





Centroamérica después del huracán Mitch: Gestión del riesgo y preparativos para desastres, una tarea pendiente

Luis Rolando Durán Vargas

Secretario Ejecutivo

*Centro de Coordinación para la Prevención de los
Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC)*

Este artículo fue publicado en Entwicklung + Ländlicher Raum.

Abril de 1999, Berlín. Págs. 27 a 29.

Reproducido con autorización del autor.



Índice

1. Introducción	9
2. El escenario de la causalidad: amenazas naturales y alta vulnerabilidad	9
3. El desastre del Mitch y la capacidad de respuesta	11
3.1. La respuesta institucional	11
3.1.1. La respuesta centralizada de los organismos de emergencia	11
3.1.2. Las redes locales oficiales	12
3.2. La gestión local del riesgo: factor de éxito	12
3.2.1. Manejo local en los incendios forestales	13
3.2.2. Prácticas productivas sostenibles	13
3.2.3. Alerta temprana —La Masica en Honduras y el Río Coyolate en Guatemala	13
4. El post-Mitch: los retos para el desarrollo sostenible	14
4.1. Acciones dirigidas a enfrentar los desastres	15
4.2. Acciones dirigidas a la mitigación del riesgo	15
5. Acciones promovidas por el CEPREDENAC	16
Notas	17
Bibliografía	17





1. Introducción

A finales de 1998, irrumpe en la escena centroamericana uno de los desastres más grandes de las últimas décadas. Un fenómeno meteorológico, que pasó en escaso tiempo de depresión a tormenta tropical y en pocas horas se convierte en un huracán que alcanza el grado máximo de la escala Saffir-Simpson (Grado V), para luego volver a ser tormenta tropical. Más conocido como huracán Mitch (si bien la mayoría de su impacto se da bajo la categoría de tormenta tropical), este meteoro deja un saldo cercano a 10 mil muertos, afecta el 10 por ciento de la población centroamericana e impacta la economía regional en una cifra cercana a 5 billones de dólares.

Este evento afectó a los siete países que conforman la región centroamericana —de hecho, la primera persona fallecida es reportada en Panamá; sin embargo, los mayores daños se presentan en Honduras y Nicaragua. Esta situación tuvo una elevada cobertura de la prensa internacional y al poco tiempo comenzó a ser llamado el “peor desastre del Siglo en Centroamérica.» Ante el drama, la solidaridad internacional se movilizó aceleradamente con un apoyo masivo para aliviar el sufrimiento del pueblo centroamericano.

Excepto en Honduras, país cuya ciudad capital fue fuertemente golpeada por la tormenta tropical, en el resto de la región el impacto mayor se registró sobre todo en zonas rurales: áreas costeras y poblaciones en las cuencas bajas medias aparecen como los más afectados.

El mayor daño se presenta en aquellos grupos de población con condiciones sociales más frágiles: economías campesinas, grupos indígenas de la costa caribeña y en general, la población más marginal y excluida. Esto lleva inevitablemente a la reflexión de que las condiciones que determinan finalmente el impacto de un fenómeno natural, no son sus características absolutas (velocidad de vientos o intensidad de lluvia), sino las características sociales, económicas, ambientales, institucionales y de otra índole, que conforman finalmente la vulnerabilidad. El desastre del Mitch se constituye en una muestra clara de esta aseveración.

2. El escenario de la causalidad: amenazas naturales y alta vulnerabilidad

Centroamérica es una región altamente propensa a amenazas naturales. Según datos de la Cruz Roja Internacional, durante los últimos 25 años fallece un promedio anual de cinco mil personas como consecuencia de un desastre. Si se agrega a esta cifra el impacto de desastres pequeños, poco visibles y de escasa atención oficial, la cantidad es mucho mayor y podría verse duplicada¹. Esto nos muestra una situación promedio, en la que las cifras del Mitch dejan de parecer inusuales.





