



MARÍA AUGUSTA
FERNÁNDEZ
(Compiladora)

CIUDADES EN RIESGO

DEGRADACIÓN AMBIENTAL, RIESGOS URBANOS Y
DESASTRES

LA RED

Red de Estudios Sociales en Prevención de
Desastres en América Latina

1996

En mayo de 1995, en Quito, Ecuador, la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) y la Oficina para América del Sur de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Agencia de los Estados Unidos de Norteamérica (USAID) aunaron esfuerzos para reunir instituciones e investigadores de América Latina que pudieran aportar elementos nuevos en la búsqueda de relaciones entre desastres, degradación ambiental y gestión urbana. A este primer taller titulado "Degradación Ambiental: el impacto de la gestión ambiental sobre amenazas y vulnerabilidades", le siguió otro en Joao Pessoa, Brasil, en diciembre de 1995, en el que se evaluó la hipótesis de que la degradación ambiental incrementa la vulnerabilidad a los desastres. Estudios e intercambios regionales han dado como resultado este libro que ponemos a consideración de la comunidad sensible a esta temática.

El tema y las acciones relacionadas con los desastres de una parte y, la gestión del ambiente urbano de otra, tienen ambas una amplia experiencia, pero han sido construidas aisladamente. Es usual que ambas áreas sean estudiadas como entidades separadas; sin embargo, es evidente la necesidad de reconocer las intrincadas relaciones existentes entre la degradación ambiental urbana y las vulnerabilidades urbanas frente a amenazas naturales o generadas por el hombre, como amplificadoras de riesgos y causa de desastres. Se hace necesaria una visión integral que establezca las bases para futuras investigaciones y dé a los involucrados herramientas en qué basar sus acciones.

TABLA DE CONTENIDO

DESASTRES, DESARROLLO Y POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALES EN EL NORDESTE DE BRASIL	2
JURANDIR ANTONIO XAVIER – DIANA M. LIVERMAN.....	2
INTRODUCCIÓN.....	2
MARCAS DEL DESARROLLO	3
MARCAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	6
MARCAS DE LAS POLÍTICAS REGIONALES	7
EPÍLOGO	10
BIBLIOGRAFÍA	10

DESASTRES, DESARROLLO Y POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALES EN EL NORDESTE DE BRASIL

Jurandir Antonio Xavier – Diana M. Liverman

INTRODUCCIÓN

El Brasil y su región Nordeste son imágenes contundentes de las dramáticas tendencias apuntadas en la Declaración de Cartagena, Colombia (marzo de 1994), en el Mensaje de Yokohama, Japón (mayo de 1994) y en las Conclusiones de San José, Costa Rica (enero de 1993). También en esta zona los desastres están creciendo, tanto los detonados por peligros naturales como los desencadenados por acciones económico-sociales. Y a tal ritmo, las propias tragedias se van minimizando. Así, ellas ya no logran despertar la indignación que podría llevar a buscar soluciones correctivas, orientadas a su mitigación. Al contrario, haciéndose "normales" en el desarrollo, los desastres van acumulándose, volviendo aún más bárbara la cotidianidad de una población ya agotada socialmente. Y esto ocurre ante la indiferencia perversa de aquellos que serían los responsables principales de ese estado social de la nación. Hoy, más que ayer, a la obligación científica de explicar tal evolución, se impone también a los investigadores el deber ético-profesional de tomar posición contra las actuales tendencias de "naturalización" de los desastres.

Tal evolución es todavía más dramática en el Nordeste de Brasil, región donde el desarrollo económico, haciéndose "típico" subdesarrollo, se torna él mismo una calamidad: el Nordeste ilustra la actual tendencia a empequeñecer las tragedias que reina en el país. De un lado, los fenómenos naturales (sobre todo las sequías y también las lluvias) han sido potenciados en sus acciones devastadoras ; además de seguir destruyendo en el campo (infraestructuras preventivas subdesarrolladas e inadecuadas), ellos pasan a hacer sus víctimas, y mucho más, también en las ciudades (urbanización caótica, migración, densidad poblacional y condiciones barbarizadas de reproducción). De otro lado, además de potenciar la capacidad destructiva de los fenómenos naturales en el campo y en la ciudad, el desarrollo capitalista también ha traído consigo sus fuentes específicas (amenazas) de tragedias: las crisis cíclicas de superproducción que cambian en recesión, estancamiento y regresión económico-sociales, generaron a su vez otras nuevas fuentes sociales de desastres (superpoblación, desempleo, miseria, hambre, violencia, epidemias, etc).

