

1. ANTECEDENTES

El huracán Mitch ha sido calificado como el desastre de origen hidrometeorológico más grave que haya afectado a la región centroamericana en muchísimos años. No resulta singular solamente por la fuerza que alcanzó el evento al tocar costas de la región, sino también por la extensión de su diámetro, la acumulación de humedad y lluvias que acarreó y la aparentemente errática trayectoria que mantuvo durante varios días

Los eventos catastróficos han afectado al país de forma recurrente. Aunque los de tipo sísmológico o vulcanológico han causado los mayores daños a la sociedad y a la economía salvadoreñas (véase mas adelante el cuadro 1), la vulnerabilidad frente a inundaciones, deslaves y efectos de las lluvias torrenciales está bien documentada en el país.²

El meteoro afectó también, con grados diversos de gravedad, a Honduras, Nicaragua y Guatemala. En algunos de los países la devastación asociada fue enorme y agravó de manera extrema condiciones preexistentes de gran vulnerabilidad; en otros, el fenómeno se presenta en sociedades que recién empezaban a retomar la senda del crecimiento y el desarrollo, puesto que en los años noventa estaban concluyendo difíciles procesos de: pacificación y reconciliación tras largos períodos de violencia y enfrentamiento sumamente dolorosos que habían generado situaciones de retroceso o estancamiento.

En América Latina, y con particular énfasis en Centroamérica y el Caribe, se producen anualmente pérdidas por este tipo de fenómenos que se han estimado en más de 1,500 millones de dólares y cobran casi 6,000 vidas.³ Estos efectos se multiplican y agravan por las disparidades estructurales de las sociedades que exponen a mayores grados de riesgo a contingentes poblacionales en condiciones de por sí precarias en lo económico y social.

1. La misión

Ante la magnitud y gravedad de los efectos en la región, el PNUD solicitó la cooperación de la CEPAL en la ejecución de un proyecto para evaluar el impacto socioeconómico del huracán Mitch en los países centroamericanos.⁴

A fin de atender dicha evaluación en los cuatro países más afectados, se crearon dos equipos técnicos bajo la coordinación de la CEPAL, uno de los cuales quedó encargado de los trabajos en

² Véase Moisa, Ana María (1994), "El efecto recurrente de las inundaciones en El Salvador", en *Actualidades sobre desastres*, boletín del Centro de Protección para Desastres, No. 10, año 2, agosto-septiembre.

³ Véase, por ejemplo, Jovel, Roberto y Ricardo Zapata (1993), *Macroeconomic effects of natural disasters in Latin America and the Caribbean*, ponencia presentada a la 40ª Reunión Norteamericana de la Asociación Internacional de Ciencia Regional, Houston, 11-14 de noviembre.

⁴ Proyecto RLA/98/020, "Evaluación del impacto socioeconómico de los desastres naturales (Huracán Mitch)".

Honduras y El Salvador. A la misma prrstaron su pleno apoyo las oficinas nacionales del PNUD y las representaciones de las distintas agencias del sistema de las Naciones Unidas y de tres instituciones financieras internacionales: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). En particular, aportaron funcionarios o consultores en apoyo a la misión la OPS/OMS y el LJNICEF.

En el caso de El Salvador, el presente estudio auspiciado por el PNUD se presenta al gobierno por intermedio de los ministerios de Relaciones Exteriores y Hacienda, así como al Banco Central de Reserva y al Comité de Emergencia Nacional. El trabajo se elaboró como un aporte al país y al sistema de las Naciones Unidas de cara a las diversas iniciativas multilaterales y bilaterales de cooperación que se han iniciado, a fin de que Centroamérica y El Salvador en particular puedan hacer frente a los retos de la rehabilitación y la reconstrucción dado que, como se apuntó, no existe la capacidad interna para enfrentarlos sin el concurso de la generosa ayuda de la comunidad internacional.

El grupo estaba formado por los siguientes funcionarios de la CEPAL, consultores externos y de otros organismos internacionales que se sumaron al equipo:

- Ricardo Zapata, coordinador.
- Margarita Flores, a cargo de la evaluación de los sectores primarios (agricultura, ganadería, pesca y silvicultura).
- Carlos Molina, consultor para los sectores de industria, comercio y servicios (financieros, turismo y otros); contribuyó también a la formulación de proyectos para las etapas de rehabilitación y reconstrucción.
- Francisco Mojica, consultor en el área de la infraestructura para analizar el impacto en los campos de la energía, agua, alcantarillado y riego y drenaje.
- Pablo Serrano, para los sectores sociales (población afectada, educación, salud y otros), con el apoyo de Leonardo Garnier, del UNICEF, para los temas de educación y asistencia a la infancia frente a los efectos del desastre en los sectores sociales; Claudio Osorio, de la OPS/OMS, en el sector de salud y atención a la emergencia, y Enrique Gomáriz, del PNUD, para proporcionar una perspectiva de género en la evaluación y en las propuestas para la rehabilitación y la reconstrucción.
- Braulio Serna, para analizar los efectos macroeconómicos globales y secundarios.
- Daniela Simioni, para la evaluación de los daños en la vivienda.
- Alfonso Mata, para analizar el impacto en el medio ambiente.
- Juan Orlando Torrealba, consultor a cargo de los sectores de transporte y comunicaciones.
- Jaime Baraqui, consultor para el diseño de proyectos de reconstrucción.

Colaboraron además los consultores Roberto Jovel y Antonio Tapia en la revisión de las evaluaciones, realizando aportaciones sustantivas que permitieron afinar las estimaciones de los daños.

La misión fue preparada mediante una visita previa de funcionarios de la CEPAL en la que, con el apoyo del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en el país, se establecieron los enlaces institucionales necesarios en las entidades del gobierno y la colaboración en el ámbito técnico de diversas instituciones multilaterales y del sistema de las Naciones Unidas.

