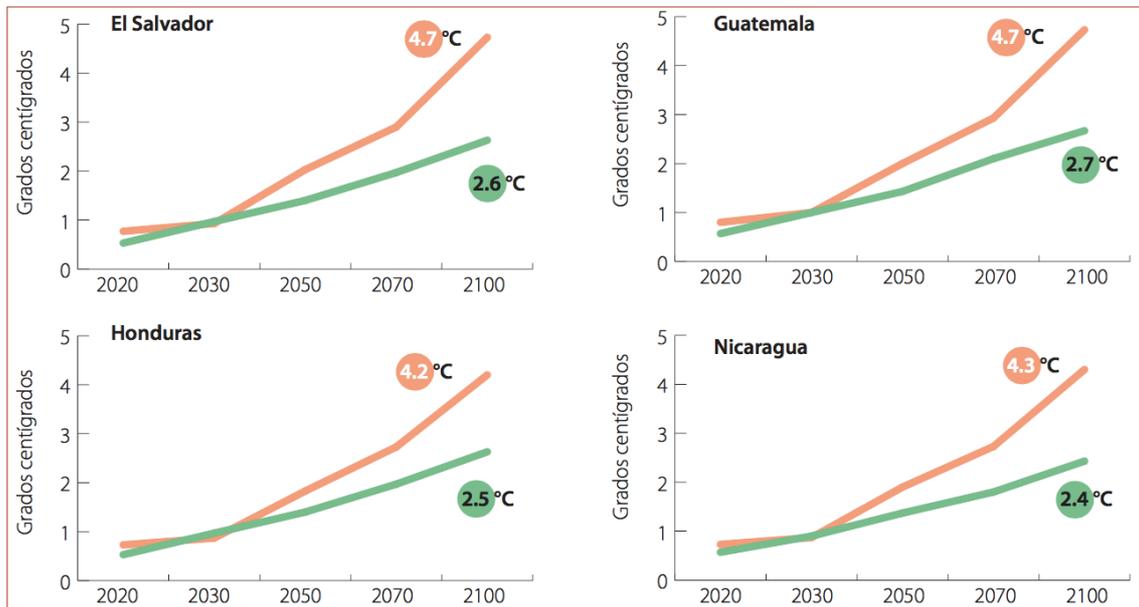
3.1 Cambio climático, corredor seco, El Niño / La Niña, roya del café e inseguridad alimentaria

El cambio climático golpea con fuerza la región centroamericana, una región que de por sí hace frente a enormes retos de desarrollo y vulnerabilidad, con grandes desafíos sociales, económicos y ambientales de partida, incluso si no se diera el cambio climático.^{xx} El cambio climático provoca cambios graduales (como el aumento de las temperaturas y del nivel del mar), pero también variabilidad climática y fenómenos meteorológicos extremos que provocan desastres.

América Central contribuye poco al **cambio climático** pero padece gran parte de sus consecuencias negativas. El aumento de las temperaturas en los próximos años es inevitable, y su intensidad dependerá de la capacidad de la comunidad internacional – de todos los países- de tomar medidas para frenar el calentamiento global. Así lo muestra el gráfico 4, que refleja los resultados de estimaciones realizadas para cada uno de los cuatro países en las próximas ocho décadas, en dos escenarios.

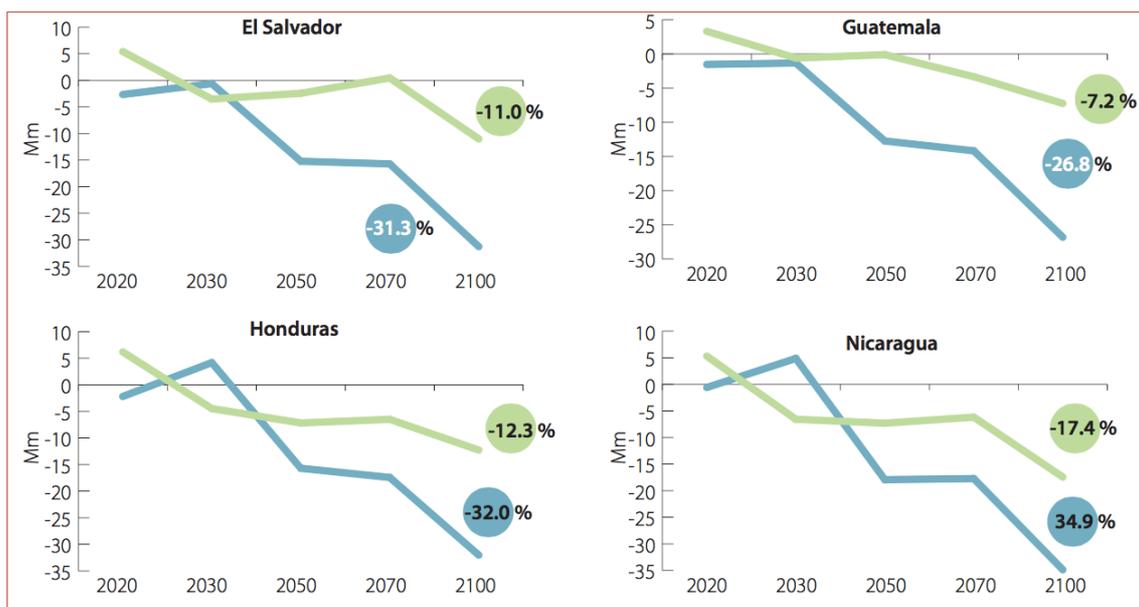
En Centroamérica, es común la alternancia entre periodos de sequía leve a severa en la costa del Pacífico, y aumentos variables de la lluvia en la zona caribeña de la región, provocando tanto sequías e incendios forestales como inundaciones y deslizamientos por lluvias intensas.^{xxi} Las proyecciones indican que se espera una disminución de las precipitaciones en las próximas ocho décadas, con distinta intensidad según los escenarios (ver gráfico 5); y esta disminución, que por un lado contribuirá a prolongar en tiempo e incidencia las sequías, se espera vaya acompañada de una concentración de lluvias en periodos cortos, lo cual provocará previsiblemente lluvias torrenciales con sus consecuentes daños para cultivos e infraestructuras. La reducción periódica de precipitaciones y/o su irregularidad impactan de forma directa en la economía de 1,9 millones de hogares centroamericanos (9,5 millones de personas), que viven principalmente del cultivo de granos básicos (maíz y frijol), y del trabajo temporal en plantaciones de café y azúcar.^{xxii}

Gráfico 4: Aumento estimado de la temperatura. Cambio en temperatura media anual relativo a 1980 y proyectado hasta 2100, en dos escenarios (menos pesimista y más pesimista)



Fuente: CEPAL (2012). Cambio climático en Centroamérica, Guía de Navegación;
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/26122/M20120031_es.pdf?sequence=1

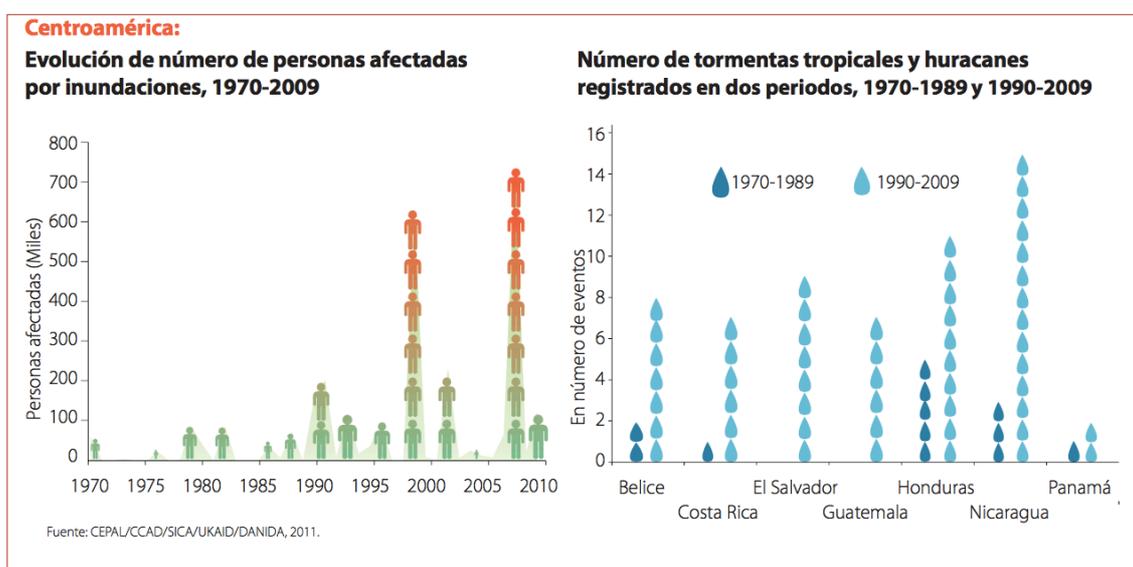
Gráfico 5: Disminución estimada de lluvias. Cambio en precipitación media anual relativo a 1980 y proyectado hasta 2100, en dos escenarios (menos pesimista y más pesimista)



Fuente: CEPAL (2012). Cambio climático en Centroamérica, Guía de Navegación;
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/26122/M20120031_es.pdf?sequence=1

Desde los años 70, el número de eventos extremos, sobre todo las inundaciones, han aumentado en la región, siendo las riberas de los ríos, las zonas bajas y las costas los espacios más expuestos. En 1998 la región sufrió los embates del Huracán Mitch, que causó la muerte de más de 9.000 personas y daños por 8.000 millones de dólares, poniendo de manifiesto las vulnerabilidades de la población y de las infraestructuras, así como las dificultades institucionales para gestionar una crisis de esas dimensiones. Le siguieron el huracán Joan en 1988 con 1.412 millones de dólares, la tormenta tropical Stan en 2005 con 1.361 millones de dólares, las inundaciones de 1982 con 975 millones de dólares, y el huracán Félix y las inundaciones que se abatieron sobre Nicaragua en 2007 con pérdidas por 883 millones de dólares.^{xxiii}

Gráfico 6: Evolución del número de personas afectadas por inundaciones (1970-2009) y número de tormentas tropicales y huracanes registrados en dos periodos (1970-1989 y 1990-2009)



Fuente CEPAL (2012). Cambio climático en Centroamérica, Guía de Navegación; http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/26122/M20120031_es.pdf?sequence=1

El **corredor seco** es una región con características ecológicas comunes, que comienza en Chiapas, al sur de México, y sigue en una franja por las zonas bajas de la vertiente del Pacífico y la región central premontana de Guatemala, El Salvador, Honduras (aquí se extiende por el centro y el occidente del país), Nicaragua y parte de Costa Rica.^{xxiv} Es una región con una humedad inferior a la del resto del istmo, con una estación seca prolongada en verano, y que sufre **sequías** cíclicas, muchas de las cuales van estrechamente relacionadas al fenómeno de El Niño, en las que se reducen las precipitaciones durante la época de lluvias. Las sequías afectan a la agricultura de pequeña escala, tanto a los pequeños productores como a los jornaleros, y sobre todo las mujeres, que son responsables de la producción de hasta el 70% de los alimentos en la región.

Gráfico 7: Áreas expuestas a la sequía que conforman el corredor seco



Fuente: CEPAL (2012). Cambio climático en Centroamérica, Guía de Navegación; http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/26122/M20120031_es.pdf?sequence=1

En 2014, 2015 y comienzos de 2016, esta emergencia recurrente se ha visto agravada por los impactos de **El Niño** (al que previsiblemente seguirán los de **La Niña**), un fenómeno climatológico que se desarrolla en el Pacífico tropical y que provoca temperaturas extremas en distintas regiones del mundo, y que ha continuado al menos hasta marzo 2016^{xxv}, aumentando las temperaturas en 2014, 2015 y 2016, y que globalmente parece superar en intensidad y daños al que tuvo lugar en 1997-98.^{xxvi} El impacto del El Niño normalmente depende del momento y la duración de los efectos, así como de las modificaciones climáticas concretas en la región, y la sensibilidad de los cultivos durante su incidencia.^{xxvii}

Expertos meteorólogos señalan que el pico de intensidad de El Niño se alcanzó en 2015, y se prevé que continúe con menor intensidad en el primer trimestre de 2016, pero sus efectos se extenderán durante el resto del año, con previsión de lluvias por encima de la media entre abril y junio de 2016, lo que puede afectar a la segunda cosecha (postrera) en la región.^{xxviii} Las lluvias anómalas en 2015 (tanto deficitarias como excesivas), han afectado la primera cosecha en 2016, especialmente la de maíz, pero también a otras actividades como la producción de maní, azúcar de caña, plátanos, cítricos y la ganadería, lo cual tiene efectos en el mercado de trabajo agrícola en la región.

Al mismo tiempo, la aceleración de la propagación de **la roya del café** está afectando cada vez más los medios de subsistencia en las zonas cafetaleras, tanto de productores cafetaleros como jornaleros. El aumento en la incidencia de la roya del café en la temporada 2012/2013, además de la caída en los precios internacionales del café desde 2011 hasta finales del 2013 que desincentivó la producción, en combinación con la sequía en 2014 y 2015, no ha hecho sino empeorar la situación de inseguridad alimentaria en la región.^{xxix}

Así, el cambio climático y El Niño se refuerzan mutuamente en la región centroamericana, en una espiral negativa de pérdida de insumos, de empleos (por la roya del café) y un aumento de la pobreza.

El estado de la agricultura en pequeña escala está amenazado aún más debido a la degradación del suelo, que es la pérdida de la capacidad del suelo de incorporar nutrientes y agua para regenerar el ecosistema, y que puede producirse por varios factores como el arrastre y la pérdida de tierras, el abuso de los monocultivos que agotan los nutrientes (la baja fertilidad de la tierra es un problema grave en la región: se estima que el 75% de los suelos en Centro América están degradados y este porcentaje va en aumento)^{xxx}, y por los efectos de las sequías y las inundaciones. La degradación del suelo reduce su rendimiento potencial.

Con el cambio climático, se prevén grandes impactos en la disponibilidad de agua, sobre todo en Nicaragua, pero también en El Salvador y Honduras, ya que la demanda podría aumentar entre un 20 y un 24%.^{xxxi} Si la disminución de las precipitaciones, prevista en un 5%, aumentara a 10-20%, se podría reducir la producción de frijol, maíz y arroz.^{xxxii}

Inseguridad alimentaria

La seguridad alimentaria es la situación en que hay acceso físico, social y económico a alimentos nutritivos e higiénicamente seguros en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de la dieta así como las preferencias en alimentación para tener una vida sana y activa. Es la combinación de la disponibilidad (cantidad de alimentos suficiente y constantemente disponibles, no sólo procedentes de la producción local sino también del comercio y la ayuda), el acceso (posibilidad física, social y económica de adquirir suficiente alimento nutritivo) y el uso (almacenaje, conservación, procesado, cocinado y distribución entre miembros de la familia y la comunidad) de los alimentos.

Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua se encuentran entre los países más pobres y con mayores índices de inseguridad alimentaria de América Latina.^{xxxiii} En el periodo 2011-2013, Guatemala tuvo el mayor índice de inseguridad alimentaria, con una prevalencia del 30,5%, y la mayor incidencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años durante el periodo 2005-2012 (sólo por detrás de Haití considerando toda América Latina y Caribe).^{xxxiv}

La situación de inseguridad alimentaria durante el periodo 2014/2015 ha sido sin duda, una crisis de gran escala que ha afectado a alrededor de dos millones de personas en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.^{xxxv} Los gráficos 8 y 9 muestran los niveles de inseguridad alimentaria y de desnutrición crónica infantil, por departamentos, en Guatemala, El Salvador y Honduras.

Gráfico 8. Inseguridad alimentaria en Guatemala, El Salvador y Honduras (2012)

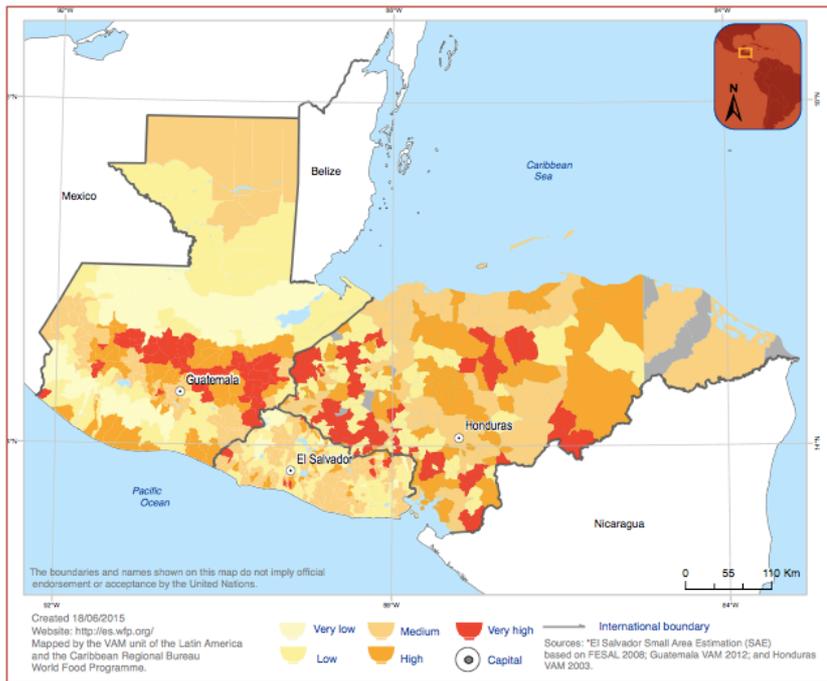
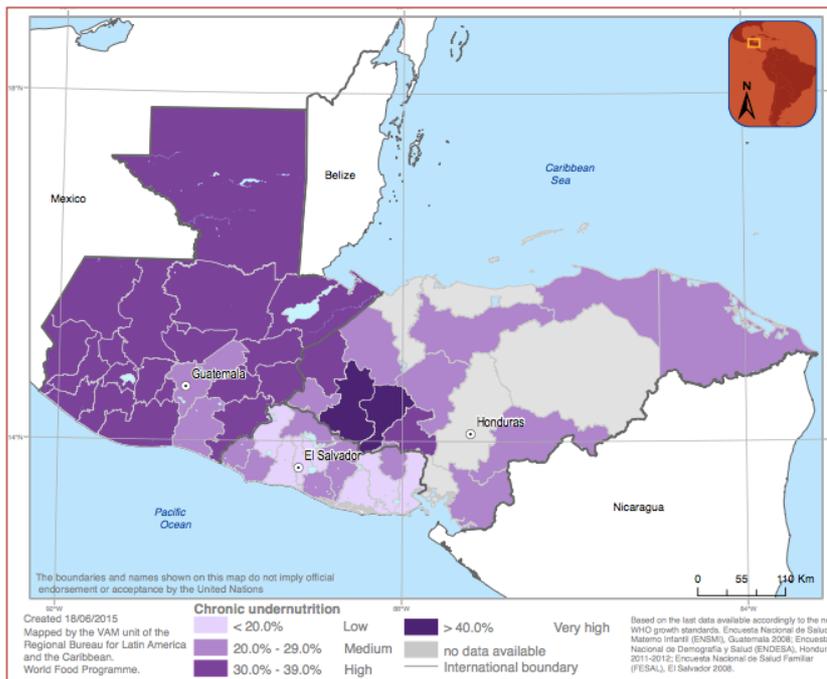


Gráfico 9. Desnutrición crónica en menores de 5 años, por departamentos en Guatemala, El Salvador y Honduras (2012)



Fuente: WFP (2015). Hambre sin Fronteras

Impactos en 2014:

La sequía de 2014 estuvo precedida por tres años de lluvias irregulares, que ya entonces redujeron las reservas de granos básicos. Y en 2014, la sequía en el corredor seco destruyó entre un 80% y un 100% de las cosechas generando una situación de inseguridad alimentaria generalizada, a la que se sumó el impacto de la roya del café, por la que los gobiernos de Guatemala, Honduras y Costa Rica declararon estado de emergencia y alertaron de que podría alcanzarse la situación de crisis hasta septiembre 2015, como finalmente ha ocurrido. EL PMA describió la situación como una crisis humanitaria ante la pérdida de cultivos de subsistencia de maíz y frijol en Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador.^{xxxvi} La sequía en 2014 afectó a la alimentación de 236.000 familias en Guatemala, 120.000 en Honduras, 100.000 en Nicaragua y 96.000 en El Salvador.^{xxxvii} En 2014, Nicaragua y Guatemala, estaban entre los diez países más afectados por El Niño en el mundo.^{xxxviii}

Las lluvias torrenciales posteriores provocaron la muerte de decenas de personas, dejando a miles damnificadas y viviendas dañadas.^{xxxix} En Guatemala, desde mayo hasta noviembre 2014 se contabilizaron 19 muertes, 483.000 damnificados y 5.321 casas con daños, hasta 268.000 familias se vieron afectadas por la pérdida de cosechas en el corredor seco, y el Gobierno declaró el estado de calamidad pública en 16 de los 22 departamentos; en Nicaragua, en 2013, 17 muertes y unos 750.000 afectados por las lluvias, y a noviembre de 2014, 5 muertos, 21.901 damnificados y 953 evacuadas en el año.^{xl}

Impactos en 2015:

Se estima que más de 3,5 millones de personas a lo largo del Corredor Seco en Honduras, Guatemala y El Salvador (y más de 4,2 millones en todo Centro América) se han visto afectadas por una de las sequías más duras en la historia de la región, a causa de El Niño en 2015;^{xli} y de éstas, 2 millones han necesitado asistencia alimentaria y sanitaria de manera inmediata, apoyo para recuperar sus medios de vida y para reforzar su resiliencia en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

El PMA estimaba en marzo de 2015 que más de 1,5 millones de personas sufrían inseguridad alimentaria, lo que equivalía al 25% de los hogares en Guatemala, 36% en Honduras y 13% en El Salvador.^{xlii} En junio de 2015, Oxfam alertaba de que eran ya más de dos millones de personas en Centroamérica viviendo en situación de inseguridad alimentaria a causa de la sequía y la roya que afectaron a la temporada agrícola en el segundo semestre de 2014, y se preveía que la temporada de huracanes empeorase la pérdida de cultivos, el aumento de enfermedades estomacales y otras causadas por el dengue y el chichunguá; así como la muerte de animales, escasez de agua y aumento de la roya. De acuerdo con el servicio de emergencia alimentaria FEWS (*Famine Early Warning Systems*, de USAID), en octubre de 2015, Guatemala y Honduras estaban en situación de crisis (nivel IPC3^{xliii}, que corresponde a una situación de inseguridad alimentaria aguda y medios de vida en crisis) y El Salvador en situación de estrés (IPC2, que corresponde a una situación moderadamente insegura).

Las personas más afectadas son los agricultores de subsistencia (productores de granos básicos), productores de café y jornaleros. La sequía (que algunos agricultores llevan padeciendo ya cuatro años), ha retrasado y disminuido las precipitaciones en

2014 y 2015, retrasando a su vez el momento de la siembra, haciendo que el maíz y los frijoles sean más vulnerables a la sequía durante la floración,^{xliv} y disminuyendo en consecuencia las cosechas. Además, la plantación en 2015 se ha visto afectada con retrasos debidos a la falta de humedad en el suelo, afectando también a la cosecha postrera, la del frijol en noviembre.^{xlv} Las familias han ido agotando sus reservas de alimentos y se han visto forzadas a comprar alimentos básicos que normalmente producen ellos mismos.^{xlvi} Se han perdido también oportunidades de trabajo como jornaleros en el campo debido a las pérdidas en algunos cultivos. Además, en muchas áreas, especialmente en las más secas, hay una importante deficiencia de agua para consumo humano.^{xlvii}

Impactos en 2016

Estamos ante la peor sequía conocida en el Corredor Seco centroamericano, con pérdidas en los cultivos de entre el 50 y el 90%, y con un impacto devastador en los medios de vida de los pequeños productores de subsistencia, que acumulan cuatro años de pérdidas en sus cosechas y en los ingresos como jornaleros.

Según las estimaciones de OCHA en 2016, 2,8 millones de personas necesitan asistencia humanitaria en Guatemala y Honduras, lo que requiere alimentos, cuidados médicos y actividades para recuperar sus medios de vida y aumentar su resiliencia.^{xlviii} A pesar de las medidas paliativas adoptadas en estos países, la inseguridad alimentaria se ha deteriorado de manera significativa. En un reciente comunicado emitido conjuntamente por las instituciones de Naciones Unidas (IFAD, PMA y FAO), se hablaba ya de 3,5 millones de personas en la región con necesidad de recibir asistencia humanitaria, y 1,6 millones en situación de inseguridad alimentaria moderada o severa en El Salvador, Guatemala y Honduras, y estas instituciones apelan a la construcción de resiliencia y la inversión en agricultura sostenible para reducir el impacto de El Niño en el Corredor Seco.^{xlix}

Impactos por países

El Salvadorⁱ

El 83% de los 42 desastres ocurridos durante las cuatro décadas entre 1970 y 2011 fueron de origen hidro-meteorológico,ⁱⁱ y la frecuencia y severidad de estos fenómenos ha ido en aumento. La sequía que tuvo lugar desde 1998 hasta 2001 dañó la producción de maíz, frijol, arroz, sorgo y sandía en 62 municipios, en algunas zonas se perdió hasta el 80% de los cultivos, los pequeños y medianos agricultores perdieron en promedio el 38% de sus ingresos, y la seguridad alimentaria de casi 410.000 personas se vio afectada. En 2010, ocupó el primer lugar por sus niveles de riesgo según el Fondo Global para la Reducción de Desastres y la Recuperación, según el cual, el país tenía entonces un 88,7% de su superficie bajo riesgo, el 95% de la población habitaba en zonas de riesgo y el 96% de su PIB estaba en zonas de riesgo.

El país ocupa el lugar número 13 por Riesgo Climático Global desde 2012.ⁱⁱⁱ Según el Ministerio de Medioambiente y Recursos Naturales (MARN), la temperatura promedio en el país aumentó en 1,3°C en las últimas seis décadas, y se esperan incrementos entre 2 y 3°C en las próximas.ⁱⁱⁱⁱ También ha aumentado el nivel del mar, lo que de continuar será el efecto más negativo del cambio climático por la pérdida de áreas

para producción agropecuaria y la acidificación de los suelos, los asentamientos humanos, y la infraestructura productiva y turística. En los próximos 100 años podría perderse entre el 10 % y más del 27% del territorio.

La sequía de 2014 ha sido la más severa de los últimos 44 años, siendo la zona oriental la más afectada, seguida por la zona costera y algunas partes de la zona noroccidental. Se estima hubo 103.589 productores agrarios afectados, con pérdidas de más de 70 millones de dólares (30% de la producción anual de maíz y 90% de frijol, en Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión).^{liv} Se preveía una disminución del 60% de la producción de caña de azúcar, un 80% de pasto y ganadería, y entre un 16 y un 23% en la extracción del camarón; las pérdidas en la primera cosecha han sido de entre el 75% y el 100%.^{lv} Los hogares encabezados por mujeres en 2014 recurrieron a estrategias de supervivencia en un 14% más ocasiones que los encabezados por hombres.^{lvi} El Salvador ha sido el país más afectado por la roya del café, con una disminución en la producción de un 70% entre las cosechas 2010/2011 y 2013/2014.^{lvii}

En 2015 había 825.000 personas afectadas, con 192.000 necesitadas de asistencia alimentaria inmediata; el país estaba en situación de estrés (IPC2).^{lviii} Se estima que el 13,5% de la población no tiene alimentos suficientes para satisfacer sus requerimientos energéticos, el 62% de los hogares reportan un déficit de alimentos del 60% y el 40,57% de los hogares ha reducido su consumo de agua debido al menor acceso.^{lix} El Ministerio de Agricultura estima que unos 102.000 productores se han visto afectados por la sequía, especialmente por las pérdidas en la primera cosecha.^{lx} El 57% de los departamentos del país se vieron afectados, y los niveles de desnutrición estuvieron un 2% por encima del más alto registrado desde 1988.^{lxi} La falta de agua ha afectado tanto a la producción agraria como al consumo, llevando a numerosas comunidades a tener que vender reservas de alimentos para comprar agua.

Las Naciones Unidas han definido un plan de respuesta estratégica valorado en 44 millones de dólares, y que se estima que cuenta con un 9% de la financiación necesaria por el momento.^{lxii} Por otro lado, el Gobierno ha tomado medidas para proveer de semillas y alimentos a las familias afectadas en 2015. Aún así, el Gobierno no tiene previsto declarar situación de emergencia nacional, lo que dificulta la movilización de recursos.^{lxiii} Lo que sí ha hecho el Gobierno en abril de 2016 es declarar un nivel de alerta naranja por escasez de agua en el área metropolitana de San Salvador.^{lxiv}

Además de los problemas de acceso a los alimentos y el agua, se han disparado las incidencias de enfermedades como el dengue, Chikungunya y, recientemente, el Zika, por las que el Gobierno ha declarado un nivel amarillo de alerta.^{lxv}

Honduras

Es uno de los países más vulnerables del mundo y el más afectado por el cambio climático en los últimos 20 años,^{lxvi} ocupa el primer lugar mundial por riesgo climático, además de tener el 19% de su territorio en condiciones de escasez de agua, la temperatura ha aumentado en más de 4°C, y las proyecciones climáticas para 2090 indican cambios importantes, con una disminución del 30-40% en las precipitaciones.^{lxvii} Honduras, que en 2011/2012 alcanzó la mayor producción de café de su historia, ésta disminuyó en un 23% hacia 2012/2013 por efecto de la sequía y la roya del café.^{lxviii}

En 2014, alrededor de 1 millón de personas se vieron afectada por la sequía (186.311 familias),^{lxxix} la más grande en los últimos 10 años, con pérdidas de cosechas de hasta el 98% y aumento de los precios de los alimentos en algunos lugares de más del 100%. El gobierno hizo un llamado internacional de ayuda el 8 de septiembre de 2014.

En 2015, las cifras habían aumentado a más de 1.300.000 de personas (169.000 menores de 5 años) en 146 municipios, afectadas por la sequía, con 253.000 personas en necesidad de asistencia alimentaria.^{lxxx} La capacidad adquisitiva de las familias ha mermado en un 75% (tanto en cantidad como en calidad), han aumentado las enfermedades, y algunas familias han optado por migrar, consumir menos, reducir el número de ingestas diarias, endeudarse, o alimentarse de semillas.^{lxxxi}

La situación alcanzó nivel de crisis (IPC3) y el Gobierno declaró situación de emergencia de Estado en julio de 2015 y pretende destinar cerca de 27 millones de dólares a paliar los efectos de la sequía. Con ello, se pretende garantizar la provisión de agua para consumo humano, así como para actividades agrarias y ganaderas. No obstante, el Plan de Respuesta Humanitaria está valorado en 44,2 millones de dólares, por lo que hay una brecha del 87% de las necesidades sin cubrir.^{lxxxii}

El pico de la crisis se esperaba, no obstante, en septiembre, octubre y noviembre 2015, aunque algunas familias podrán obtener trabajo en las cosechas de caña de azúcar, melón, sandía y café o en la pesca de gambas. En 2016 se tiene la certeza de estar ante la sequía más devastadora de la historia.^{lxxxiii}

Además de estos impactos, preocupa también el aumento de la incidencia de enfermedades como el Zika y la Chicunguña, así como la pérdida de masas boscosas de pinto por el efecto de la plaga de gorgojo, cuya expansión se relaciona también con los cambios en el clima.

Nicaragua

En Nicaragua, más del 80% de las personas pobres residen en áreas rurales en comunidades remotas, y el país ocupa el cuarto lugar mundial por Riesgo Climático.