Tal como el desarrollo económico, en su curso "natural", se ha mostrado incapaz de reducir la incidencia de catástrofes, frenando la reducción de la vulnerabilidad social a los peligros, y no ha edificado aparatos infraestructurales adecuados, puede constatararse la misma impotencia en las políticas públicas ; en su agenda, en sus planes, programas o proyectos, la variable vulnerabilidad social jamás estuvo presente, tampoco en el Nordeste, región donde estas políticas se plasmaron en un sinnúmero de planes, programas y proyectos de desarrollo, disponiéndose incluso de instituciones pioneras, paradigmáticas en materia económico-desarrollista, como el "Banco del Nordeste de Brasil", BNB, o la "Superintendencia de Desarrollo del Nordeste", SUDENE. Incluso, recientemente, la SUDENE promovió un "Seminario Internacional Sobre el Desarrollo del Nordeste Brasileño", conmemorativo de sus treinta y cinco años de existencia, ocasión en la que el pasado fue nuevamente evaluado y el

futuro delineado. Sin embargo, también en el nuevo plan de desarrollo regional, la vulnerabilidad social de la "Región de los Desastres", en dramático crecimiento, no encontró ninguna acogida.

MARCAS DEL DESARROLLO

Es forzoso reconocer que ni el desarrollo capitalista, en su curso "natural", ni aun las políticas públicas, en sus planes, lograron hacer declinar aquí la curva de los desastres. Al contrario, tanto el desarrollo económico como las iniciativas por cuenta y riesgo del sector privado y las políticas públicas, por cuenta del Estado, contribuyeron a acentuar los desastres, en lugar de atenuarlos. Ya sea que se trate de los originados en fenómenos naturales, que además de hacer sus víctimas en el campo las hacen mayores en las ciudades; o de los originados en acciones económico - sociales, como las crisis económicas periódicas, cuya recesión, estancamiento y evolución hacia la regresión social, acaban degradando las relaciones de reproducción social. En efecto, hay que tener en cuenta que las condiciones de subdesarrollo son consecuencia también del subdesarrollo de las infraestructuras económico-sociales, tanto en el campo (actividades extensivas o subcapitalizadas) como en las ciudades (precariedad o subcapitalización urbano-social). Mientras las sequías, sobre todo en el Nordeste, continuaron desarticulando la reproducción económico-social en el campo, intensificando la migración de éste a la ciudad y obligando a la cantidad de trabajadores rurales a la tugurización urbana barbarizada, lluvias, anegamientos y vendavales persistieron, desarticulando o destruyendo las actividades económico - sociales en el campo, y produciendo también muertes, gente sin techo y epidemias, así como daños materiales y desastres en los conglomerados urbanos.

Más dramático todavía es el crecimiento de aquellas tragedias que tienen sus fuentes primarias en la actual degeneración de las relaciones sociales capitalistas, que hacen que las crisis económicas no sólo sean periódicas y cíclicas, sino permanentes ; las crisis ya no ceden paso a la recuperación, desarrollo y prosperidad, sino más bien a la recesión, depresión y regresión económico-sociales. Así, la evolución de la crisis hacia la regresión social de inicio de la década de los ochenta, no solamente llevó a la dilapidación de los escasos servicios infraestructurales, provocando el desmantelamiento de los pocos servicios públicos socio-compensatorios que arduamente habían sido montados en la época precedente, sino que adicionó nuevos contingentes de desempleados a la ya crónica masa en nuestro país. La multiplicación del hambre, de la miseria y la indigencia, de la desesperación, de las enfermedades y endemias, así como del odio y la violencia en las relaciones sociales, en su forma cotidiana, que condujeron a la multiplicación de la vulnerabilidad social, a los desastres, a su banalización, han sido las marcas sociales más visibles del desarrollo en curso, particularmente en el Nordeste.

La vulnerabilidad social a las tragedias originadas por el actual estado de disminución de las relaciones sociales en la reproducción capitalista puede ser ilustrada. De hecho, en su reunión de noviembre de 1994, la Organización Mundial de la Salud divulgó que, cada veinticuatro horas, seis mil personas en el mundo son infectadas por el virus de la AIDS. Actualmente, cerca de 17 millones de personas están contaminadas y, a tal ritmo, a fines del milenio el número de los infectados será de 40 millones (de los cuales cerca de 25% serán jóvenes). Y lo que es peor, han pasado trece años del descubrimiento del virus y nada eficaz existe para combatirlo.