En este documento se presenta una evaluación independiente y objetiva del desastre a fin de establecer la magnitud global de los daños directos e indirectos y los efectos secundarios sobre el comportamiento de la economía en su conjunto. Ello permite elaborar propuestas para las prioridades y necesidades de la rehabilitación y reconstrucción del país, una de las cuales ha de ser la incorporación explícita de la mitigación y la reducción de la vulnerabilidad, dado el carácter recurrente de este tipo de eventos y la alta vulnerabilidad social, económica y estructural de país,

Vale la pena destacar, dentro de la población afectada, el impacto sufrido por mujeres y niños, dado el alto porcentaje de afectados que representan y las características diferentes que asume la afectación en su caso. Esta situación se relaciona íntimamente con el tema de la pobreza, ya que la población pobre es la que suele sufrir las consecuencias más graves de estas tragedias. Iguales consideraciones cabe hacer respecto de la población infantil, que no sólo constituye una proporción elevada en el país sino que, por tratarse de una sociedad que emerge de un cruento conflicto armado, el número de huérfanos y jefes de hogar mujeres aumenta la vulnerabilidad, aunado a otros elementos que agravan aún mas el impacto en ellos de este tipo de desastre.

La magnitud de los daños observados y el esfuerzo requerido para la recuperación muestra la necesidad de que el país —y la región en su conjunto— cuente con el apoyo y la cooperación de la comunidad internacional. Este apoyo implica la obtención de recursos financieros complementarios al esfuerzo nacional --tanto público como privado— para llevar a cabo el programa de reconstrucción. Los perfiles de proyectos que se incluyen en este trabajo muestran la dimensión del esfuerzo y puntualizan el grado de urgencia y el tipo de prioridades que habrán de ser asumidos, con la participación de la comunidad internacional.

2. Descripción del fenómeno

La temporada de huracanes en el hemisferio norte sobre el Océano Atlántico (que ocurre anualmente entre los meses de julio y noviembre) tuvo en 1998 características de inusitada fuerza, causando desolación, pérdidas de vidas y daños económicos, sociales y ambientales de enorme magnitud. La concentración de eventos de gran violencia meteorológica en los meses de agosto a octubre fue destacada como histórica: ⁵ una docena de ciclones tropicales recibieron nombre en este período y afectaron a zonas densamente pobladas en la cuenca del Caribe, abarcando tanto a los países insulares ⁶ como a los estados del Istmo Centroamericano. El cuadro 1 ilustra las fechas de incidencia y la velocidad de los vientos alcanzada por tales eventos. Sus efectos se suman y asocian a otras alteraciones climáticas que han venido afectando a la región, como las sequías e

National Hurricane Centre (NHC) (1998), *Monthly Tropical Weather Summary*, preparado por el Centro Climático Nacional (*National Weather Service*) de los Estados Unidos, publicado en Internet, meses de octubre y noviembre.

Para una evaluación de los daños ocasionados en el caribe insular, véase CEPAL (1998), *República Dominicana: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Georges, 1998 Sus implicaciones para el desarrollo del país* (LC/MEX/L.365), 4 de diciembre.

inundaciones derivadas del fenómeno El Niño en el Océano Pacífico, ⁷ todo lo cual conforma un panorama de grandes daños a la región de América Latina y el Caribe en su conjunto.

Cuadro 1

PRINCIPALES HURACANES DEL CARIBE EN 1998 a/

Nombre	Fechas	Velocidad máxima registrada del viento (kilómetros por hora)
Danielle	24 agosto-3 septiembre	170
Earl	31 agosto-3 septiembre	160
Frances	8- 13 septiembre	105
Georges	15-29 septiembre	240
Hermine	17-20 septiembre	75
Ivan	20-27 septiembre	145
Jeanne	21-30 septiembre	170
Karl	23-28 septiembre	170
Lisa	5-9 octubre	120
Mitch	21-31 octubre	290

Fuente: CEPAL, a partir de datos del Servicio Climático Nacional de los Estados Unidos (NWS-NHC), octubre y noviembre de 1998

a/ Hasta el 15 de noviembre

En el mes de octubre se formaron los huracanes Lisa y Mitch en la cuenca del Océano Atlántico. El primero de ellos se desplazó hacia el noreste entre los días 5 y 9 convirtiéndose en un sistema extratropical de nivel mínimo, con vientos de 140 kilómetros por hora el día **9** y sin tocar tierra. El segundo, en cambio, se formó a partir de una onda tropical entre el lunes 19 y el martes 20 de octubre. Evolucionó hasta crear una zona de baja presión, y al mediodía del 21 ya fue catalogado como la decimotercera depresión tropical de la temporada. En ese momento estaba ubicado en el sudoeste del mar Caribe, a unos 580 kilómetros al sur de la isla de Jamaica, con vientos sostenidos de 50 km/h y un movimiento oeste-noroeste con una velocidad de traslación de 15 km/h.

El jueves 22 de octubre alcanzó la categoría de tormenta tropical (con el nombre de Mitch), localizándose su centro a 704 kilómetros al sudeste de la ciudad nicaragüense de Bluefields, con vientos sostenidos de 72 km/h y rachas de mas de 90km/h. Siguió, a partir de ese momento, una trayectoria aparentemente errática, variando en intensidad y cambiando de rubro en numerosos puntos geográficos entre el **23 de** octubre y el **4** de noviembre. (El cuadro 2 y los gráficos 1 y 2 ilustran el desplazamiento y cambio de intensidad del fenómeno.)

⁷ Estas alteraciones climáticas han afectado seriamente a la región latinoamericana y caribeña, como es el caso de México que ha sufrido sequías e inundaciones en diferentes momentos, al igual que los Estados Unidos y las graves consecuencias del fenómeno El Niño en la comunidad andina y en Centroamérica. Al respecto, véase CEPAL (1998a), *Ecuador: Evaluación de los efectos socioeconómicos del fenómeno El Niño en 1997-1998* (LC/R.1822/Rev.1 y LC/MEX/R.657/Rev.1), 16 de julio, y CEPAL (1998b), *El fenómeno El Niño en Costa Rica durante 1997-1998. Evaluación de su impacto y necesidades de rehabilitación, mitigación y prevención ante las alteraciones climáticas* (LC/MEX/L.363), 3 de noviembre

Cuadro 2

TRAYECTORIA Y EVOLUCIÓN DEL HURACÁN MITCH

(Datos estadísticos, del 23 de octubre al 4 de noviembre)