Las sequías se han intensificado desde los años 50, y desde 1990 con una recurrencia en 1991, 1994, 1997, 2000 y 2001. Durante los últimos 15 años, el país ha atravesado condiciones de déficit de lluvias y estrés por calor; y los últimos tres años han estado marcados por El Niño, cuya intensidad en 2015 sobrepasó los índices del fenómeno en 1997-1998, y que ha provocado un déficit del 50% en las precipitaciones.^{lxxxiv} Las sequías afectan más a zonas rurales, en las regiones Pacífico Sur, Pacífico Oeste y Zona Norte Centro,^{lxxxv} y se suman al impacto por la expansión de la frontera agropecuaria, la sobreutilización del suelo y la deforestación. La gestión deficiente de los recursos naturales (agua, suelo y masas boscosas) agrava los impactos del cambio climático y dificulta una correcta lucha contra sus efectos. Se prevé que la zona Norte sea la más afectada por escasez de agua (disminución de precipitaciones de un 60%) y aumento de las temperaturas (entre 3 y 4°C en 2071-2099) por el cambio climático.

La sequía de 2014 fue la más severa de los últimos 30 años en Nicaragua: 112 de las 156 municipalidades reportaron daños y pérdidas en los cultivos (en algunas zonas de hasta el 75% pérdidas en el maíz).^{lxxxvi} Unas 100.000 familias se vieron altamente afectadas, pero el Gobierno no declaró estado de emergencia, y la información

disponible ahora es poco clara. Un diagnóstico realizado por Oxfam Nicaragua en noviembre de 2014 mostraba que, en términos de impacto sobre ingresos, la sequía afectó en su mayoría a las familias encabezadas por hombres que dependen de estos trabajos agrícolas.^{lxxvii} En 2014, los hogares a cargo de mujeres tenían menos reservas que los dirigidos por hombres. Por su parte, la producción de café disminuyó en un 11% entre 2011/2012 y 2013/2014.^{lxxviii}

Por su parte, 2015 fue el año registrado con menos días de lluvia, y por primera vez no llovió en el mes de mayo, con un periodo canicular seco y extendido, que ha imposibilitado la cosecha Primera y está afectando de manera notoria a ríos y lagos.^{lxxix} Las temperaturas han roto todos los records con mínimas próximas a las medias mensuales, y máximas muy superiores, próximas a los 40º en días consecutivos.^{lxxx} Los impactos humanos y medioambientales son devastadores, con buena parte de la superficie en zonas protegidas (que incluyen entre otras varias Reservas de Biosferas y Reservas Naturales) sufriendo pérdidas de bosques y disminución en la disponibilidad de agua.^{lxxxi}

A principios de 2016, algunos estudios^{lxxxii} realizados por organizaciones humanitarias en el terreno estimaban que unas 500.000 personas se han visto afectadas en el Corredor Seco (al Este del país), especialmente los pequeños agricultores productores de café, frijol, maíz y arroz. Tanto la sequía como la roya del café han afectado al sector de la pequeña agricultura. El Gobierno no ha declarado el estado de emergencia, por lo que la intervención humanitaria es más complicada.^{lxxxiii}

Guatemala

Más del 87,% del territorio guatemalteco es susceptible a sequías^{lxxxiv,lxxxv}, y el país es altamente vulnerable a la inseguridad alimentaria: el 70% de la población presenta desnutrición crónica, frente a un 49,8% medio para el país – la tasa más alta en América Latina.^{lxxxvi}

Las sequías recurrentes en los últimos años han afectado sobre todo al Corredor Seco desde 2009 y, sobre todo, cada año desde 2012, afectando con pérdidas en la producción agrícola superiores al 70% durante tres años para las familias en el corredor seco. Además de la sequía, Guatemala sufrió el huracán Stan en 2005, en 2010 la tormenta tropical Agatha y en 2011 la depresión tropical 12E. Cabe señalar que ya en los años 2001 y 2002, la caída en el precio internacional del café provocó una crisis humanitaria en Guatemala, porque los productores cafetaleros decidieron no cosechar debido a la falta de rentabilidad.^{lxxxvii} Entre 2011/2012 y 2013/2014, la producción de café en Guatemala disminuyó en un 18% debido a la incidencia de la roya del café.^{lxxxviii}

En 2014 tuvo lugar el déficit hídrico más severo en los últimos 40 años,^{lxxxix} y 250.000 familias se han visto afectadas por la sequía más prolongada que ha experimentado el país, siendo mayoría los hogares a cargo de mujeres, que tenían menos reservas que los dirigidos por hombres. La SESAN (Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional) estima pérdidas en la producción de maíz del 80% y de frijol del 70%, así como 1.375.518 personas (291.000 familias, medio millón de menores) altamente vulnerables a la inseguridad alimentaria y necesitadas de asistencia.

En 2015 se registraban 1.300.000 personas afectadas por la sequía, y 720.000 necesitadas de asistencia alimentaria; poniendo al país en una situación de crisis (IPC3). Hasta 40 municipios en el corredor seco estaban en situación de inseguridad alimentaria entre moderada y severa, lo que en julio 2015 afectaba a unas 140.000 familias, entre las que se daban 18.000 casos de malnutrición.

A comienzos de 2016 se estimaba que alrededor de 1,5 millones de personas, correspondientes a 248.000 familias, necesitaban asistencia humanitaria en 108 municipios afectados por inseguridad alimentaria; de ellas, 720.000 estaban en situación de inseguridad alimentaria severa.^{xc} El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutrición (SESAN) estimaban que unas 175.387 familias han perdido entre el 50 y el 100% de la cosecha de maíz y frijol.^{xcii}

En el 22% de las comunidades, la tasa de malnutrición severa en menores de 5 años está entre el 3,4% y el 11% (la media nacional es 2,4%).^{xciii} El número de menores de cinco años en riesgo de malnutrición severa, más aquellos que ya la sufren, está en el 7% de la población. En seis años, el ratio medio de menores con malnutrición crónica ha aumentado del 65,3% al 75,3%.^{xciv} Sólo 3 de cada 10 menores han recibido todas sus vacunas.

Las necesidades humanitarias en el primer trimestre de 2016 son enormes. El Gobierno ha hecho un llamamiento internacional de apoyo por el estado de emergencia humanitaria declarado en julio de 2015. Algunos municipios en los departamentos de Baja, Chiquimula, Jutiapa y Verapaz han recibido apoyo en forma de transferencias de efectivo y alimentos por parte del Programa Mundial de Alimentos y del Gobierno. El Plan de Respuesta Humanitaria está valorado en 57 millones de dólares, y de momento está financiado en un 23%.^{xcv}

3.2 Desigualdad

Los países centroamericanos no son una excepción a la tendencia general de descenso de la desigualdad en América Latina, ni al hecho de mantener unos niveles de desigualdad entre los más elevados del mundo, a pesar de dicho descenso.

De acuerdo con los datos de CEPAL^{xcvi}, la participación en los ingresos totales del quintil más pobre de la población (es decir, del 20% de los hogares con menores ingresos) en el periodo 2002-2013 aumentó considerablemente en El Salvador (del 5,8% en 2009 al 6% en 2013) y moderadamente en Nicaragua, mejorando por tanto sus ingresos, mientras que en Honduras disminuyó. Por su parte, durante el mismo periodo la participación del quintil más rico (es decir, del 20% de los hogares con ingresos más altos) disminuyó en los tres países, de manera más marcada en Nicaragua, en El Salvador pasó del 46,4% en 2009 al 44,2% en 2013, y de manera moderada en Honduras. De estos datos se concluye que la reducción de la desigualdad ha sido más marcada en Nicaragua, algo menos en El Salvador y muy moderada en Honduras. Desafortunadamente, no hay datos disponibles de participación en los ingresos por quintiles para Guatemala.

Esta tendencia a la reducción de la desigualdad se manifestó también en el índice de Gini que mide la distribución de ingresos en la población, y que adquiere un valor cero

en un escenario de igualdad completa y uno (o 100) en un escenario de desigualdad absoluta (donde un solo individuo tiene todos los ingresos y el resto ninguno). El Gini en los cuatro países se ha reducido desde los años 90 y la primera década de 2000 el Gini hasta el año 2008, los valores son muy elevados, siendo los más altos los de Honduras, similares los de Guatemala y Nicaragua, y los más bajos los de El Salvador. En El Salvador (sin datos recientes para los otros tres países), además la reducción en Gini ha sido ligeramente más marcada en el periodo 2008-2013 que en 2002-2008 (en ambos periodos, Gini ha disminuido algo más de un 1% anual).

Según el mismo informe de la CEPAL, el efecto redistributivo del conjunto de las transferencias monetarias y el impuesto sobre la renta personal en los tres países está entre los más bajos de la región: la acción fiscal directa apenas reduce el Gini en estos países, donde el gasto social en educación y salud apenas rebajan el Gini en unos cinco puntos (el promedio del efecto de estas políticas en América Latina reduce el coeficiente de Gini en unos 3 y 6 puntos porcentuales respectivamente, mientras que en las economías de la OCDE esta reducción es de 17 y 7 puntos porcentuales respectivamente).^{xcvi}

A pesar de los logros alcanzados en la reducción de la desigualdad, si se mira la acumulación de la riqueza por el extremo de quienes más tienen, los datos resultan obscenos. En toda América Latina el Caribe había en 2014 un total de 14.805 multimillonarios (individuos con activos netos por valor superior a los 30 millones de dólares), cuyo volumen de riqueza acumulada equivalía al 35% del PIB de la región, o lo que es lo mismo: al dinero necesario para eliminar la pobreza monetaria en Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Perú.^{xcvii}

Junto a las desigualdades económicas, en Centro América, como en el resto de la región, la pobreza, la indigencia y la vulnerabilidad están fuertemente marcadas por los determinantes de género raza y etnia, así como por determinados momentos del ciclo de vida, como la infancia, la juventud y la vejez; y todas ellas se presentan con pronunciada heterogeneidad entre regiones al interior de los países y entre zonas urbanas y rurales.^{xcviii} La brecha de desigualdad es clara también entre las zonas rurales y urbanas, siendo más marcada en Guatemala y Honduras, y algo menos en Nicaragua y El Salvador.^{xcix} La concentración de la tierra es uno de los factores determinantes de la desigualdad en el ámbito rural, y es un ejemplo de cómo las políticas (en este caso en cuanto a la tierra y el agro) tienen un sesgo a favor de los grandes propietarios, bien desde su diseño, o bien como resultado de las presiones y obstáculos que han ejercido los grandes propietarios ante planes de reformas agrarias progresivas.^c

En todos los países de la región las mujeres se encuentran en desventaja respecto a los hombres, especialmente en términos económicos y políticos.^{ci} Estas características adicionales de desigualdad multiplican la situación de desventaja de las personas que se encuentran en varias de ellas; por ejemplo, las mujeres indígenas en zonas rurales son más vulnerables que las que residen en zonas urbanas, que las no indígenas y que los hombres.

La región y estos cuatro países en concreto presentan desigualdades también en cuanto al índice de Desarrollo Humano (IDH) dentro de cada país, mostrando una brecha de desarrollo humano a nivel de departamentos y provincias, más marcado en Honduras que en El Salvador y Guatemala. Detrás de estas inequidades territoriales,

subyace una desigualdad más compleja debido a los ingresos, el género y otras variables. De hecho, la desigualdad conlleva pérdidas en el IDH de más de 32 puntos porcentuales en Nicaragua y Honduras, de 26.4 puntos porcentuales en Guatemala y de 22.1 puntos en El Salvador. Estas pérdidas se estiman en el IDH-D (IDH ajustado por la desigualdad), que combina los logros medios de un país en los ámbitos de la salud, la educación y los ingresos, con la forma en que se distribuyen dichos logros entre los ciudadanos “descontando” el promedio obtenido en cada dimensión un valor que depende del nivel de desigualdad del país (en una situación de igualdad perfecta, el IDH-D coincide con el IDH).^{cii}

La creciente desigualdad en las economías nacionales de la región centroamericana (en un contexto de violencia y criminalidad) generan flujos de desplazados al interno de los países y también hacia el extranjero.^{ciii}

Impactos por países^{civ}

El Salvador

El índice de Gini de El Salvador es 45,3 (la media regional para América Latina y Caribe es 31,9), y el ingreso medio per cápita del 10% más rico de la población es 19,6 veces el del 10% más pobre.

En 2014 había en El Salvador 160 multimillonarios, que juntos acumulaban una riqueza por valor de 21.000 millones de dólares, esto es 18,8 veces la inversión pública en salud y 26,7 veces la de educación. En 2013, la riqueza acumulada de los multimillonarios equivalía al 87% del PIB. En el periodo 2013-2014, el número de multimillonarios aumentó en un 6,7% y su riqueza acumulada en un 5%. Y en 2014 en El Salvador, un multimillonario ingresó en promedio al año 4.406 veces lo que ingresó en promedio una persona del 20% más pobre.

En cuanto a la desigualdad de género, el ingreso medio de las mujeres es un 89,4% el de los hombres, la ratio de analfabetismo de mujeres respecto a hombres es 1,4, el desempleo femenino respecto al masculino 0,8, y la ratio de mujeres respecto a hombres en empleos vulnerables es 1,3.

Guatemala

El índice de Gini de Guatemala es 58,5, y el ingreso medio per cápita del 10% más rico de la población es 47,4 veces el del 10% más pobre.

En 2014 había en Guatemala 260 multimillonarios, que juntos acumulaban una riqueza por valor de 30.000 millones de dólares, esto es 22,9 veces la inversión pública en salud y 21,3 veces la de educación. En 2013, la riqueza acumulada de los multimillonarios equivalía al 56% del PIB. En el periodo 2013-2014, el número de multimillonarios aumentó en un 6,1%. Y en 2014 en Guatemala, un multimillonario ingresó en promedio al año 7.398 veces lo que ingresó en promedio una persona del 20% más pobre.

En Guatemala, se estima que el 80% de las tierras agrícolas pertenecen únicamente al 8% de los productores, mientras que medio millón de familias rurales no poseen nada de tierra.^{cv}

En cuanto a la desigualdad de género, no se han encontrado datos sobre la brecha salarial de género en Guatemala, pero el desempleo femenino respecto al masculino 2,3, y la ratio de mujeres respecto a hombres en empleos vulnerables es 1,2.

Honduras

El índice de Gini de Honduras es 57,3, y el ingreso medio per cápita del 10% más rico de la población es 53,8 veces el del 10% más pobre.

En 2014 había en Honduras 225 multimillonarios, que juntos acumulaban una riqueza por valor de 30.000 millones de dólares, esto es 37,7 veces la inversión pública en salud y 27,4 veces la de educación. En 2013, la riqueza acumulada de los multimillonarios equivalía al 162% del PIB. En el periodo 2013-2014, el número de multimillonarios aumentó en un 4,7%. Y en 2014 en Honduras, un multimillonario ingresó en promedio al año 16.460 veces lo que ingresó en promedio una persona del 20% más pobre.

En cuanto a la desigualdad de género, el ingreso medio de las mujeres es un 85,5% el de los hombres, la ratio de analfabetismo de mujeres respecto a hombres es 18,3, el desempleo femenino respecto al masculino 2,1, y la ratio de mujeres respecto a hombres en empleos vulnerables es 0,9.

Nicaragua

El índice de Gini de Nicaragua es 47,8 y el ingreso medio per cápita del 10% más rico de la población es 26,1 veces el del 10% más pobre.

En 2014 había en Nicaragua 210 multimillonarios, que juntos acumulaban una riqueza por valor de 30.000 millones de dólares, esto es 59,4 veces la inversión pública en salud y 76,3 veces la de educación. En 2013, la riqueza acumulada de los multimillonarios equivalía al 267% del PIB. En el periodo 2013-2014, el número de multimillonarios aumentó en un 5% y su riqueza acumulada en un 11,1%. Y en 2014 en Nicaragua, un multimillonario ingresó en promedio al año 12.197 veces lo que ingresó en promedio una persona del 20% más pobre.

En cuanto a la desigualdad de género, no se han encontrado datos sobre la brecha salarial de género. No hay diferencias de género en analfabetismo, el desempleo femenino respecto al masculino 1,2, y la ratio de mujeres respecto a hombres en empleos vulnerables es 1,3.

3.3 Violencia

La violencia es el uso intencionado de la fuerza física o del poder, bien como amenaza o como acción, contra uno mismo u otra persona, o contra un grupo o comunidad, que resulta o muy probablemente pueda resultar en un daño físico, un daño psicológico, mal desarrollo, privación o muerte.^{cvii} La violencia tiene un carácter multidimensional, pero presenta una estrecha relación con los procesos de exclusión social, donde el vínculo entre violencia y contexto se retroalimenta.^{cviii} Esta investigación se centra en la violencia física perpetrada por individuos o grupos, contra otros individuos o grupos. Aun dentro de la violencia física, hay varios tipos: violencia económica (violencia callejera, robos, hurtos, tráfico de drogas, secuestros, asaltos); violencia política o

institucional (guerra civil, terrorismo, violaciones perpetradas por cuerpos institucionales como la policía o el ejército); y violencia interpersonal (que incluye la violencia doméstica, asaltos sexuales, acoso, etc.). Se trata de la también denominada “violencia no convencional”, por desarrollarse en tiempos de paz.^{cvi}

En América Latina, los niveles de violencia, crimen e inseguridad son alarmantes, y se ha producido una escalada durante la última década (la tasa de homicidios creció un 11% entre 2000 y 2010, con más de 1 millón de personas muertas por violencia criminal), que ha generado un aumento del temor entre los ciudadanos.^{cix} Siete de los 14 países más violentos del mundo están en América Latina y el Caribe: Belice, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica y Venezuela.^{cx}

La región Centroamericana sobresale como la más violenta del planeta; en 2012, soportaba un ratio medio de 34 homicidios por cada 100.000 habitantes, y desde el año 2000 ha superado a las regiones del Caribe y América del Sur.^{cx} El 78% de los homicidios en Centro América se cometen con arma de fuego.^{cxii} En 2012, el secretario general de NNUU declaró América Central la región más violenta del mundo: desde el año 2000 la violencia ha aumentado exponencialmente, mientras que en el resto del mundo ha disminuido en un 16%.^{cxiii} En 2014, la región ocupó el cuarto lugar entre las zonas del mundo con el número más alto de muertes violentas después de Siria, Iraq y México.^{cxiv}

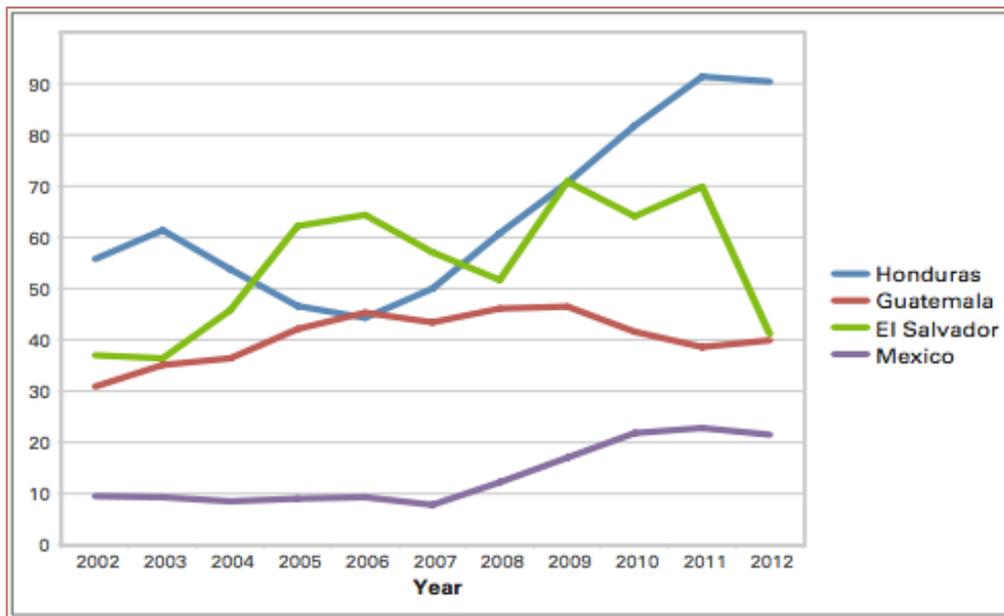
De los cuatro países, El Salvador, Honduras y Guatemala destacan por tener los ratios más elevados de violencia, así como la percepción como uno de los problemas más graves de la ciudadanía.^{cxv} El número de personas que huyen de la violencia en estos tres países ha aumentado a niveles no vistos desde que los conflictos armados devastaran la región en la década de los 80.^{cxvi} En 2015, el número de solicitantes de asilo alcanzó los 110.000, lo que representó un aumento de cinco veces en tres años (la mayor parte buscando mayor seguridad en México y los Estados Unidos, pero también en Belice, Costa Rica, Nicaragua y Panamá), y otros miles se vieron obligadas a desplazarse dentro de sus propios países (en Honduras, 174.000 personas se han desplazado internamente en la última década).^{cxvii}

En Centro América, la forma de violencia más común es la violencia callejera a manos de jóvenes, la extorsión, los robos,^{cxviii} la violencia relacionada con el tráfico de drogas y otros crímenes transaccionales; así como violencia ilícita por parte de agentes del estado, y violencia a cargo de la pareja o parientes en el seno del hogar, incluidos los feminicidios y los crímenes de género. Los linchamientos (que según el experto Carlos M. Vilas son acciones colectivas, de carácter privado e ilegal, que pueden provocar la muerte de la víctima, en respuesta a conductas de ésta, quien se encuentra en inferioridad numérica abrumadora frente a los linchadores), han ido en escalada en los últimos años en algunos países de la región entre los que se incluyen Guatemala^{cxix} y El Salvador^{cxx}, en respuesta en parte a la impunidad y a la determinación de que si la justicia no actúa, se la toman los ciudadanos por su mano.^{cxxi} El informe ‘Hambre sin Fronteras’ hace hincapié en la falta de datos comparables sobre homicidios y otros crímenes en cada país, por lo que debe tenerse cautela a la hora de interpretar los números y las estadísticas.

Según un reciente informe, la inseguridad y la violencia, al igual que la falta de oportunidades económicas y laborales, son las principales causas que contribuyen a la

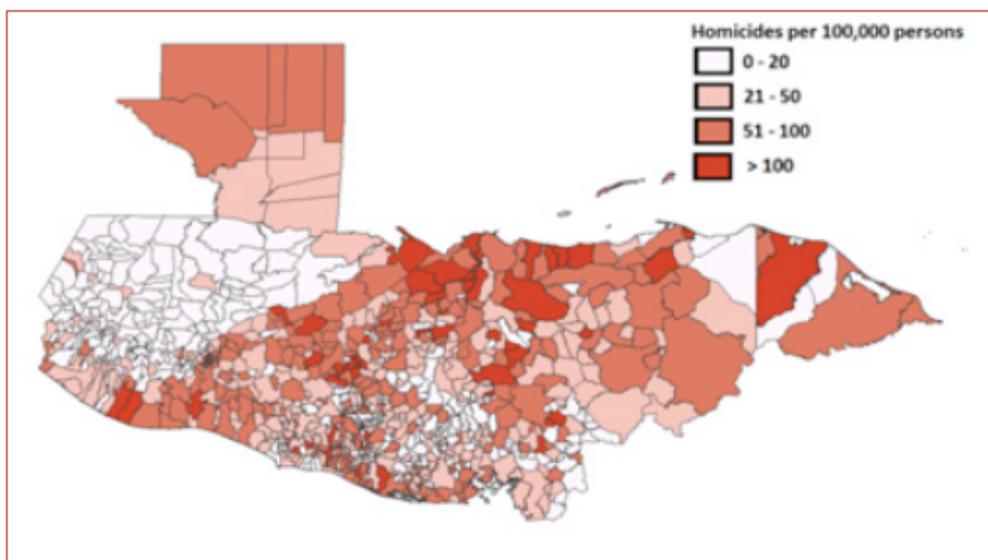
crisis humanitaria que existe en la región.^{cxxii} No obstante, los datos disponibles deben tratarse con cautela, ya que hay muy pocos datos que recojan los motivos de los homicidios que se producen (en muchos casos ni siquiera se investigan y de ahí los elevados niveles de impunidad), y tiende a asumirse sin pruebas que están vinculados al narcotráfico.^{cxxiii}

Gráfico 10: Ratios de homicidios por 100.000 habitantes en El Salvador, Guatemala, Honduras y México (2002-2012)



Fuente: Crime and Violence in Central America's Northern Triangle, Wilson Center, en base a datos de la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Crimen^{cxxiv}

Gráfico 11: Distribución geográfica de los ratios de homicidios en Guatemala, Honduras y El Salvador, 2013



Fuente: Crime and Violence in Central America's Northern Triangle, Wilson Center, en base a datos creados por Carlos Mendoza y su equipo, con datos de la Policía Nacional Civil (PNC), Guatemala; Policía Nacional, Honduras; y Fiscalía General de la Republica (FGR) y Policía Nacional Civil (PNC), El Salvador.

Factores como la proliferación del tráfico de drogas en la región, la creciente presencia de maras y otros grupos violentos y las respuesta militarizadas de los Estados, han contribuido al aumento de esta violencia.^{cxxv} A su vez, la propia situación de violencia es aprovechada por el crimen organizado, el narcotráfico, las maras, las mafias que controlan las migraciones y los poderes ocultos con el objetivo de lucrar, debilitando las estructuras del Estado en un contexto de impunidad generalizada.^{cxxvi}

En realidad, es difícil determinar qué factor es más determinante, si el crimen organizado o los grupos violentos. Hay autores que hablan de una crisis de seguridad y desprotección generada por la apropiación territorial por parte del crimen organizado transnacional, que actúa mediante pandillas o maras que operan en conjunto con los carteles de droga, provocando masacres, asesinatos, extorsiones y sicariato, manteniendo el control a través de las amenazas y la violencia.^{cxxvii} En base a estudios realizados en Honduras, Nicaragua, Guatemala y Colombia, investigadores de InSight Crime señalan la estrecha relación entre el crimen organizado y las élites poderosas (conformadas por políticos y empresarios) de estos países como la causa principal de la existencia y el auge de la violencia en la región.^{cxxviii} Según dicha investigación, la violencia es un medio, no un fin, en el crimen organizado, y las élites aprovechan la debilidad y/o ausencia del Estado para ejercer su poder político y económico en su propio interés, haciendo uso de la violencia cuando lo consideran necesario. Es decir, cabe la posibilidad de que la violencia no sea tanto un fenómeno de abajo a arriba como cabría esperar.

Pero lo cierto es que las maras y pandillas (grupos de jóvenes que cualifican como maras una vez hayan cometido algún tipo de violencia criminal), así como los grupos de narcotraficantes, se presentan como oportunidades para grupos socialmente vulnerables y están relacionados con los elevados índices de violencia. Una confluencia de factores propicia el auge de las maras y de la violencia, incluidos: un pasado de conflictos que han facilitado el acceso a las armas,^{cxxix} ruptura de lazos familiares y sociales, carencia de educación, desplazamiento, trauma y una alta población de jóvenes.^{cxxx} Son muchos los jóvenes que encuentran en su incorporación a grupos delictivos la forma de obtención de dinero fácil, así como satisfacer sus necesidades de pertenencia, particularmente cuando proceden de etnias indígenas que sufren marginación y rechazo.^{cxxxi} Esta situación no sólo genera un enorme sufrimiento, sino que también tiene un coste económico considerable en los países afectados. Por su parte, la impunidad y la corrupción resultan en la inoperancia del Estado para garantizar la ley y el orden, mientras que mina la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

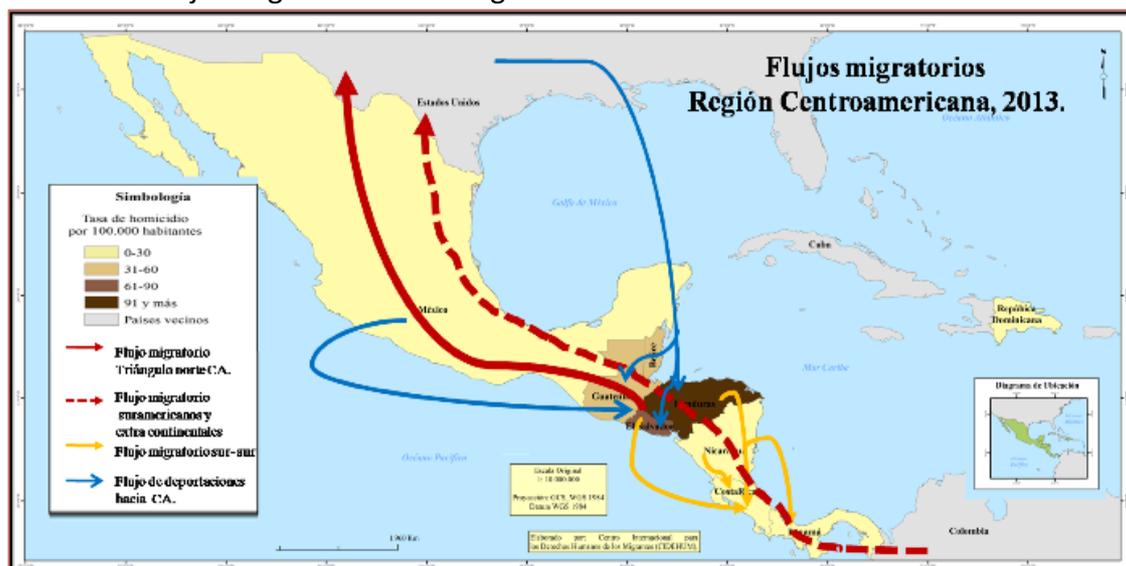
Otros factores pueden estar también detrás del aumento reciente de la violencia en la región. Por un lado, el aumento del control en la frontera entre México y los Estados Unidos tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, probablemente ha influido en la dinámica de operaciones del comercio de la droga en la región, pues el paso de la frontera es más difícil y por tanto más caro, lo que genera un mercado adicional en la región para costear el tránsito y aumenta el papel de los países centroamericanos en el comercio de la droga. Un informe norteamericano señala que más del 80% del flujo de cocaína hacia los Estados Unidos en 2012 transitó antes por el corredor centroamericano, y hasta el 87% de los vuelos de contrabando de cocaína originados en América del Sur aterrizan primero en Honduras antes de seguir hasta Estados

Unidos.^{cxxxii} De hecho, el volumen de tráfico de cocaína que pasa por el triángulo centroamericano, que en 2000-2005 era similar al de México, en 2011 era 13 veces el de México.^{cxxxiii}

Por otro lado, la deportación desde los Estados Unidos a los países de origen en la región de un elevado número de jóvenes inmigrantes en situación irregular en los años 90 y primera década de 2000, muchos de ellos integrantes de maras en Estados Unidos, de facto trasladó el problema de sitio y ha contribuido a aumentar las maras en los países de la región.^{cxxxiv} Entre 2010 y 2012, unas 100.000 personas que habían cometido actos delictivos en los Estados Unidos fueron deportados a El Salvador, Guatemala y Honduras, donde al no tener cargos inicialmente, pudieron reconstruir las bandas sin control policial.^{cxxxv} El tráfico de armas desde los Estados Unidos también contribuye al elevado nivel letal del crimen en la región.^{cxxxvi}

La violencia contribuye a generar crecientes flujos migratorios no regulados hacia el norte que se suman al tránsito de migrantes provenientes de América del Sur y de otros países, y que están afectando las zonas fronterizas de la región, aumentando aún más la presión (ver gráfico 12).