En el Brasil, la violencia en sus múltiples formas va cobrando más víctimas. En lo que se refiere al tránsito, hay una víctima cada tres minutos. En los conglomerados urbanos de San Paulo, ocurren diariamente cerca de 15 homicidios (solamente en los últimos tres meses de 1994 se registraron 7 matanzas en la ciudad, muriendo, en la mayor de ellas, 12 personas), y, en la ciudad de Río de Janeiro sucede otro tanto ; a ellos deben agregarse aquellos propios de las acciones policiales, cerca de 4 en cada una de estas grandes ciudades.

Es horripilante constatar que de los adolescentes muertos en 1993-1994, jóvenes entre 15 y 18 años, el 60%, o 6 de cada 10, fueron asesinados ; en verdad, aún más que el tránsito, son los homicidios los que se hallan entre las causas más frecuentes de las muertes violentas en los centros urbanos del país. En el Brasil de hoy, la mortalidad infantil no está por debajo de 700 niños (de alrededor de 5 años) que mueren diariamente a causa de enfermedades que se originan en la pobreza. La relación podría extenderse considerando otros múltiples indicadores sociales. Lo que aquí se ilustra es la extrema vulnerabilidad social a las catástrofes existentes en el país ; la reproducción social de una parcela significativa de su población trabajadora está amenazada. El desarrollo capitalista está profundizando la vulnerabilidad social, sin que las políticas públicas logren hacer que tal evolución se detenga, y lo que es peor, en lugar de detenerla, anticipando acciones socio-neutralizadoras, las políticas públicas han ampliado la vulnerabilidad.

Hay que tener en cuenta la doble naturaleza del desarrollo capitalista, que acabó siendo subdesarrollo de las fuerzas productivas ; cualitativamente se expresó en la forma de subcapitalización de este tipo de actividades o de baja productividad del trabajo, y, cuantitativamente, en la forma de subempleo, desempleo o baja ocupación de la fuerza laboral, tanto en el campo como en la ciudad. Eso significó que **en el campo** las actividades económico-productivas lograron desarrollarse privilegiadamente por la vía de la expansión permanente de las fronteras agrícolas, y no por la de la intensificación de la propia explotación de la tierra ; no se logró desarrollar la productividad económica y, en consecuencia, la infraestructura, la capitalización o la densidad de capital social, le son subyacentes. Y, **en la ciudad**, subdesarrollo o subcapitalización económico-productiva también significó infraestructura frágil, baja densidad de capital y subcapitalización sociales, tanto en el aspecto productivo (industria, comercio o finanzas) como en sus entornos sociales (asistencia, educación o habitación). De otro lado, subdesarrollo, en la forma de subempleo masivo, desempleo o escasa ocupación de la fuerza de trabajo, significó bajo poder de compra, miseria e indigencia, ausencia de mercado y sus subsecuentes incentivos a la producción, en tal dimensión que fomentó nuevas actividades económicas de urbanización, como, por ejemplo, edificación de los propios servicios infraestructurales, elevando las condiciones de vida de la población trabajadora más allá de las actuales condiciones barbarizadas que se producen en las ciudades.

Es verdad que industrializando parcialmente la economía subdesarrollada, así como urbanizando su población, sus actividades económico-sociales, el desarrollo industrial, se hizo independiente la economía, la oferta de alimentos y la reproducción social de los altos riesgos o incertidumbres que aún hoy continúan reinando en las actividades rurales. Con eso, el desarrollo industrial convirtió la economía, la reproducción social y la sociedad en menos vulnerables socialmente a las crisis de subproducción de alimentos, comúnmente desencadenadas por peligros naturales de flagelos, devastaciones y desastres, sobre todo en aquellas economías fuertemente dependientes de la agricultura. En este caso, y quizás

solamente ahí donde el desarrollo capitalista se hizo significativamente industrial, puede correlacionarse la vulnerabilidad social de la economía a las crisis periódicas de subproducción con la permanente devastación, hambre y desastres en las economías agrarias. Sin embargo, tal reducción de la vulnerabilidad social a los peligros naturales no se dio sino elevando los desastres socialmente contruidos, los cuales tienen en las crisis periódicas de superproducción su fuente más potente. Y, con ellas, la concentración de población, miseria y epidemias, así como también la explotación, asistencia y guerras fueron potencializados.