Fecha (día y hora local)	Velocidad del viento (máximo sostenido, km/h)	Categoría (Escala Saffir/ Simpson)	Ubicación		
			Latitud norte	Longitud oeste	Presión barométrica (MB)
23 octubre, 10 a.m.	35	Tormenta tropical	12.7	77.9	999
10 p.m.	95	Tormenta tropical	13.0	78.1	997
24 octubre, 10 a.m.	60	2	14.9	77.9	987
10 p.m.	95	3	15.7	78.4	965
25 octubre, 12 a.m.	200	3	15.9	78.9	953
12 p.m.	235	4	16.4	80.3	929
26 octubre, 12 a.m.	240	4	16.3	82.0	922
12 p.m.	273	5	17.0	83.2	906
27 octubre, 12 a.m.	285	5	17.4	84.5	918
12 p.m.	250	5	16.9	85.4	928
28 octubre, 12 a.m.	220	4	16.5	85.6	933
12 p.m.	195	3	16.4	85.6	948
29 octubre, 12 a.m.	160	2	16.3	86.0	970
12 p.m.	120	1	15.9	85.6	990
30 octubre, 12 a.m.	65	Tormenta tropical	15.3	86.5	997
12 p.m.	85	Tormenta tropical	14.0	87.0	1,000
31 octubre, 8 a.m.	65	Depresión tropical	14.5	88.7	1,001
8 p.m.	65	Depresión tropical	14.6	90.5	1,002
1 noviembre, 8 a.m.	45	Depresión tropical	14.9	91.6	1,005
3 noviembre, 5 p.m.	70	Tormenta tropical	20.0	90.6	997
8 p.m.	65	Tormenta tropical	20.2	90.2	997
4 noviembre, 12 a.m.	65	Tormenta tropical	20.3	89.9	997
2 a.m.	65	Depresión tropical	20.8	89.4	998
8 a.m.	75	Tormenta tropical	21.8	88.3	998

Fuente: CEPAL, elaboración propia, sobre la base de datos de Internet, <http://dyred.sureste.com>

Como consecuencia de la presencia de dos frentes de alta presión —el anticiclón en el Golfo de México y la zona de convergencia intertropical (ZCIT)—, el fenómeno redujo su velocidad de desplazamiento y gradualmente se orientó hacia el sudeste. El sábado 24 se convirtió en huracán, pues su presión en el ojo cayó 52 milibares hasta llegar a los 924, y alcanzó vientos sostenidos de 150 km/h, desplazándose a 9 km/h en dirección al norte. Aquel día estaba ubicado entre el sur-suroeste de Jamaica (a 315 km) y al este de Puerto Cabezas (a 600 km). Ello originó intensas lluvias en las costas del Océano Pacífico de Costa Rica y Nicaragua y en la zona noroccidental de Nicaragua.

El domingo 25 Mitch aumentó aún más su fuerza al caer la presión al cuarto nivel más bajo registrado en un huracán del Atlántico en lo que va del siglo.⁸ Llegó a ubicarse a **64** kilómetros de Swan Island (Isla del Cisne) en la tarde del 26, y avanzó hacia la costa norte del Atlántico de Honduras, a la vez que incidía con sus bandas espirales sobre un centro de baja presión que se encontraba casi estacionario en el litoral del Pacífico nicaragüense, provocando fuertes lluvias;.

Ese mismo día aumentó hasta la categoría 5, manteniéndose así los días 26 y 27, afectando a las costas atlánticas de Nicaragua con fuertes lluvias y desplazándose con dirección a Honduras, sobre las Islas de la Bahía. En su momento de mayor intensidad, la velocidad máxima de los vientos sostenidos alcanzó los 290 km/h en la superficie.

El centro del huracán pasó con su mayor intensidad Prácticamente por encima de la Isla Guanaja. Desde el mediodía del día 27, la presión en el centro llegó hasta los 906 milibares, mientras —moviéndose a lo largo de la costa norte de Honduras— se desplazó lentamente hacia el sur y penetró en tierra firme con una velocidad de desplazamiento muy baja.

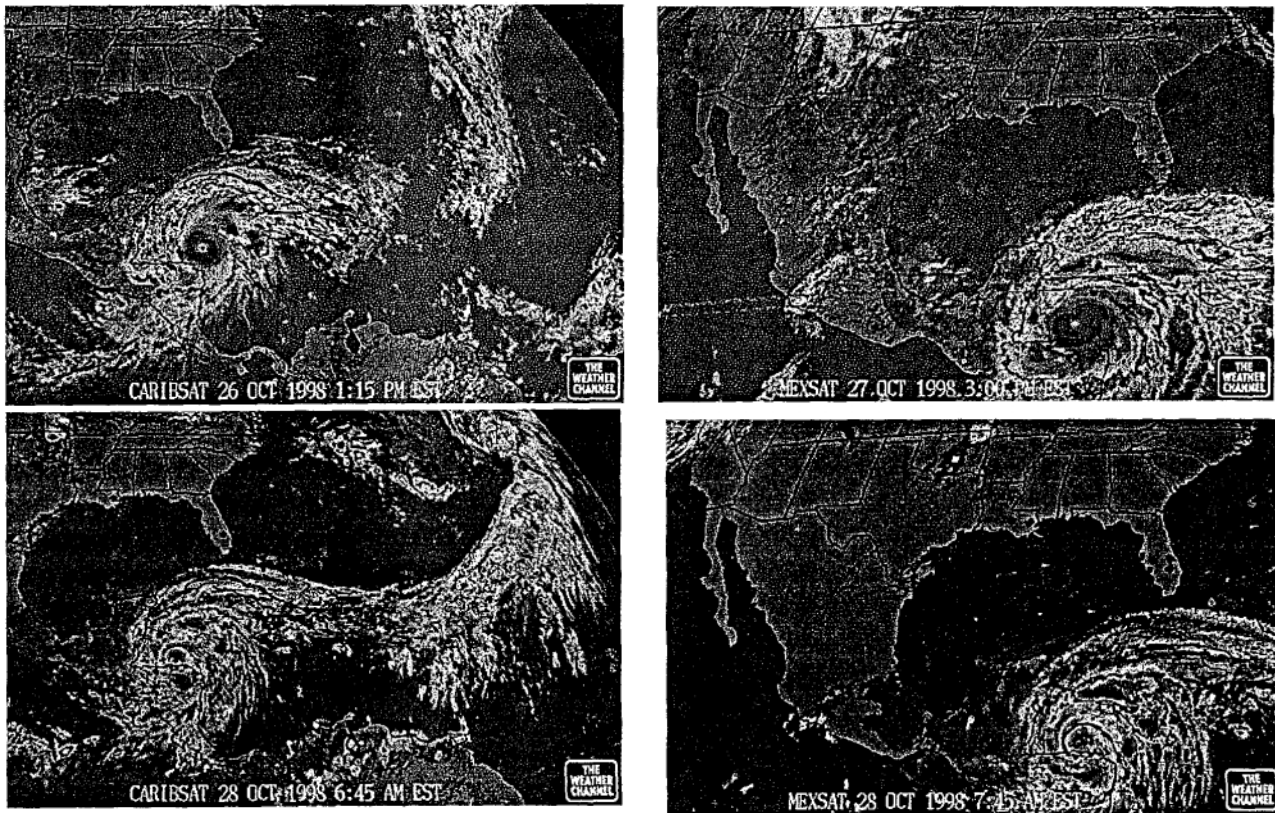
El día 28 redujo su intensidad a la categoría 4, iniciando un proceso de degradación hasta convertirse de nuevo en tormenta tropical, estado que alcanzó el 29 de octubre. En esa situación generó lluvias torrenciales sobre el territorio hondureño, al que barrió de manera oscilante, encajonado entre los cerros y la cordillera de Montecillos. Luego alcanzó a la capital, Tegucigalpa, el viernes 30, aunque más debilitado.