**Efectos promedio anuales
1970 a 1994**

País	Muertos	Afectados
Nicaragua	3,340	59,287
Guatemala	978	156,440
Honduras	476	50,952
El Salvador	119	64,661
Panamá	13	57,020
Costa Rica	7	10,032
TOTAL	4,933	398,392

Ubicada en el «Cinturón del Fuego» circum-Pacífico; con territorio angosto y entre dos océanos; con una diversa morfología compuesta por altas montañas, volcanes, valles intermontanos y planicies aluviales y costeras; su geografía la predispone a un amplio número de amenazas naturales. Seis placas tectónicas, numerosas fallas locales y regionales activas liberan energía constantemente, exponiendo a la región a niveles altos de sismicidad y vulcanidad (27 conos activos). La bipolaridad climática, el efecto intermitente de El Niño y el movimiento constante de la línea de Convergencia InterTropical, combinada con su morfología, produce regularmente inundaciones, deslizamientos y sequías. Además, por estar en la Cuenca del Caribe, Centroamérica está sujeta a la amenaza permanente de huracanes y depresiones tropicales.

Los procesos de deforestación comercial y de subsistencia, la transformación en el uso agrícola del suelo, particularmente en las zonas del trópico húmedo, han conducido a una aceleración en los procesos de erosión, pérdida de nutrientes, evapo-transpiración y sedimentación fluvial con notorios impactos en términos de la incidencia e intensidad de las inundaciones, deslizamientos y sequías en particular.

En este contexto natural, que presenta grandes oportunidades, pero también fuertes amenazas, son los factores que conforman la vulnerabilidad, los que finalmente determinan las posibilidades de impacto, su magnitud y recurrencia. En este sentido la vulnerabilidad es social. Si bien pobreza y vulnerabilidad no son por sí sinónimas, están fuertemente ligadas. Los pobres, las mujeres, los niños y los ancianos en particular son más susceptibles de sufrir el efecto negativo de un evento físico potencialmente dañino.

Centroamérica registra elevados niveles de pobreza, cuya expresión determina también los niveles de vulnerabilidad: condiciones físicas de la vivienda y la ubicación de múltiples comunidades en zonas de amenaza, por falta de opciones de acceso a tierras seguras; la marginación económica y las pobres condiciones de empleo y salud.





En particular, las condiciones de reproducción de la pobreza rural y la utilización del territorio en actividades diferentes a su capacidad, se constituyen en factores fundamentales de la vulnerabilidad. El agotamiento de los recursos naturales, la sobreexplotación del recurso hídrico, la agricultura en laderas, la deforestación y la degradación del suelo, potencian la capacidad de afectación de las amenazas naturales.

En resumen, la combinación de amenazas naturales, con los prominentes niveles de vulnerabilidad presentan una Centroamérica con un nivel continuo y elevado, pero variable, de riesgo. La acción directa sobre los factores físico naturales, es excesivamente costosa, aunque posible. Sin embargo, poco o nada se obtiene con intervenciones de infraestructura, cuando las condiciones sociales y ambientales siguen siendo las mismas o se deterioran.

El caso del huracán Mitch es precisamente una muestra de esta situación y es un llamado de atención sobre el rumbo que debe tener el proceso de desarrollo.

3. El desastre del Mitch y la capacidad de respuesta

3.1 La respuesta institucional

Uno de los juicios o visiones que se perciben luego de la situación del “Desastre Mitch” es la impresión de que las instituciones nacionales fueron incapaces de enfrentar la emergencia. Si bien es cierto que algunas de ellas fueron rebasadas por la catástrofe, también es claro que se notaron avances importantes en la capacidad de respuesta.

Varias situaciones merecen especial mención, porque de ellas mucho se puede aprender: un ejemplo de esto es el caso de Costa Rica. Se dice que este país no fue afectado por el huracán y se pierde, con este juicio sin fundamento, una importante oportunidad de analizar por qué, en una situación de lluvias no muy distinta a la presente en Guatemala, en Costa Rica solo hubo cuatro personas fallecidas. Sistemas de vigilancia de cuencas, basados en la gestión local, una fuerte capacidad institucional, y diferentes condiciones socioeconómicas son una explicación más precisa y correcta, que asumir que el comportamiento hidrometeorológico fue diferente.