Al desplazar las actividades económicas del campo a las ciudades, pero sin constituir infraestructuras sociales anti-peligros naturales en el campo ni mucho menos en aquéllas (la creciente urbanización desencadenada concentró precariamente a la población trabajadora), el desarrollo capitalista, que se convirtió en significativamente industrial, en lugar de reducir, potenció la capacidad destructora de los peligros naturales. Una sequía, lluvia o tempestad, por ejemplo, continuó destruyendo las plantaciones, desarticulando la reproducción social y deteriorando las relaciones sociales en el campo.

Es verdad que tales peligros naturales no llevaron a toda la economía a las crisis de subproducción de víveres. Sin embargo, tales desastres naturales, debido a la precariedad de las condiciones económico-sociales en que se ha dado la reproducción social de la población trabajadora en las ciudades (condiciones de trabajo, transporte y vivienda), se asocian a deslizamientos, desmoronamientos, inundaciones, accidentes de tránsito o aun epidemias en las ciudades, y las tragedias desencadenadas por amenazas naturales se multiplicarán. El desarrollo capitalista está vinculado apenas a la potenciación destructiva de los peligros naturales en las áreas urbanas, fundada en la ampliación de la vulnerabilidad social o en la precariedad de las condiciones económico-sociales en que se procesa la reproducción social del grupo trabajador. También ha traído consigo nuevas fuentes de desastres sociales, todavía más poderosas que las naturales: las crisis periódicas de superproducción, fuente intermitente de confrontación, guerra y destrucción económicas, de desempleo, miseria, hambre y de degradación de las relaciones sociales en la reproducción capitalista.

En fin, el desarrollo capitalista y la industrialización y urbanización que le acompañó, no se hizo de manera uniforme, sino más bien desigual, polarizando las naciones en desarrolladas versus subdesarrolladas industrialmente, cuya marca diferencial puede ser expresada sintéticamente en la concentración de población en los EEUU, donde el 20% más rico gana 11 veces más que el 20% más pobre (en Japón, 4 veces). En los países subdesarrollados como Brasil, tal relación es de aproximadamente 32 veces (en el Nordeste, 50 veces). Tal diferenciación implica que, mientras en los primeros el desarrollo capitalista logró dejar constituidos sólidos aparatos infraestructurales anti-peligros, sea de orden natural o económico-social (para proteger la reproducción social, sus propiedades rurales o urbanas), que reducen la vulnerabilidad social a las catástrofes asociadas a tales fenómenos, en los segundos, al contrario, el desarrollo significó subdesarrollo económico-social, preponderancia de la naturaleza extensiva y extorsionante de las actividades económicas, improvisación, e inadecuados servicios infraestructurales, o subcapitalización económico-social, tanto agro rural como industrial urbana. En consecuencia, sobre intensa concentración de población (extremo enriquecimiento privado versus empobrecimiento social) se dieron cortos periodos de expansión económica, alternados con otros largos de depresión, regresión y estancamiento económico-sociales, transformando las crisis periódicas en permanentes; es decir, el resultado ha sido la ampliación de la vulnerabilidad social a las catástrofes.

MARCAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Es significativo que, en los países desarrollados, mientras el capital se encargó de su propia reinversión, valorización y reproducción, generando un verdadero desarrollo económico, con iniciativa, cuenta y riesgos propios, el Estado y sus políticas públicas estuvieron en libertad de adoptar políticas "anti-peligros", como las socio-compensatorias, que construyeron una vasta red de servicios infraestructurales, elevaron significativamente el capital o riqueza social, convirtiéndose en reductores de la vulnerabilidad social a los desastres, sea naturales o sociales. Ejemplos claros de estas políticas, en su aspecto económico social, son las llamadas anti-crisis o anti-cíclicas, que dieron lugar al edificio del "Estado de Bienestar Social" ; y, en su aspecto natural, aquellas que se concretaron en las múltiples edificaciones infraestructurales anti-sísmicas, anti-ciclónicas o hasta anti-sequías. En los subdesarrollados, sin embargo, el Estado se encarga de las acciones económico-productivas e industriales; mientras los países se hundían socialmente en la barbarie cotidiana, el Estado cuidaba el desarrollo económico, su infraestructura productiva y la valorización de la riqueza privado-capitalista.