A su paso, el extraordinario volumen de agua precipitada ocasionó el desborde de los ríos a niveles no vistos en el presente siglo, con inundaciones sumamente graves en las partes planas en la costa. Es el caso del entorno de San Pedro Sula, donde los barrios y colonias de la zona conurbada y el aeropuerto internacional quedaron sumergidos por el lodo con el consecuente daño en vivienda, infraestructura de caminos, calles, drenajes y servicios básicos, así como los equipos de radionavegación y las instalaciones del terminal aéreo, que era el más nuevo del país.

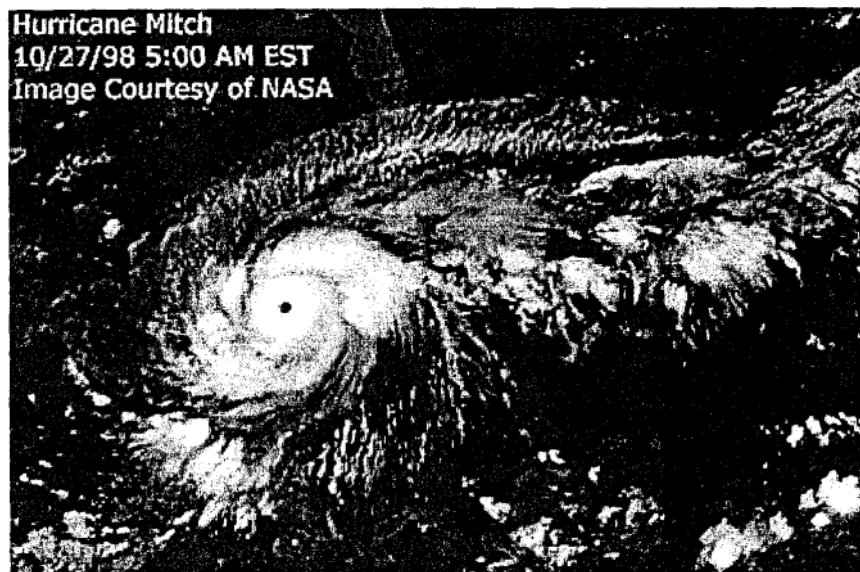
⁸ La medición de 905 milibares es igual a la de Camille en 1969 conforme al registro del NWS, alcanzando categoría 4 en la escala Saffir/Simpson, y representa el nivel más bajo del siglo para un huracán del Atlántico en el mes de octubre.

Gráfico 1

IMÁGENES DE LA TRAYECTORIA DEL HURACÁN MITCH (entre los días 26 y 28 de octubre de 1998)



Fuente: The Weather Channel, Internet.