Gráfico 12: Flujos migratorios en la región Centroamericana



Fuente: CIDEHUM (2013)^{cxxxvii}

Impactos por países

Nicaragua

Nicaragua es, de los cuatro países analizados, el que presenta unos índices más bajos de violencia. En el año 2010 se registraron 46.040 casos de violencia contra personas.^{cxxxviii} El número de homicidios cada 100.000 habitantes fue muy elevado aún en 1980, probablemente por el efecto aún de la inestabilidad de la revolución, pero luego se mantuvo alrededor de los 10-15 homicidios en los años 80, ascendiendo a alrededor de los 13-22 en los 90, y se ha mantenido relativamente estable alrededor de los 10-12-13 desde el año 2000.^{cxxxix} El número de miembros pertenecientes a pandillas en Nicaragua es muy inferior al de los otros tres países: según datos del

Banco Mundial, en 2010 había 4.500 miembros de maras en Nicaragua, mientras que en Honduras, Guatemala y El Salvador las cifras eran de 36.000, 14.000 y 10.500 respectivamente.^{cxli}

El Salvador

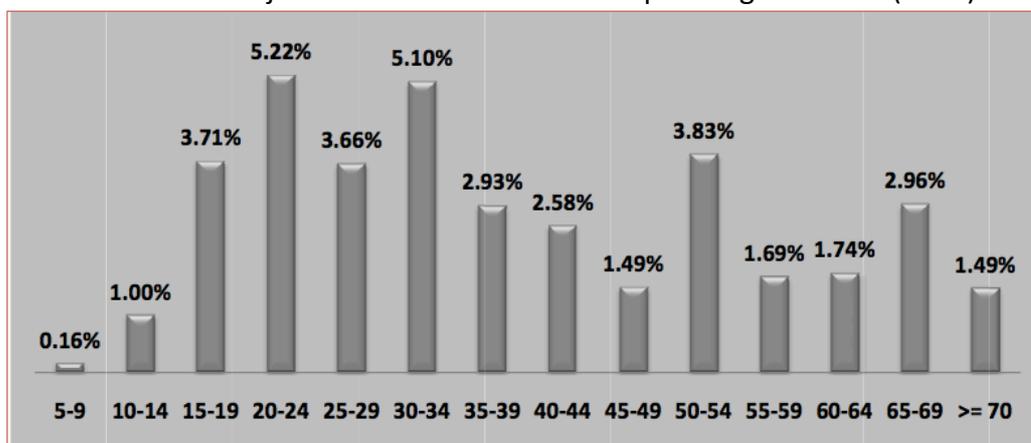
Los datos más recientes sitúan a El Salvador como el país con mayor índice de homicidios del mundo en 2015, con 103 por cada 100.000 habitantes, tras un incremento significativo del 70% en relación al año anterior, y habiendo sido el país donde más había descendido el ratio de homicidios, en un 40%, tras una tregua armada acordada en marzo de 2012 (en 2012 el ratio era de 76,6 homicidios, y en 2013, el ratio fue de 41,2 homicidios cada 100.000 habitantes).^{cxli} El 24% de los homicidios son perpetrados contra las mujeres.^{cxlii}

Guatemala

Según la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CIGIG), el 60% del territorio guatemalteco está controlado por diversos grupos criminales del narcotráfico.^{cxliii}

Los datos en Guatemala también han fluctuado: con un ratio de 30 en 2015, de 39,9 en 2013 y de 24,5 en 2012 (cada 100.000), tras un descenso entre 2009 y 2011, y un aumento en 2012.^{cxliiv} El 25% de los homicidios fueron perpetrados contra mujeres,^{cxliv} casi el 35% de los agredidos son indígenas y el 65% mestizos (ladinos).^{cxlvi}

Gráfico 13: Porcentaje de víctimas en Guatemala por rango de edad (2011)



Fuente: Violencia en Guatemala, Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, datos obtenidos de encuestas de hogares.^{cxlvii}

Honduras

En el año 2016, se produjeron 11,07 muertes diarias de media en Honduras.^{cxlviii} El ratio de homicidios en Honduras ha fluctuado considerablemente en los últimos años; los datos más recientes indican que en 2015, un 72% de las muertes en el país se debieron a homicidios o causas indeterminadas.^{cxlix} Ese mismo año, se dieron 60 homicidios cada 100.000 habitantes, lo que supone un descenso importante desde los 90,4 en 2013 y 2012, y los 91,4 en 2011, valores que han mostrado una tendencia al alza desde 2006.

Gráfico 14: Distribución por franjas de edades de los agresores y de las víctimas en Honduras (1992-2000)

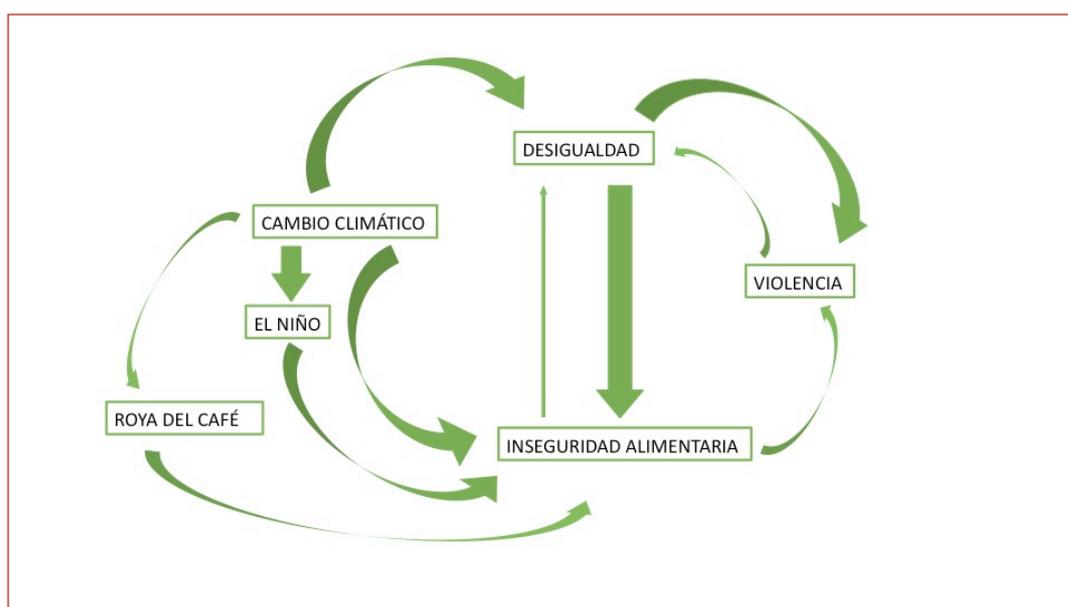
Edad de los Agresores	Porcentaje	Edad de las Víctimas	Porcentaje
Menores de 18 años	9.4%	Menores de 15 años	4.3%
19 – 30 años	55%	16 – 30 años	61.5%
31 – 40 años	21.2%	31 – 45 años	24.8
41 – 50 años	9.7%	46 – 50 años	9.4
Mayores de 50	4.7%	Más de 50 años	0
TOTAL	100.0%		100.0%

Fuente: Castellanos, J. (2000). Honduras: la violencia en cifras. En base a datos de la Dirección General de Investigación Criminal.^{cl}

4. INTERRELACIONES ENTRE LOS EL CAMBIO CLIMÁTICO, LA DESIGUALDAD Y LA VIOLENCIA, Y DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE IMPACTOS

En esta sección se describen las interrelaciones posibles que se identifican entre los factores descritos anteriormente (desigualdad, violencia y cambio climático, incluidas de manera indirecta la inseguridad alimentaria y la plaga de la roya del café), que son muchas y de distintas intensidades, tal y como se pretende mostrar en el gráfico 5. Conviene señalar que cada una de estas dinámicas son fenómenos multidimensionales, con múltiples causas y a menudo con raíces históricas o estructurales, por lo que escapa de la capacidad y del mandato de este informe abarcar cada uno de estos fenómenos en su totalidad, por lo que se centra en algunos aspectos clave y en sus interrelaciones.

Figura 2. Diagrama de interrelaciones entre el cambio climático, la desigualdad y la violencia



Fuente: Elaboración propia

Las consecuencias de los shocks y de estas tensiones no son equitativas, ya que recaen de manera desproporcionada sobre las personas y los países pobres. En términos relativos, el impacto de los desastres es mucho más alto en los países en desarrollo.^{cli} Bajo estas cadenas de impactos, subyace un problema de fondo que tiene que ver con el modelo de desarrollo (económico) que ha prevalecido en los países ricos: un modelo basado en economías de consumo, con sectores energéticos e industriales altamente contaminantes, responsables de las emisiones de carbono que están provocando el cambio climático, y que además favorecen la acumulación de capitales y riqueza en manos de unas élites, y en detrimento de la mayoría de las personas. Mientras no se aborden cambios estructurales en el modelo económico, será muy difícil poner freno a ninguna de las tendencias identificadas.

4.1 Cambio climático, inseguridad alimentaria y pobreza

El cambio climático tiene un impacto directo en los niveles de inseguridad alimentaria de la región, pues afecta de manera directa a la productividad de las cosechas, afectando al ciclo biológico de las plantas, en ocasiones con pérdidas directas por sequías o por lluvias torrenciales, y llegando a dañarlas por completo como efecto de las sequías prolongadas, como ha ocurrido en los últimos ciclos con El Niño. De hecho, el fenómeno de El Niño acentúa los efectos del cambio climático.

Por su parte, la inseguridad alimentaria y el hambre están estrechamente relacionadas con la pobreza extrema. En 2012, los cuatro países centroamericanos (junto con Bolivia) presentaron los porcentajes más altos de pobreza multidimensional en América Latina (un 79% Nicaragua y Guatemala, 73% Honduras y 53% El Salvador).^{clii} La pobreza sitúa a las personas en condiciones de enorme vulnerabilidad frente al impacto del cambio climático y a la seguridad alimentaria.

Por otro lado, la roya del café también está fuertemente relacionada con el cambio climático, con la pobreza y con la inseguridad alimentaria. Se trata de una plaga ocasionada por el hongo *Hemileia vastatrix*, que tiende a reproducirse en condiciones de humedad y calor, en temperaturas que oscilan entre los 18 y 24 °C. Llegó en 1982 a Guatemala, por efecto de los cambios en las condiciones climatológicas derivadas del cambio climático, que permitieron el desarrollo del hongo, y parece haberse multiplicado de manera masiva en los últimos años desplazándose hacia altitudes mayores por el aumento de temperaturas en estas zonas más húmedas.^{cliii} Además, se combate mediante fungicidas que se aplican por fumigación, pero es una técnica cara que no suele estar al alcance de los pequeños productores (y en Guatemala, por ejemplo, el 45% de los productores de café son pequeños productores).^{cliv} Hay por tanto un efecto claro entre el cambio climático y el aumento de la incidencia de la roya; pero además, la pobreza y la desigualdad son factores que también inciden sobre la vulnerabilidad frente a la roya, ya que para los agricultores más pobres es más difícil hacerle frente, mientras que los grandes cafetaleros tienen más medios para combatir la plaga. Todas estas interacciones tienen un efecto en la inseguridad alimentaria, al afectar a una fuente de ingresos y de empleo de muchos agricultores y jornaleros.

El Niño y las sequías están teniendo efecto también en los precios de los alimentos en Centroamérica. En el caso del maíz, por ejemplo, los precios internacionales están aun por debajo de los de 2013, en Honduras han aumentado un 20% respecto a años anteriores, y un 40% en Nicaragua. Los precios de consumo a nivel local son aún

mayores.^{clv} El aumento del precio de los alimentos tiene un impacto directo en el coste de la canasta básica de las familias pobres, cuyo consumo se destina sobre todo a los alimentos y deben, por tanto, destinar más recursos. Incluso en el caso de los pequeños productores el aumento de los precios de los alimentos es perjudicial, ya que suelen ser consumidores netos, y además los márgenes de beneficio derivados de los mayores precios internacionales no suelen transmitirse hasta el productor (se quedan en las comercializadoras y los intermediarios).^{clvi}

4.2 Cambio climático, desigualdad e inseguridad alimentaria

El cambio climático es uno de los mejores reflejos de la desigualdad mundial: mientras que los países mayormente responsables de la generación de gases de efecto invernadero son los países industrializados, más ricos, los efectos más demoledores de las variaciones en el clima los padecen sobre todo los países pobres. Mientras que tan solo el 11% de la población mundial genera en torno al 50% de las emisiones globales de carbono, se estima que para 2100, el impacto del cambio climático en los países pobres supondrá pérdidas de entre el 12 y el 23% del PIB, y tan sólo del 0,1% en los países ricos.^{clvii}

Es más, dentro de los países, son las personas más pobres las más vulnerables frente a los efectos del cambio climático, por dos motivos fundamentales: primero, porque suelen depender en mayor medida de la actividad agraria para sus ingresos y subsistencia, y la agricultura es enormemente sensible al cambio climático; segundo, porque suelen vivir en casas más precarias y en zonas más expuestas a inundaciones, derrumbes, huracanes, sequías y fuertes olas de calor, por lo que su entorno físico es muy frágil. Es decir, el cambio climático supone una doble desigualdad, entre países ricos y pobres, y entre personas ricas y pobres dentro de cada país.

Hay estudios que confirman que el cambio climático conducirá a profundizar la desigualdad.^{clviii} En el año 1998, el Huracán Mitch en Centroamérica y sus efectos, acentuaron las desigualdades socioeconómicas en los países de la región, lo cual agravó los riesgos de las poblaciones más vulnerables, así como la incapacidad de regenerarse de los ecosistemas y medios de producción en las zonas afectadas, generando la expulsión de población y grandes dificultades para la generación de empleo local.^{clix}

Además, el impacto del cambio climático en la desigualdad tiene un importante sesgo de género, ya que al ocupar las mujeres la mayor parte de la actividad agrícola, así como trabajos en los sectores más precarios, son las mujeres las más afectadas cuando estas actividades se ven mermadas por el cambio climático.^{clx} Algo similar ocurre con las minorías étnicas, que dependen en mayor medida de los recursos naturales y de la actividad agrícola, y que se ven afectados por el impacto del cambio climático.

El cambio climático, como se ha visto, está directamente relacionado con muchas de las situaciones de inseguridad alimentaria en la región; bien por efecto directo de destrucción de cosechas (tanto para venta como de subsistencia), o por efectos sobre los medios de vida, materiales y físicos, de las personas. Además, el cambio climático refuerza las desigualdades entre zonas rurales y urbanas, las de género y las de etnia, todas ellas se relacionan e inciden sobre la inseguridad alimentaria.

4.3 Desigualdad y violencia

Existen varias relaciones entre la desigualdad en la distribución de ingresos y el conflicto social o, visto de otro modo, entre los niveles de equidad en la sociedad y la seguridad. Las sociedades más igualitarias, suelen ser sociedades más cohesionadas y más seguras.

La CEPAL^{clxi} utiliza los índices de polarización distributiva para ilustrar los vínculos entre la cohesión social y la igualdad. Según la CEPAL, entre 2004 y 2012 aproximadamente, la polarización de ingreso aumentó ligeramente en Guatemala y se redujo en El Salvador, en Honduras y en Nicaragua. Esta polarización está relacionada con la identificación de la clase media como tal, y con las expectativas de mejora de vida para los hijos, que son más altas cuanto mayor es la identificación de las personas con la clase media. Por el contrario, para aquellas personas en la clase baja o no identificadas como clase media, las expectativas de mejora de vida de sus hijos son más bajas, lo que genera frustración. Cuando esta frustración coincide con entornos vulnerables, es probable que desencadene actitudes violentas, como se explica más abajo. En los cuatro países objeto de estudio esta última es la situación predominante: Honduras, Guatemala y El Salvador tienen tasas de pobreza monetaria cercanas o superiores al 50%, y presentan expectativas nulas de mejora entre el futuro de los hijos y la situación presente.

La población joven en Centro América vive en sociedades donde la violencia está muy presente, fracturadas por la sensación de inseguridad y la falta de sentimientos de solidaridad y cohesión.^{clxii} La forma de violencia más generalizada y resaltada por los medios de comunicación tiene que ver con las formas de violencia organizadas entre jóvenes (generalmente varones) en zonas urbanas; son conocidas como “maras”, “pandillas”, “clicas” o “combos”. Estas pandillas emergen como un efecto directo de la exclusión y marginación del proceso de desarrollo de la sociedad, ya que la organización les otorga un espacio físico y emocional de poder, de ingresos monetarios, y de pertenencia, que las instituciones formales no les ofrecen.

Además, esta situación se ve alimentada por el tráfico de drogas (fundamentalmente cocaína), cuyos cárteles con frecuencia usan las pandillas para subcontratar a sus miembros como sicarios.^{clxiii} Existen varias interconexiones entre la violencia y las drogas. Si bien la violencia y el delito vinculados al consumo de drogas son marginales^{clxiv}, el consumo viene a ser alto entre quienes han cometido delitos (pero no puede afirmarse que la comisión de delitos sea alta entre quienes consumen drogas). Sí parece haber relación con el cultivo, la producción y la venta de droga,^{clxv} así como con las estrategias de combate de los Estados en contra de la delincuencia organizada vinculada a la venta y el tráfico de drogas.^{clxvi} La relación más fuerte, no obstante, se da entre el consumo de alcohol y la comisión de delitos.

La CEPAL recomienda entender las mediaciones socioculturales que intervienen en cada uno de los territorios donde surge con mayor fuerza la violencia y donde las juventudes se ven involucradas; estas mediaciones incluyen las desigualdades territoriales, y los vínculos de corrupción que las organizaciones criminales han desarrollado con los diversos poderes del Estado (política, cuerpos de seguridad y justicia) así como con las propias comunidades.

Algunas formas de violencia, como la extorsión, los homicidios o la lucha con armas de fuego pueden afectar negativamente a la seguridad alimentaria, por ejemplo al debilitar los pequeños negocios, aumentar los precios de los alimentos o disminuir los ingresos. También la inseguridad alimentaria puede llevar a familias e individuos a optar por comportamientos arriesgados como mecanismos de supervivencia, tales como la migración ilegal, abusos o explotación, o formando parte de bandas criminales.^{clxvii}

La privatización de la seguridad a consecuencia de la debilidad de las instituciones de justicia y seguridad y de la desconfianza de la ciudadanía hacia las mismas, es una tendencia en toda América Latina, que profundiza la desigualdad. Guatemala y Honduras están (junto con Panamá y Brasil) entre los países con tasas más elevadas de guardias de seguridad privados (con cerca de 900 por 100.000 habitantes).^{clxviii}

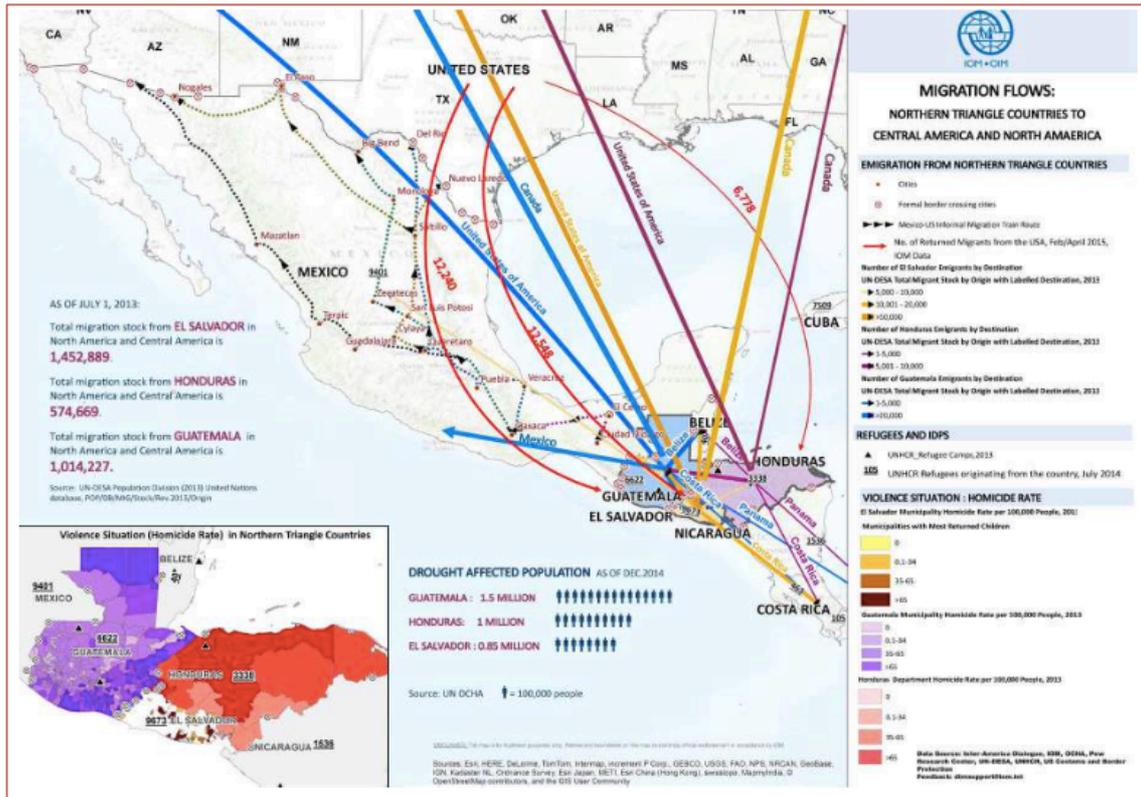
4.4 Violencia, seguridad alimentaria y migraciones

La violencia también juega un papel clave en la pérdida de medios de vida y los desplazamientos internos, que son apenas reconocidas por los países de la región. En 2016 la cifra oficial de desplazados internos (IDP), alcanzó aproximadamente los 711.500 en Guatemala, Honduras y El Salvador (una cifra que en 2014 era de 600.000)^{clxix}, y que forman parte de los cerca de 1 millón de personas desplazadas en la totalidad de la región del Triángulo Norte de Centro América y que requieren asistencia humanitaria.^{clxx} Globalmente, el 79% de las víctimas son hombres,^{clxxi} pero las mujeres solteras y las que son cabeza de familia, junto con los menores, son los grupos más vulnerables frente al crimen organizado (según UNHCR).^{clxxii}

Una investigación reciente titulada ‘Hambre sin Fronteras’^{clxxiii} y elaborada entre la OIM, el PMA y la LSE, revela la poca investigación disponible sobre las interrelaciones entre la violencia, la seguridad alimentaria y las migraciones. Hay bastante información sobre cada uno de estos factores individualmente, pero hay una falta clara de evidencia de los impactos de las interacciones entre estos factores y el informe así lo afirma. No obstante, dicho informe afirma que hay una correlación positiva entre la inseguridad alimentaria y las migraciones en los tres países, que la violencia se identifica como una de las causas de las migraciones, aunque hay variaciones en función del tipo de violencia y los grupos afectados (prevalece el crimen común – tráfico de drogas, crimen organizado y bandas callejeras- en Guatemala, y las maras en El Salvador y Honduras).

Así, la investigación (‘Hambre sin Fronteras’) afirma que ni la inseguridad alimentaria ni la violencia son las causas fundamentales de las migraciones, ni mucho menos las únicas causas. No obstante, sí hay una relación entre las sequías prolongadas y su impacto en los medios de vida (bien sobre la producción de alimentos o sobre el ganado) y la decisión de migrar.^{clxxiv} Algunos autores afirman que cuando además de la sequía hay una situación de conflicto u otros factores políticos que frenen la migración y/o la distribución de alimentos, es frecuente que se potencien las situaciones de hambrunas.^{clxxv}

Gráfico 15: Flujos migratorios en relación con la sequía, la inseguridad alimentaria y la violencia.



Fuente: WFP (2015). Hambre sin Fronteras

Por su parte, el Consejo Noruego para Refugiados en su informe de 2016^{clxxvi} sí que vincula directamente la migración y su aumento en la región con el impacto de la violencia. Según dicho informe, y haciendo referencia a datos del Centro Internacional de Monitoreo sobre Desplazamiento (IDMC), “hay personas que huyen después de negarse a vender sus tierras a los traficantes de drogas y de recibir amenazas de muerte para proteger a sus hijos del reclutamiento forzado por parte del crimen organizado”; una afirmación que muestra la relación entre violencia y migración, pero también entre éstas y la desigualdad.

La violencia está tan generalizada, que puede ser un factor subestimado en cuanto a su impacto en las vidas y, por tanto, en la decisión de migrar o no. Las causas más comunes de migración son búsqueda de una mejora de bienestar, trabajo y reunificación familiar. En Guatemala, la influencia que ejercen sobre el Estado los grupos ilegales es una de las piedras angulares de la impunidad que prevalece así como el impedimento principal para el cumplimiento de la ley; de hecho, es el único país con una Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG), lo cual ha favorecido un descenso de los niveles de impunidad vis-à-vis otros países de la región. Esta debilidad institucional es previsible que tenga efectos también en la capacidad de las instituciones para frenar los impactos de la violencia. En Honduras, el Gobierno creó a finales de 2013 la Comisión Inter-Agencias par la Protección de Personas Desplazadas por la Violencia (CIPPDV) para prevenir el desplazamiento forzado a causa de la violencia, así como para cuidar, proteger y encontrar soluciones para las personas desplazadas y sus familias, y que de momento ha realizado una investigación según la

cual hay unas 174.000 personas desplazadas internamente, de las que el 67,9% decidieron mudarse por motivos relacionados con la violencia y la inseguridad, y se muestra una clara correlación entre ambas.^{clxxvii}

Se espera que cuando se conozcan mejor las relaciones entre seguridad alimentaria, violencia y migración, se podrán incorporar e las intervenciones políticas en estos países y mejorar la prevención y la mitigación de los efectos negativos de la migración, y posiblemente maximizar sus beneficios.

4.5 Distribución geográfica de impactos

A lo largo del informe ya se han presentado algunos mapas relevantes para el estudio de la distribución geográfica de impactos. Entre ellos, las zonas más afectadas por la sequía en los cuatro países, que constituyen el corredor seco (gráfico 7), la distribución de homicidios en El Salvador, Honduras y Guatemala (gráfico 9) y la distribución de la pobreza multidimensional (gráfico 3).

El gráfico 3 de la distribución de la pobreza multidimensional indica el porcentaje de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI). Tal y como se explica en la nota al gráfico, se consideran necesidades básicas insatisfechas los materiales constructivos de la vivienda precarios, el hacinamiento (más de tres personas por cuarto), no disponibilidad de agua o eliminación de excretas, si hay niños en edad de educación primaria que no asisten a la escuela, o si no se dan las condiciones de subsistencia mínima.

Los mapas de la incidencia de algunos de estos indicadores, así como la de otros factores y variables, se recogen en el Anexo I a este estudio, todos ellos extraídos del informe^{clxxviii} de Integración social en Centroamérica, situación al 2012, elaborado por la CEPAL. En concreto, el Anexo I incluye:

1. Mapa de pobreza multidimensional
2. Mapa de carencia de subsistencia
3. Mapa de acceso a agua potable
4. Mapa de acceso a saneamiento
5. Mapa de materialidad de la vivienda
6. Mapa de tenencia de la vivienda
7. Mapa de mortalidad infantil
8. Mapa de falta de asistencia escolar primaria
9. Mapa de conclusión de educación primaria

Si bien todos estos mapas son regionales y por tanto no reflejan las diferencias por distritos en cada país (hay algunos mapas en este informe que sí dan ese nivel de detalle), sí que sirven para tener una idea de dónde están las regiones con mayores vulnerabilidades. Del análisis visual de los mapas, se puede concluir que las zonas de vulnerabilidad están muy extendidas, más allá del corredor seco.

5. LA MIGRACIÓN COMO UNA ESTRATEGIA PARA HACER FRENTE A LA CRISIS DE DESARROLLO LENTO

(Capítulo elaborado por Gonzalo Fanjul)

Centro América es origen de miles de migrantes hacia los Estados Unidos (y Canadá en menor medida), y también un paso natural del tránsito de migrantes entre Sur y Norte América, así como de migrantes intrarregionales. Además, recibe un número considerable de migrantes retornados.

En el año 2015 el número de salvadoreños, hondureños y guatemaltecos viviendo fuera de sus países superaba los 3,1 millones de personas, un 10% de su población total y casi el doble de 1990.^{clxxxix} La movilidad de los centroamericanos (hombres, mujeres y también niños, que emigran por miles cada año) a través de las costosas y peligrosas rutas hacia la frontera Sur de los Estados Unidos o los trabajos temporales de otros países de la región responden a una combinación de factores en la que la vulnerabilidad económica de las familias juega un papel preponderante. De manera creciente, esta vulnerabilidad está influida por la ‘crisis lenta’ generada por la desigualdad, el cambio climático y la degradación de los recursos naturales, y la violencia en la región. De hecho, las crisis de desarrollo lento pueden tener una influencia mayor que las crisis rápidas sobre los desplazamientos transfronterizos, en ocasiones de manera irreversible (cuando la crisis no remite).^{clxxx}

Según la CEPAL,^{clxxxi} la falta de oportunidades para los centroamericanos que viven en condiciones de pobreza, que carecen de educación y que no obtienen empleos en el sector formal de la economía, ha conducido a un incremento de la migración internacional, siendo el 70% de dicha migración hacia los Estados Unidos de América. Los países con mayor cantidad de migrantes son justamente los cuatro países de este estudio (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Las migraciones entre los países centroamericanos han aumentado, teniendo como destinos preferidos Costa Rica y Panamá. En el caso de Nicaragua, por ejemplo, se estima que más de medio millón de nicaragüenses han emigrado hacia Costa Rica en busca de empleo y mejores condiciones de vida, también, de forma estacional, nicaragüenses se trasladan hacia El Salvador para realizar labores agrícolas. Esta población migrante presenta una vulnerabilidad particular.

5.1 Desigualdad y migraciones

La desigualdad de ingreso ha sido identificada como el factor principal de ‘empuje’ de la movilidad internacional de trabajadores. La idea simple de que el lugar en el que uno nace determina en muchos casos las oportunidades de por vida, y que ese ‘destino’ puede ser alterado desplazándose a un país diferente constituye un poderoso acicate para las migraciones. Al fin y al cabo, las diferencias de ingreso entre países geográficamente cercanos (la frontera hispano-marroquí, por ejemplo) son llamativas.

Clemens, Montenegro y Pritchett (2008) ofrecen una versión refinada de este argumento, centrándose en los EEUU como caso de destino. Tras comparar los salarios de los trabajadores dentro de EEUU y los salarios de los trabajadores ostensiblemente idénticos en 42 países fuera de EEUU, los autores estiman que “La brecha salarial media para un varón, trabajador no cualificado (9 años de escolaridad), de 35 años de edad, en el sector formal urbano, nacido y educado en un país en desarrollo es de US\$15.000 por año, en paridad de poder adquisitivo”. Para un trabajador boliviano, esto puede equivaler a multiplicar su salario por 2,7; para los indios, por 3,2; y para los nigerianos, por 8,4.^{clxxxii}

El Triángulo Norte de Centroamérica no es una excepción a esta lógica, más bien lo contrario. Durante décadas, hombres y mujeres de la región han emigrado a otros países (Estados Unidos, en primer lugar, pero también Costa Rica, Panamá e incluso Europa) buscando oportunidades laborales de carácter temporal o definitivo. Un informe de UNICEF de 2011 afirma, por ejemplo, que la principal razón de la emigración de personas de Guatemala es, en un 90,5% de los casos, económica: un 51,7% ve en la emigración una oportunidad de mejorar y aumentar sus ingresos económicos, mientras que el 37,2% busca mejores oportunidades de empleo, mientras que el 1,6% lo que busca es ahorrar y/o enviar dinero para construir una vivienda y el 3,2% lo hacen motivadas por la reunificación familiar.^{clxxxiii}

En toda América Latina en general, y también en los cuatro países objeto de estudio, sí existe una relación interesante entre la migración y la composición social de las ciudades, ya que las personas más pudientes (que coinciden con las de educación más alta) tienden a ubicarse en la periferia de las ciudades (“periferias elitizadas”); al mismo tiempo, la migración rural –mayoritariamente indígena- tiende a ubicarse también en la periferia; se produce un fenómeno de dualización social.^{clxxxiv}

La vinculación de este fenómeno con el concepto de ‘crisis de desarrollo lento’ es cuestionable, considerando que las pulsiones para emigrar crecen a medida que una porción mayor de las poblaciones adquiere los recursos financieros o educativos para intentarlo, lo que significa que mayor desarrollo no implica necesariamente menos migraciones. Pero resulta evidente que el incremento de las brechas de desigualdad sí incentiva la movilidad.