Las políticas públicas no fueron preponderantemente social-desarrollistas, ni social-compensatorias, sino capital-desarrollistas, pues se ocuparon no de aquellos aparatos económico-sociales anti-peligros naturales o sociales, que reducirían la vulnerabilidad social a los desastres, ni mucho menos de las compensaciones sociales a sus víctimas, sino de la reproducción ampliada del capital productivo, o sea, de la reproducción de las fortunas privado-capitalistas, siempre presentadas solemnemente como nacional-social-desarrollistas y libertarias. Ni el "desarrollo del subdesarrollo" constituyó una infraestructura significativa anti-peligros (ni en el campo ni en las ciudades, al contrario, los han transformado, sobre todo a los centros urbanos densamente poblados, en trampas fatales) ni las políticas públicas constituyeron mecanismos anti-peligros, anti-cíclicos o social-compensatorios para neutralizar los efectos social-devastadores de los periodos prolongados de estancamiento económico. Con eso, las relaciones sociales de la reproducción capitalista, degradándose a la barbarie, se tornaron fuentes permanentes de catástrofes en el país. Las crisis económicas, su recurrencia, ampliación y mutación en regresión social, amplificaron dramáticamente la vulnerabilidad social a los desastres en el país, y sobre todo en el Nordeste, donde se han hecho cotidianas la brutalidad y la violencia en la reproducción social, en una dimensión que va acumulando más víctimas que las propias guerras convencionales.

Los planes desarrollistas merecen consideraciones especiales ; ellos fueron formas de excelencia o de idealización en que se presentaron las políticas públicas en los países subdesarrollados. A diferencia de los países desarrollados, en que el capital se encargó de sus propias acciones capital-productivas desarrollistas, el Estado se ocupó de los mercados, su reconstitución expansiva en una primera época, vía políticas públicas capital-productivas, desarrollistas y monopolio casi absoluto de las oligarquías. Las políticas económicas reconstitutivas o redistributivas de mercados (renta, poder de compra y consumo) o las políticas social-compensatorias en sus múltiples variantes, aquí nunca tuvieron significado. Por eso mismo la acción estatal y todo su ciclo capital - productivo precedente, no logró redistribuir, sino concentrar extremadamente la renta.

En verdad, tanto el capital, su acumulación, reproducción y valorización, como los intereses privado-capitalistas, jamás se presentaron como tales, como renta, riqueza o asunto privado-capitalista. Al contrario, se mostraron como causa público-estatal, nacional y social-desarrollista, siempre con el aura de los intereses de la seguridad nacional o del Estado, y propusieron Planes Desarrollistas que la nación acabó tomando como suyos, como los "salva-nación" de todos aquellos males naturales o sociales que se fueron acumulando en el transcurso de los siglos. Se pensaba que si las sequías detonan las crisis de subproducción en la economía predominantemente agraria, subdesarrollada industrialmente, interrumpen también la reproducción social, y, entonces, el desarrollo económico, sobre todo su variante industrial, desplazaría el epicentro de las actividades económicas de la agricultura a las ciudades, reduciendo la vulnerabilidad de la reproducción social a los eventos naturales. Con eso, en lugar de constituir aparatos anti-peligros para disminuir la vulnerabilidad social de la agricultura a las variaciones climáticas, los planes regional-desarrollistas produjeron la completa expansión de la industrialización-urbanización. Por tal vía, se creía que el país estaría libre de los altos riesgos siempre presentes en la agricultura y en el subdesarrollo.

MARCAS DE LAS POLÍTICAS REGIONALES

Pocas regiones en el mundo vivieron tan exhaustivamente tales concepciones, como objeto privilegiado de las políticas públicas regional-desarrollistas, como el Nordeste de Brasil. Sin embargo, lo aterrador de tales planes es constatar no solamente sus relativos fracasos económicos (la industrialización no se extendió significativamente en la Región ni su núcleo sobreviviente logró adquirir significativa sustentabilidad económica) o sociales (sus indicadores están entre los peores del mundo), sino también sus fracasos en concebir como en dotar a la región de una mínima infraestructura anti-peligros que lograrse reducir su vulnerabilidad social a los desastres, en particular a las sequías.

Partiendo de la década de los cincuenta tuvo inicio la larga serie de planes desarrollistas que esta zona de Brasil conoció, tantos como sus dirigentes : el "Instituto Federal de Obras Contra las Sequías" -IFOCS, después "Departamento Nacional de Obras Contra las Sequías" -DNOCS; también la "Compañía del Valle de San Francisco" -CVSF, y, en 1952, en el curso de la gran sequía de 1951-1953, surgía el "Banco del Nordeste de Brasil" -BNB ; luego, reaccionando a otra gran sequía en la Región, en 1959 surgía la "Superintendencia de Desarrollo del Nordeste" -SUDENE ; con ella se dio vida al documento: "Una Política para el Desarrollo del Nordeste" -GTDN.