La respuesta institucional se puede analizar desde dos perspectivas:

- La respuesta centralizada de los organismos de emergencia.
- Las redes locales oficiales.

3.1.1 La respuesta centralizada de los organismos de emergencia

En Centroamérica se han venido realizando acciones de fortalecimiento de las instituciones de emergencia desde hace varios años. Con el impulso de la Oficina de Asistencia para Catástrofes (OFDA) del Gobierno de los Estados Unidos, se ha venido realizando una intensa campaña de capacitación en aspectos de





administración de desastres, evaluación de daños y otros. Por otro lado, a través del CEPREDENAC se ha canalizado cooperación internacional, fundamentalmente de Suecia y Alemania, con el fin de fortalecer las capacidades nacionales.

Se puede aseverar, contrario a las opiniones mayoritarias subyacentes en el plano de la opinión internacional, que ha habido un avance en las capacidades institucionales. Los organismos de emergencia de Guatemala, El Salvador y Costa Rica hicieron frente a la emergencia, con dificultades de manejo, pero con más eficiencia que en años anteriores.

En Honduras, la magnitud de la emergencia presentó condiciones diferentes, puesto que afectó incluso la oficina central. Aún así hubo un desempeño esforzado por parte de la institución, la cual emitió avisos a tiempo y jugó un importante rol en la coordinación.

Un caso de excepción, que merece un análisis separado es el de Nicaragua, en donde no existe una ley marco sobre los desastres, lo cual genera un vacío en la responsabilidad institucional. Esto implica, en la mayoría de los casos, la instalación de comisiones ad-hoc durante el tiempo que dura la emergencia y por lo tanto, genera serios problemas de memoria institucional.

En conclusión, existió una capacidad de respuesta institucional en los organismos especializados, sin embargo fue evidente la necesidad de fortalecer sus capacidades, sobre todo en aspectos como manejo logístico, coordinación y descentralización de las acciones de preparación y respuesta.

3.1.2 Las redes locales oficiales

Todas las instituciones de emergencia cuentan con una red —oficial— de comités de emergencia regional, local o municipal. Estos comités tuvieron un papel muy importante en la atención de la emergencia, puesto que se convirtieron en la instancia de coordinación local de las instituciones. En casos como el de Honduras, en el que el organismo de emergencia enfrentó serias dificultades de manejo, por estar afectada la misma ciudad capital, los aspectos de coordinación, información y ejecución de acciones se hicieron sobre la red institucional local. De hecho las autoridades que fueron encargadas de la coordinación central utilizaron este entramado de organización, presente desde mucho tiempo atrás.

3.2 La gestión local del riesgo: factor de éxito.

Quizás la más importante de las lecciones aprendidas en los últimos desastres que ha sufrido la región, es que la gestión local, la descentralización y el consecuente fortalecimiento de las capacidades locales es un factor de éxito. De hecho, ha mostrado ser viable y





conveniente, desde la perspectiva del manejo de las condiciones de riesgo y su orientación de cambio hacia el desarrollo sostenible, hasta los aspectos de preparativos y respuesta.

Ilustraremos esta aseveración con algunos ejemplos, la mayoría del Mitch, pero también otros que por su relevancia vale la pena mencionar.

3.2.1 Manejo local en los incendios forestales

La temporada de incendios forestales de 1998 fue una de las más violentas en los últimos años. Afectó la actividad económica y social de la región, en aspectos estratégicos como aeropuertos y en aspectos sensibles en el plano social como la pequeña producción en las áreas rurales.

En este marco, una serie de acciones de carácter local, en su mayoría en el marco del “Programa de Frontera Agrícola”, de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, tuvieron un importante desempeño en la reducción de los incendios. Con el aporte de técnicas productivas alternativas a la quema tradicional con fines agrícolas, grupos de agricultores no solo vieron satisfechas algunas de sus expectativas de mejoramiento, sino que pudieron evitar ser impactados por la situación de los fuegos. Como un ejemplo, en Guatemala, en el área del proyecto los incendios forestales se presentaron en las áreas protegidas. Las áreas dedicadas al co-manejo prácticamente no tuvieron siniestros, debido a que fueron protegidas por los concesionarios.