5.2 Cambio climático, inseguridad alimentaria y migraciones

De acuerdo con el informe anual más reciente del Internal Displacement Monitoring Centre (Norwegian Refugee Council), 17,5 millones de personas en todo el mundo fueron desplazadas en 2014 de sus lugares de origen como consecuencia de fenómenos relacionados con el clima.^{clxxxv} Esta cifra, sin embargo, considera fundamentalmente los shocks repentinos como los huracanes, inundaciones y tormentas. Resulta mucho más difícil estimar el impacto acumulativo del cambio climático –uno de los determinantes de las crisis de ‘desarrollo lento’-, que para el año 2050 podría haber provocado el desplazamiento de un número indeterminado entre 25 y 1.000 millones de personas, dependiendo de la evolución de diferentes variables. Uno de los estudios referenciales de la Organización Mundial de Migraciones en este campo describe las cuatro vías que acabarán determinando el número de desplazados por razones relacionadas con el clima.^{clxxxvi}

- Las crisis humanitarias derivadas de la mayor frecuencia e intensidad de fenómenos naturales extremos, lo que obligará a la población a desplazarse.
- Las consecuencias del calentamiento y la variabilidad del clima en los medios de vida, la salud, la seguridad alimentaria o la disponibilidad de agua de la población.
- El incremento del nivel del mar y sus consecuencias sobre las viviendas y los medios de vida costeros.
- La competición por recursos naturales escasos, lo que puede derivar en conflictos y en nuevos desplazamientos.

Las sequías de larga duración son una de las causas más habituales de las crisis de desarrollo lento, y una de las principales causas por las que millones de personas que dependen de la agricultura de subsistencia y del pastoreo, deciden migrar. Cuando los mercados no funcionan de manera que se favorezca la redistribución de alimentos hacia las zonas afectadas por sequías, la migración interna o entre países es una de las vías principales para superar las pérdidas generadas por el cambio climático.^{clxxxvii}

La región centroamericana –donde el IPCC calcula que el incremento de la temperatura podría estar entre los 1,3°C y 1,5°C en 2030, y entre 2°C y 2,9°C en 2060-^{clxxxviii} es uno de los escenarios en los que estos fenómenos ya han empezado a tomar cuerpo. Pero, como en el caso de otras zonas vulnerables del planeta, los efectos del deterioro climático no necesariamente tienen por qué incrementar la emigración. Como señala un estudio del Banco Mundial, la intensidad de esta relación depende de la capacidad de las familias para diversificar sus economías y la pre-existencia de redes de movilidad.^{clxxxix} El empobrecimiento de las comunidades puede reducir la posibilidad de emigrar al negarles los recursos financieros y educativos que son necesarios para emprender el viaje, sobre todo cuando este tiene como objetivo una economía desarrollada. Por otro lado, los efectos adversos en el clima y los recursos naturales podrían ser compensados por una mejora en otras variables que juegan un papel relevante a la hora de tomar la decisión de emigrar, como las expectativas educativas, la inseguridad o la desigualdad salarial con México, Costa Rica y, sobre todo, EEUU.

Un segundo estudio publicado por el Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes enfatiza la vinculación entre las crisis ambientales lentas y la movilidad intensa de los centroamericanos en el Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras).^{cx} La investigación cita algunos de estos cambios (variabilidad en los patrones de precipitación; a deforestación y erosión; las sequías; el aumento del nivel del mar; y fenómenos como “El Niño” o “La Niña”) y llega a proponer la introducción de una “visa temporal de protección por desastre natural” para facilitar la seguridad económica de los afectados. La medida es similar a que propuso Michael Clemens (del Center for Global Development) tras el terremoto que asoló Haití en 2010.^{cxci}

De acuerdo con el estudio exploratorio ‘Hambre Sin Fronteras’, respaldado por tres organizaciones internacionales y la London School of Economics, “ [en el Triángulo Norte de Centroamérica] hay una relación comprobada entre la seguridad alimentaria y la migración, en especial” .^{cxcii} Aunque sus autores destacan la necesidad de

profundizar en el conocimiento de esta relación a través de mejores datos y metodologías comparables, parece claro que “la movilización dentro y fuera de estos países se ha convertido en una importante estrategia de emergencia adoptada por la población para enfrentar las calamitosas situaciones económicas y de seguridad”. La movilidad interna (del campo empobrecido a la ciudad, por ejemplo) puede tener un efecto dominó que incremente la emigración de clases medias urbanas.

5.3 Violencia e inseguridad, y migraciones

Al igual que con el cambio climático, la inseguridad constituye un vector regional de movilidad humana. La región está siendo azotada desde hace décadas por una violencia sostenida que ha pasado de los conflictos militares a la inseguridad ciudadana, espoleada por el fenómeno de las *maras* (o pandillas), la proliferación de armas de fuego y la actividad del crimen organizado en negocios como la droga o la trata de personas. Por si fuera poco, a lo largo de todo este tiempo el Triángulo Norte centroamericano constituye uno de los frentes del feminicidio que se extiende por otros países del continente americano y que, de acuerdo con una investigadora de FLACSO, entre 2003 y 2012 se llevaron la vida de más de 12.000 mujeres en los cuatro países afectados.^{cxci}

Aunque la intensidad de la vinculación entre violencia y migraciones regionales es más difíciles de cuantificar, su existencia parece difícil de ignorar. De acuerdo con el estudio ‘Hambre sin fronteras’: “Aunque probablemente no es un motivador principal, la inseguridad real o percibida ciertamente juega un papel en empujar a los individuos a huir de sus poblados o mudarse a otro país en búsqueda de una vida mejor y más segura. A pesar de que la relación entre la violencia y la migración no sea siempre tan clara, es razonable pensar que los brotes de violencia y actividad criminal pudiesen conllevar un aumento en la movilidad humana”.

Por otro lado, las personas que emprenden el camino de la migración (ya sea huyendo de condiciones de inseguridad alimentaria, de violencia o buscando una vida mejor), enfrentan con su decisión un nuevo abanico de riesgos y vulnerabilidades, y en ocasiones las violaciones de sus derechos son aún más fragantes que en la situación de origen. UNICEF denuncia que “el 93% de los hogares que reciben remesas considera que el crimen organizado representa un peligro para los emigrantes, y de ellos, el 38% cree que el mayor peligro se da porque aumenta el riesgo al viajar, y otro 23% asegura que el crimen organizado está detrás de las desapariciones de emigrantes que cada año se producen en territorio guatemalteco y mexicano; el 21% asegura que estas mafias extorsionan tanto a los emigrantes como a sus familiares; y para otro 16% el mayor peligro del crimen organizado sobre los emigrantes son los secuestros”.

5.4 Migrar como estrategia de desarrollo

Si asumimos que ninguno de esos factores va a sufrir alteraciones dramáticas en el medio plazo (2030) y consideramos la importancia de las migraciones en las estrategias de desarrollo de la región, lo razonable es pensar que la movilidad internacional va a seguir jugando un papel de enorme relevancia en las estrategias de respuesta a la ‘crisis de desarrollo lento’ a las que se enfrentan estos tres países. Tanto Honduras como El Salvador se encuentran en la lista de los diez países para los que las

remesas juegan un papel más importante en sus economías nacionales: nada menos que el 17'4% y el 16'8% del PIB, respectivamente (datos de 2014)^{CXCIV}. No es muy diferente en Guatemala, con casi el 10% del PIB.^{CXCV} Existe una lógica nacional de las migraciones, canales abiertos y diásporas bien establecidas en los países de destino (fundamentalmente en los EEUU) que con toda probabilidad formará parte de la respuesta de los centroamericanos a la crisis que ya está forjando.

Sea como sea, parece cierto que la movilidad interna y externa formarán parte del paquete de opciones al alcance de la población para hacer frente al deterioro de las condiciones de vida provocado por las crisis de desarrollo lento. Lamentablemente, las vías legales para ejercer estas opciones en los países más desarrollados de la región siguen muy limitadas, lo que ha convertido a salvadoreños, guatemaltecos y hondureños en unas de las nacionalidades más representadas en la bolsa de más de 11 millones de inmigrantes sin papeles que viven en los Estados Unidos.^{CXCVI} Esto debe cambiar. Las normas e instituciones negociadas entre los países de origen y destino deben reflejar lo que constituye un comportamiento natural de las poblaciones.

6. IMPACTO DE LA CRISIS DE DESARROLLO LENTO EN LA RESILIENCIA DE LAS PERSONAS Y COMUNIDADES DE CENTROAMÉRICA

El análisis realizado en los capítulos 3 y 4 informa sobre las causas identificadas de la fragilidad y la vulnerabilidad en la que viven miles de familias en la región centroamericana, e identifica en la medida de lo posible cuántas familias están en esta situación y dónde se encuentran ubicadas (repartidas o concentradas) geográficamente.

El enfoque de resiliencia requiere, entre otras cosas, abordar tres retos:

1. **El reto humanitario.** El análisis de las causas que están detrás de la crisis de desarrollo lento en la región indica que la manera de hacer frente a la crisis debe pasar por abordar estas causas estructurales desde las políticas de desarrollo. Es decir, no vale únicamente con proporcionar la necesaria atención y respuesta humanitaria a los impactos de la crisis, ya que si no se abordan las causas estructurales, la tendencia es a que los choques sean cada vez más frecuentes y de mayor intensidad, el impacto sea por tanto mayor y las limitaciones del propio sistema humanitario a día de hoy harán que no sea capaz de dar respuesta en este contexto. El nuevo enfoque implica tanto a las comunidades de desarrollo especializadas en el ámbito humanitario como a las que trabajan en el ámbito de programas y políticas de desarrollo.
2. **El reto de la justicia.** El aumento de la desigualdad tanto a nivel global como al interno de los países plantea un reto fundamental a la hora de abordar las reformas necesarias para atajar las causas estructurales de la crisis en Centro América. La acumulación de riqueza va de la mano con la acumulación de poder, y esto se traduce en un sesgo constante de las políticas públicas a favor de los intereses de esas élites, resultado de unas dinámicas de influencia que ejercen las élites sobre el proceso de elaboración e implementación de las políticas y los presupuestos públicos. Estas dinámicas dificultan que se adopten y se lleven a cabo políticas dirigidas a disminuir los riesgos y las vulnerabilidades de los más pobres (no basta con aprobarlas sobre el papel, hay que implementarlas en la práctica), y que además inviertan en fortalecer sus capacidades y las de las instituciones para hacer frente choques futuros sin que éstos afecten fatalmente a los medios de vida de los hogares. Para romper las dinámicas de influencia de las élites, es necesario garantizar vías de participación de las comunidades afectadas y de la sociedad civil tanto durante la elaboración de políticas y programas, como en el seguimiento de la implementación de las mismas. Esto requiere un esfuerzo de transparencia y rendición de cuentas muy serio por parte de la administración, el Gobierno, los donantes y toda la comunidad de desarrollo.
3. **El reto de la adaptación.** Las interacciones entre los factores locales y globales, el aumento de la frecuencia de los riesgos, y los efectos de los factores estructurales

que generan estrés, provocan un escenario de elevados niveles de volatilidad e incertidumbre. Todos los actores, desde los individuos, las comunidades y la sociedad civil, hasta las distintas instancias de la administración, la comunidad de desarrollo y el sector privado, deben encontrar vías para operar en este entorno cambiante. Por eso es muy importante que el análisis de resiliencia y la consecuente planificación y la coordinación del trabajo para mejorar la resiliencia se realice de manera participativa y coordinada con los distintos actores, primero para garantizar un mismo entendimiento del contexto, y segundo para favorecer los mecanismos de adaptación al contexto de los planes y estrategias de cada una de las partes.

6.1 Resiliencia: medición

Medir la resiliencia, ya sea de un individuo, una comunidad, un país o una región, va más allá de valorar la mejora en la seguridad alimentaria o en la planificación de los hogares, y no se limita a una nueva manera de interpretar la reducción de desastres. Se trata de estimar la capacidad de los hogares, las comunidades y los Estados para absorber y recuperarse de shocks, a la vez que adaptan y transforman sus estructuras y medios de vida para afrontar en el largo plazo otras tensiones, cambios e incertidumbres. Hay que tener en cuenta que el impacto acumulativo de shocks estacionales y frecuentes (o recurrentes) es tan importante o más que el impacto de shocks imprevistos (covariate). Es importante para ello conocer la evolución de los factores que causan los shocks en el pasado, las causas subyacentes, que muchas veces son factores estructurales que determinan la vulnerabilidad, tal y como se ha realizado en los capítulos 2, 3 y 4.

Una de las dificultades de este análisis reside en vincular las tendencias analizadas a nivel macro para la región con el impacto en resiliencia a nivel de hogares o comunidades. Entre medias, cabe valorar el impacto a nivel nacional, en los sistemas de gobierno. Además, como bien identificaba Oxfam en un informe^{cxvii}, la atribución de impactos de distintos factores sobre la resiliencia es complicada, en primer lugar porque en muchos casos, la medición del impacto sólo está disponible después del shock o de una sucesión de shocks (por ejemplo, tras una sequía prolongada), y en segundo lugar, porque en muchas ocasiones resulta complicado separar las causas o características de la resiliencia, de los impactos per se. De hecho, es frecuente que las comunidades vulnerables que viven expuestas a riesgos frecuentes de distinta intensidad, hayan desarrollado mecanismos para hacer frente a esos riesgos, es decir, que tengan estrategias incipientes de mejora de su resiliencia.^{cxviii}

Si bien el marco de Oxfam para un desarrollo resiliente (figura 1) define los procesos que deben avanzarse de manera más o menos simultánea para reforzar la resiliencia en los programas y políticas de desarrollo, es necesario establecer antes la línea de para la medición de resiliencia. Por ello, para hacer una primera valoración del estado o capacidad de resiliencia, deben enumerarse y describirse tanto los riesgos a los que hacen frente las familias en Centro América (de acuerdo con el análisis de factures efectuado), como las vulnerabilidades que tienen tanto las personas individualmente, como los entornos sociales, medioambientales, económicos e institucionales.

Para realizar esta enumeración de riesgos y vulnerabilidades, resulta práctico asociar cada riesgo y cada vulnerabilidad a las características que influyen sobre la resiliencia,

tal y como plantea Oxfam en el modelo de sistema multidimensional para la medición de la resiliencia. Además, este modelo se asemeja a la base del análisis de resiliencia de la OCDE (2014) de acuerdo con la Metodología de Medios de Vida Sostenibles, según la cual el bienestar de una comunidad depende de seis categorías de insumos (o capitales): capital financiero, humano, natural, físico, político y social. Los insumos de cada una de estas categorías difieren entre contextos. Cada una de las dimensiones que identifica la metodología de Oxfam se corresponde con prácticamente todos y cada uno de los seis capitales que utiliza la OCDE. En la siguiente tabla, se indican no obstante las correspondencias más relevantes, que no son las únicas:

Cuadro 5: Comparativa sistemas de medición de resiliencia de Oxfam y la OCDE

Sistema de medición de Oxfam (sistema multidimensional)	Sistema de medición de la OCDE (metodología de medios de vida sostenibles)
Viabilidad de medios de vida	Capitales financiero y humano
Potencial de innovación	Capitales financiero y humano
Acceso a contingencias y apoyos	Capitales político y social
Medioambiente natural e infraestructuras	Capitales natural y físico
Capacidad de las instituciones formales e informales	Capitales político y social

Al final de este capítulo se incluye una posible hoja de ruta con los pasos a seguir para realizar un ejercicio de valoración de la situación de riesgo de vulnerabilidad y capacidad de resiliencia en los países estudiados, en base a la evolución de los factores identificados (cambio climático e inseguridad alimentaria asociada, desigualdad y violencia). Cabe señalar que la propia OCDE reconoce algunas limitaciones al análisis de resiliencia de los sistemas, entre ellas la disponibilidad de datos relevantes y de calidad, por lo que tanto el ejercicio de análisis como el de validación de campo y por los distintos actores (ver hoja de ruta más adelante), quedarían supeditados a la disponibilidad de datos y su calidad.

6.2 Análisis de riesgos

Riesgo es la combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas. Es decir, un riesgo es tanto mayor cuanto mayor es la probabilidad de que se produzca y mayores sean los daños o perjuicios que cause.

Con este análisis se trata de entender los riesgos y tensiones, mapear sus causas y sus impactos, en base al análisis realizado en los capítulos anteriores. En una siguiente fase, dentro de un proceso de consulta y valoración con otros actores tal y como se propone en la hoja de ruta, deberán incluirse otros datos de otros análisis de riesgos, informes de expertos, evaluaciones de vulnerabilidad, informes de alarma temprana, planes de contingencia, predicciones de tendencias futuras, etc. Se trata de hacer una descripción de la probabilidad estimada de realización de estos riesgos, en base a datos disponibles, tendencias pasadas y presentes, analogías históricas, descripción del

impacto de desastres y shocks acontecidos anteriormente, escenarios, etc. Para ello, se indica si el riesgo es idiosincrático o covariate; si es natural, geopolítico, económico, o de otra índole; si hay tensiones relacionadas, como tendencias a largo plazo o factores agravante; se trata, por tanto, de incluir una descripción del riesgo, shocks anteriores, escenarios, y posibles impactos.

El manual de la OCDE (2014) plantea una metodología similar, según la cual el análisis de la resiliencia comienza con una revisión de los riesgos a los que se enfrenta el sistema en un contexto determinado, identifica cómo esos riesgos afectan a los sistemas de vida y relación de la sociedad, así como las estrategias en el sistema para hacer frente a esos riesgos (y si esas estrategias aportan resiliencia), para así determinar qué hace falta para reforzar la resiliencia (para mejorar la absorción de shocks, la adaptación para reducir la exposición a esos shocks, y/o la transformación para que el shock no vuelva a afectar). El resultado debe ser un sistema resiliente, que cambia el contexto y los propios riesgos. El análisis puede hacerse en todos y cada uno de los niveles del sistema: nacional, regional, provincial, comunidad, hogares o individual. Es importante también identificar desde qué nivel de la sociedad se gestiona mejor un riesgo determinado.

Riesgos identificados:

La figura 3 muestra el mapa de riesgos identificados, diferenciando en verde entre las tensiones a largo plazo (en un círculo) y los shocks repentinos (en un rectángulo), y en naranja el nivel de impacto. Tal y como se ha mostrado en los capítulos anteriores, las interacciones son múltiples y por tanto las dinámicas de causas e impactos son complejas.

Figura 3: Mapa de riesgos



Descripción de riesgos:

- **Cambio climático:** es un riesgo recurrente, con efectos que se acumulan en el largo plazo, y cuyas consecuencias incluyen periodos más frecuentes, imprevisibles e intensos de sequía y lluvias torrenciales.
- **Sequía:** es un riesgo recurrente, con impacto sobre los medios de vida, el medioambiente, acceso a contingencias y apoyos.
- **Lluvias torrenciales:** es un riesgo de gran impacto sobre los medios de vida, medioambiente, infraestructuras, acceso a contingencias y apoyos.
- **Huracanes:** la región centroamericana también está expuesta al impacto de huracanes, especialmente las costas de Nicaragua y Honduras hacia el Atlántico. Los huracanes son típicos shocks de corta duración y alto impacto, pero su frecuencia e intensidad están relacionadas con los efectos del cambio climático. Los daños a los medios de vida y las infraestructuras pueden ser muy cuantiosos.
- **Degradación ambiental:** es un riesgo recurrente, producto del impacto del cambio climático (tanto por escasez de agua como por lluvias torrenciales e inundaciones), y de la falta de una gestión adecuada de los recursos y el medio ambiente. Se traduce en desertificación, degradación de la tierra y escasez de agua (o empeoramiento de su calidad, por ejemplo por acidez). Buena parte de los medios de vida dependen directa o indirectamente del buen estado de los recursos naturales y del medioambiente.
- **Desigualdad:** es un factor de tensión, recurrente, con impacto sobre los medios de vida, potencial de innovación, contingencias y apoyos, medioambiente, instituciones. Como se ha visto, la desigualdad además va ligada a dinámicas de poder relacionadas con la captura política, lo cual añade una dificultad aún mayor a la hora de adoptar políticas que fortalezcan la resiliencia de las comunidades más vulnerables.

- **Violencia:** es un factor de tensión, con impactos tanto esporádicos como recurrentes, que afecta a los medios de vida, al potencial de innovación, y sobre todo contribuye al debilitamiento de las instituciones formales e informales.
- **Volatilidad de los mercados de bienes e insumos agrarios:** supone un riesgo para las actividades agrarias, tanto por la imprevisibilidad de los precios de venta de los productos (por ejemplo en el caso del café, altamente dependiente de los precios internacionales), como por los precios de los insumos (semillas, fertilizantes, gasóleo) que pueden en un momento dado hacer inviable la producción, así como el encarecimiento de los alimentos, que supone el gasto principal de los hogares vulnerables.
- **Volatilidad de la economía en general:** la crisis financiera internacional afecta a las economías nacionales y a la capacidad de los donantes, lo que pone en riesgo la capacidad de inversión en programas y políticas dirigidos a la prevención, mitigación y preparación ante los riesgos, a la respuesta ante los desastres y al fortalecimiento de la resiliencia.
- **Modelo económico y de producción agraria:** el predominio de un modelo productivo basado en la agricultura intensiva en grandes extensiones supone la marginalización sistemática de los pequeños productores, en su mayoría familias altamente dependientes de la agricultura y, por tanto, muy vulnerables. Igualmente, la promoción de la inversión de las industrias extractivas (ya sean mineras, madereras, hidráulicas o eólicas) afecta a los medios de vida, al acceso a la tierra, el agua y otros recursos naturales de cientos de comunidades que dependen de estos recursos.
- **Sismografía:** algunas zonas de Centro América son altamente susceptibles a los movimientos tectónicos que pueden ocasionar shocks de grandes dimensiones. Una buena preparación ante este tipo de shocks (mediante sistemas de alerta temprana, planes de evacuación y respuesta, así como construcciones e infraestructuras adecuadas tanto en ubicación como en calidad), es absolutamente necesaria para mitigar los impactos negativos.

Dentro del proceso de medición del impacto en resiliencia deberá completarse este ejercicio de identificación de riesgos y sus interacciones en un ejercicio participativo con otros actores. Debe también hacerse una clasificación de los riesgos en función de su intensidad (de más a menos probable y de mayor a menor impacto) y del nivel de exposición (ya sea a nivel de hogares, distritos, nacional o regional), para cada contexto concreto, de manera que sirva de línea de base para la medición de la capacidad de resiliencia.

6.3 Análisis de vulnerabilidades

La vulnerabilidad hace referencia a las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien material, susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza. Por tanto, la vulnerabilidad no sólo es física ni económica, sino también social y política. Con elevados niveles de desigualdad (ya sea de ingresos, ya sea de otro tipo), la vulnerabilidad social es más relevante, y más difícil resulta para las personas vulnerables (pobres, discriminadas o ambas) fortalecer su resiliencia frente a las crisis.^{cxix}

La creciente desigualdad está relacionada con una mayor vulnerabilidad, que hace que para las personas que viven en la pobreza resulte aún más difícil escapar de la pobreza y gestionar el riesgo. Un análisis de Oxfam demuestra que los países con una distribución menos equitativa tienen poblaciones más vulnerables, tanto cuando se mide la vulnerabilidad frente al cambio climático (índice GAIN), a los desastres naturales, como en función del Índice de Desarrollo Humano (que mide ingresos, salud y educación), y del índice de Estados Fallidos.^{cc}

Los cambios globales (incluidos el cambio climático, la inestabilidad política, las fluctuaciones económicas y la degradación del medioambiente) interactúan con los cambios locales generados por asuntos locales. Las complejidades e incertidumbres resultantes afectan de manera diferenciada a individuos, hogares, comunidades y sus medios de vida. Por lo tanto, para entender las vulnerabilidades de las personas y su capacidad para superarla, hay que mirar más allá de las condiciones locales hacia niveles más altos de gobernanza donde se encuentran las causas de la desigualdad por diferencias de poder.^{cci}

Cuadro 6. Marco de vulnerabilidad de la CEPAL

La CEPAL identifica las siguientes problemáticas sociales comunes a los grupos prioritarios de atención a la hora de definir propuestas de políticas públicas sociales regionales, y lo centra en poblaciones vulnerables (en base a una metodología desarrollada por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia). Para valorar la incidencia de estas problemáticas en la región, ver mapas relacionados en el Anexo I.

Ambiente y entorno

- Presencia de condiciones de extrema pobreza. Destacan aquí las regiones fronterizas entre Nicaragua y Honduras, así como entre Honduras y El Salvador.
- Ausencia de manejo sostenible del medio ambiente. Esta característica acentúa aun más la vulnerabilidad asociada a la pobreza extrema, ya que las poblaciones más vulnerables a los daños causados por desastres naturales, así como por el cambio climático y la contaminación de aguas, son las que habitan en zonas marginales en viviendas precarias; y son precisamente Nicaragua, Honduras y Guatemala los países más afectados por fenómenos naturales.

Salud

- Problemas de seguridad alimentaria, desnutrición y anemia. Al interior de los países existen regiones de atención prioritaria debidos a la alta prevalencia de pobreza. Los servicios de salud son deficitarios en los cuatro países.
- Altos índices de mortalidad en niños y niñas. La región destaca por el contraste de tasas de mortalidad tan bajas como las de los países en peores condiciones, y tasas comparables a las de países desarrollados.

Educación

- Bajos índices de escolaridad y de eficiencia interna. Incluso donde ha habido avances positivos, se aprecian brechas y desigualdades entre zonas.

Cultura

- Poblaciones étnicas. La mayor parte de la población es mestiza, pero la mayor cantidad de población indígena y por tanto de vulnerabilidad cultural se da en Guatemala (6 millones, divididos en 22 etnias), en tanto Nicaragua tiene la mayor población de raza negra, siendo especialmente vulnerable la zona fronteriza con Honduras.
- Situación de discriminación o riesgo de extinción en términos sociales y culturales

Institucionalidad

- Falta de presencia o sobrepasada capacidad del Estado. La capacidad del Estado de mantener el control territorial está muy afectada por la penetración del narcotráfico, especialmente en países como Guatemala y Honduras que actúan como corredores para el tránsito de la droga, y en el caso de Guatemala agravado por la frontera con México. El fortalecimiento de las “maras” ha desplazado la acción del Estado en los territorios bajo su control.

Fuente: Integración social en CA, CEPAL 2012

Con estas ideas presentes, a continuación se presenta una relación de vulnerabilidades de los hogares y comunidades en la región a nivel macro (de Estado) y micro (de hogares); algunas vulnerabilidades pueden estar presentes en ambos niveles.

Vulnerabilidades identificadas a nivel macro:

- Insuficiente inversión en programas de adaptación al cambio climático y, en general, en mejorar la producción agraria y ganadera de los pequeños productores.
- Ausencia o escasa inversión en diversificación de los medios de vida.
- Ausencia o insuficientes planes de contingencia y apoyo en casos de pérdidas de medios de vida (ya sean sobrevenidos, como ocurre tras una inundación o un terremoto, o de desarrollo lento, como ocurre con la sequía o las plagas y enfermedades de los cultivos).
- Oportunidades de empleo escasas.
- Ausencia o inadecuada orientación de género en las políticas y planes de prevención y recuperación, lo que puede favorecer el que las mujeres y las niñas sean las más vulnerables.
- Diseño inadecuado y/o construcción deficiente de edificios e infraestructuras
- Falta de información y de sistemas de alerta temprana
- Falta de concienciación pública sobre los riesgos
- Escaso reconocimiento oficial del riesgo
- Escasas o nulas medidas de preparación ante el riesgo
- Gestión de recursos naturales y del medioambiente inadecuada

Vulnerabilidades identificadas a nivel micro:

- Ausencia o escasa inversión en diversificación de los medios de vida.
- Protección inadecuada de los bienes
- Falta de concienciación pública sobre los riesgos
- Escasas o nulas medidas de preparación ante el riesgo
- Gestión de recursos naturales y del medioambiente inadecuada

- Inseguridad alimentaria: el nivel de seguridad alimentaria, de consumo de alimentos o de nutrición puede servir como indicador de la capacidad de realizar los derechos en una comunidad, es decir, de resiliencia frente a shocks, tanto como causa ex ante como consecuencia ex post.
- Nivel de insumos de un hogar destinados a la producción.^{ccii}

Las estrategias que emplean las familias rurales en la región dan idea de cómo tratan de prepararse ante los riesgos. Por ejemplo, para hacer frente a la sequía algunas familias recurren a la venta de piezas de ganado, a reducir el número de ingestas diarias (a veces no comer durante días enteros), consumir alimentos más baratos o menos agradables, pedir préstamos o comprar comida a crédito, o migrar para buscar trabajo. En circunstancias normales, trabajar en la cosecha del café que comienza en octubre debería ser una alternativa, pero la expansión de la roya del café ha mermado enormemente el cultivo y reducido al máximo la contratación de jornaleros (la roya está asociada al aumento de las temperaturas y al abandono de las plantaciones de café durante años).^{cciii}

De manera similar a cómo se ha indicado con los riesgos, deberá realizarse un ejercicio de contraste de estas vulnerabilidades mediante un ejercicio participativo con otros actores, para valorar en cada contexto concreto cuáles son las vulnerabilidades más relevantes. Además, estas vulnerabilidades deben reconocerse y abordarse en los planes y políticas nacionales y regionales para avanzar hacia un desarrollo resiliente. El análisis en el capítulo 7 hace una primera valoración de hasta qué punto las políticas y programas en los cuatro países estudiados están enfocadas hacia la reducción de estas vulnerabilidades.

6.4 Hoja de ruta para la medición del impacto de la crisis de desarrollo lento en resiliencia

Tal y como indica la metodología de Oxfam para un desarrollo resiliente, se ha realizado un análisis de contexto lo más exhaustivo posible en base a la información disponible para la región centroamericana, y en concreto para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En concreto, y partiendo del cambio climático, la desigualdad y la violencia como factores determinantes de la crisis de desarrollo lento en la región, se han analizado los siguientes aspectos:

- Riesgos, shocks y fuentes de incertidumbre cambiantes
- Factores determinantes de la vulnerabilidad (globales y locales)
- Capacidades existentes y oportunidades para adoptar políticas, programas y prácticas hacia un desarrollo resiliente (esta parte de oportunidades deberá completarse durante los talleres con otros actores).

Se han descrito también los retos adaptativos, de justicia y humanitarios. Los siguientes pasos apuntan hacia la hoja de ruta que habrá que seguir para trabajar en pro de un desarrollo resiliente en la región.