Las estrategias de desarrollo operadas por los Directores de la SUDENE, contenidas en el documento GTDN, impregnaron definitivamente la "cultura desarrollista" de la Región, pero también la existencia de la SUDENE. En su esencia, el GTDN recomendaba, primero, la intensificación de las inversiones industriales en la Región para generar centros autónomos de expansión manufacturero-industrial. Segundo, recomendaba la transformación de la agricultura de la franja húmeda regional, haciendo surgir una oferta adecuada de alimentos para los centros urbanos, que sustentase su industrialización. Tercero, el documento recomendaba la transformación progresiva de la economía del semi-árido, de tal forma que pudieran ser elevadas tanto su productividad como su resistencia a las sequías.

Y, por último, el GTDN recomendaba el desplazamiento de las fronteras agrícolas de la Región a las áreas húmedas del estado de Maranhão, en la frontera Nordeste-Amazónica, volviendo aquellas áreas aptas para recibir las poblaciones excedentes generadas por esta amplia reestructuración que la economía nordestina experimentaría. Tales recomendaciones se hicieron verdades absolutas, de tal manera que todos los problemas regionales acabaron siendo atribuidos a los desvíos que la SUDENE había experimentado en la ejecución de las recomendaciones. En particular, aquellas de la época de los militares.

GTDN-SUDENE inauguraron el "ciclo industrial" de las políticas regional-desarrollistas en el país, cerrando lo que fue denominado el "ciclo hidráulico", en el que se presumía que la Región vendría a ser libertada de sus dilemas seculares por medio de la extensión del represamiento de agua. Ciclo de planificación del desarrollo económico-industrial regional, en el cual la industria y su expansión fueron tomadas en forma absoluta, como agentes de la reestructuración, modernización o liberación económico-regional. Ciclo que se presentó sólo después de cinco décadas de expansión industrial ininterrumpida en el Sudeste de Brasil, en una época en que, mientras la economía nordestina se deshacía en regresión económica, la industrialización nacional sudestina, como se sabe, daba paso al ciclo de políticas recesivas, regresivas o antidesarrollistas. Quizás es por eso mismo que pocos años después de su nacimiento, y tras provocar sucesivos estrangulamientos financieros en una federación altamente centralizada y militarizada, la SUDENE también pasaría a experimentar fracasos en sus planes industrial-desarrollistas. Y ellos no fueron pocos en el Nordeste de Brasil.

Consecuencia inmediata de tal concepción de desarrollo o de su identificación con la industrialización fue la dirección de las acciones estatales en el montaje de la infraestructura productivo-industrial, que debía haber hecho viable la instalación de posibles industrias, las cuales no vinieron en la dimensión esperada. También lo fue su infraestructura débil que acabó sirviendo a las industrias sudestinas que instalaron algunas pocas filiales, las que hicieron fluir su sobreproducción en el mercado regional, y no a la economía del Nordeste ni a la multiplicación de las actividades productivas en la Región, que seguramente exigiría otros equipos e infraestructura económico-sociales. Como ejemplo relevante, además de toda la red de comercio, servicios, transportes o comunicaciones, basta observar el uso de las aguas del río San Francisco, único río permanente que baña más del 50% del territorio semi-árido del Nordeste. Tal río tiene sus aguas utilizadas en la generación de energía eléctrica y no en la regularización de la oferta de agua en la Región, situación que podría ser revertida con la transposición de las aguas de este río a las zonas hidrográficas de la Región. Pero tal proyecto precisaría romper no solamente con la fuerte oposición del Sudeste, sino también con la propia "cultura tecnológica" regional, que ve en el uso energético el uso noble" de las aguas de tal río.

Los años inmediatamente posteriores a la implantación de la SUDENE, los años sesenta, fueron de transición en el país. Mientras se atendía la industrialización estatal, se incrementaban la crisis, las luchas étnicas y de clases e instituíanse los marcos por los cuales el Estado salía de la esfera productivo-desarrollista hacia la financiero-especulativa. Sin duda que en estos nuevos tiempos, la SUDENE, que pretendía industrializar la Región cuando el Estado se deshacía de ella, sería abandonada arbitrariamente. Recordada fue nuevamente sólo en la apertura de la década de los setenta, después de la sequía de 1970 (famosa por las lágrimas del presidente Médici, dictador militar en la época), cuando a los esfuerzos de industrialización querían sumarse los del desarrollo rural, mediante planes integrados, PDRIs, con auspicios no sólo del Estado, sino también de los bancos internacionales, sobre todo del Banco Mundial.