3.2.2 Prácticas productivas sostenibles

El caso de Lempira Sur en Honduras es aleccionador. En un área caracterizada por una práctica productiva de subsistencia en laderas, con condiciones socioeconómicas bastante limitantes (la mitad de la población no satisface sus necesidades calóricas), se desarrolla un proceso de desarrollo en el marco del proyecto “Desarrollo Rural en el sur de Lempira.» Se promovieron tecnologías productivas como el mejoramiento de semillas, que se constituyeron en una alternativa viable para evitar las quemadas. El proyecto fue exitoso y luego del fenómeno de El Niño, en que se pudo comprobar sus resultados se masificó. Una etapa más avanzada del proyecto llevó a la consolidación de sistemas productivos tecnológicamente más complejos e implicó una mejora en la formación de recursos humanos para su implementación y manejo.

Cuando se presenta la emergencia del Mitch, en la región habían 50 mil quintales de granos almacenados en silos familiares, lo cual garantizó un nivel de seguridad alimentaria, totalmente diferente al de otras zonas afectadas. Incluso, se donaron 4 mil quintales a damnificados de otras áreas del país.

3.2.3 Alerta temprana —La Masica en Honduras y el Río Coyolate en Guatemala.

Como parte de dos programas patrocinados a través del CEPREDENAC, en Guatemala y Honduras se iniciaron proyectos para el fortalecimiento de





capacidades locales en mitigación de desastres y en particular, de establecimiento de sistemas de alerta temprana y gestión local del riesgo.

En La Masica, el proyecto FEMID, apoyado por la cooperación alemana, a través de la GTZ, se realizaron actividades de capacitación y organización, y se instaló un sistema de alerta temprana para inundaciones. En la emergencia del Mitch, el sistema funcionó y producto de las evacuaciones a tiempo no hubo que lamentar pérdidas de vidas. En situaciones similares otras poblaciones tuvieron 150 o 200 muertos.

En la cuenca del Río Coyolate, un proyecto similar, apoyado por la Autoridad Sueca para el Desarrollo tuvo éxito, al funcionar los sistemas locales y las evacuaciones. De nuevo, decenas o cientos de vidas fueron salvadas.

Desde hace años, la Organización de Estados Americanos ha venido promoviendo un proyecto de “Cuenas Menores”, con sistemas basados en la autogestión y en redes de bajo costo y tecnología. En general este enfoque, mayormente adoptado en Honduras fue exitoso, las experiencias de la cuenca del Río Lean, La Masica y Arizona se constituyen en una muestra fehaciente de los beneficios del manejo descentralizado y de la incorporación de la población en la solución de sus propios problemas.

Los sistemas de gestión local del riesgo y de alerta temprana, basados en las comunidades mostraron que son una alternativa viable, exitosa y que requiere ser más profundizada y difundida.

4. El post-Mitch: los retos para el desarrollo sostenible

El “Desastre Mitch” nos pone ante una situación que requiere atención sin dilaciones. Es claro que el proceso de desarrollo regional, que algunos consideran la principal “víctima” del Mitch, no consideraba las variables de vulnerabilidad ni la relación bidireccional e interdependiente que se establece entre ambos. El modelo de desarrollo, bien encauzado conduce a reducir la vulnerabilidad, o puede ser afectado sensiblemente si no se interviene sobre esta. Por otra parte, un mal proceso de desarrollo tiende a exacerbar las condiciones de vulnerabilidad.

Los principales factores de aumento de la vulnerabilidad, son los factores económicos, sociales y ambientales. Sociedades frágiles, como las centroamericanas, no pueden enfocarse solo en un mejoramiento del desempeño macroeconómico. Si no se actúa sobre los factores de fragilidad social, en el plano rural, de grupos étnicos, con consideraciones de género, si no se mejoran los aspectos de tenencia de la tierra, de regulaciones sobre su uso, de manejo territorial basado en gestión regional y no administrativa, se seguirá apostando a un modelo de desarrollo NO sostenible.