1º Identificación de actores para un proceso participativo

El análisis de contexto realizado en este estudio debe contrastarse y completarse con los conocimientos, experiencias y análisis de diversos actores en la región y en cada uno de los cuatro países. Para esta investigación se han incorporado la consulta con los equipos de país y regionales de Oxfam, lo cual ha resultado en unos aportes muy valiosos al análisis. Se han realizado también consultas puntuales con algunos actores externos relevantes en la región [pendiente de completar]. El siguiente paso ha de ser la identificación de todos los actores relevantes en el contexto regional, en los ámbitos domésticos y de programas, para poner en marcha un proceso participativo que se apropie y defina los pasos a seguir para un desarrollo resiliente.

La participación debe incluir un abanico de actores relevantes en los distintos ámbitos analizados, y una dinámica que permita abordar algunos de los retos que plantea el enfoque de resiliencia, como son: 1) el trabajar de manera coordinada y conjunta entre áreas temáticas que tradicionalmente han trabajado de manera aislada (por ejemplo: ministerios o departamentos al cargo de seguridad, con aquellos que llevan políticas de prevención de la violencia e integración, más los de agricultura, gestión de recursos, prevención del cambio climático, etc.; o entre las áreas de trabajo humanitario y las de desarrollo de las agencias y organizaciones de cooperación); 2) el planificar estrategias que vayan más allá de la mera lucha contra la pobreza y que realmente aspiren a que las poblaciones salgan reforzadas tras el impacto de un shock, y 3) hacerlo incorporando en los análisis y planes estratégicos de actuación una variable de incertidumbre inevitable. Insistir sobre la idea de que el hecho de compartir recursos (ya sean recursos naturales, recursos públicos, u otro tipo) implica compartir riesgos, puede servir de nexo de cohesión para empujar ese trabajo conjunto.

2º Contrastar el análisis de contexto mediante un proceso participativo

Para completar el análisis del impacto de esta crisis sobre la resiliencia de las familias y comunidades, se debe compartir y completar este análisis de contexto con las organizaciones socias de Oxfam en los países y en la región, así como con otros actores relevantes de la administración (nacional, regional y/o local), los principales donantes, instituciones nacionales e internacionales, sin descartar la participación de algunos representante del sector privado que puedan tener vinculación con la temática (por ejemplo, en la provisión de seguros agrarios).

Ninguna institución, agencia o actor tiene la capacidad de entender todos los retos que plantean los riesgos y vulnerabilidades identificados, ni para encontrar y llevar a cabo soluciones adecuadas. Por ello, es necesario contar con los inputs de distintos actores, hombres, mujeres, comunidades, sociedad civil, sector privado, distintos niveles de la administración, etc., y generar dinámicas colaborativas entre ellos. No será necesario que todos los actores estén presentes al mismo tiempo en cada fase, sino que se deberán identificar a los más relevantes para cada aspecto del análisis y del trabajo.

3º Determinar el nivel del sistema en que se va a trabajar, y realizar una valoración de las capacidades adaptativas, de absorción y de transformación

En esta fase, habrá que determinar primero si se va a trabajar a nivel regional, a nivel nacional o a nivel de comunidades (o algún otro nivel administrativo intermedio). Una vez determinado el nivel de trabajo, realizar la valoración de capacidades, recordando que las tres capacidades se retroalimentan entre sí, y que la capacidad de absorción se caracteriza por la estabilidad, la adaptativa por la flexibilidad y la transformativa por la capacidad de asumir e implementar cambios estructurales.

4º Análisis de impacto en la resiliencia

Cualquier medición de impacto debe partir de una línea de base que describa cualitativa y, en lo posible, cuantitativamente, cuál es la situación de partida en cuanto a las capacidades que favorecen el desarrollo resiliente. Ya sea a nivel comunitario, nacional o regional, habrá que medir el estado de los insumos disponibles antes, durante y después de shocks en el pasado: ¿cómo fue la respuesta, el impacto y la situación final? -para ello, las instituciones de seguimiento de riesgo de desastres son una posible fuente de datos-. Pero el enfoque de resiliencia va más allá, e incorpora aspectos que tienen que ver con las capacidades y la fortaleza de las comunidades y de las instituciones, con los procesos de generación de información y conocimiento a nivel comunitario, local, nacional o regional, y con la capacidad de ir adaptando las políticas, los programas y las acciones al contexto cambiante, teniendo en cuenta todos los aprendizajes que se van adquiriendo durante el proceso.

En el siguiente cuadro se enumera una serie de principios útiles identificados por Oxfam para realizar este análisis:

Cuadro 7. Principios para medir la resiliencia de un sistema

En un ejercicio para establecer una metodología que permita medir el grado de resiliencia de un sistema, Oxfam en América Latina y el Caribe sugiere:

1. Conocer mejor los determinantes pasados, presentes y futuros de los riesgos.
2. Partir del reconocimiento de los derechos humanos y de las responsabilidades de los Estados y Gobiernos al respecto. El rol de otros actores, incluidas las ONG, debe ser complementario.
3. Reforzar la participación de las poblaciones en riesgo en las acciones que afectan a sus vidas para incorporar su conocimiento de los temas de primera mano.
4. Promover sistemáticamente la participación de distintos sectores y actores, así como los cambios necesarios para construir resiliencia.
5. Buscar las sinergias entre distintos niveles (hogares, comunidades, administración local y esferas políticas).
6. Identificar y construir distintas fuentes de conocimiento.
7. Inculcar y fomentar la flexibilidad en las respuestas.
8. Tener en consideración distintos escenarios temporales: lo inmediato, y a futuro.
9. No dañar estructuras ni relaciones necesarias durante el proceso.

Fuente: Oxfam GB (2013) ^{cciv}

Por su parte, el análisis de sistemas de resiliencia de la OCDE^{ccv} es complementario al de Oxfam, e incorpora al análisis de riesgos tradicional la complejidad e interrelaciones entre distintos riesgos. Pone el énfasis en reforzar los sistemas que utilizan las personas para proteger su bienestar, basado en sus capacidades. Analiza la importancia de las relaciones de poder. Y considera tanto los shocks a gran escala como los pequeños (que a menudo, si son frecuentes, tienen un impacto devastador en la vida de las personas). Toda esta información resulta de gran interés para los actores en el terreno, a quienes ayuda a comprender no sólo el panorama de riesgos que afrontan las comunidades, sino también la necesidad de abordarlos para garantizar su bienestar en el largo plazo. En definitiva, proporciona un mismo entendimiento de lo que se necesita para impulsar la resiliencia en el sistema, y cómo integrar estos aspectos en las políticas, estrategias y en los esfuerzos de desarrollo en todos los niveles de la sociedad.

De acuerdo con el marco de Oxfam para un desarrollo resiliente, la medición de la capacidad de resiliencia (línea de base) y la puesta en marcha de procesos para su fortalecimiento puede establecerse alrededor de seis procesos, no necesariamente simultáneos, pero sí participativos. Será necesario acordar dentro de Oxfam y con otros actores en qué procesos se va a trabajar primero en cada nivel. Estos procesos son:

- **Justicia de género y fortalecimiento del poder de las mujeres:** procesos que promuevan la justicia de género, que apoyen la voz, el fortalecimiento y la participación de las mujeres tanto a nivel personal como social, político y económico, y también en la resolución de conflictos. El papel de las mujeres es fundamental tanto para garantizar los medios de vida, como para hacer que los cambios en acciones, programas y políticas tengan en consideración la opinión y las implicaciones para las mujeres, de manera que las soluciones sean verdaderamente resilientes.
- **Garantizar y mejorar los medios de vida:** procesos para asegurar y construir capital humano, social, natural, físico y financiero, así como los recursos del hogar, en base a un marco de medios de vida sostenibles. El **capital humano** incluye las aptitudes, el conocimiento, la buena salud y la capacidad de trabajar; está muy ligado al poder y la apropiación de los medios de vida, e incluye aspectos de nutrición y salud. El **capital social** se refiere a los recursos que emplean las personas para su bienestar, tales como la familia, los amigos y los vecinos, con los que existen relaciones de confianza, reciprocidad, cooperación e intercambio; la existencia y el funcionamiento de estas relaciones son características de cada comunidad, por lo que es fundamental entender bien y respetar el contexto local. El **capital natural** incluye los recursos naturales y los ecosistemas que las comunidades aprovechan para su bienestar; es fundamental para miles de familias vulnerables que realmente dependen de estos servicios para su supervivencia. El capital físico incluye el contar con vivienda en condiciones seguras, transporte accesible, suministros de agua y saneamiento, y acceso a fuentes de energía limpia. El **capital financiero** se refiere a los ahorros, el acceso al crédito, ganado y otras posesiones familiares.
- **Información:** procesos que generan información y conocimientos útiles para la toma de decisiones y la acción. Oxfam puede jugar un papel muy importante en la

facilitación de estos procesos a nivel local, nacional y regional, promoviendo la participación de actores variados, apoyando a quienes adoptan las decisiones políticas para mejorar la resiliencia, ayudando a los usuarios de los recursos naturales a entender los cambios en los ecosistemas y favorecer la adaptación, etc.

- **Planificación flexible con miras a futuro:** promover y facilitar procesos de toma de decisiones colectiva, a futuro y con flexibilidad, reconociendo que los cambios externos van a continuar y son, en parte, impredecibles, por lo que la manera de abordarlos debe ir ajustándose en consecuencia.
- **Gobernanza responsable:** procesos que garantizan la rendición de cuentas del Estado y las instituciones. La gobernanza responsable es especialmente relevante para hacer frente a los riesgos, la vulnerabilidad, la fragilidad y la incertidumbre. Se incluyen aquí procesos que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas, el acceso a la información y la promoción de espacios para la participación de la sociedad civil.
- **Aprendizaje e innovación:** procesos que facilitan el que las personas aprendan juntas, que apoyan la experimentación y favorecen la innovación social y tecnológica. Esta es una de las características centrales de un sistema resiliente, ya que favorece la capacidad transformativa, al cuestionar las asunciones, las creencias, los valores y los intereses creados por las estructuras, sistemas y comportamientos que contribuyen a la vulnerabilidad social. La innovación favorece la aplicación de nuevas ideas, enfoques y soluciones, imprescindibles para hacer frente a nuevos retos.

5º Definir propuestas de fortalecimiento de la resiliencia

Los procesos enumerados en la fase anterior deben servir para identificar las propuestas (políticas, programáticas y a nivel de hogares y comunidades) que deben contribuir a un desarrollo resiliente.

El contenido concreto de estas propuestas debe elaborarse de manera participativa. Pero a modo de ejemplo, algunas propuestas de Oxfam para fortalecer la resiliencia de las comunidades más vulnerables en el Corredor Seco, consideran esencial una estrategia integrada a nivel global, regional y local, que promueva la mejora de la resiliencia junto con la diversificación de medios de vida, la gestión adecuada de los recursos naturales (agua, suelo y bosques), y que los gobiernos locales realicen una planificación efectiva frente al cambio climático y la reducción de los desastres naturales.^{ccvi} Algunos ejemplos incluyen:

- Protección de la producción de alimentos: riego, conservación de suelos, alternativas de cultivos, diversificación de cultivos, acceso a semillas resistentes, apoyo a las actividades de aprovechamiento de los bosques...
- Protección del acceso a los alimentos: esquemas de protección social, transferencias de efectivo mediante redes de seguridad social, distribución de alimentos, líneas de crédito favorables, alimentos o dinero por trabajo...
- Preservación de los alimentos: almacenes de semillas, bancos de grano y semillas comunitarios...
- Preservación del acceso al agua: gestión y rehabilitación de micro bacinas, perforación y mantenimiento de pozos, recolección de agua de lluvias...

- Protección y diversificación de los medios de vida: seguros, diversificación agrícola (de cultivos, mediante viveros, cría de pollos...), fomento del empleo no agrario, información de precios y de mercados locales, mantenimiento de los recursos naturales (bosques, fuentes de agua y áreas de pastoreo)...
- Sistemas de alerta temprana locales, nacionales y regionales: monitoreo y pronóstico del tiempo, de la sequía, de los niveles de seguridad alimentaria, diseminación de la información, planificación por escenarios...

6º Definir plan de monitoreo, evaluación y revisión de los programas y políticas continuo

El monitoreo y la evaluación de programas y políticas de desarrollo resiliente no es fundamentalmente distinto al monitoreo y evaluación al uso, salvo en la necesidad de que los aprendizajes que se van extrayendo sirvan realmente para ajustar y reorientar las acciones, los programas y las políticas, para garantizar así que se va dando respuesta a un contexto cambiante y a la vez poniendo en el centro soluciones que fortalecen la situación y las capacidades de las comunidades vulnerables.

Algunas características de este proceso, siempre según el marco de Oxfam, incluyen:

- La flexibilidad y adaptación a un contexto cambiante.
- La creación de vías de aprendizaje que permiten una gestión con capacidad de adaptarse permanentemente.
- Favorece la generación y el registro de datos frecuentes y en tiempo (mediante vías formales e informales), así como el seguimiento específico en determinados momentos, circunstancias y contextos.
- Permite estar atentos a posibles consecuencias inesperadas de las intervenciones, mediante el reporte frecuente de las comunidades afectadas y de los actores clave.
- Creación de espacios para compartir con otros actores los aprendizajes.

Esta hoja de ruta es meramente orientativa en función del marco de desarrollo resiliente de Oxfam. Debería ser sometida primero a una discusión interna en Oxfam para definir pasos a seguir en la región y en cada uno de los países sobre el trabajo en resiliencia, y luego compartirla, contrastarla y modificarla con los inputs de otros actores clave en la región, teniendo siempre presente que se trata de un plan de trabajo a largo plazo, cuyos resultados no serán inmediatos.

7. ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS QUE PODRÍAN PALIAR EL IMPACTO DE LA CRISIS DE DESARROLLO LENTO Y REFORZAR LA RESILIENCIA

(Capítulo elaborado por Javier Pérez^{ccvii})

Este séptimo capítulo de la investigación explora en qué medida los cuatro países analizados están preparados para responder adecuadamente a la crisis de desarrollo lento por la que están atravesando y que ha sido descrita y diagnosticada pormenorizadamente en los capítulos anteriores. Es decir, se va a analizar si los países cuentan con normativas, políticas y estrategias públicas para promover la capacidad de resiliencia de las personas y de sus comunidades, que está siendo socavada por el efecto combinado del cambio climático, la desigualdad y la violencia en la región. También se va a tratar de comprobar hasta qué punto estas políticas e iniciativas han sido bien diseñadas – si incorporan un enfoque sistémico, de derechos y de justicia de género, por ejemplo, o si están siendo dotadas de los recursos y capacidades institucionales necesarias para cumplir con sus objetivos –.

Para ello, en primer lugar, se va a presentar y explicar la metodología que se ha empleado para realizar el diagnóstico de las políticas y programas más relevantes: la elaboración de una gran matriz en la que están incluidos los principales instrumentos y herramientas que las autoridades públicas, la sociedad civil, los donantes internacionales y el resto de actores relevantes pueden emplear para paliar la crisis de desarrollo lento y reforzar la resiliencia en los cuatro países analizados. Y en segundo lugar, se van a presentar las principales conclusiones obtenidas del análisis de la información recogida en la matriz. Estas conclusiones incluyen cuestiones como la compatibilidad de las planificaciones estratégicas de los gobiernos de la región con la visión de desarrollo resiliente y sostenible de Oxfam –una visión sistémica, entendida como un proceso, con enfoque de derechos y de justicia de género, etc.–; el papel que las instituciones regionales centroamericanas están teniendo en el impulso de políticas y estrategias nacionales orientadas a fortalecer la resiliencia; o el déficit de implementación, evaluación y rendición de cuentas existente en la mayoría de procesos puestos en marcha.

7.1 Presentación de la matriz de políticas relevantes para paliar la crisis de desarrollo lento en la región y reforzar la resiliencia.

En el cuarto capítulo de este informe se ha explicado cómo las problemáticas del cambio climático, la desigualdad y la violencia son factores altamente interrelacionados y que, al mismo tiempo, cada uno de ellos es un fenómeno multidimensional con múltiples causas y raíces, a menudo estructurales y de origen histórico. Esta complejidad de los factores que se encuentran tras la crisis de desarrollo lento que sufren Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador y su alto grado de interconexión tienen dos consecuencias que resultan determinantes a la hora

de definir qué políticas e iniciativas son imprescindibles para reforzar las oportunidades, ampliar la acción humana y promover las competencias sociales de las personas y de colectivos de la región.

En primer lugar, muestra que no será posible dar respuesta a ninguna de las tres problemáticas sin incorporar en la misma elementos del resto.

En segundo lugar, la interconexión entre las causas de estas tres problemáticas en la región implica que comparten muchas de las debilidades estructurales que las originan: escasez de inversión pública (fruto, a su vez, de políticas fiscales fallidas), institucionalidad débil, deficientes sistemas públicos de información o insuficientes mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Estas debilidades están lastrando la capacidad de las instituciones públicas para promover un desarrollo resiliente y sostenible y, con ello, también están debilitando la capacidad de las personas para hacer valer sus derechos y mejorar su estado de bienestar en cualquier circunstancia y ante cualquier vicisitud. Ello exige que estas debilidades estructurales sean abordadas con la misma prioridad y de forma simultánea a aquellas medidas que, por estar más directamente relacionadas con el cambio climático, la desigualdad y la violencia, puedan resultar más obvias.

Cuadro 8: El fracaso de las políticas de mano dura: la necesidad de un enfoque integral en la lucha contra la violencia y la inseguridad.ccviii

Durante los primeros años de la década de 2000, Honduras, El Salvador y Guatemala adoptaron políticas de mano dura para revertir el avance de las maras, identificadas como las principales responsables del deterioro de la seguridad y del aumento de la criminalidad en estos países. Estas políticas compartieron un enfoque punitivo que privilegió la represión, el aumento en la severidad de las penas y el uso de la fuerza. Según el PNUD, estas políticas no sólo fracasaron en su objetivo de disminuir los niveles de violencia y delito –con un aumento en los niveles de violencia letal, el fortalecimiento de redes criminales, el congestionamiento de sistemas carcelarios y el abuso de autoridad –, sino que también tuvieron un impacto negativo y profundo en la convivencia democrática y representaron un obstáculo para la construcción de un modelo de seguridad ciudadana incluyente, sostenible y con apego a los derechos humanos.

Como alternativa a este modelo de respuesta, se propone un enfoque integral y multisectorial. Este enfoque deberá incluir, por supuesto, elementos preventivos en el ámbito de la seguridad – tales como el control de las armas, el alcohol y las drogas, como principales facilitadores del delito en la región; o la deslegitimación social de la violencia – ; y una fuerte inversión en fortalecimiento institucional y del estado de derecho –garantizando el acceso integral a la justicia para las víctimas; mejorando los sistemas de información pública sobre violencia; o luchando firmemente contra la corrupción y la impunidad – ya que está demostrado que las vulnerabilidades estructurales que alimentan la violencia aumentan cuando las estructuras de poder y los espacios políticos no sirven a todos los miembros de la sociedad por igual (PNUD, 2013). También es esencial abordar esta problemática desde la dimensión económica y estructural y desde su relación con los procesos de exclusión social. En este sentido, serán imprescindibles políticas que aborden específicamente la deserción escolar, el

desempleo juvenil o la precariedad de los medios de vida rurales en la región; así como estrategias que fortalezcan la cohesión social, como puede ser la recuperación de la familia, la escuela y la comunidad como tensores sociales o el fomento de la participación activa de la ciudadanía en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas que les afectan.

Fuente: PNUD (2013) Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que la mejor forma de abordar, con la contundencia y ambición requerida, la promoción de la resiliencia en la región centroamericana es a través de una gran batería de medidas, pertenecientes a ámbitos políticos y sociales diversos, algunos de los cuales pueden resultar inicialmente inconexos de la materia que nos ocupa.

Cuadro 9: Resumen de la matriz de políticas relevantes para la promoción de la resiliencia.	
Ámbitos Políticos	Categorías Políticas
A. Planes de gobierno y estrategias de país	
B. Políticas sociales	B.1 Protección social
	B.2 Transferencias sociales
	B.3 Universalidad de servicios sociales básicos
	B.4 Compromiso con el pleno empleo (acceso universal a oportunidades de empleo decente)
	B.5 Educación sexual y reproductiva
C. Medios de vida rurales sostenibles	C. 1 Seguridad alimentaria y nutricional
	C. 2 Estrategias para diversificar la producción, reducir la dependencia de fuentes de alimentación externas y fortalecer medios de vida rurales.
	C.3 Estrategias de reducción de riesgos ante desastres
	C.4 Políticas e instituciones específicas de adaptación al cambio climático
	C.5 Intervenciones urbanísticas y ambientales para aumentar resiliencia y adaptarse al cambio climático.
	C.6 Acceso justo a recursos naturales
	C.7 Mecanismos de cobertura y financiación del riesgo
	C.8 Sistemas de información sobre los factores de riesgo y la vulnerabilidad de los colectivos
D. Seguridad, fortalecimiento institucional y ciudadanía activa	D.1 Políticas y estrategias de seguridad
	D.2 Fortalecimiento de capacidades del Estado: acceso a Justicia y estado de derecho
	D.3 Medidas contra los facilitadores del delito (armas, alcohol y drogas)
	D.4 Prevención de conflictos y construcción de paz
	D.5 Lucha contra la violencia de género y el feminicidio

	D.6 Lucha contra grupos criminales altamente organizados
	D.7 Programas específicos para el pleno ejercicio de derechos y reafirmar autonomía de colectivos vulnerables
	D.8 Fomento de la participación activa de la ciudadanía
E. Política fiscal	
F. Gestión de las migraciones	F.1 Gestión de las migraciones internas del país
	F.2 Gestión de las migraciones hacia el exterior de los países.

Esta batería de medidas, presentada resumidamente en el cuadro 9 (y de forma más extensa en el Anexo II), abarca cinco grandes ámbitos políticos: políticas sociales; medios de vida rurales sostenibles; seguridad, fortalecimiento institucional y ciudadanía activa; fiscalidad; y gestión migratoria. A estos cinco grandes ámbitos, se les ha añadido una categoría previa referida a planes de gobierno y desarrollo o estrategias-país, consistentes en instrumentos públicos de planificación, de medio y largo plazo, y de carácter general pero que incorporan elementos relevantes para nuestro análisis. La decisión sobre qué subcategorías incluir dentro de cada ámbito político y qué políticas concretas destacar en cada subcategoría ha sido tomada en base a la información encontrada en la bibliografía disponible. Han sido utilizados informes tanto específicos de la región como generales y análisis tanto teóricos –sobre resiliencia y su relación con el cambio climático, la violencia y la desigualdad – como basados en la sistematización de experiencias concretas sobre buenas prácticas internacionales en esta materia. Las categorías propuestas no son compartimentos perfectamente estancos. La permeabilidad entre ámbitos y algunas pequeñas duplicidades se aceptan como un coste asumible en pos de una mayor utilidad práctica de la matriz. La matriz completa –con sus cinco ámbitos, sus 23 categorías y sus 71 subcategorías políticas concretas – y con la información específica para cada uno de los cuatro países analizados está disponible para los lectores [aquí](#).^{ccix}

Como ya ha sido explicado en la introducción de este capítulo, la extensión y amplitud de la matriz resultante es simplemente fruto de la complejidad que a su vez tiene la crisis de desarrollo lento que sufre la región, de su transversalidad y de la cantidad de causas diversas en las que está enraizada. En cualquier caso, es importante aclarar que este planteamiento amplio no implica que cada iniciativa que pretenda abordar cualquiera de los ámbitos relacionados con la resiliencia tenga que incorporar necesariamente ingredientes del resto de elementos de la matriz. Así por ejemplo, en una estrategia que pretenda abordar el problema del agotamiento de los recursos hídricos en la región probablemente tenga sentido dejar fuera cuestiones específicamente relacionadas con la violencia de género o con el control de los factores facilitadores del delito (armas, alcohol y drogas), pero no convendría excluir cuestiones relacionadas con la fiscalidad – que permitirá en último término mantener la inversión pública necesaria –, con medidas de transparencia y rendición de cuentas ni, por supuesto, con la gestión de recursos naturales, la diversificación de los medios de vida rurales o el fortalecimiento de éstos a través de programas de transferencias sociales.

Además, la relevancia de cada uno de estos elementos varía de país en país y la prioridad que se vaya a dar a cada uno de ellos deberá ser el resultado de un análisis

de contexto en el que se consideren los determinantes de los riesgos, fragilidades y vulnerabilidades concurrentes en ese caso concreto, junto con cuestiones estratégicas como la voluntad política existente, los medios disponibles, el proceso de cambio en el que se inserta, el plazo temporal de la intervención, etc.

Elaborar la matriz y completarla para cada uno de los países ha tenido, desde el principio, un objetivo principalmente instrumental; esto es, como medio para poder obtener conclusiones acerca del estado de preparación en el que están los cuatro países analizados para responder adecuadamente a la crisis de desarrollo lento. Sin embargo, es posible que la propia matriz también pueda tener una utilidad en sí misma para los actores que en la región están interesados en trabajar en el fortalecimiento de la resiliencia desde la perspectiva propuesta por Oxfam. En este sentido, tanto el propio planteamiento de la matriz –con su perspectiva amplia y transversal–, como la información en ella contenida, puede resultar un insumo útil para los siguientes pasos del diseño e implementación de estrategias que incorporen la resiliencia en las intervenciones de desarrollo.

7.2 Diagnóstico de la capacidad política, legislativa e institucional existente en Centroamérica para paliar la crisis de desarrollo lento y reforzar la resiliencia.

De un primer análisis superficial a la información obtenida para los 71 ítems políticos que conforman la matriz, se obtiene una conclusión esperanzadora: los cuatro países analizados parecen estar adecuadamente dotados de políticas, leyes, estrategias e instituciones en la práctica totalidad de los ámbitos políticos necesarios para fomentar y proteger un desarrollo sostenible y resiliente y la gran mayoría de ellas han sido aprobadas e instauradas en los últimos años. Del conjunto de ámbitos analizados, algunos destacan frente al resto por la cantidad de herramientas e instituciones políticas existentes tanto nacional como regionalmente. Así ocurre con los programas de transferencias sociales condicionadas y las iniciativas específicas para abordar la seguridad alimentaria y nutricional, la adaptación al cambio climático y la gestión y reducción de riesgos ante desastres. También es el caso de las políticas e instituciones relacionadas con la seguridad ciudadana, con la violencia de género y con los nuevos sistemas de información sobre factores de riesgo y vulnerabilidad para los medios de vida. Algunos de estos asuntos, como la gestión y reducción de riesgos ante desastres, comenzaron a ser verdaderamente priorizados en toda la región tras la experiencia del Huracán Mitch; otros, como las políticas de seguridad o la adaptación al cambio climático, han recibido además un importante respaldo político y financiero por parte de la cooperación internacional en los últimos años; por último, asuntos como la propagación de sistemas modernos de información –sistemas de alerta temprana, observatorios, construcción de indicadores y bases de datos comunes, etc. – son una tendencia muy positiva para la región.

De este primer análisis superficial de la batería de herramientas e instituciones políticas existentes en la región, se detectan también algunas llamativas ausencias. Así, por ejemplo, no ha sido posible encontrar ninguna política o iniciativa pública específicamente dirigida a abordar la problemática de la roya del café, a pesar del impacto que ésta ha tenido en el descenso de la producción de café en la región y –en

combinación con los factores climáticos y el descenso del precio del café – en la disponibilidad y acceso a los alimentos de muchos hogares pobres y extremadamente pobres de la región centroamericana.^{ccx} También son llamativos los vacíos legales y debilidades institucionales en un tema tan absolutamente trascendental en la región como es la gestión de los recursos hídricos. La CEPAL ha señalado recientemente que ni Guatemala ni El Salvador han elaborado aún “las leyes ni las estructuras institucionales necesarias para administrar el agua como bien natural, social y económico ni para el conjunto de derechos y obligaciones de sus diversos usos.”^{ccxi} La respuesta política dada al problema de la sequía y a la gestión de los recursos hídricos en la región será abordado con más detalle en la parte final de este capítulo.

Sin embargo, el diagnóstico sobre la capacidad política real de los países para promover la resiliencia no depende de factores principalmente cuantitativos (sobre el número de leyes, planes o estrategias de los que cada país dispone). En primer lugar porque la mera existencia de iniciativas y estrategias no implica que estas estén siendo adecuadamente implementadas: que hayan sido suficientemente dotadas de los recursos necesarios, que los destinatarios hayan sido los inicialmente previstos, etc. En segundo lugar porque, en base a la visión de Oxfam sobre desarrollo resiliente, éste requiere de un enfoque sistémico que reconozca y trabaje con las relaciones entre las causas complejas de la pobreza y el riesgo y que evite los enfoques aislados por sector, disciplina o estructura organizativa.^{ccxii} Previene expresamente de confundir el enfoque sistémico con el mero sumatorio de políticas aisladas, por mucho que éstas incorporen elementos positivos para responder a una problemática concreta. Esta forma de concebir el desarrollo obliga a valorar en qué medida las herramientas de cada uno de los países constituyen o no un sistema, conformando entre todas un único proceso de cambio social.

En consecuencia, esta investigación basa la valoración de la capacidad política e institucional que los países de la región poseen para hacer frente a un problema tan complejo como la crisis de desarrollo lento de la región en torno a dos grandes cuestiones:

- **¿Responden las políticas e instituciones públicas de la región a la visión de desarrollo sostenible y resiliente planteada por Oxfam?** Esta primera cuestión está relacionada, como ya ha sido señalado, con la presencia del enfoque sistémico en los principales planes políticos elaborados por los países analizados. También con la existencia de políticas, estrategias y programas transversales que superen la clásica división sectorial o basada en criterios puramente administrativos o con la incorporación del enfoque de justicia de género en el desarrollo normativo reciente en la región.
- **¿Qué capacidad real tienen los países para implementar las políticas elaboradas y para cumplir los objetivos propuestos?** Esta compleja cuestión está relacionada con los recursos de los que se doten a las instituciones públicas responsables, con los compromisos de financiación realizados por los países en los sectores más estratégicos y con su correspondiente capacidad fiscal para hacer frente a los mismos. También con los avances realizados en materia de generación y acceso a la información y con los compromisos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas asumidos en relación con las temáticas de mayor prioridad social, como la sequía y la deforestación, la violencia o las migraciones.

Presencia de un enfoque sistémico en los planes nacionales de desarrollo y de gobierno vigentes en la región.

Una característica común a los cuatro países analizados en esta investigación es que cuentan con planes de gobierno o de desarrollo de medio plazo en el que realizan un diagnóstico de los principales retos a los que se enfrenta el país, establecen unas prioridades, proponen el conjunto de medidas que pretenden implementar y, en mayor o menor medida, presentan los medios financieros e institucionales disponibles para llevarlos a cabo. Dos de los cuatro países cuentan además con documentos de planificación pública de muy largo alcance. En Honduras se trata de la Visión País 2010-2038 y el Plan Nación 2010-2022,^{ccxiii} en Guatemala el Plan Nacional de Desarrollo: “K’atun, Nuestra Guatemala 2032”.^{ccxiv} En estos documentos, los gobiernos presentan unos objetivos más visionales y plantean un hoja de ruta por la que el país debe transitar para alcanzar los objetivos en el plazo establecido.

Estos documentos retratan la forma en la que la clase política dirigente de cada país percibe la situación actual, los principales retos y el camino a seguir en el medio y largo plazo. Suponen un importante capital político para la región, que puede ser aprovechado por la sociedad civil y por el conjunto de la sociedad para exigir rendición de cuentas a los representantes políticos y para monitorear el ritmo de los avances logrados. Es por ello que en esta investigación se ha decidido emplear estos instrumentos de planificación y estrategia pública para realizar este primer análisis sobre el enfoque sistémico existente en las políticas de la región.