Así, al inicio de los años setenta, surgió el "Programa de Integración Nacional-PIN" y el "Proterra (Políticas en favor de la tierra)", volcados hacia el financiamiento de la irrigación, así como de la migración de la región Nordeste de Brasil (semi-árida) hacia la Amazonía (húmeda). En esta época se da inicio a la construcción de la "Transamazónica" para ligar las principales microrregiones y ciudades nordestinas a la Amazonía, en una nueva tentativa de evacuar el Nordeste (1/3 de la población nacional) y sus excedentes poblacionales, sobre todo del semi-árido, hacia la Amazonía. Constatando el fracaso de ambos, surge, en 1975, el primer gran "Programa de Desarrollo Rural Integrado", destinado al combate de la pobreza rural en la Región, el "Polo Nordeste", ramificado en todos los estados nordestinos y financiado con recursos oriundos del presupuesto federal, del Banco Mundial y también del Banco Interamericano de Desarrollo-BID.

Pese a la variedad, los programas no fueron suficientes para cambiar la faz de la Región en una forma significativa. Así, a mediados de la década de los ochenta, después de otra gran sequía, la de 1983, surgía un nuevo programa regional-desarrollista, el "Proyecto Nordeste". Este fue el resultado de la evaluación crítica de todos los programas precedentes, hecha por 500 técnicos, entre consultores, representantes de gobiernos y de la sociedad civil, que revisaron el pasado y definieron perspectivas, ya que los anteriores programas todavía no habían logrado promover significativamente la superación del subdesarrollo económico y la indigencia de la población ni reducir la vulnerabilidad social de la Región a las sencillas variaciones climáticas.

El "Proyecto Nordeste", como los otros, reafirmó la industrialización regional como estrategia global de desarrollo del Nordeste, y, en el medio rural, la concepción del desarrollo integrado. Reconoció las dificultades de su implementación regional, debido al gran número de sus componentes, así como de coordinación, originadas en la optimación de los recursos. De hecho, el "Proyecto Nordeste", sustituyendo todos los otros programas especiales entonces existentes, presentó una estrategia de desarrollo rural integrado, el "Programa de Apoyo al Pequeño Productor-PAPP", que se orientó exclusivamente hacia la pequeña producción agrícola. El "PAPP" era seguido de otros programas sectoriales : "Programa de Apoyo a los Negocios Rurales No - Agrícolas", "Programa de Irrigación", "Programa de Educación Básica Rural", "Programa de Apoyo Básico de Salud en el Medio Rural" y "Programa de Saneamiento Básico Rural".

El "Programa de Apoyo al pequeño Productor - PAPP", quizás fue el más amplio y mejor planeado entre los programas de desarrollo rural ejecutados en la Región. Se subdividía en diez, uno para cada estado del Nordeste, cada cual con sus componentes esenciales: acceso a la tierra ("Programa de Desarrollo de Fundos del Nordeste - PDFN), acceso al agua, al crédito, a la tecnología apropiada, la extensión rural, la comercialización y formas asociativas locales. Sus recursos provenían del presupuesto federal y del Banco Mundial. Sin embargo, antes de que el "PAPP", así como los demás programas del "Proyecto Nordeste" entraran en ejecución, nuevos programas para el Nordeste estaban siendo creados por el Gobierno Federal, por ejemplo: el "Programa Padre Cicero", destinado al financiamiento de la infraestructura hídrica, y el "Programa San Vicente", destinado a apoyar financieramente proyectos comunitarios.

Las otras subdivisiones del "Proyecto Nordeste" no llegaron a ser concluidas ni ganaron vida independiente con el debilitamiento del planeamiento regional coordinado. El "Programa de Irrigación" se convirtió en un "Ministerio de Irrigación", transformándose posteriormente en una

"Secretaría de Irrigación". Los programas de educación y salud se tornaron sectoriales, siendo aún hoy negociados para algunos estados. El "Programa de Saneamiento Básico", a pesar de toda la movilización del planeamiento, no se hizo realidad. El de "Pequeños Negocios Agrícolas" jamás salió del papel. Y el "PAPP", después de dos reformulaciones (1992 y 1993), subsiste apenas vegetativamente, aunque ya no en su estrategia original de desarrollo rural integrado, sino en subproyectos diversos, acosado por la falta de recursos, por dificultades de implementación o coordinación y, sobre todo, por falta de resultados.