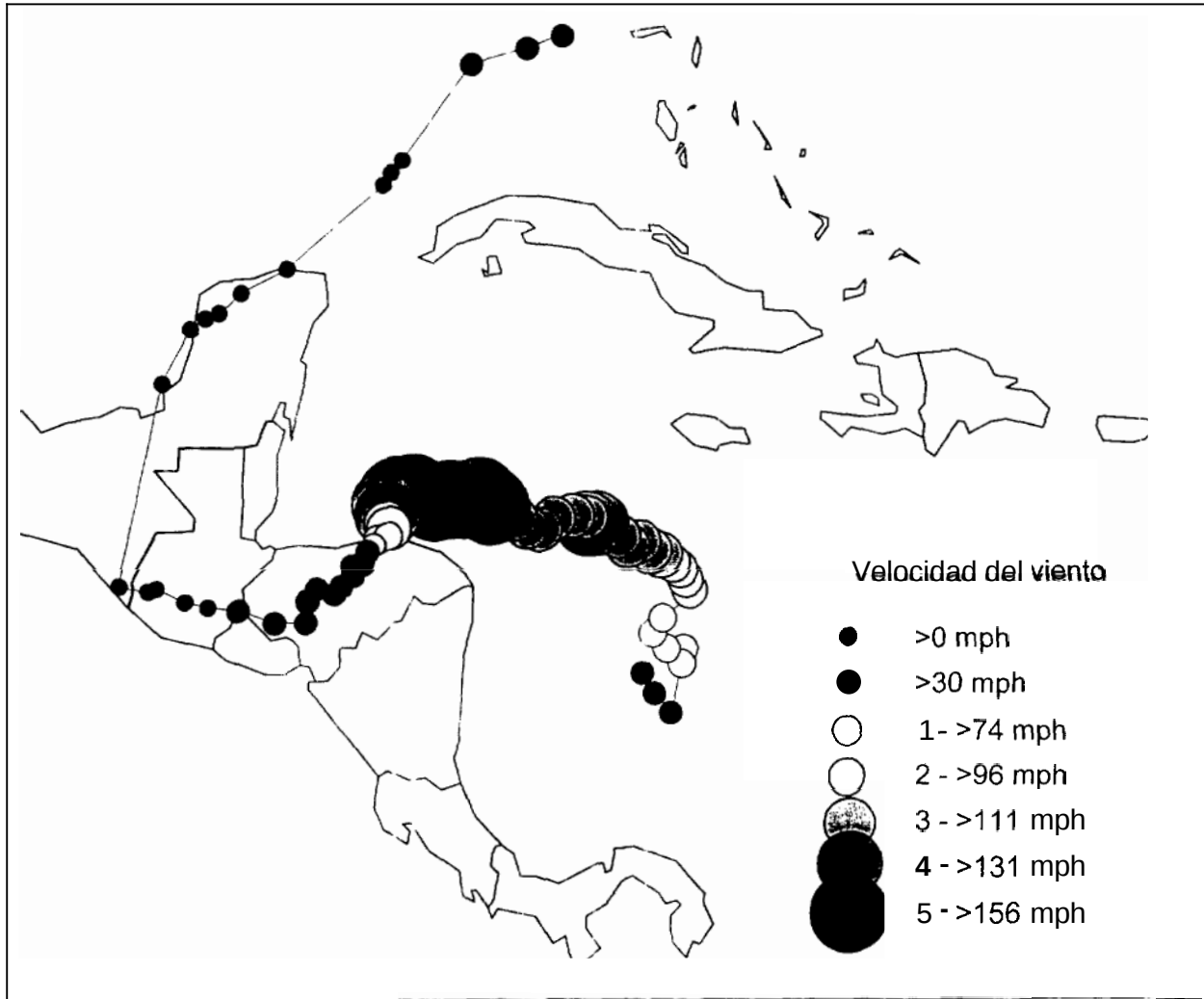


Fuente: Imagen de la NASA, tomada de Internet.

Gráfico 2

RUTA DE DESPLAZAMIENTO DEL HURACÁN MITCH

(entre el 22 de octubre y el 5 de noviembre de 1998)



Fuente: Jahn Hopkins University Applied Physics Laboratory . Copyright 1998
Ray Sterner and Steve Babin.

Al ascender el meteoro hacia las partes montañosas de la abrupta orografía hondureña, se produjeron deslizamientos y derrumbes en las laderas y fortísimas corrientadas en los cauces que arrasaron a su paso puentes, carreteras e infraestructura de todo tipo. Muy particularmente la ciudad capital sufrió el embate de la crecida de los ríos Grande de Choluteca y Chiquito que, al interactuar con las barreras construidas a lo largo de los años por el crecimiento urbano, superó el nivel de 10 metros sobre su lecho causando devastación y muerte. La gran cantidad de material pétreo, vehículos, troncos y todo tipo de bienes, muebles y otros materiales arrasados por la fuerza

de la corriente formó un embalse que ha retenido las aguas y los materiales arrastrados, cerrando el desagüe normal en la zona conocida como La Isla.

En la madrugada del 31 de octubre, Mitch parecía seguir una trayectoria con dirección al golfo de Fonseca pero, ante la presencia de la ZCIT nuevamente varió su rumbo hacia el oeste, retomando su senda de destrucción sobre la zona suroccidental del país, bordeando la frontera con El Salvador. Para el día 1 de noviembre Mitch se había convertido nuevamente en tormenta tropical y se trasladaba paralelamente al litoral Pacífico sobre territorio de El Salvador, hasta llegar a Guatemala. Posteriormente habría de atravesar el Istmo de Tehuantepec en territorio mexicano, para entrar al Golfo de México, atravesar la Florida y luego desaparecer en el Atlántico Norte. Tal trayectoria constituye una excepción en los anales de los huracanes, al menos del presente siglo, puesto que atravesó en dos ocasiones de un océano a otro.

El efecto climático en El Salvador fue, como se aprecia, principalmente de tipo indirecto, es decir, ocasionado por las lluvias que produjo el paso de Mitch al asociarse a un disturbio tropical sobre el Pacífico de Nicaragua. Los niveles de precipitación alcanzaron sus máximos el 1 de noviembre, como se aprecia en las mediciones de diversas estaciones del país (véase el gráfico 3).

Las precipitaciones originaron crecidas extraordinarias en los principales ríos del país, además de la sobresaturación de suelos en laderas inestables, con lo que ocurrieron inundaciones y avalanchas de lodo. Ello hizo que muchos ríos se salieran de sus cauces e inundaran las zonas adyacentes, depositando en ellas sedimentos, piedras, árboles y otros materiales.