Una primera apreciación de carácter preliminar, es que, salvo en el caso de Honduras, los otros tres países mencionan explícitamente la palabra “resiliencia” en sus planes nacionales y que en todos ellos se emplean constantemente términos como “riesgo”, “fragilidad” o “vulnerabilidad”. Merece una mención especial el Plan K’atun de Guatemala que explica en la introducción que “el plan incorpora la noción de sostenibilidad y resiliencia en términos sociales, económicos y ambientales” y menciona la resiliencia hasta en 45 ocasiones más. Más allá del uso del término “resiliencia”, en los planes de los cuatro países se pueden encontrar referencias a la “existencia de fuertes limitaciones estructurales a la capacidad de la población para aprovechar las oportunidades económicas y crear círculos virtuosos [...] que potencien las capacidades y oportunidades de los pobres para luchar contra la pobreza y alcanzar el bienestar”^{ccxv} y a que “planear el país de manera coherente con el buen vivir implica posicionar a las personas en el centro del quehacer del Estado y de la política pública y priorizar el desarrollo de las capacidades de las personas.”^{ccxvi} Ello muestra que, de forma más o menos elaborada, los países de la región tienen el concepto básico de la resiliencia humana inculcado en su discurso y análisis político.

Una segunda apreciación preliminar es que las temáticas centrales a esta investigación –cambio climático, violencia, desigualdad e inseguridad alimentaria– están presentes en los planes de los cuatro países analizados. Estos temas no sólo constan sino que son cuestiones prioritarias en los ejercicios de planificación, se exponen en detalle en sus diagnósticos iniciales y, en ocasiones, se abordan de forma amplia e integral en los objetivos y medidas propuestas. También se ha observado que, en los países que cuentan con documentos visión-país y documentos de gobierno, la calidad del análisis y la presencia de las temáticas objeto de estudio es notablemente menor en los

documentos de corto plazo. El caso más llamativo es el de Honduras, en el que en su “Plan de Todos para una Vida Mejor” (Plan Estratégico de Gobierno 2014-2018) desaparecen las menciones a la desigualdad que se habían realizado en el documento Visión País 2010-2038, la inseguridad alimentaria aparece de forma anecdótica y temas como la equidad de género, la sostenibilidad ambiental o la gestión de riesgos se incluyen como “estrategias transversales del Plan”, que luego no son mencionadas en la matriz de resultados, indicadores y metas, ni en la asignación de instituciones responsables. Ya se ha indicado en la introducción del capítulo la ausencia generalizada de la roya del café entre las prioridades políticas de los cuatro países.

Entrando ya en el análisis concreto de la presencia del enfoque sistémico en los planteamientos políticos recientes de la región, la primera cuestión a analizar, siguiendo la visión de resiliencia de Oxfam, sería la medida en la que los países reconocen en sus diagnósticos las relaciones existentes entre las problemáticas de pobreza, desigualdad, violencia y cambio climático y que éstas tienen unas causas estructurales comunes. En esta cuestión no hay un diagnóstico compartido para los cuatro países. En un extremo estaría Nicaragua, cuyo Plan de Desarrollo Humano no relaciona los riesgos detectados con las causas de la pobreza. En el medio están los planes de Honduras y El Salvador que si bien sí ponen en relación los riesgos y vulnerabilidades descritos con la situación de pobreza de sus países, no puede decirse que este sea el enfoque vertebrador de los planes. En el otro extremo están el Plan K’atun 2032 y la Política de Gobierno 2016-2020 de Guatemala en el que se plantea una vinculación directa entre los riesgos y vulnerabilidades (sociales, económicas y ambientales) y la situación de pobreza, desigualdad o inseguridad alimentaria del país y cuyo objetivo expreso es “sentar las bases para la transformación de las condiciones estructurales que no han permitido el desarrollo sostenible del país”.

El segundo rasgo que, según la visión de Oxfam, caracteriza en política a un enfoque sistémico es la existencia de planteamientos transversales, alejados de una visión sectorial o limitada por los organismos e instituciones existentes. En este aspecto, los cuatro países reconocen la necesidad de adoptar enfoques transversales e integrales. Honduras y El Salvador llegan a detallar a través de qué instituciones (nuevas o existentes) se promoverá la planificación y coordinación intersectorial. Pero luego, sin embargo, la mayoría de sus lineamientos estratégicos son íntegramente sectoriales y estancos. La excepción positiva en esta materia la presenta el plan nicaragüense en el que la seguridad alimentaria y nutricional, la promoción de la economía familiar, la educación y la protección y promoción del desarrollo de la infancia son planteados como retos multicausales y abordados de forma integral.

De revisar la matriz de políticas bajo la perspectiva de la existencia de planteamientos transversales se llega a la conclusión de que, aunque este enfoque no es aún preponderante ni habitual en las leyes, políticas, planes y proyectos existentes en la región, sí comienza a haber un pequeño stock de casos y experiencias interesantes, dignas de mención.

El ámbito donde más experiencias de naturaleza transversal se han detectado es en el de las transferencias sociales, en las que es práctica habitual que se vincule el programa de transferencias a otros sectores (educación o sanidad, por ejemplo) o que se combinen diversas ayudas para conformar un paquete para el fortalecimiento de los medios de vida (incluyendo insumos productivos, crédito, formación, etc.). Algunos

ejemplos de esta naturaleza que pueden encontrarse en la matriz son los programas Bono 10.000 y Desarrollemos Honduras, en Honduras; el Programa Hambre Cero en Nicaragua; o el programa Mi Bono Seguro en Guatemala. Pero resulta interesante que también se hayan encontrado iniciativas transversales en sectores como el de la seguridad alimentaria y nutricional –véase el Programa Conjunto de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Niñez y el Hogar Salvadoreño y la Red de Escuelas Saludables en El Salvador o el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala –; la reducción de riesgos ante desastres –véase el proyecto financiado por la Comisión Europea en comunidades expuestas a multi-amenazas en el departamento de San Marco, Guatemala –; la adaptación al cambio climático –con el Plan Nacional de Cambio Climático salvadoreño – ; y, de forma destacada, en el de la seguridad –con ejemplos como la Campaña Nacional contra los Femicidios en Honduras, el Programa de Seguridad Ciudadana de Nicaragua o el Programa Jóvenes de El Salvador.

Presencia de la justicia de género en los principales planes, leyes, estrategias y programas existentes en la región.

Para Oxfam, la apuesta por un desarrollo sostenible y resiliente también debe incorporar necesariamente un enfoque de justicia de género.^{ccxvii} Este enfoque requiere entender que hombres y mujeres poseen distintas capacidades y vulnerabilidades y que estas diferencias están relacionadas con la desigualdad y se ven incrementadas por los riesgos. Requiere abordar las necesidades a corto plazo pero también las causas sistémicas de la vulnerabilidad de las mujeres e invertir en fortalecer sus capacidades, su liderazgo y su autonomía.

Aunque ninguno de los cuatro países incorpora en sus documentos de planificación de largo plazo un diagnóstico tan comprehensivo como el propuesto por Oxfam sobre las interacciones entre vulnerabilidades, riesgos y la desigualdad existente entre hombres y mujeres, sí que incorporan la justicia de género en sus planteamientos, realizan propuestas concretas que van más allá de necesidades urgentes y atienden a cuestiones estructurales como la igualdad en el acceso a la educación, su presencia en posiciones de control político, económico y social o el acceso a crédito, vivienda y recursos naturales. Ahora bien, en los dos países que cuentan tanto con documentos de planificación de medio como de largo plazo –Guatemala y Nicaragua – la comparación es descorazonadora. En sus planes cuatrienales de gobierno y desarrollo, la mención a las cuestiones de género está o bien exclusivamente relacionada con la violencia machista o bien presentada como “estrategia transversal”, pero ausente después en las secciones operativas del documento. Este hecho vuelve a mostrar la oportunidad que representa en la región el establecimiento para el largo plazo de objetivos ambiciosos y la importancia de exigir a los gobiernos que los materialicen en políticas e iniciativas concretas.

Sin embargo, se ha de reconocer que en materia de justicia de género los cuatro países han realizado en los últimos años un importante esfuerzo legislativo y planificador. En Honduras con el II Plan de Igualdad y Equidad de Género (2010-2022)^{ccxviii}; en El Salvador con la Política Nacional de las Mujeres (2011)^{ccxix} y la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (2011)^{ccxx}; en Nicaragua con la

Ley de Igualdad de Oportunidades (2010)^{ccxxi} y en Guatemala con la puesta en marcha de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (2008) y con el Plan de Equidad de Oportunidades (2008-2023)^{ccxxii}. Estas iniciativas tienen en común que pretenden abordar las causas sistémicas de las discriminaciones y vulnerabilidades estructurales que sufren las mujeres. Plantean promover el desarrollo integral de la mujer y los derechos relacionados con su dignificación; promover su participación en todos los niveles de la vida económica, política y social de sus países y asegurar las condiciones administrativas, socio-políticas y culturales que exigen la igualdad de derecho, la igualdad de hecho y la eliminación de las discriminaciones.

La Comisión Europea considera que los programas de transferencias sociales deberían dejar constancia del marcado carácter de género de la pobreza. Consideran que a través de las transferencias se puede, por ejemplo, enfatizar el poder de negociación de las mujeres en las familias o adaptar las transferencias para beneficiar a familias con niñas en edad escolar y, de ese modo, favorecer sus capacidades de incorporarse en el futuro al mercado laboral.^{ccxxiii} Y existen destacadas experiencias de transferencias sociales en la región que han incorporado este enfoque. Este es el caso del PATI (Programa de Apoyo Temporal al Ingreso)^{ccxxiv} salvadoreño, que establece a la “mujer, jefa del hogar y sin empleo formal” como destinataria preferente del apoyo económico y de la capacitación laboral o emprendedora y del Programa Hambre Cero^{ccxxv} nicaragüense, cuya población meta son mujeres de zonas rurales o semi-rurales y con un pequeño terreno en propiedad. Con el objetivo de fortalecer su capacidad de producir alimentos y aumentar sus ingresos, se les aportan insumos agrícolas, asistencia técnica, acceso a crédito y formación en materias como higiene, autoestima o equidad de género. El Programa América Latina Genera del PNUD ha destacado como experiencias exitosas del año 2015 la incorporación del enfoque de género en los sistemas de cuidado y protección social de El Salvador y Honduras.^{ccxxvi}

Por último, también merece atención un programa puesto en marcha por el Programa de Preparación ante Desastres de la Comisión Europea (DIPECHO) en Guatemala por el interesante enfoque transversal dado a la justicia de género. El objetivo de este programa es establecer mecanismos para contribuir al empoderamiento de las mujeres y a la igualdad de género aumentando su conocimiento sobre protección, prevención y mitigación ante desastres y promoviendo su participación y liderazgo.^{ccxxvii}

Las políticas sociales en Centroamérica: un ejemplo paradigmático de la brecha de implementación en la región.

Hay una característica que es generalizable a los cuatro países y a la práctica totalidad de los sectores analizados: mientras que se ha mejorado significativamente en el diseño de leyes y planes y en la instauración de nuevas instituciones, existe un grave déficit de implementación. Se trata de una tormenta perfecta ocasionada por una combinación de diversos factores: financiación insuficiente, instituciones débiles, discrecionalidad en la toma de decisiones y escasa medición, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Estas debilidades están lastrando los avances positivos que se están dando en la región en sectores como la reducción de riesgos ante desastres. El marco jurídico guatemalteco en seguridad alimentaria y nutricional – señalado en las

entrevistas realizadas en el marco de esta investigación – como un ejemplo a seguir en el resto de la región, no está teniendo el impacto deseado por la falta de inversión pública y de capacidad de ejecución en los ministerios afectados y por las distorsiones que genera la discrecionalidad en la asignación de recursos y la búsqueda de réditos políticos cortoplacistas por parte de las autoridades competentes.

Pero es en el sector de las políticas sociales en el que esta brecha de implementación ha sido más profusamente estudiado en la región, debido a su trascendental relevancia en términos de desarrollo humano y a que es una de las políticas públicas clásicas, de las que se dispone de más y mejores datos y evidencias. Según la CEPAL^{ccxxviii}, en Centroamérica ha existido una incapacidad histórica para promover altos grados de “incorporación social”,^{ccxxix} a pesar de que a lo largo de los años han ido acumulándose el número de declaraciones, compromisos, leyes e instrumentos destinados a ampliar la cobertura y beneficios de los programas sociales y a aumentar la eficiencia en la prestación y la equidad en la asignación. Es cierto que en el periodo 1990-2010 se observa un positivo cambio de tendencia en gasto social por habitante (que se multiplicó por seis en El Salvador y por tres en Nicaragua y Guatemala), en el peso del gasto social en el conjunto de la economía y en la puesta en marcha de un elenco de programas de transferencias sociales, especialmente dirigidos a los colectivos de poblaciones más marginados.^{ccxxx}

Sin embargo, estas mejoras no han logrado que la financiación sea suficiente (a pesar del incremento, el porcentaje que el gasto público social representa en el PIB de estos países es aún entre dos y nueve puntos porcentuales menor en los cuatro países que en la media regional)^{ccxxxi}. Tampoco la calidad y cobertura de los servicios sociales ha alcanzado niveles aceptables. Según la CEPAL, de toda Latinoamérica, Honduras, Nicaragua y Guatemala son los países que presentan avances más modestos en materia de protección social. En la mayoría de los sectores sólo se ofrecen servicios básicos – atención primaria en salud, por ejemplo –, de cobertura limitada y muy baja calidad. Gran parte de los programas denominados como “universales” se orientan exclusivamente a la población que vive en situación de pobreza extrema y, específicamente en el sector de la salud, la población se ve obligada a pagar por los servicios en el sector privado o recurrir al copago.^{ccxxxii} En ninguno de los cuatro países existe la prestación pública por desempleo y la proporción de personas mayores de 65 años que no reciben pensión es altísima (94% en Honduras y 83% en Guatemala y El Salvador), lo que en parte explica las altas tasas de pobreza entre adultos en comparación con el resto de la población.

De este contexto tan negativo, en los últimos años, parece distanciarse El Salvador con una importante apuesta financiera, política e institucional por la implementación del Sistema de Protección Social Universal (SPSU). La aprobación en 2014 de la Ley de Desarrollo y Protección Social supuso un importante paso adelante en firme para la institucionalización de los programas sociales y un avance en la construcción de un verdadero sistema de protección social. Esta ley establece obligaciones de procedimiento al gobierno, crea el Sistema Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social, dirigido por la Presidencia del gobierno y con presencia de nueve ministerios distintos.^{ccxxxiii} Otras claves del buen desempeño de El Salvador destacadas por la CEPAL son el aumento sostenido de financiación pública (que pasó de 149,3 millones de dólares en 2011 a 181,6 en 2014, cubiertos casi enteramente con

financiación nacional)^{ccxxxiv}, la consolidación de sistemas democráticos, el descenso en la informalidad laboral y la consolidación de su programa de Comunidades Solidarias con un enfoque de derechos, de ciclo de vida y una doble dimensión urbana-rural.^{ccxxxv}

Pero ni siquiera el desempeño de El Salvador está exento de las principales deficiencias que se achacan a las políticas sociales de la región: compromiso fiscal aún bajo, intervenciones sociales no integradas en una única política pública, insuficiente capacidad de planificación, monitoreo y evaluación y ausencia de una institución preparada para poder liderar la implementación de los programas sociales con el enfoque sistémico necesario.^{ccxxxvi} Y es que, tal y como lo plantea la CEPAL, los sistemas de políticas sociales en Centroamérica se enfrentan al reto común de “pasar de programas puntuales, con financiamiento no genuino y fundamentación de emergencia a políticas estables, con financiamiento genuino y fundamentación de derechos. Pasar de programas, a políticas; de emergencia a derechos”.^{ccxxxvii}

Precisamente el enfoque de derechos es otro de los rasgos que caracteriza la visión de resiliencia de Oxfam.^{ccxxxviii} Desde la perspectiva de la capacidad que una persona tiene para determinar su futuro y afrontar las causas de los riesgos, fragilidades, vulnerabilidades e inequidades, es determinante que los estados reconozcan a las personas como titulares de derechos sociales, económicos y ambientales y no como meros receptores o usuarios de servicios. Ante la ausencia del enfoque de derechos detectada en las políticas sociales de los países analizados, se ha considerado interesante contrastarlo con el discurso mantenido por estos mismos países en sus planes nacionales de desarrollo y de visión-país descritos en la sección anterior. Desde esta óptica destaca negativamente Honduras, ninguno de cuyos planes analizados menciona la promoción o la protección de derechos o el reconocimiento de otros nuevos. En los otros tres países, los planes sí emplean en sus argumentaciones el enfoque de derechos y establecen medidas y metas para la restitución y garantía de los derechos sociales, económicos, políticos y ambientales. Sin embargo, las evidencias recién mostradas en el sector de las políticas sociales indica que conviene interpretar este discurso con cierta prudencia. En el caso de Nicaragua, por ejemplo, mientras su Plan de Desarrollo Humano 2012-2016 defiende la restitución de derechos a los sectores históricamente excluidos como una de sus altas prioridades, la inversión pública en salud disminuyó del 5,1% del PIB en 2007 al 4,4% en 2013, retrocediendo a niveles del año 2001.^{ccxxxix} En el caso de Guatemala, el intenso alegato a favor del enfoque de derechos en políticas sociales realizado en su Plan K’atun 2032 desaparece por completo en su plasmación a objetivos políticos concretos en el Plan de Gobierno 2016-2020.

Finalmente, detrás de esta incapacidad de los países para implementar sus políticas públicas está el problema endémico de la falta de recursos públicos, provocada a su vez por el bajo nivel de recaudación fiscal. La tasa impositiva de los cuatro países se sitúa entre el 13% del PIB de Guatemala y el 19% del PIB de Nicaragua (mientras que la tasa media es del 20,6% en Latinoamérica y del 34,1% en la OCDE).^{ccxl} Esta baja recaudación en la región tiene entre sus principales causas las bajas tasas de impuestos sobre los ingresos más altos, la evasión fiscal (que supone el 32,6% y el 69,9 de la recaudación del IRPF en El Salvador y en Guatemala, respectivamente y el 40% de la recaudación del IVA en Guatemala y Nicaragua) y la baja tributación de algunos

sectores productivos como el minero (que en 2007 en Honduras aportó al fisco apenas el 0,1% de sus ingresos brutos).^{ccxli}

Acceso a información y medidas de seguimiento, evaluación, aprendizaje y rendición de cuentas.

La generación, análisis y difusión de información relevante, confiable, oportuna y adecuada es un requisito previo e imprescindible para el correcto diseño y ejecución de políticas públicas. Esta información, junto con el diseño y mantenimiento de un buen sistema de indicadores, permite a las autoridades públicas implementar medidas de seguimiento, evaluación, aprendizaje y rendición de cuentas, caracterizar mejor a las poblaciones vulnerables, anticipar posibles amenazas, mejorar las capacidades de preparación, mitigación y respuesta y medir la eficacia de las acciones implementadas. Al resto de actores sociales les permite llevar a cabo sus propias iniciativas de contraloría, vigilancia o incidencia política.

Las debilidades y deficiencias existentes en materia de generación y publicación de información, así como de implementación de sistemas de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas ha sido una constante en las opiniones recogidas en las entrevistas llevadas a cabo en el marco de esta investigación. Aunque se trata de una percepción generalizable a todos los sectores, se puso mayor énfasis en las dificultades para acceder a información y conseguir datos relacionados con la violencia y la poca información existente sobre los impactos de la sequía. También se encuentra esta opinión en los análisis publicados recientemente sobre la capacidad institucional de la región. La CEPAL indicaba en 2014, por ejemplo, que la ausencia en la región de un sistema formal de indicadores en materia de agua y saneamiento impide el monitoreo y evaluación de desempeño y, por tanto, la correcta planificación estratégica.^{ccxlii}

Este diagnóstico no se corresponde, sin embargo, con las propias evidencias obtenidas en el marco de esta investigación. Como puede observarse en el cuadro 10, se han hallado numerosas iniciativas e instituciones – nacionales y regionales – específicamente diseñadas para la generación y difusión de información, para el diseño y mantenimiento de sistemas de indicadores y para el fortalecimiento de capacidades de previsión, evaluación y alerta temprana.

Cuadro 10. Instituciones e iniciativas destacadas en materia de generación, difusión y uso de información relevante	
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Geoportal Hídrico ➤ Sistema de Alerta Temprana sísmico y meteorológico de la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO) ➤ Observatorio de la Violencia
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sistema de Información para la Gestión del Riesgo (SIGER) ➤ Red Meteorológica Nacional ➤ Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER)
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sistema de Información, Monitoreo y Alerta de la Inseguridad Alimentaria y Nutricional (SIANSAN)

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Geoportal SISTERRA (Sistema Territorial de Regularización y Acceso a la Tierra) ➤ Sistema de Alerta Temprana de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ONSAN) ➤ Sistemas de observación y alerta temprana establecidos en el marco del Programa Nacional de Reducción de Riesgos (2010-2012) y del Plan Nacional de Cambio Climático (2015). ➤ Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET) ➤ Observatorio Nacional de la Violencia y el Delito (ORMUSA) ➤ Observatorio de la Violencia de Género contra la Mujer ➤ Censo permanente de desplazados internos por causa de la violencia (propuesta aún no implementada incluida en el plan “El Salvador Seguro”).
Regional	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR) (de Honduras, Nicaragua y Panamá). ➤ Sistema de Alerta Temprana para Centroamérica (SATCA). ➤ Observatorio e Índice de Seguridad Democrática del SICA (OBSICA). ➤ Proyecto para la Gestión de la Información basada en Evidencias para la Seguridad Ciudadana en América Central (Proyecto Infosegura).

Fuente: información obtenida en el marco de esta investigación y detalladas en la matriz de políticas.

En materia de implementación de sistemas nacionales de seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas públicas, los cuatro países analizados lo han incorporado como prioridad en sus planes estratégicos – nacionales, de desarrollo o de gobierno – de medio y largo plazo. En Honduras, su Plan de Nación 2010-2022 establece una completa matriz de indicadores y prevé la creación de un Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación y de un Consejo del Plan Nacional para dar seguimiento y evaluar el desarrollo del mismo. Sin embargo, no hay información pública disponible que permita afirmar que se haya hecho uso de la matriz y el Plan Estratégico de Gobierno (2014-2018) no presentó el informe de evaluación comprometido sobre los primeros cuatro años de ejecución del Plan Nación. Sí existe un portal de transparencia – el Portal Único – puesto en marcha por el gobierno hondureño con información sobre el desarrollo de los proyectos públicos, contrataciones, concesiones, licencias y otras actividades. En Nicaragua, el Plan de Desarrollo Humano (2012-2016) contempla un sistema de seguimiento para la evaluación de las políticas implementadas a lo largo de la legislatura, incorporando indicadores de resultados y metas, inversiones objetivas no cumplidos, etc., así como el análisis del Plan anterior (2007-2011). La puesta en marcha en 2008 del sistema de indicadores del Sistema Nacional para el Bienestar Social (SNBS) y el Sistema de Información SIGRUN es considerada por el gobierno nicaragüense como el punto de inflexión hacia una real orientación a

resultados, ejecución efectiva y rendición de cuentas por parte de la gestión pública nicaragüense. En El Salvador, el Plan Quinquenal de Desarrollo (2014-2019) presenta un Sistema de Seguimiento y Evaluación del plan, que será implementado por la Secretaría Técnica y de Planificación, dependiente de la Presidencia de gobierno. A pesar de que el actual gobierno sí ha publicado un extenso documento de rendición de cuentas sobre la gestión durante la legislatura anterior (2009-2013), aún no están disponibles públicamente los informes anuales de seguimiento a los que se comprometieron en el actual Plan Quinquenal. Por último, en Guatemala, el Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032 establece indicadores para el seguimiento y evaluación del plan, aporta una matriz de resultados y se compromete a presentar un informe de evaluación a la finalización del mismo, en 2032, pero no a otros hitos concretos de rendición de cuentas durante los 20 años de ejecución. Por su parte, la Política de Gobierno (2016-2020) del gobierno guatemalteco establece como objetivo estratégico “desarrollar mecanismos que permitan mejorar la transparencia en la administración pública, mediante la generalización de la gestión por resultados, la rendición de cuentas, la promoción de la participación ciudadana y auditoría social y el seguimiento y evaluación de las políticas y la gestión pública” y encarga a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) coordinar los mecanismos de seguimiento y evaluación de metas, productos y resultados de las instituciones públicas, para informar y difundir en la población los avances en la gestión del gobierno”.

Sería importante analizar las razones por las que el diagnóstico llevado a cabo en esta investigación llega a una conclusión diferente de la expuesta por analistas previos y por las opiniones recabadas en las entrevistas acerca de la existencia de información y de la cultura de medición, evaluación y rendición de cuentas existente en la región. Una posible causa es que la relativa novedad de muchas de estas iniciativas e instituciones aún no haya sido reflejada en publicaciones y no haya trascendido a la opinión y conocimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Otra posible explicación es que, de nuevo, exista una importante brecha de implementación en muchas de estas iniciativas y que no sea perceptible aún una mejoría real en esta materia en la región.

Las políticas de seguridad: la fragilidad de los avances en Centroamérica.

Como se ha expuesto en la introducción de este capítulo, las políticas de seguridad de “mano dura” adoptadas a principios de siglo por Honduras, El Salvador y Guatemala fracasaron en su objetivo de disminuir los niveles de violencia y delito y tuvieron un impacto negativo y profundo en la convivencia democrática y en el respeto de los derechos humanos en la región.^{ccxliii} Estas políticas – en las que prevalece el enfoque punitivo, la represión, la severidad de las penas y el abuso de poder-^{ccxliv} dieron entonces paso a políticas de seguridad más integrales, con un mayor componente de prevención. El ejemplo más paradigmático de este cambio de enfoque se dio en El Salvador y la tregua en 2012 entre las dos pandillas más poderosas del país, la Mara Salvatrucha 13 y la pandilla del Barrio 18. A pesar de que es un episodio sobre el que aún hay encendidos debates y posiciones antagónicas, sí parece que se pueden sacar de él una serie de lecciones aprendidas para la región en el largo plazo. En primer

lugar, abrió el debate sobre la posibilidad de adoptar medidas alternativas a la mano dura para enfrentar los problemas de seguridad y catalizó el inicio de una gama más amplia de alternativas de reinserción e integración social y de abordaje de los factores subyacentes asociados a la violencia. En segundo lugar, mostró que fortalecer el Estado en coherencia con este enfoque requiere de una batería de medidas que van desde mejorar la capacidad de investigación de la policía para hacer frente a los delitos más graves – como los secuestros y extorsiones – hasta fortalecer con recursos y apoyo institucional las iniciativas sociales existentes para reducir los factores de riesgo en jóvenes y niños.^{ccxiv}

Se puede decir que, a día de hoy, es este enfoque integral y preventivo el que prepondera en el conjunto de planes nacionales, legislaciones y estrategias sectoriales en la región. En éstas, se vincula explícitamente la seguridad ciudadana con la “cobertura y calidad de las políticas sociales”^{ccxv} y se reconoce el “carácter multidimensional, plurisectorial y complejo” de la seguridad, junto con la necesidad de afrontar problemas estructurales como el “déficit de capital social, desconfianza en las instituciones, cantidad de armas en circulación, ineficacia institucional, impunidad o existencia de contextos socio-urbanos inadecuados”.^{ccxvi} También se han alcanzado en los últimos años en Guatemala, El Salvador y Honduras acuerdos nacionales sobre seguridad, con la participación de representantes de las diferentes fuerzas políticas y otros actores sociales. El PNUD señala esta como una buena práctica “con el propósito de alinear los esfuerzos públicos y privados hacia la reducción del delito y la violencia como política de Estado”.^{ccxviii}

Una institución líder y reconocida como caso de éxito por su enfoque “preventivo, proactivo y comunitario”, sus buenos resultados y su legitimación es la Policía Nacional de Nicaragua (PNN). Este modelo policial se define como comunitario sobre la base de la presencia policial en la comunidad y como proactivo debido a su enfoque en el seguimiento anticipado de las competencias de policía. El PNUD ha identificado ocho claves que explican su éxito: el perfil comunitario; el abordaje preventivo de la violencia juvenil; el abordaje diferenciado, preventivo e integral de la violencia intrafamiliar y sexual; el sistema de educación policial; el enfoque de género; la planificación institucional; las estadísticas institucionales, y el manejo de las relaciones, la información y la imagen pública institucional.^{ccxlix}

Sin embargo, el proceso de consolidación del enfoque preventivo en la región se encuentra lejos de estar cerrado y los retos aparecen en cada nueva curva del camino. La falta de resultados esperados y el repunte de la violencia y la criminalidad han fortalecido de nuevo el apoyo a respuestas represivas. Así, por ejemplo, el esperanzador proceso de El Salvador, culminado en 2015 con la aprobación del plan El Salvador Seguro, ha devenido recientemente en medidas principalmente paliativas y en la criminalización de cualquier iniciativa alternativa de trabajo con los grupos de jóvenes vinculados con las maras. En Guatemala, Honduras y El Salvador los programas de policía comunitaria no han llegado a arraigar al interior de las respectivas instituciones policiales^{cc} y se observa un nuevo protagonismo de las Fuerzas Armadas, orientadas contra los problemas que la policía no parece poder controlar y que la justicia no impide que queden impunes.^{ccli} De nuevo, la dificultad de los países para afrontar la inversión pública necesaria se encuentra entre las causas de los

decepcionantes resultados obtenidos y del lento avance hacia mejores niveles de desarrollo.^{ccli}

El papel que los actores e iniciativas supranacionales están teniendo en la definición y orientación de las políticas de seguridad en la región es abordado en el tercer apartado de este capítulo, a través del análisis del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte.

Sequía: respuestas de emergencia a un problema de desarrollo.