El "Proyecto Nordeste", con el "PAPP", fueron los últimos planes de desarrollo rural integrado del Nordeste, aunque no los últimos planes regional-desarrollistas que la Región conoció de sus órganos de planeamiento. En efecto, aún en 1993, mientras la SUDENE desencadenaba un nuevo proceso de revisión de sus planes anteriores, sustentado en una nueva propuesta regional-desarrollista, en el "Programa del Sector Gubernamental, PAG-Nordeste", que hizo la redistribución de la renta de la estrategia global de desarrollo regional, el "Banco del Nordeste del Brasil - BNB" reuníase conjuntamente con el Banco Mundial y representaciones de los estados nordestinos para la elaboración de otra nueva propuesta, el "Proyecto Áridas", que adaptaba al Nordeste el concepto de desarrollo sostenible. Como si no fueran muchos los planes que jamás llegaron a ser implementados, en 1994, la SUDENE volvió a plantear su proyecto regional, cuyos resultados se expresaron, sin duda, en una nueva propuesta regional-desarrollista para la zona, la que, por tradición, los dirigentes del nuevo gobierno archivaron.

EPÍLOGO

El Banco del Nordeste y la SUDENE han conmemorado sus 40 años. El Nordeste continúa como siempre: región en la cual más de la mitad de su población vive en la miseria absoluta, en la indigencia (evitando el desfile de números, tengamos en cuenta apenas que los salarios médicos aquí son sólo 50% de la media nacional, los cuales, a su vez, se encuentran entre los más bajos del mundo). En tales circunstancias, hablar de suceso desarrollista en la región es hacerse fariseo, hipócrita y cínico. Más allá del fracaso económico-social de las élites capitalistas internacionales, nacionales y regionales, responsables últimas del estado de calamidad aquí imperante, es aterrador constatar también el fracaso de las políticas públicas concebidas, las cuales no lograron desarrollar siquiera una infraestructura específica o adaptada a la región que redujera su vulnerabilidad social a los fenómenos naturales, a las sequías, que aún persisten. Al contrario, tanto el desarrollo como las políticas públicas aquí implementadas contribuyeron a elevar la vulnerabilidad social a las catástrofes, sea a las derivadas de fenómenos naturales, como la sequía (que ahora tiene alcance devastador en la zona rural, en su economía, pero también en la zona urbana), sea a las derivadas de fenómenos sociales, como la barbarie en las relaciones de propiedad, producción y apropiación de la renta, así como de las condiciones sociales en que se da la reproducción de la población obrera.

BIBLIOGRAFÍA

"Ciencia Hoy", Revista de Divulgación Científica de la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia. Varios Números, Río de Janeiro.

"Desastres y Sociedades", Revista Semestral de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, Ns. 1 y 2. Bogotá, Lima.

"Desindex: Bibliografía Sobre Desastres". 1993. 2600 Referencias en 3 volúmenes. Editado por el Programa de Preparativos Para Situaciones de Emergencia y Coordinación del Socorro para Casos de Desastres. Centro de Documentación de Desastres, San José.

Disaster History: *Significant Data on Major Disasters Worldwide, 1900 - Present*. Office of U.S. Foreign Disaster Assistance, Agency for International Development. Washington, DC.

Disaster Prevention and Mitigation: *A Compendium of Current Knowledge*. 1979. 10 Volumes. Office of the United Nations Disaster Relief Co-Ordinator. United Nations. New York.

"Estudios Avanzados", Revista del Instituto de Estudios Avanzados. Universidades de San Paulo, varios números, Sao Paulo.

MASKREY, Andrew (compilador). 1993. *Los Desastres no son Naturales*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Bogotá.

MASKREY, Andrew. 1989. *El Manejo Popular de los Desastres Naturales: Estudios de Vulnerabilidad y Mitigación*. Tecnología Intermedia (ITDG). Lima.

Memorias de "Conferencia Interamericana sobre reducción de los Desastres Naturales". 1994. 2 Volúmenes. Cartagena de Indias.

SOLER, Norma (compiladora). 1994. *Cuestiones Teórico-Methodológicas para el estudio o la investigación en el área de Desastres*. UNCAL/UFPB. Paraíba.