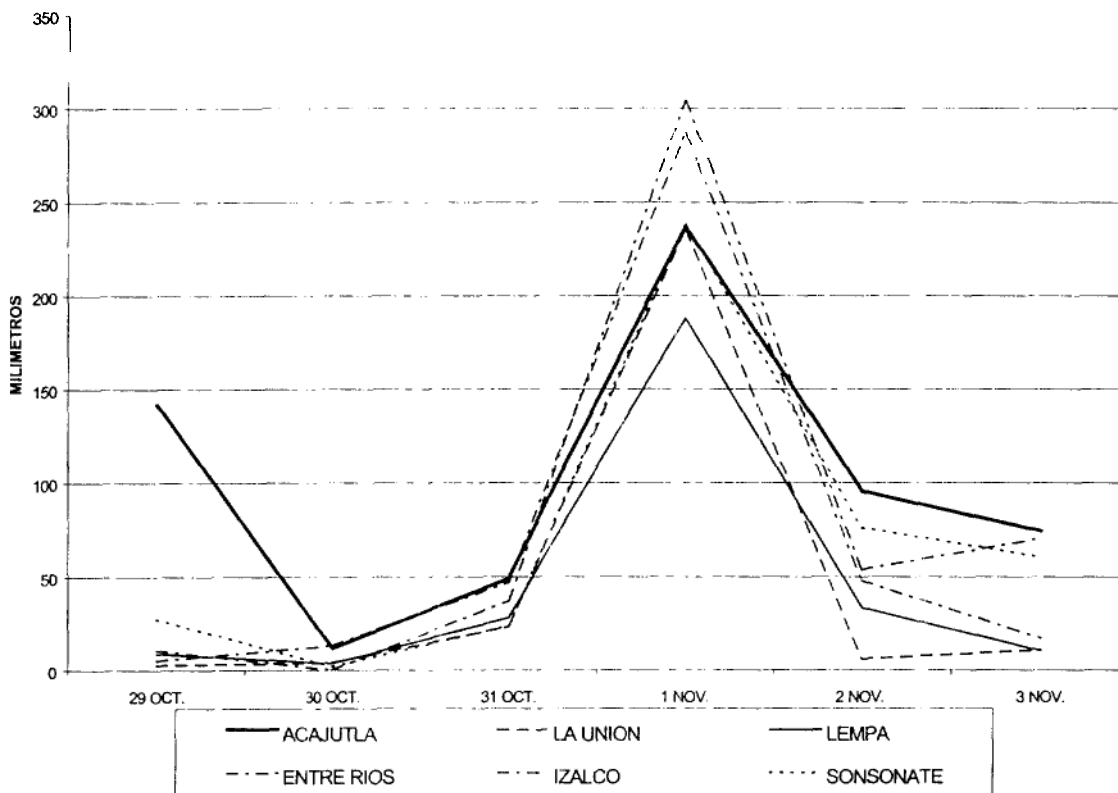
3. La población afectada

Aun cuando la totalidad del país fue declarada zona de desastre, y de hecho todos los salvadoreños sufrieron la angustia ante las consecuencias inciertas de la tormenta tropical, fue sólo una parte de la población la que resultó más gravemente afectada. La mayoría de los damnificados se localizó en la región litoral, esto es, básicamente a lo largo de las tierras llanas de los departamentos de Ahuachapán, Sonsonate, La Paz, una parte de San Vicente, Usulután, San Miguel y, dentro del Golfo de Fonseca, La Unión.

Las condiciones orográficas del país y la crecida consecuente de los ríos produjeron inundaciones considerables que cubrieron los campos, aislando muchas zonas y obligando a sus pobladores a evacuar sus hogares. La magnitud de las avenidas y crecidas de los ríos superó con mucho la esperada, de tal manera que, pese a la alerta y al profundo sentido comunitario de la población rural, muchos damnificados no pudieron evacuar y se llegaron a registrar, lamentablemente, **240** muertes, buena parte de ellas de niños. La mayoría de estas defunciones (173) ocurrieron en el departamento de La Unión. Además, llegó a contarse a un número similar de desaparecidos que, a tres semanas del evento, se habían reducido a 19 en todo el país. (Véase el cuadro 3.)

Gráfico 3

EL SALVADOR: PRECIPITACIÓN PLUVIAL EN EL PERÍODO DE LA TORMENTA TROPICAL MITCH



Si bien no se registró el número de heridos asociados al fenómeno inmediato al desastre natural, sí se conoció el de consultas médicas por enfermedades. Tuvieron mayor incidencia las respiratorias, la conjuntivitis, las intestinales y las de la piel, típicas patologías posdesastre asociadas a los problemas de agua y el saneamiento.

En esta amplia región de la desembocadura del río Lempa, y también en una zona interior de San Vicente, se presentó un gran volumen adicional de agua por las avenidas de los afluentes y el rebalse de la presa 15 de septiembre, por encima del ocasionado por la prolongada tormenta. En consecuencia, la población debió abandonar sus casas para refugiarse en los albergues.⁹ Otro grupo menor fue el de los damnificados que se refugiaron en lugares distintos, con parientes o amigos. Su número llegó a ascender a poco más de 28,000. En total, la suma de ambos representó 1.5% de la población del país, cifra que llegó a ser de mayor significación en Usulután (8.8%) y San Vicente (3.6%).

⁹ Como suele ocurrir, por el miedo al pillaje, muchos habitantes se resisten a evacuar, poniendo en peligro sus vidas. Otros, organizadamente, se quedaron haciendo guardia para cuidar las pertenencias de su comunidad.

Cuadro 3

EL SALVADOR: POBLACIÓN AFECTADA

Departamento	Población total a/	Población afectada						Muertos	Desaparecidos
		Primaria b/	% de la total	Secundaria c/	% de la total	Terciaria d/	% de la total		
Total	6,075,536	55,864	0.0	28,452	0.5	262,594	4.3	240	19
Ahuachapán	309,307	2,469	0.8	99E	0.3	3,393	1.1	11	19
Cabañas	152,186								
Chalatenango	195,287	198	0.1	55	0.0	1,562	0.8	1	
Cuscatlán	200,099			30	0.0	600	0.3		
La Libertad	646,866	4,000	0.6	1,327	0.2	5,822	0.9	7	
La Paz	285,285	5,341	1.9	5,000	1.8	17,973	6.3		
La Unión	285,322			3,200	1.1	14,080	4.9	17	
Morazán	172,951			120	0.1	84	0.8	173	
San Miguel	466,443	1,603	0.3	7,201	1.5	46,086	0.9	2	
San Salvador	1,898,515	965	0.1			60,752	3.2	-	-
San Vicente	158,325	4,863	3.1	800	0.5	3,008	1.9	-	-
Santa Ana	535,412	397	0.1	1,250	0.2	6,960	1.3		
Sonsonate	432,289	6,213		8,471	2.0	28,801	6.7	6	
Usulután	337,249	29,813	8.8			72,171	21.4	23	

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Comité de Emergencia Nacional.

a/ Población estimada a octubre de 1998, sobre la base de proyecciones del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

b/ Población gravemente afectada, refugiada en albergues.

c/ Damnificados no refugiados en albergues.

d/ Afectados terciarios, que no necesariamente habitan en las localidades gravemente dañadas.

Fue en los albergues donde se centró la ayuda humanitaria del gobierno, con el respaldo de los organismos internacionales y de las organizaciones no gubernamentales (ONG), además de la ayuda solidaria de la población local. La distribución de víveres, ropa y la atención médica se llevaron a cabo en estos refugios improvisados; sólo en estos albergues se levantó un censo que sería determinante para programas posteriores de ayuda alimentaria y de vivienda, dentro del programa de los Paquetes de Ayuda Solidaria (PAS), promovido por la Secretaría Nacional de la Familia.