En 2014 Oxfam publicó un informe en el que analizaba el impacto de la sequía en Centroamérica y las políticas sobre cambio climático y atención a riesgos. Concluía este informe que “las acciones frente a las sequías [en la región] son fundamentalmente reactivas y se centran en distribución de alimentos a damnificados. Son paliativos ante la falta de una estrategia integral de gestión de riesgos ante las sequías, que incorpore un enfoque preventivo y considere impactos acumulados de eventos repetitivos”. Concluía también que “en la mayoría de los países de la región existen avances en la formulación de políticas y los gobiernos cuentan con instrumentos de planeación, pero hay un fuerte déficit en su implementación y seguimiento”.^{ccliii}

Esta investigación avala las conclusiones de dicho informe. En los documentos de planificación política de medio y largo plazo de los cuatro países analizados se alude al reto de la sequía en sus países, al carácter estratégico de los recursos hídricos para sus objetivos sociales, económicos y ambientales y a la necesidad de adaptar su gestión a la luz de los impactos del cambio climático. Ninguno de ellos considera, sin embargo, la sequía como una prioridad nacional ni profundiza en sus implicaciones para la seguridad alimentaria y los medios de vida de los sectores más vulnerables de la población. En relación con la capacidad legislativa existente en la región en materia de gestión de los recursos hídricos, es muy significativa la ausencia en El Salvador y Guatemala de regulación e instituciones específicas para la gestión integral de los recursos hídricos. Aunque Honduras y Nicaragua sí cuentan con Ley General de Aguas, comparten el desafío de hacer funcionar las instituciones creadas y desarrollar sistemas de información y monitoreo que faciliten la planificación y el conocimiento sobre el impacto de las inversiones realizadas.^{ccliv}

En relación con la propuesta de Oxfam de trascender las medidas paliativas y respuestas reactivas frente a la sequía, esta investigación ha detectado numerosas herramientas políticas –leyes y planes sectoriales, programas y proyectos– con dicho enfoque. Todas estas herramientas están incluidas en la matriz elaborada para esta investigación y accesibles a los lectores, por lo que no resulta operativo enumerarlas en esta sección. A modo de ejemplo, en Honduras estas herramientas incluyen desde el Programa Chamba Comunitaria, la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural (2004–2021), el Programa de Extensión para la Seguridad Alimentaria y Nutricional o el Geoportal Hídrico. En Nicaragua, el Plan de Adaptación a la Variabilidad y el Cambio Climático en el Sector Agropecuario, Forestal y Pesca en Nicaragua (2013), el Plan Ambiental (2001-2015) o el Programa Cosecha de Agua de Lluvia. En Guatemala, la Red de Protección Social contra el Hambre Estacional, el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) o la Política de Promoción de Riego (2013-2023). En El Salvador, el Plan de Desarrollo, Inclusión y Protección Social, la Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, el Programa de Abastecimiento

Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Observatorio del Agua. Por último, desde el nivel supranacional están llegando algunas de las iniciativas más interesantes para abordar el déficit de información y capacidad de análisis y previsión existente en el sector. El Comité Regional de Recursos Hidráulicos del Istmo Centroamericano, Secretaría del SICA responsable de coordinar actividades relacionadas con la climatología, el medioambiente y los recursos de agua, tiene el mandato de mejorar la información disponible sobre los riesgos asociados al cambio climático, y para las evaluaciones de vulnerabilidad, así como de impulsar la elaboración del Plan Regional para la Gestión Integral del Agua (PACADHIR). Por su parte, Nicaragua, Honduras y Panamá han puesto en marcha el SIASAR (Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural), con el objetivo estratégico de contar con una herramienta de información básica, actualizada y contrastada sobre sus servicios de agua y saneamiento rural.

Todas estas herramientas existen a día de hoy o han estado en funcionamiento hasta recientes fechas y han tenido un impacto para reforzar la resiliencia de los colectivos beneficiados en la región. Por lo general, no existe ninguna conexión entre estas herramientas –ni en su diseño ni en su ejecución– por lo que su potencial podría ser fácilmente mejorado si existiese mayor coordinación, de forma que pudieran ser concebidas e implementadas de forma integral.

7.3 El rol de las iniciativas supranacionales: el caso del SICA y del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte.

El Sistema de Integración Centroamericana (SICA)

El SICA ha sido definido recientemente en un reciente informe de la CEPAL como “el proceso de integración centroamericana es el más dinámico de los procesos clásicos de América Latina”.^{ccliv} Según este mismo análisis, “el SICA ofrece ahora expectativas más amplias que hace diez años y posee mayores capacidades para activar intereses en los países miembros y en socios extra regionales que deseen aproximarse a su entorno”. Entre sus potencialidades, se señala que el regionalismo que propugna “no se limita a lo comercial y concede prioridad a algunos de los obstáculos estructurales del desarrollo y a la provisión de bienes públicos” y que, en lo temático, “escoge sectores donde las políticas son funcionales y factibles y donde se pueden promover bienes públicos”. El proceso de integración en Centroamérica no está, por supuesto, exento de desafíos; el principal de los cuales probablemente sea de carácter institucional. Otro analista señala que la implementación de sus acciones se da “en un esquema de instituciones supranacionales pero sin potestad sobre las decisiones nacionales”, dificultada “por la capacidad material y financiera de las instituciones implicadas” y por la necesidad de encontrar “el equilibrio de los intereses nacionales y el interés regional”.^{cclvi}

Con estas fortalezas y debilidades, el SICA es a día de hoy un actor con un potencial muy relevante para promover políticas que den respuesta a la crisis de desarrollo lento de la región. En 2010, la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA relanzó el proceso la integración regional con el planteamiento de cinco ejes prioritarios de acción: la integración social, la seguridad

democrática, la gestión integral del riesgo y cambio climático, la integración económica y el fortalecimiento institucional. Los primeros tres temas están directamente relacionados con el objeto de esta investigación y los otros dos también guardan una estrecha relación.

Esta coincidencia temática ha quedado reflejada en la matriz de políticas elaborada para esta investigación. En todas las materias analizadas, las iniciativas del SICA recogen las recomendaciones y buenas prácticas internacionales por lo que, de adoptarse, supondrían una buena influencia en el diseño e implementación de políticas nacionales. En materia de seguridad destaca la Estrategia de Seguridad de Centroamérica –cuyos contenidos apuntan a la prevención, al combate del delito, a la rehabilitación y al fortalecimiento institucional –, la Comisión de Seguridad Centroamericana, el Componente de Rehabilitación, Reinserción y Seguridad Penitenciaria del SICA y el Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras (CASAC). En materia de medios de vida rurales sostenibles el SICA aporta a la región un completo entramado de iniciativas, programas e instituciones. Más concretamente, en reducción de riesgo ante desastres, destaca el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos de Desastres, el Fondo Centroamericano de Fomento de la Gestión de Riesgo de Desastres (FOCEGIR) o el Proyecto para la Gestión Integral de Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático en la Región Centroamericana (2016). En relación con la adaptación al cambio climático, la Estrategia Regional del SICA para el Cambio Climático (ERRC) del año 2010 aspira a avanzar en la cooperación e integración ambiental en la región y orientar medidas y acciones regionales complementarias y de valor agregado a las acciones nacionales para enfrentar las amenazas y aprovechar las oportunidades del cambio climático. En materia de equidad de género, destaca la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (PRIEG) cuya apuesta de largo plazo es conseguir que en 2015 “los Estados parte del SICA hayan incorporado las medidas necesarias para garantizar el pleno desarrollo y el adelanto de las mujeres en condiciones de igualdad y equidad, en las esferas política, social, económica, cultural, ambiental e institucional, tanto a escala regional como en los ámbitos nacionales”. En materia de generación de sistemas modernos de información, el SICA ha promovido la creación del Observatorio e Índice de Seguridad Democrática (OBSICA), como mecanismo regional de monitoreo, seguimiento y análisis de información oficial sobre seguridad democrática, que ofrecerá elementos para que los tomadores de decisión puedan desarrollar planes y políticas públicas para mejorar la seguridad y convivencia de la población centroamericana con un enfoque integral.

En relación con el resto de perspectivas desde la que se han analizado las políticas públicas en esta investigación, el SICA no se caracteriza por incorporar el enfoque sistémico y transversal a sus iniciativas políticas.

El Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte.

El Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte –suscrito por los Gobiernos de Honduras, Guatemala y El Salvador en septiembre de 2014 – parte de un diagnóstico muy sencillo: años de crecimiento económico no inclusivo y una generalizada falta de oportunidades de progreso para la población, junto con un

desbordamiento de la violencia y la inseguridad han generado el caldo de cultivo que explica que cerca del 9% de la población –principalmente jóvenes – haya decidido emigrar.^{cclvii} Fue, sin embargo, el incremento del número de menores no acompañados que llegaron a Estados Unidos a lo largo del año 2014 el principal argumento enarbolado por estos tres países para poner en marcha el Plan y un conjunto de acciones estratégicas para el periodo 2016-2020 con el objetivo de generar los cambios estructurales necesarios para brindar oportunidades económicas y transformar la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente en los territorios de mayor pobreza, emigración y vulnerabilidad.^{cclviii}

En el diagnóstico del Plan se vincula el bajo crecimiento económico a los bajos niveles de inversión y unos altos costes de energía y de logística. La no inclusividad de dicho crecimiento y la falta de oportunidades para la población se vinculan con las carencias presentes en materia social (calidad y oferta limitada de servicios públicos de educación, salud, nutrición y desarrollo infantil). Las cuatro líneas estratégicas planteadas por el Plan son: dinamizar el sector productivo y desarrollar oportunidades para nuestro capital humano –a través de medidas como la atracción de inversión privada, la mejora de infraestructuras, la dinamización del mercado laboral o la atención al migrante retornado –; mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia – con un enfoque preventivo frente a la violencia contra la mujer y una batería de medidas integrales para generar oportunidades y promover la participación activa de los jóvenes en la comunidad –; y el fortalecimiento de las instituciones del Estado – con medidas orientadas a aumentar la capacidad de generación y gestión de ingresos y la eficacia en el gasto, la gestión financiera ante desastres naturales y la mejora en la transparencia y el acceso a la información. A pesar de todos estos esfuerzos por abordar las causas estructurales del problema, el Plan carece de un enfoque sistémico e integral ya que incorpora en su discurso los riesgos, vulnerabilidades y fragilidades de la población y plantea unas líneas de acción aisladas por sectores y disciplinas. En cuanto a la presencia de los temas centrales de esta investigación, el cambio climático y la violencia sí aparecen en el Plan, como agravantes de los desafíos económicos y sociales planteados, pero no como causas en el origen de los mismos. Más allá del reconocimiento del crecimiento no inclusivo, la desigualdad no tiene mayor cabida en el Plan, al igual que la inseguridad alimentaria, la sequía o la roya del café. Tampoco hay presencia del enfoque de derechos y de justicia de género expuestos en esta investigación como ingredientes necesarios de una apuesta integral por el desarrollo sostenible y resiliente.

En relación con el financiamiento, el Plan reconoce que los recursos necesarios para implementar las respuestas a los desafíos de desarrollo “exceden la capacidad financiera de estos países”. Para solventar este déficit, confían en primer lugar en que los avances en la región atraigan inversión privada. Además, proponen tres posibles fuentes de financiación: la participación de aliados, organismos multilaterales y socios de desarrollo; la reducción de deuda a cambio de destinar recursos a objetivos de desarrollo; y las donaciones basadas en indicadores de desempeño. Por ser la mejora en la transparencia y la rendición de cuentas dos objetivos explícitos del Plan, es llamativo que no sea posible obtener información pública específica sobre los gastos previstos para su implementación –en la información suministrada en 2014 por el gobierno de Honduras, por ejemplo, se presenta un plan de financiamiento con la

tabla de presupuesto vacía^{cclix} – y que en ningún documento público de los países de la región se reconozca el protagonismo político y financiero que los Estados Unidos tienen en este Plan.

Las organizaciones de la sociedad civil ya han comenzado a expresar su preocupación y rechazo al Plan, por considerar que apuesta por el mismo modelo económico que está en la base del problema que pretende afrontar, por el riesgo que suponen los grandes proyectos de infraestructuras para los medios de vida de las comunidades marginadas y porque apoya el enfoque represivo y de militarización de la administración de la seguridad pública en la región. Así lo pusieron de manifiesto, con motivo de la Cumbre de las Américas de abril 2015, 75 organizaciones de la sociedad civil de América Latina, Estados Unidos y España, en una carta abierta dirigida a los presidentes de los tres países más Estados Unidos en la que explicaban que su “preocupación se fundamenta en que el Plan refuerza las mismas políticas económicas que han resultado en inequidad y han detonado las violaciones generalizadas de los derechos laborales, un incremento de violencia hacia los liderazgos laborales y el desplazamiento forzoso de la población a través de Mesoamérica. Nos alarman especialmente las propuestas de construcción de proyectos extractivos, hidroeléctricos o de infraestructura a gran escala en comunidades marginadas, en gran parte por la notable ausencia de cualquier proceso democrático que asegure el consentimiento libre, previo e informado de la población afectada. Más aún, el Plan perpetúa las mismas políticas de militarización de la seguridad pública, que se han vuelto sinónimo de los horrores de la guerra contra las drogas. Muchas de nuestras organizaciones son testigos y han padecido los abusos sistemáticos contra los derechos humanos perpetrados por la policía y el ejército. Es necesario que cualquier propuesta de solución a la violencia en nuestra región, se enfoque en poner fin a la corrupción e impunidad, especialmente cuando se encuentren en los más altos niveles de poder, y en desvincular al ejército de las fuerzas de seguridad pública”.^{cclix} También desde la sociedad civil llegan críticas acerca de las prioridades que reflejan los primeros datos que se conocen sobre el reparto de fondos de Estados Unidos a la región destinados al Plan –42% a desarrollo y 58% a seguridad y lucha contra el narcotráfico – y por la imposición por parte de la Administración estadounidense de condiciones a los tres países centroamericanas relacionadas con el control en sus fronteras de inmigrantes irregulares y la facilitación de deportaciones.^{cclxi}

El proceso está aún en un estado demasiado incipiente y no hay información suficiente como para poder valorar en qué medida las preocupaciones de la sociedad civil están bien fundadas. En cualquier caso, los gobiernos de los tres países involucrados deberían apostar inequívocamente por los más altos estándares de transparencia, información y rendición de cuentas en relación con el Plan. Deberían asegurar además que los objetivos de éste son coherentes y que su ejecución es compatible con la visión, principios y objetivos establecidos en sus propios ejercicios de planificación estratégica nacional y con los avances en la integración regional centroamericana; procesos ambos donde la visión de desarrollo humano, sostenible y resiliente sí comienza a ganar un espacio, al menos en la narrativa y en los objetivos que conforman la visión de la región para el largo plazo.

7.4. Próximos pasos en el análisis de políticas relevantes para paliar la crisis de desarrollo lento en la región y reforzar la resiliencia.

No ha sido posible encontrar suficiente información acerca de algunas de las cuestiones que el equipo de investigación encargado del análisis de este séptimo capítulo consideró como relevantes para poder evaluar la capacidad política, legislativa e institucional existente en Centroamérica para paliar la crisis de desarrollo lento y reforzar la resiliencia. Otras cuestiones, también relevantes, requieren de un análisis sectorial tan detallado que es incompatible con el enfoque integral y comprehensivo adoptado. Se ha considerado oportuno compartirlas de modo que puedan ser consideradas en los sucesivos análisis de capacidades existentes y oportunidades que se realicen en la región y cuyo análisis se verá enormemente facilitado por la información ya disponible en la matriz de políticas elaborada.

Algunas de las principales “cuestiones pendientes” son las siguientes:

- ¿disponen los países de la región de sistemas transparentes y objetivos para la priorización de objetivos políticos, la asignación de gasto público o la selección de beneficiarios?
- ¿de qué modo está siendo promovida la participación de la ciudadanía en la definición, diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas que les afectan?
- Las prestaciones y servicios ofrecidos o los derechos reconocidos a los ciudadanos, ¿están siendo acompañados por una capacitación y fortalecimiento institucional simultáneo y proporcional?
- ¿De qué modo está lastrando la captura política el correcto diseño de políticas públicas para reforzar la resiliencia y la implementación de las ya existentes?
- ¿En qué medida los planes nacionales y de gobierno incorporan el fortalecimiento de los tres tipos distintos de capacidades (absorción, adaptación y transformación) que se consideran esenciales para alcanzar los objetivos de desarrollo resiliente y sostenible?
- ¿En qué medida conocen, reconocen y respetan los gobiernos la existencia de límites ambientales, dentro de los que debe procurarse mantenerse cualquier planificación política compatible con el desarrollo resiliente y sostenible?
- Además de los dos actores o iniciativas regionales analizadas ¿cuál es el rol del resto de actores extranjeros (donantes bilaterales, agencias multilaterales, empresas transnacionales) en la configuración del escenario político, económico y social relevante para la resiliencia en la región?

Además, en este capítulo se ha visto cómo la región se encuentra en un momento de enorme generación legislativa y planificadora, por lo que el análisis de las capacidades políticas existentes en la región y de la implementación real de los compromisos adquiridos debe mantenerse constantemente actualizada.

8. CONCLUSIONES

En Centroamérica se está gestando una crisis de desarrollo lento, en un contexto de desigualdad y vulnerabilidad extremas, pobreza crónica, unos mercados de trabajo y medios de vida enormemente frágiles –especialmente en las zonas rurales-, con una alta dependencia de algunos cultivos básicos (frijoles, maíz y arroz).^{cclxii}

- El **cambio climático** agrava los impactos de la sequía y de las lluvias torrenciales, al hacerlos más agresivos, más frecuentes y menos predecibles; los fenómenos de El Niño y la Niña, que han afectado históricamente a la región, se acentúan por efecto del cambio climático. Con unos medios de vida altamente dependientes de la agricultura, el cambio climático supone un gran reto para la seguridad alimentaria y la sostenibilidad de muchas familias.
- La **desigualdad** exagera los impactos de la crisis, ya que las personas marginadas (ya sea por cuestión de color, clase, edad, capacidad o género) se ven más afectadas; en concreto, la discriminación a la que se enfrentan las mujeres (en educación, salud, empleo y control de la propiedad) las hace aún más vulnerables.^{cclxiii}
- Y la **violencia**, muy ligada a la desigualdad, genera una tensión adicional en la sociedad a la vez que dificulta el poder ejercer la presión necesaria para que los Gobiernos adopten políticas y medidas que favorezcan la capacidad de resiliencia de las comunidades más vulnerables.

Cabe señalar, que a lo largo de la investigación se han identificado algunos factores de gran relevancia en la crisis de desarrollo lento y en el impacto que ésta tiene en la resiliencia de las comunidades.

El primero de ellos es la **degradación ambiental**; en parte ocasionada por los efectos del cambio climático y por la ausencia de políticas adecuadas de gestión de los recursos naturales.^{cclxiv} Esta degradación ambiental tiene varios impactos directos e indirectos (tales como alteraciones en las precipitaciones, deforestación, erosión, acentuación de los fenómenos de El Niño y La Niñas) que, sumados a los factores estructurales de orden socioeconómico, aumentan la vulnerabilidad e impulsan la migración irregular.^{cclxv}

El segundo tiene que ver con el **modelo de desarrollo** en la región, que no promueve la producción local a pequeña escala, favoreciendo las exportaciones con el emplazamiento de megaproyectos, convirtiendo a los pequeños productores agrícolas en empleados en el mejor de los casos, cuando no desposeyéndoles de sus tierras y medios de vida, como ocurre con los acaparamientos de tierras, y aumentando la dependencia de las importaciones internacionales. Este modelo, tal y como viene denunciando Oxfam, es el resultado de unas políticas que favorecen la concentración de la riqueza, al estar sesgadas para favorecer los intereses de pequeñas élites poderosas, una dinámica que se retroalimenta en detrimento de las poblaciones más vulnerables, cuyas necesidades no se ven atendidas por las políticas públicas.

De un análisis superficial y cuantitativo de la información obtenida en la matriz de políticas, se obtiene una conclusión esperanzadora: los cuatro países analizados **parecen estar adecuadamente dotados de las políticas, leyes, estrategias e**

instituciones necesarios para fomentar y proteger un desarrollo sostenible y resiliente; la mayoría de ellas han sido aprobadas e instauradas en los últimos años. Además la existencia de documentos de visión-país y de planes nacionales de desarrollo y de gobierno de medio y largo plazo constituye una característica propia de Centroamérica y supone un **importante capital político para la región**. El hecho de que estos documentos asuman en su discurso los pilares básicos del enfoque de resiliencia – visión sistémica y de largo plazo, enfoque de derechos o justicia de género – les otorga un gran potencial a la hora de ser utilizados por la sociedad civil para monitorear el ritmo de los avances logrados, para exigir rendición de cuentas a los representantes políticos, así como línea de base irrenunciable desde la que partir para campañas de incidencia política más focalizadas y específicas.

Sin embargo, de un análisis de las políticas más detallado se deduce que hay una gran **carencia institucional** que se traduce en la incapacidad por parte de las políticas públicas para hacer frente a las causas estructurales que están detrás de la vulnerabilidad y a sus consecuencias. La debilidad del Estado y la falta de recursos dificulta la adopción e implementación de políticas que realmente atiendan a las necesidades de las personas más pobres, incluso en los países donde dichas políticas sí existen sobre el papel. Tal y como lo ha expresado la CEPAL, los países de Centroamérica tienen como reto integrar las distintas iniciativas existentes en un verdadero sistema integral, “pasar de programas, a políticas; y de emergencia a derechos” y deben hacer frente al déficit crónico de financiación que sufren sus políticas públicas. Es absolutamente esencial que estos países apuesten también por la transparencia y la generación de información, capacidades y sistemas modernos de monitoreo y evaluación que permitan acabar con la discrecionalidad en la asignación del gasto y con el desconocimiento sobre los impactos de las políticas ejecutadas y la previsión de las opciones futuras. Por último, deberían aprovechar el potencial que los mecanismos de integración regional poseen actualmente para impulsar políticas e instrumentos de respuesta a la crisis de desarrollo lento.

La región centroamericana se enfrenta a un escenario de riesgos y vulnerabilidades a los que debe hacer frente de manera decisiva para avanzar hacia un desarrollo resiliente. La hoja de ruta para un desarrollo resiliente esbozada en el capítulo establece los pasos a seguir. Oxfam puede y debe jugar un papel crucial para facilitar este proceso tanto a nivel regional, como en los ámbitos domésticos y locales en El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua.

NOTAS

ⁱ Otras definiciones útiles de la OCDE:

- **Riesgo:** es la combinación de la probabilidad de que se de un hecho negativo y sus consecuencias negativas.
- **Shock:** un evento repentino con impacto negativo y a veces considerable en la vulnerabilidad de un sistema y sus partes. Es un riesgo hecho realidad.
 - o **Covariate shocks:** eventos infrecuentes que impactan prácticamente en todos los miembros del grupo (p.ej. conflictos violentos, erupciones volcánicas o devaluación de la moneda).
 - o **Shocks idiosincráticos:** eventos significativos que afectan a individuos y familias (p.ej. la pérdida de una actividad económica generadora de ingresos).
 - o **Shocks estacionales:** como por ejemplo las inundaciones, cambios en los precios de mercado, o shocks recurrentes como brotes de cólera.
- **Stress:** una tendencia a largo plazo, que debilita el potencial de un sistema determinado y acentúa la vulnerabilidad de sus actores. Por ejemplo aumento de la polución, deforestación, fluctuaciones en los tipos de cambio o los ciclos electorales.
- **Vulnerabilidad:** es la expresión de la susceptibilidad al daño, y la exposición a los peligros o riesgos.

OCDE (2014). Guidelines for Resilience Systems Analysis. How to analyse risk and build a roadmap to resilience.

ⁱⁱ Climate and Migration Coalition (2015). Uderstanding a slow disaster: getting to grips with slow-onset disasters, and what they mean for migration and displacement. February 4, 2015.

ⁱⁱⁱ CRS (2014). Coffee Leaf Rust Update: Get the humanitarian aid ready. Catholic Release Services (CRS). The Blog, 419. Michael Sheridan. August 25, 2014.

^{iv} Martin, S.F., Weerasinghe, S. y Taylor, A. (2014). Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses.

^v Climate and Migration Coalition (2015). Uderstanding a slow disaster: getting to grips with slow-onset disasters, and what they mean for migration and displacement.

^{vi} Oxfam (2015). Central America Draught and Coffee Rust: El Salvador, Guatemala, Honduras and Nicaragua. Nota interna de posicionamiento de Oxfam, octubre 2015.

^{vii} *Ídem.*

^{viii} Oxfam (2013). Ningún accidente. Resiliencia y desigualdad ante el riesgo.

^{ix} OCDE (2014). *op.cit.*

^x Oxfam (2016). The Future is a Choice. The Oxfam Framework and Guidance for Resilient Development.

^{xi} CEPAL (2014). Panorama Social de América Latina 2014.

^{xii} Oxfam (2015). Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe.

^{xiii} Según el ranking elaborado por el Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia Penal, una ONG mexicana. <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx>

-
- ^{xiv} CEPAL (2014). Panorama Social de América Latina 2014.
- ^{xv} *Ídem.*
- ^{xvi} *Ídem.*
- ^{xvii} La medición del IDH considera indicadores asociados con educación esperanza de vida e ingresos per cápita. Datos del Observatorio Centroamericano de Desarrollo Social (OCADES), Serie de Estadísticas Sociales 4, septiembre 2014.
- ^{xviii} En base a últimos datos disponibles entre 2011 y 2014. Oxfam (2015). Privilegios que niegan derechos.
- ^{xix} SSRC (2016) Implicaciones Humanitarias de la Violencia No-Convencional en el Triángulo Norte y México. Stain, S. Y Walch, C.; Borrador de abril 2016, SSRC Conflict Prevention and Peace Forum (borrador). En base a OCHA (2016). Humanitarian Needs Overview: Central America Sub-Regional Analysis, El Salvador, Guatemala, Honduras.
- ^{xx} CEPAL (2012). Cambio climático en Centroamérica, Guía de Navegación.
- ^{xxi} *Ídem.*
- ^{xxii} ACH (2014). La sequía en el Corredor Seco Centroamericano: Escenario de vulnerabilidad y propuestas de intervención a partir de la experiencia acumulada en crisis anteriores. Acción Contra el Hambre, Boletín de octubre 2014.
- ^{xxiii} Datos de la CEPAL, no indica si las cifras económicas están normalizadas a un mismo año, por lo que se asume que corresponden a valores corrientes de cada año indicado. CEPAL (2012). Cambio climático en Centroamérica, Guía de Navegación.
- ^{xxiv} GWP (2014). Patrones de sequía en Centroamérica: Su impacto en la producción de maíz y frijol y uso del índice Normalizado de Precipitación para los Sistemas de Alerta Temprana. Bonilla Vargas, A. Global Water Partnership Central America.
- ^{xxv} International Research Institute, IRI, agosto 2015; citado en Oxfam (2015). Central America Draught and Coffee Rust: El Salvador, Guatemala, Honduras and Nicaragua. Nota interna de posicionamiento de Oxfam, octubre 2015.
- ^{xxvi} Oxfam (2015). Entering Uncharted Waters: El Niño and the threat to food security. Oxfam Media briefing, octubre 2015.
- ^{xxvii} Según la FAO, citado en Oxfam (2015). Entering Uncharted Waters: El Niño and the threat to food security. Oxfam Media briefing, octubre 2015.
- ^{xxviii} Fuentes citadas en Oxfam (2016). El Niño Response Strategy for Latin America and Caribbean. Nota interna. Diciembre 2016.
- http://www.cpc.ncep.noaa.gov/products/african_desk/cpc_intl/index.shtml
- <http://www.cpc.ncep.noaa.gov/products/NMME/>
- <http://origin.cpc.ncep.noaa.gov/products/people/wwang/cfsv2fcst/>
- ^{xxix} FEWS NET (2016). El impacto de la roya de café en el sector cafetalero de América Central.
- ^{xxx} Oxfam (2015). Entering Uncharted Waters; CRS, CIAT, CIMMYT (2012). Tortillas on the Roaster. Central American Maize-Bean and the Changing Climate.
- ^{xxxi} Oxfam (2014) De las palabras a los hechos: actuemos contra el cambio climático en Centroamérica ¡Atención y financiamiento ya!
- ^{xxxii} *Ídem.*
- ^{xxxiii} FAO (2015). Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica y Republica Dominicana 2014.

^{xxxiv} FAO (2014). Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica y República Dominicana 2013. Hambre en América Latina y el Caribe: acercándose a los Objetivos del Milenio.

^{xxxv} Oxfam (2015). Sequía y Roya en Centroamérica. Nota de prensa, 3 junio 2015; <https://www.oxfam.org/en/node/6681>

^{xxxvi} Ver nota 14 en Oxfam (2014). De las palabras a los hechos.

^{xxxvii} Ver nota 17 en Oxfam (2014). De las palabras a los hechos.

^{xxxviii} Global Climate Risk Index (2013). Who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2011 and 1992 to 2011. Germanwatch;

^{xxxix} Oxfam (2014). De las palabras a los hechos.

^{xl} Oxfam (2014). De las palabras a los hechos.

^{xli} OCHA (2016). The Humanitarian Consequences of El-Niño and the Need for Urgent Action.

^{xlii} WFP (2015), Global Food Security Update, Issue 17, March 2015, Rome: WFP.

<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp272750.pdf>

^{xliii} La escala IPC (*Integrated Food Security Phase Classification*), es una herramienta para mejorar el análisis y la toma de decisiones respecto a las situaciones de inseguridad alimentaria, que integra indicadores de seguridad alimentaria, nutrición y medios de vida. Adquiere valores de 1 a 5, en función de la gravedad de la situación, siendo:

IPC 1: Situación de seguridad alimentaria buena en general

IPC 2: Moderadamente insegura

IPC 3: Inseguridad alimentaria aguda, medios de vida en crisis

IPC 4: Emergencia humanitaria

IPC 5: Hambruna, catástrofe alimentaria

Integrated Food Security Phase Classification (IPC), Technical Manual, Version 1.1; The IPC Global Partners, FAO, Rome, 2008;

<http://www.fao.org/docrep/010/i0275e/i0275e.pdf>

^{xliv} Oxfam (2015). Entering Uncharted Waters: El Niño and the threat to food security. Oxfam Media briefing, octubre 2015;

^{xlv} *Ídem.*

^{xlvi} *Ídem.*

^{xlvii} FEWS Net, Agosto 2015; citado en Oxfam (2015). Central America Drought and Coffee Rust: El Salvador, Guatemala, Honduras and Nicaragua. Nota interna de posicionamiento de Oxfam, octubre 2015.

^{xlviii} Oxfam 2016, El Niño en América Latina y el Caribe (nota interna), citando OCHA (2016): Latin America and the Caribbean: El Niño, Rainfall and Drought (April 2016): http://www.redhum.org/uploads/documentos/pdf/El_Niño_LAC_April_2016-3-20160427-AL-18219.pdf

^{xlix} Llamamiento de Naciones Unidas. Reliefweb. 30 de junio de 2016.

<http://reliefweb.int/report/el-salvador/reduce-el-ni-os-impact-central-americas-dry-corridor-build-resilience-and-invest>

ⁱ Datos de Oxfam (2014). De las palabras a los hechos.

ⁱⁱ Cuéllar et al. 2012, citado por Oxfam (2014). De las palabras a los hechos.

ⁱⁱⁱ Oxfam (2014). De las palabras a los hechos.

ⁱⁱⁱⁱ Ver nota 20 en Oxfam (2014). De las palabras a los hechos.

^{liv} FAO, 19/09/2014; citado en Oxfam (2015). Central America Drought and Coffee Rust.