La población que llegó a censarse en los 147 albergues que se habilitaron en escuelas, iglesias y casas comunales ascendió en su punto máximo a 55,864. De ésta, 53% se concentraba en Usulután —en el bajo Lempa—. departamento que registró el segundo número más alto de defunciones (23). De dicho censo se desprende que el 10% de esas 10,000 familias, o sea 1,000, perdieron completamente sus viviendas y deberán reubicarse en otra zona, por considerarse de alto riesgo la que ocupaban; 2,000 más también perdieron sus hogares completamente pero podrán reconstruirlos en el mismo sitio. Y 3,000 sólo tuvieron daños parciales en sus casas. Todos ellos recibirían materiales de construcción, además de alimentos. Las 4,000 familias restantes censadas recibieron alimentos.

Fue relativamente escasa la población afectada indirectamente (los llamados “afectados terciarios”). Se estima un total de 4.3% de la población nacional. Los daños en las propiedades y en la infraestructura incidieron en el ámbito local, sobre todo en poblaciones pobres, si bien no las menos favorecidas del país, que se concentran en el norte. Por otra parte, el deterioro y a veces cierre de los caminos y puentes ha entorpecido la vida económica de estas regiones y sus vínculos comerciales con el resto del país, perjudicando más generalmente a las zonas de desastre. A escala nacional, la pérdida de un mes de cursos para la educación media (la básica ya había concluido el año lectivo) afectó también a otro sector.

4. Acciones para atender la emergencia

Si bien las lluvias torrenciales afectaron en mayor o menor grado a todo el territorio salvadoreño, un aspecto que facilitó las labores de atención a la emergencia fue que las zonas de mayor vulnerabilidad ante el desastre estaban muy localizadas, sobre todo en el litoral. El centro de las decisiones y operaciones del país —la ciudad, San Salvador— no sufrió mayormente, por lo que la ayuda pudo fluir de la capital una vez pasado el evento, además de que también respaldaron las acciones muchas de las capitales departamentales. El aeropuerto internacional (Comalapa) tampoco sufrió daños, ni los caminos fronterizos, de modo que el flujo de ayuda del exterior pudo llegar al país sin obstáculos.

Numerosas organizaciones de la sociedad civil, que habitualmente procuran el desarrollo económico y social de las comunidades a las que atienden, desempeñaron una labor importante en la emergencia. Estas ONG mostraron su agilidad y el compromiso de sus recursos humanos en la canalización de la ayuda, frecuentemente difícil de cuantificar, puesto que en alguna proporción se otorgó al margen de las acciones oficiales. Adicionalmente, el desarrollo comunitario que ha alcanzado el país se reflejó en la capacidad de organizarse para atender la población afectada, así como la velocidad de respuesta del sistema de emergencia en desastres.

a) Las acciones gubernamentales

El Comité de Emergencia Nacional (COEN), dependiente del Ministerio del Interior, ha sido la entidad salvadoreña que tomó a su cargo las acciones de prevención, mitigación y atención de la emergencia. Una de las primeras fue la de organizar la evacuación de zonas de alto riesgo, con el respaldo de la Fuerza Aérea y la Fuerza Naval, que ofrecieron su equipo, en particular sus lanchas y helicópteros. Así, se procedió inmediatamente a la evacuación de las comunidades más vulnerables de Ahuachapán, La Paz, San Vicente, Usulután —el Bajo Lempa—, San Miguel y La Unión.

La improvisación de los 147 refugios fue otra de las acciones inmediatas que el gobierno salvadoreño llevó a cabo con el apoyo del Ministerio de Educación —85 escuelas fueron habilitadas como albergues—, y también con la decidida colaboración de las iglesias y de la población misma, pues igualmente se acondicionaron parroquias y casas comunales. El Ministerio de Salud Pública y Asignaciones Familiares (MSPAS) desplegó simultáneamente una importante acción preventiva y

curativa gratuita, que incluyó una jornada de vacunación en todo el país, ¹⁰ consultas, curaciones, inyecciones, pequeñas cirugías, tratamiento antiparasitario y antipalúdico y atenciones de saneamiento ambiental, lo que implicó una considerable movilización de su personal (véase más adelante en el apartado relativo a daños al sector salud). Camiones de ayuda de todo tipo —alimentos, ropa, cobijas, entre otros— complementaron estas acciones (33 de ellos se registraron entre: el 1 y el 3 de noviembre).

Ante una posible situación de ocultación y desabasto de productos básicos, el Consejo de Ministros acordó llevar a cabo una supervisión especial en contra de comerciantes sin escrúpulos, haciendo recaer sobre ellos de la forma más drástica la aplicación de la ley.”

También el 3 de noviembre la Asamblea Legislativa, mediante el decreto No. 470, declaró “Estado de calamidad pública y zona de desastre” en todo el territorio y anunció “el paso de la etapa de emergencia a la de evaluación (y la preparación) para enfrentar la etapa de la reconstrucción”.¹² Tanto en la fase de emergencia como en la de rehabilitación destacan las acciones de la sociedad civil y de la población misma, tanto en su propia ayuda como en forma de contraparte de las acciones del gobierno y de las ONG.

Como se señaló, el mantenimiento de la población en albergues no duró más de dos semanas. Una vez pasada la fase de emergencia, y con el fin de facilitar el retorno de los damnificados a sus hogares, la Secretaría Nacional de la Familia anunció los mencionados **PAS** para favorecer de una manera focalizada a las 10,000 familias registradas en albergues, a las que se otorgó tarjetas de cuatro colores, según el monto de ayuda que tendrían derecho a recibir. Esta ayuda alimentaria, de enseres y de material de construcción de vivienda empezó a distribuirse: hacia el día 27 de noviembre.¹³

b) La cooperación internacional

La importante ayuda proveniente del exterior también fue coordinada por el COEN, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, que se nombró contraparte de la respuesta de la comunidad internacional. La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) se encargó de supervisar las operaciones de ayuda externa, cooperando en el reparto, lo que supone una muestra de la estrecha relación entre los sectores público y privado de este país. ¹⁴ La ANEP, por su parte,

¹⁰ Contra el sarampión, tétanos, tosferina, difteria y poliomielitis a ~ o niños, y tétanos y rubeola a los adultos.

Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la República, Comunicado de Prensa, San Salvador, 3 de noviembre de 1998.