-
- ^{lv} Oxfam (2015). Entering Uncharted Waters.
- ^{lvi} Oxfam (2015). Central America Draught and Coffee Rust.
- ^{lvii} FEWS NET (2016). El impacto de la roya de café en el sector cafetalero de América Central.
- ^{lviii} *Ídem.*
- ^{lix} Oxfam 2016, El Niño en América Latina y el Caribe (nota interna), citando OCHA (2016): Latin America and the Caribbean: El Niño, Rainfall and Drought (April 2016)
- ^{lx} Oxfam (2016). El Niño Response Strategy for Latin America and Caribbean. Nota interna. Diciembre 2016
- ^{lxi} SitRep OCHA ROLAC, octubre 2015; citado en Oxfam (2015). Central America Draught and Coffee Rust.
- ^{lxii} Oxfam (2016). El Niño Response Strategy for Latin America and Caribbean. Nota interna. Diciembre 2016; citando OCHA (2016a) El Niño: overview of impact, projected humanitarian needs and response, 13 April 2016; (note a mistake in the OCHA document, this is a UN response plan, not a government response plan and it is not included in the Central America Appeal).
- ^{lxiii} Oxfam (2016). El Niño Response Strategy for Latin America and Caribbean. Nota interna. Diciembre 2016.
- ^{lxiv} Oxfam (2016). El Niño Response Strategy for Latin America and Caribbean. Nota interna. Diciembre 2016; citando El Salvador Ministry of Local Government and Development (2016) Civil Protection Agency, Alerts, April 14, 2016: <http://proteccioncivil.gob.sv/alerta-naranja-para-el-area-metropolitana-de-san-salvador-para-la-implementacion-de-medidas-emergentes-para-el-abastecimiento-de-agua-potable-san-salvador-14abril-2016/>
- ^{lxv} *Ídem.*
- ^{lxvi} De acuerdo con el Índice de Riesgo Climático 2014, presentado en la 19 Conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP 19).
- ^{lxvii} Global Climate Risk Index (2013). Who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2011 and 1992 to 2011. Germanwatch.
- ^{lxviii} FEWS NET (2016). El impacto de la roya de café en el sector cafetalero de América Central.
- ^{lxix} Oxfam (2015). Sequía y Roya en Centroamérica. Nota de prensa, 3 junio 2015; <https://www.oxfam.org/en/node/6681>
- ^{lxx} Oxfam (2015). Central America Draught and Coffee Rust.
- ^{lxxi} *Ídem.*
- ^{lxxii} Oxfam (2016). El Niño Response Strategy for Latin America and Caribbean. Nota interna. Diciembre 2016; citando OCHA (2016a) El Niño: overview of impact, projected humanitarian needs and response, 13 April 2016; https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA_ElNiño_Overview_13Apr2016.pdf
- ^{lxxiii} *Ídem.*
- ^{lxxiv} ANACC (2016). Crisis socio-ambiental de Nicaragua post sequía 2016, Centro Humboldt, Alianza Nicaragüense ante el Cambio Climático.
- ^{lxxv} Gutiérrez, 1994; citado en Oxfam (2014). De las palabras a los hechos: actuemos contra el cambio climático en Centroamérica ¡Atención y financiamiento ya!
- ^{lxxvi} Oxfam (2015). Central America Draught and Coffee Rust.

^{lxxvii} Oxfam (2015). Sequía y Roya en Centroamérica. Nota de prensa, 3 junio 2015; <https://www.oxfam.org/en/node/6681>

^{lxxviii} FEWS NET (2016). El impacto de la roya de café en el sector cafetalero de América Central.

^{lxxix} ANACC (2016). Crisis socio-ambiental de Nicaragua post sequía 2016, Centro Humboldt, Alianza Nicaragüense ante el Cambio Climático.

^{lxxx} *Ídem.*

^{lxxxi} *Ídem.*

^{lxxxii}

http://ec.europa.eu/echo/files/funding/decisions/2015/central_america_01000_en.pdf

f

^{lxxxiii} Oxfam (2016). El Niño Response Strategy for Latin America and Caribbean. Nota interna. Diciembre 2016.

^{lxxxiv} MAGA 2011; citado en Oxfam (2014). De las palabras a los hechos.

^{lxxxv} Consultar mapas por departamentos concretos en Oxfam (2014). De las palabras a los hechos.

^{lxxxvi} MSPAS, CDC, et al 2010; Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008/09; citado en Oxfam (2014). De las palabras a los hechos.

^{lxxxvii} ACH (2014). La sequía en el Corredor Seco Centroamericano: Escenario de vulnerabilidad y propuestas de intervención a partir de la experiencia acumulada en crisis anteriores. Acción Contra el Hambre, Boletín de octubre 2014.

^{lxxxviii} FEWS NET (2016). El impacto de la roya de café en el sector cafetalero de América Central.

^{lxxxix} Oxfam situation report 2014; citado en Oxfam (2014). De las palabras a los hechos.

^{xc} Oxfam (2016). El Niño Response Strategy for Latin America and Caribbean. Nota interna. Diciembre 2016; citando FAO 2015-2016 El Niño, Early Action and Response for Agriculture, Food Security and Nutrition, April 25, 2016:

<http://www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/340660/>

^{xcⁱ} Oxfam 2016, El Niño in Latin America and the Caribbean, nota intera Oxfam (2016). El Niño Response Strategy for Latin America and Caribbean. Nota interna. Diciembre 2016; citando FAO 2015-2016 El Niño, Early Action and Response for Agriculture, Food Security and Nutrition, April 25, 2016

^{xcⁱⁱ} Oxfam (2016). El Niño Response Strategy for Latin America and Caribbean. Nota interna. Diciembre 2016.

^{xcⁱⁱⁱ} *Ídem.*

^{xc^{iv}} *Ídem*; citando a: OCHA (2016a) El Niño: overview of impact, projected humanitarian needs and response, 13 April 2016:

https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA_ElNiño_Overview_13Apr2016.pdf

df

^{xc^v} CEPAL (2015). Panorama Económico y Social dela Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, enero 2015.

^{xc^{vi}} En base a datos de CEPAL, Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2015: dilemas y espacios de políticas (LC/L.3961), Santiago, 2015; citado en CEPAL (2015). Panorama Económico y Social dela Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, enero 2015.

-
- ^{xcvii} Oxfam (2015). Privilegios que niegan derechos.
- ^{xcviii} CEPAL (2015). Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, enero 2015.
- ^{xcix} OCADES (2015). Desarrollo humano y desigualdad en Centroamérica y República Dominicana. Observatorio Centroamericano de Desarrollo Social.
- ^c Oxfam (2015). Privilegios que niegan derechos.
- ^{ci} OCADES (2015). Desarrollo humano y desigualdad en Centroamérica y República Dominicana. Observatorio Centroamericano de Desarrollo Social.
- ^{cii} Definición del PNUD para el IDH-D, consultada en mayo 2016 aquí: <http://hdr.undp.org/es/content/el-idh-ajustado-por-la-desigualdad-idh-d>
- ^{ciii} CIDEHUM (2013). Estudio: Tendencias migratorias, Pautas y Marcos Legales de Migración en América Central.
- ^{civ} Datos sacados de Oxfam (2015). Privilegios que niegan derechos.
- ^{cv} Oxfam (2014). Smallholders at risk. Monoculture expansión, land, food and livelihoods in Latin America. Oxfam briefing paper.
- ^{cvi} WHO, UNODC, UNDP (2014). Global Status Report on Violence Prevention 2014. Geneva: WHO, p. 84. http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/9789241564793_eng.pdf
- ^{cvii} CEPAL (2014). Panorama Social de América Latina 2014, diciembre 2014.
- ^{cviii} SSRC (2016) Implicaciones Humanitarias de la Violencia No-Convencional en el Triángulo Norte y México. (borrador).
- ^{cix} PNUD (2015). Informe de Desarrollo Humano, América Latina 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina.
- ^{cx} CEPAL (2015). Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, enero 2015.
- ^{cxí} USAID (2014). The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 Years of the Americas Barometer.
- ^{cxii} PNUD (2015). Informe de Desarrollo Humano, América Latina 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina.
- ^{cxiii} UNOC (2014); UNDP (2013) y Steven Dudley, "Criminal Evolution and Violence in Latin America and the Caribbean", Insightcrime, Thursday 26 June 2014, <http://www.insightcrime.org/news-analysis/evolution-crime-violence-latin-america-caribbean>
- ^{cxiv} International Institute for Strategic Studies (2015). Armed Conflict Survey 2015.
- ^{cxv} USAID (2014). The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 Years of the Americas Barometer.
- ^{cxvi} ACNUR (2016). Conferencia de San José sobre desplazamiento forzado en Centroamérica termina con compromisos para fortalecer el sistema de asilo en la región. Noticia del 8 de julio de 2016. <http://www.acnur.org/noticias/noticia/conferencia-de-san-jose-sobre-desplazamiento-forzado-en-centroamerica-termina-con-compromisos-para-fortalecer-el-sistema-de-asilo-en-la-region/>
- ^{cxvii} *Ídem*.
- ^{cxviii} Citado en 'Hambre sin Fronteras': los robos se han triplicado en los últimos 25 años, volviéndose el crimen más común en América Latina. Según datos de PNUD

(2015). Informe de Desarrollo Humano, América Latina 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

cxix

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151013_guatemala_linchamiento_alde_aw

^{cxx} <http://www.unionhidalgo.mx/articulo/2015/02/23/seguridad/ladron-punto-de-ser-linchado-en-el-salvador>

^{cxxi} <http://www.esglobal.org/linchamientos-en-america-latina/>

^{cxxii} Social Science Research Council (2016) Implicaciones Humanitarias de la Violencia No-Convencional en el Triángulo Norte y México. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/guatemala/implicaciones-humanitarias-de-la-violencia-no-convencional-en-el-tri-ngulo-norte-de>

^{cxxiii} Crime and Violence in Central America's Northern Triangle. (2015). Wilson Center.

^{cxxiv} *Ídem.* p.21. Gráfico creado con datos de la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen, "International Homicide Count and Rate per 100.000 population, by country/territory (2000-2012)".

^{cxxv} SSRC (2016) Implicaciones Humanitarias de la Violencia No-Convencional en el Triángulo Norte y México. (borrador).

^{cxxvi} UNICEF (2011).El salto al Norte: Violencia, inseguridad e impunidad del fenómeno migratorio en Guatemala.

^{cxxvii} CIDEHUM (2013). Estudio: Tendencias migratorias, Pautas y Marcos Legales de Migración en América Central.

^{cxxviii} InSight Crime (2015). Élités y Crimen Organizado: Introducción, Metodología y Marco Conceptual.

^{cxxix} Citado en Hambre sin Fronteras: los datos parecen indicar que la presencia de armas intensifica las acciones criminales. Según el informe de 2012 de la Organización de Estados Americanos sobre Seguridad Ciudadana en las Américas, el 78% de los homicidios en América Central y el 83% en América del Sur se comenten con armas de fuego.

^{cxxx} WFP, OIM, LSE, OEA (2015). Hambre sin Fronteras. Los Vínculos Ocultos entre Inseguridad Alimentaria, Violencia y Migración en el Triángulo Norte de Centroamérica.

^{cxxxii} CEPAL (2013). Integración social en Centroamérica: situación al 2012, tendencias y propuestas.

^{cxxxiii} Crime and Violence in Central America's Northern Triangle (2015); citando el Informe del Departamento de Estado sobre la Estrategia de Control del Narcotráfico, 2013. (U.S. Department of State, 2013 *International Narcotics Strategy Report*. "Country Reports: Honduras through Mexico," March 5, 2013: p.189,

<http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2013/vol1/204050.htm>

^{cxxxiv} *Ídem.*, en base a 2012 UNODC ("Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment" United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna, September 2012: p.19.)

^{cxxxv} *Ídem.*

-
- ^{cxxxv} <http://www.elsalvador.com/articulo/salvadorenos-por-el-mundo/deportacion-maras-causa-migracion-ninos-57702>
- ^{cxxxvi} Crime and Violence in Central America's Northern Triangle (2015).
- ^{cxxxvii} CIDEHUM (2013). Estudio: Tendencias migratorias, Pautas y Marcos Legales de Migración en América Central.
- ^{cxxxviii} Zinecker, H. (2012). El bajo índice de violencia en Nicaragua: ¿Mito o realidad?, Heinrich Böll Stiftung, México, Centroamérica y Caribe. p.11
- ^{cxxxix} *Ídem*. p.8, diagrama 2.
- ^{cxl} *Ídem*. p.13, tabla 1.
- ^{cxli} PNUD (2015). Informe de Desarrollo Humano, América Latina 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina.
- ^{cxlii} Genera. Año 2013 cuadro: "Adaptado de OPS /CDC. 2013. Violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe: Un análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países."
- ^{cxliii} UNICEF (2011). El salto al Norte: Violencia, inseguridad e impunidad del fenómeno migratorio en Guatemala.
- ^{cxliv} Datos para 2015 de SSRC (2016) Implicaciones Humanitarias de la Violencia No-Convencional en el Triángulo Norte y México (borrador); y datos para otros años de: Crime and Violence in Central America's Northern Triangle, en base a "UNDOC Global Study on Homicide 2013"
- Datos para 2012: Informe regional de desarrollo humano 2013-2014, p. 72, cuadro 3.3
- ^{cxlv} Genera. Año 2013 cuadro: "Adaptado de OPS /CDC. 2013. Violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe: Un análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países."
- ^{cxlvi} Violencia en Guatemala. (2011). Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. Gráfico 3.3 p.35.
- ^{cxlvii} *Ídem*. Gráfico 3.28 p.60.
- ^{cxlviii} Referencia no encontrada por los autores.
- ^{cxlix} Observatorio de la Violencia (2016). Boletín Anual No. 40 sobre Mortalidad. p.1, gráfica 1: muertes por causa externa en número de casos (comparativo enero-diciembre 2014-2015). Información objetiva sobre el comportamiento de la inseguridad en Honduras a partir de los datos recolectados. El componente de muertes de causa externa (homicidios, suicidios, circulación y de naturaleza no intencional) información sobre lesiones, con miradas específicas sobre el síndrome de mujer agredida, menores maltratados y los delitos sexuales; y la incidencia delictiva es aportada por la Dirección de Policía de Investigación.
- ^{cl} Castellanos, J. (2000). Honduras: la violencia en cifras.
- ^{cli} Oxfam (2013). Ningún accidente.
- ^{clii} Datos de CEPAL (2014) citados en WFP (2015). Hambre sin Fronteras.
- ^{cliii} Ver: http://www.nacion.com/mundo/centroamerica/Cambio-climatico-lleva-zonas-Centroamerica_0_1417858321.html;
<http://www.monografias.com/trabajos86/cambio-climatico-y-prospectiva-epidemiologica-cafe-y-cacao/cambio-climatico-y-prospectiva-epidemiologica-cafe-y-cacao.shtml>;
http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/01/130123_despiadado_enemigo_cafe_centroamerica

cliv

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/01/130123_despiadado_enemigo_cafe_c_entroamerica

^{clv} Según la FAO, sin referencia en Oxfam (2015). Entering Uncharted Waters: El Niño and the threat to food security. Oxfam Media briefing, octubre 2015.

^{clvi} Oxfam (2009). Precios de doble filo.

^{clvii} Oxfam (2013). Ningún accidente; citando BC News online (2007) “Billions face climate risk”, 6 de abril de 2007. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/sci/tech/6532323.stm> (consultado el 5 de marzo de 2013); y Robert Mendelsohn et al. (2006) „The distributional impact of climate change on rich and poor countries”, Environment and Development Economics 11: 159–178.

<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=416002>

^{clviii} Nota 290 en Christian Aid (2012). El escándalo de la desigualdad en América Latina y el Caribe.

^{clix} CIDEHUM (2013). Estudio: Tendencias migratorias, Pautas y Marcos Legales de Migración en América Central.

^{clx} Oxfam (2016), Mujeres y el 1%.

^{clxi} CEPAL (2014). Panorama Social de América Latina 2014.

^{clxii} *Ídem.*

^{clxiii} *Ídem.*

^{clxiv} OEA 2013, citado en PNUD (2015). Informe de Desarrollo Humano, América Latina 2013-2014.

^{clxv} Citado en PNUD (2015). Informe de Desarrollo Humano, América Latina 2013-2014: Goldstein 1985 y MacCount et.al.2003

^{clxvi} PNUD (2015). Informe de Desarrollo Humano, América Latina 2013-2014

^{clxvii} Citado en ‘Hambre sin Fronteras’ (se perdió la referencia 16)

^{clxviii} PNUD (2015). Informe de Desarrollo Humano, América Latina 2013-2014.

^{clxix} Norwegian Refugee Council (2015), Global Overview 2015. People Internally Displaced by Conflict and Violence, NRC

^{clxx} NRC (2016). Global Report on Internal Displacement, GRID 2016, Centro América.

^{clxxi} Citado en ‘Hambre sin Fronteras’: UNODC, (2014). op. cit. , Vienna: UNODC, p. 28.

^{clxxii} WFP (2015). Hambre sin Fronteras. p.15.

^{clxxiii} *Ídem.*

^{clxxiv} Martin, S.F., Weerasinghe, S. y Taylor, A. (2014). Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses.

^{clxxv} *Ídem.* pg. 7

^{clxxvi} NRC (2016). Global Report on Internal Displacement, GRID 2016, Centro América.

^{clxxvii} *Ídem.*, Spot Light Honduras.

^{clxxviii} CEPAL (2013). Integración social en Centroamérica: situación al 2012, tendencias y propuestas.

^{clxxix} UN Populations Division, International Migration. Datos consultados en abril de 2016.

<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/index.shtml>

^{clxxx} <http://climatemigration.org.uk/understanding-a-slow-disaster-getting-to-grips-with-slow-onset-disasters-and-what-they-mean-for-migration-and-displacement/>

-
- ^{clxxxii} CEPAL (2013). Integración social en Centroamérica: situación al 2012, tendencias y propuestas.
- ^{clxxxiii} CLEMENS, L.; MONTENEGRO, C. y PRITCHETT, L. (2008): The Place Premium (en línea)
http://www.cgdev.org/sites/default/files/16352_file_CMP_place_premium_148.pdf
- Cit. en Fanjul, G. (2014). La política migratoria en Europa. Fundación FOESSA.
- ^{clxxxiiii} UNICEF (2011). El salto al Norte: Violencia, inseguridad e impunidad del fenómeno migratorio en Guatemala.
- ^{clxxxv} CEPAL (2014). Panorama Social de América Latina 2014.
<http://www.internal-displacement.org/global-estimates/>
- ^{clxxxvi} IOM (2014). IOM outlook on migration, environment and climate change.
- ^{clxxxvii} Martin, S.F., Weerasinghe, S. y Taylor, A. (2014). Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses.
- ^{clxxxviii} Migration and Global Environmental Change (2011). Foresight report.
- ^{clxxxix} WB (2008). Assessing the Impact of Climate Change on Migration and Conflict.
- ^{cxc} CIDEHUM (2013). Estudio: Tendencias migratorias, Pautas y Marcos Legales de Migración en América Central.
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/01/22/AR2010012202274.html>
- ^{cxcii} WFP (2015). Hambre sin Fronteras.
- ^{cxciii} <http://archivo.eluniversal.com.mx/el-mundo/2013/feminicidios-centroamerica-mujeres-945698.html>
- ^{cxciv} Personal remittances as a share of GDP. World Bank data (consultado el 15 de mayo de 2016). <http://data.worldbank.org/indicador/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS>
- ^{cxcv} *Ídem*.
- ^{cxcvi} Para la cifra total de inmigrantes sin papeles: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/11/19/5-facts-about-illegal-immigration-in-the-u-s/>. Para la nacionalidad de los inmigrantes sin papeles: <http://www.migrationpolicy.org/data/unauthorized-immigrant-population/state/US>
- ^{cxcvii} Oxfam (2014). Contextual Analysis and Trends for 'Pro-poor Resilience Building' in Latin America and the Caribbean. (documento interno)
- ^{cxcviii} Slow-onset disasters: drought and food and livelihoods insecurity. Learning from previous relief and recovery responses. ALNAP y Provention Consortium
- ^{cxcix} La desigualdad y su impacto en la resiliencia de las sociedades; Nicholson, G. Director de Reducción de Desastres, Asociación de Estados del Caribe (ACS); <http://www.acs-aec.org/index.php?q=es/disaster-risk-reduction/la-desigualdad-y-su-impacto-en-la-resiliencia-de-las-sociedades>
- ^{cc} Oxfam (2013). Ningún Accidente
- ^{cci} Oxfam (2016). Finding Ways Together to Build Resilience: The Vulnerability and Risk Assessment methodology.
- ^{ccii} Oxfam no incluye la seguridad alimentaria del hogar como indicador, pero sí los insumos en propiedad. Oxfam (2015). Measuring Resilience. Lessons learned from measuring resilience in Oxfam's large-N Effectiveness Reviews
- ^{cciii} Oxfam (2014). Prolonged drought, rising temperatures and coffee rust – the growing crisis in Central America.

- ^{cciv} Oxfam (2014). Contextual Analysis and Trends for ‘Pro-poor Resilience Building’ in Latin America and the Caribbean. (Internal Document); adaptado de Toward Resilience, 2013, Turnbull, M., Sterrett, C. Y Hilleboe, A.
- ^{ccv} OCDE (2014). Guidelines for Resilience Systems Analysis. How to analyse risk and build a roadmap to resilience
- ^{ccvi} Oxfam (2015). Central America Draught and Coffee Rust: El Salvador, Guatemala, Honduras and Nicaragua. Nota interna de posicionamiento de Oxfam
- ^{ccvii} El autor agradece la asistencia de Fran García de Yébenes Castro, Marina Gil Vaquero, Pau Salarich y Ramiro Viñuales en el análisis de políticas públicas llevado a cabo para este capítulo.
- ^{ccviii} PNUD (2013) Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Fernando Muñoz. <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- ^{ccix} La matriz de políticas relevantes para la promoción de la resiliencia en la región, elaborada para esta investigación consultarse online a través de: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1h2C-X3x209XKf41lj0UrEBNfbtRgVLP5so8KNyIHRaw/edit?usp=sharing>
- ^{ccx} Fews Net USAID (2016) Impacto de la Roya del Café en el Sector Cafetalero de América Central. América Central: Informe Especial, Red de Sistemas de Alerta Temprana para la Hambruna. <http://www.fews.net/sites/default/files/documents/reports/AMERICA%20CENTRAL%20Informe%20Especial%20-%20sector%20cafetalero%20-%202016.pdf>
- ^{ccxi} CEPAL (2014) Serie: Recursos Naturales e Infraestructura; Políticas e Institucionalidad en materia de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe. Franz Rojas Ortuste; http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36776/S2014277_es.pdf?sequence=1
- ^{ccxii} Oxfam (2016) The Future is a Choice: The Oxfam Framework and Guidance for Resilient Development. Helen Jeans, Sebastian Thomas, y Gina Castillo; <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-future-is-a-choice-the-oxfam-framework-and-guidance-for-resilient-developme-604990>
- ^{ccxiii} República de Honduras (2010) Visión del Plan País 2010-2038: Horizonte de Planificación para 7 períodos de Gobierno y Plan Nación 2010-2022; <http://www.plataformacelac.org/politica/50>
- ^{ccxiv} Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (2014) Plan Nacional de Desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032; http://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/undp_gt_PND_Katun2032.pdf
- ^{ccxv} República de Honduras (2010) op. Cit.
- ^{ccxvi} Secretaría Técnica y de la Planificación de El Salvador (2015) Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, Gobierno de El Salvador; <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Quinquenal-de-Desarrollo.pdf>
- ^{ccxvii} Oxfam (2016) op. cit.
- ^{ccxviii} Instituto Nacional de la Mujer (2010) II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras 2010-2022. Política nacional de la mujer.

<http://countryoffice.unfpa.org/honduras/drive/PIEGHAPROBADOGABINETEPRESIDENCIAL.pdf>

^{ccxix} Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, ISDEMU (2011) Política Nacional de las Mujeres, actualizada con las medidas para el 2014; <file:///C:/Users/Becario.Ciecode.2/Downloads/politica%20nacional%20de%20las%20mujeres%20-%20actualizada%20medidas%20al%202014.pdf>

^{ccxx} Asamblea Legislativa de El Salvador (2011) Ley de Igualdad Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres. Centro de Documentación Legislativa; <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-igualdad-equidad-y-erradicacion-de-la-discriminacion-contra-las-mujeres>

^{ccxxi} Normas Jurídicas de Nicaragua (2010) Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades. Decretos Ejecutivos en materia de Derechos Humanos. <http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/2196/REGLAMENTO%20LEY%20648%20IGUALDAD.pdf>.

^{ccxxii} Gobierno de la República de Guatemala (2009) Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023. Secretaría Presidencial de la Mujer; http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Derechos%20Humanos/Politica%20Promoci%C3%B3n%20y%20desarrollo%20Mujeres%2008-2023.pdf

^{ccxxiii} Comisión Europea (2012) Social Transfers in the Fight Against Hunger, for better development outcomes and governance. Tools and method Series nº14; file:///C:/Users/Becario.Ciecode.2/Downloads/eu_social_transfers_and_nutrition_no_14_-_en_-_online.pdf

^{ccxxiv} Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) de El Salvador (1969) Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, PATI. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador; <http://plataformacelac.org/es/programa/133>

^{ccxxv} Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) de Nicaragua (2007) Programa Productivo Alimentario Hambre Cero. Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa, Plan Nacional de Desarrollo Humano; <http://plataformacelac.org/es/programa/4>.

^{ccxxvi} Genera Igualdad: América Latina y el Caribe y PNUD (s.f) ¡A celebrar los logros del 2015! http://americalatinagenera.org/newsite//images/cdr-documents/infografias/Logros_2015.pdf

^{ccxxvii} Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Unión Europea (2014) Estrategia de Género; Proyecto DIPECHO 2014-2015. Reduciendo riesgos de desastres con enfoque de derechos en comunidades expuestas a multi-amenazas en el departamento de San Marcos (afectadas por el sismo del 2012); <http://dipecholac.net/docs/files/1038-estrategia-genero-coopi-care.pdf>

^{ccxxviii} CEPAL México (2015) La incorporación social en Centroamérica: trayectorias, obstáculos y oportunidades. Diego Sánchez-Ancochea, Juliana Martínez y Salvador Martí; <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39657-la-incorporacion-social-centroamerica-trayectorias-obstaculos-oportunidades>.

^{ccxxix} Entendida como la “capacidad de asegurar bienestar a la población con independencia de su poder adquisitivo”.

- ^{ccxxx} Según datos de la CEPAL, el gasto público como % del PIB aumentó en Honduras del 5 al 12% entre 1998 y 2010; en Nicaragua del 6 al 13% de 1998 a 2009; en Guatemala del 6,5 al 7,6 en 2013; y en El Salvador, del 8 al 14,8% de 1998 al 2012.
- ^{ccxxxi} Oxfam (2015) Privilegios que niegan derechos: desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe, Rosa Cañete Alonso;
https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/cr-privileges-deny-rights-inequality-lac-300915-es.pdf
- ^{ccxxxii} CEPAL División de Desarrollo Social (2013) Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Nicaragua. Juliana Martínez Franzoni. Documentos de Proyectos nº 530; <http://www.cepal.org/es/publicaciones/sistemas-de-proteccion-social-en-america-latina-y-el-caribe-nicaragua>
- ^{ccxxxiii} CEPAL y Cooperación Alemana (2016) El Sistema de Protección Social Universal en El Salvador. Posibilidades de la articulación de sus componentes. Roberto R. Ocampo; http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40043/1/S1600251_es.pdf
- ^{ccxxxiv} CEPAL y Cooperación Alemana (2016). Op. Cit.
- ^{ccxxxv} CEPAL México (2015) Op. Cit.
- ^{ccxxxvi} CEPAL y Cooperación Alemana (2016). Op. Cit.
- ^{ccxxxvii} CEPAL División de Desarrollo Social (2013) Op. Cit
- ^{ccxxxviii} Oxfam (2016) op. Cit.
- ^{ccxxxix} Oxfam (2016) op. Cit.
- ^{ccxi} CEPAL y Oxfam (2016) Tributación Para un Crecimiento Inclusivo, Susana Ruiz; http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39949/S1600238_es.pdf
- ^{ccxli} Oxfam (2014) Justicia para Reducir la Desigualdad en Latinoamérica y el Caribe, Déborah Itriago, https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/justicia_fiscal_para_reducir_la_desigualdad_en_latinoamerica_y_el_caribe.pdf
- ^{ccxlii} CEPAL (2014) Políticas e Institucionalidad en materia de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe. Franz Rojas Ortuste. Serie: Recursos Naturales e Infraestructura nº 166; http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36776/S2014277_es.pdf?sequence=1
- ^{ccxliii} PNUD (2013) Op. Cit.
- ^{ccxliv} Ungar, Mark (2009) Democracy, Law and Order, en *Latin American Research Review*, vol. 44, núm. 3, Citado en Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas en América Latina; <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- ^{ccxlv} PNUD (2013) Op. Cit.
- ^{ccxlv} Secretaría Técnica y de la Planificación de El Salvador (2015) Op. Cit
- ^{ccxlvii} Secretaría de Seguridad del Gobierno de Honduras (2011) Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras 2011-2022. En colaboración con el PNUD; http://www.hn.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/Politica_Integral_Convivencia_Seguridad_2011_2022.pdf
- ^{ccxlviii} PNUD (2013) Op. Cit
- ^{ccxlix} PNUD (2013) Op. Cit.

-
- ^{ccl} Washington Office on Latin America (WOLA, 2009), Protect and Serve? The Status of Police Reform in Central America? Citado en Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas en América Latina; <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- ^{ccli} Cheyre Espinosa, Juan Emilio (2015) Las amenazas a la Seguridad en América Latina. Revista de Globalización Competitividad y Gobernabilidad, Georgetown University. Vol 9 nº1; <https://gcg.universia.net/article/view/999/amenazas-seguridad-america-latina>
- ^{cclii} Cheyre Espinosa, Juan Emilio (2015) Op. Cit.
- ^{ccliii} Oxfam (2014) De las palabras a los hechos: actuemos contra el cambio climático en Centroamérica ¡Atención y financiamiento ya!, Rosalba Landa y Beatriz Olivera; <https://www.oxfam.org/es/informes/de-las-palabras-los-hechos-actuemos-contra-el-cambio-climatico-en-centroamerica>
- ^{ccliv} Global Water Partnership Central America (2011) Situación de los Recursos Hídricos en Centroamérica: Hacia una Gestión Integrada; http://www.gwp.org/global/gwp-cam_files/situaciondelosrecursoshidricos.pdf
- ^{cclv} CEPAL México (2014) Los Desafíos Estratégicos de la Integración Centroamericana. Pedro Caldentey. Estudios y Perspectivas nº156; http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37135/1420587_es.pdf
- ^{cclvi} Observatorio de la Política Internacional (2015) Cinco años después del relanzamiento del SICA, ¿qué ha pasado con la institucionalidad? C. Monge Hernandez. Análisis Semanal No. 30; http://www.academia.edu/15513262/Cinco_a%C3%B1os_despu%C3%A9s_del_relanzamiento_del_SICA_qu%C3%A9_ha_pasado_con_la_institucionalidad
- ^{cclvii} Plan Regional de El Salvador, Guatemala y Honduras (2014) Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte; <http://www.encuentroplanalianza.com/pdf/PlanTrianguloNorte.pdf>
- ^{cclviii} Plan de la Alianza para el Triángulo Norte (s.f) Triángulo Norte: Construyendo confianza, creando oportunidades. Acciones Estratégicas del Plan de Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte: El Salvador, Guatemala y Honduras; https://www.un.int/honduras/sites/www.un.int/files/Honduras/1-acciones_estrategicas_del_plan_de_la_alianza_para_la_prosperidad_del_triangulo_norte_folleto_07abril20151.pdf
- ^{cclix} Secretaría de Coordinación General del Gobierno de la República de Honduras (2014) Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica. Documento de Honduras; <http://www.encuentroplanalianza.com/pdf/plandocumentoparaHonduras.pdf>
- ^{cclx} Plan de la Alianza para el Triángulo Norte (2015) Pronunciamiento Final Cumbre 2015; <http://cispes.org/sites/default/files/wp-uploads/2015/04/Pronunciamiento-Final-Plan-Alianza-para-la-Prosperidad-para-la-Cumbre.pdf>
- ^{cclxi} Comité en Solidaridad con el Pueblo de El Salvador (2016) Special Report: Congress Doubles U.S. Aid to Central America; <http://cispes.org/article/special-report-congress-doubles-us-aid-central-america?language=es>
- ^{cclxii} Oxfam (2016). El Niño Response Strategy for Latin America and Caribbean. Nota interna.
- ^{cclxiii} Oxfam (2013). Ningún accidente

cclxiv ANACC (2016). Crisis socio-ambiental de Nicaragua post sequía 2016
cclxv CIDEHUM (2013). Estudio: Tendencias migratorias, Pautas y Marcos Legales de Migración en América Central.