Ministerio de Relaciones Exteriores, *Tercer Informe Preliminar de los Daños Causados por la Tormenta Tropical Mitch*, San Salvador, 4 de noviembre de 1998.

El hecho de encontrarse El Salvador en momentos preelectorales complicó sustancialmente el manejo de la ayuda, como suele ocurrir en casos similares en otros países.

Esta asociación de empresarios privados contrató a su vez a la empresa Price Waterhouse para llevar a cabo la auditoría de la ayuda recibida en el aeropuerto, de su transporte a la bodega El Indio y de su almacenamiento en ella, pero aparentemente no de su distribución hasta el beneficiario final. Véase UNDAC team in El Salvador, *Situation Report*, No. 2, 11 de noviembre de 1998.

asumió la reconstrucción del poblado de La Chilanguera, que fue prácticamente arrasado por el desborde de las aguas.

La ayuda externa fluyó con rapidez y generosidad, tanto bilateralmente —de parte de gobiernos, a veces por el conducto de las embajadas salvadoreñas en el exterior— como de organizaciones internacionales. Igualmente solidarias resultaron las colectas levantadas por la población civil en gran número de países donde se organizaron actos públicos o festivales a favor de los damnificados centroamericanos, se abrieron cuentas bancarias o bien se recogieron donativos dentro de las iglesias o en las mismas calles.

En cuanto a los organismos internacionales, la ayuda alimentaria resultó crucial en el momento mismo de la emergencia. Así, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) puso en marcha un proyecto regional de emergencia para atender a las víctimas del huracán Mitch en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (*Emergency Food Assistance to Households affected by Hurricane Mitch, EMOP*). Este proyecto, con una duración de seis meses (del 15 de noviembre de 1998 al 15 de mayo de 1999) y un costo total de 58 millones de dólares, moviliza hacia El Salvador 3 millones.¹⁵ Este monto equivale a casi 6,000 toneladas de alimentos para hacer frente a las necesidades alimenticias de 400,000 salvadoreños, calculadas sobre la base de una dieta diaria de 2,100 calorías, con énfasis en mujeres embarazadas, lactantes y niños menores de cinco años. El PMA ha propuesto ampliar este presupuesto a 7 millones de dólares a partir de mayo de 1999, en la fase de la reconstrucción, mediante programas de alimentos por trabajo, apoyándose para la distribución a través de ONG.¹⁶

La contribución del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se centró en un importante programa de potabilización de agua, dentro del *Plan Nacional de Saneamiento Integral frente a la Emergencia Provocada por la Tormenta Tropical Mitch*, promovido por el MSPAS. El UNICEF, como se indica en la sección sobre el sector salud, propone financiar 2.7 millones de dólares, además de contribuir con la distribución de medicamentos (4.8 toneladas) y llevar a cabo acciones de atención a la salud psicológica de los niños afectados directamente por el huracán.

Por su parte, la OPS participa en el mismo plan de saneamiento, en los programas de: agua potable, disposición de excretas y manejo de desechos sólidos, con un monto de 1.2 millones de dólares. Además, se suministraron vacunas y medicamentos y se instaló el sistema SUMA de control de suministros en caso de emergencia. Este sistema fue un instrumento de utilidad para las entidades salvadoreñas públicas y privadas encargadas de la cuantificación y control de la ayuda externa que llegó al país.

En cuanto a la ayuda en especie bilateral de los gobiernos, calculada por peso y no por numerario, del total de 255 toneladas recibidas, 110 provinieron de México, 37 de España, 31 de Francia y 15 de Argentina y de los Estados Unidos, entre los principales donantes.

¹⁵ Para robustecer estas acciones, Italia ofreció 100,000 dólares al PMA para la compra de alimentos; España ofreció aceite de oliva para monetizarse por un valor aproximado de 2.8 millones de dólares para el programa de rehabilitación del país.

Estos programas no restan ayuda a los vigentes de este organismo, que atiende a los 143 municipios más pobres del país --unos 600,000 salvadoreños--, lo que supone el abasto en alimentos básicos al 8% de la población

Adicionalmente, las embajadas salvadoreñas en el exterior hicieron colectas igualmente importantes entre la población local de los distintos países, que ascendieron a 183 toneladas entre alimentos, ropa, medicamentos y otros. El mayor envío lo hizo la Embajada en México (69 toneladas), seguida de la de Guatemala (56 toneladas) y de la de los Estados Unidos (41 toneladas), donde vive una muy numerosa comunidad salvadoreña.¹⁷ Los aportes en efectivo sumaban 665.000 dólares.

Entre las ONG internacionales, cuyos donativos habían ascendido a 53 toneladas, destacan los aportes de Médicos sin Fronteras (30 toneladas) y de la Orden de Malta (13.6 toneladas). Por su parte, empresas privadas también hicieron llegar su ayuda en una cantidad casi equivalente (50 toneladas).

De particular trascendencia para la fase de la rehabilitación y la reconstrucción son los aportes y mecanismos de apoyo que se logren con la comunidad financiera internacional, en particular del FMI, el Banco Mundial, el BID, el Club de París, y el financiamiento de proyectos por parte de la Unión Europea y de países individuales. Ello se plantea en el ámbito regional!, en el marco del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central convocado por el BID¹⁸

Frente al desastre, la visita de los presidentes de varios de esos organismos y de altas personalidades políticas de países europeos y americanos ratifican el interés de la comunidad internacional ante el desastre vivido tanto por El Salvador como por la región en su conjunto.

¹⁷ La Oficina Exterior de Asistencia a Desastres (OFDA) de ese país aportó inicialmente 25,000 dólares para ayuda inmediata de los damnificados por las inundaciones. Adicionalmente, el 5 de noviembre distribuyó sábanas de plástico, frazadas de poliéster y recipientes de agua por un monto de 98,000 dólares, incluyendo transporte. Véase U.S. Agency for International Development (USAID), Bureau for Humanitarian Response (BHR), Office of U.S. Foreign Disaster Assistance (OFDA), Central America-Hurricane Mitch *Fact Sheet 15*, 17 de noviembre de 1998.

¹⁸ La primera reunión del Grupo fue convocada para los días 9 a 11 de diciembre de 1993, en la sede del BID, en Washington.