La agenda del Grupo Consultivo en donde entidades financieras, donantes y países discuten el apoyo que se dará por parte de la cooperación internacional, tiene como título “La transformación centroamericana” y no solo la reconstrucción. Ese quizás es el principal reto para nuestros países, porque volver a la Centroamérica de antes, es volver a la vulnerabilidad y a lo insostenible.

Muchos retos se presentan ante esto, pero es necesario identificar que se requieren dos tipos de acciones muy distintas, para transformar el panorama actual: aquellas dirigidas a enfrentar los desastres y a reducir el riesgo.

4.1 Acciones dirigidas a enfrentar los desastres.

Estas acciones están enfocadas en aspectos de respuesta; principalmente de mejoramiento de las bases de coordinación interinstitucionales, la descentralización de responsabilidades y recursos en los niveles locales y el mejoramiento de las capacidades logísticas, del análisis de amenazas y su monitoreo.

Especial atención deberán tener los sistemas de alerta temprana, puesto que si bien están enfocados hacia la respuesta, se constituyen en la base de entrada para las acciones locales de mitigación.

4.2 Acciones dirigidas a la mitigación del riesgo

Estas deberán partir de una importante base conceptual: el problema del riesgo es de toda la sociedad. No es el problema de una institución en particular o de un comité. En tal sentido, todas las instituciones del Estado deberán identificar, dentro de sus planes de desarrollo, aquellas acciones que influyen sobre la vulnerabilidad.

Por otra parte, un especial énfasis se requiere en la incidencia sobre los factores sociales y ambientales. Por ejemplo, en Honduras, después del Mitch se iniciaron acciones legislativas dirigidas hacia la regulación del uso del suelo y a la implementación de restricciones. Las Comisiones de Población, Ambiente y Desarrollo de los Congresos se han comprometido a realizar un inventario de legislación relativo a la mitigación, con el fin de identificar vacíos de normativas, así como la aplicación de las vigentes.

En las acciones de promoción al desarrollo, fundamentalmente aquellas dirigidas a las áreas rurales, es necesario identificar la incidencia sobre los factores que aumentan la vulnerabilidad, promoviendo acciones que mejoren prácticas productivas y teniendo especial atención en las condiciones de riesgo de los proyectos mismos que se promueven.





5. Acciones promovidas por el CEPREDENAC

Muchas cosas quedan de la experiencia del Mitch. En el marco del CEPREDENAC, se han tomado acciones desde dos perspectivas: los preparativos para los desastres que vienen a corto plazo y el fortalecimiento de sistemas nacionales de gestión del riesgo, a más largo plazo.

Lo primero tiene que ver con lo siguiente: la temporada de huracanes viene cada año; luego del Mitch, del fenómeno de El Niño y de los incendios forestales, la vulnerabilidad es mucho mayor, principalmente en las áreas rurales y las áreas donde se asienta la población marginada. Luego de las experiencias recientes se requiere un fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana, basados en la autogestión local. Con el apoyo de la cooperación internacional (Unión Europea, Alemania, Suecia y OEA) se está trabajando en esta vía y en aspectos de difusión y comunicación. Un limitante a esto, sobre todo en Guatemala y Honduras, es el estado de las redes de vigilancia hidrometeorológica, por lo que en el interín la vigilancia sinóptica se constituye en la opción a corto plazo.

En el otro sentido, se realizará un diagnóstico del estado actual de los sistemas nacionales de gestión del riesgo, con el fin de determinar necesidades vacíos y puntos a fortalecer. Estas tareas se realizan bajo dos premisas: se trata de manejo de riesgos y no de atención de desastres, por lo tanto el nivel de participación del Estado y de la sociedad civil requiere un esfuerzo mayor de visión y planificación y mucho menos de contingencia; por otro lado se trata de *sistemas* y no de instituciones, por lo tanto los niveles de acción y responsabilidad son mucho más amplios.

A manera de conclusión señalaremos que el aprendizaje de las lecciones del «Desastre Mitch» implica uno de los retos más importantes para la región centroamericana el día de hoy. También lo es para organismos e instancias internacionales que realizan o promueven actividades para el desarrollo de la región. Es imprescindible una acción concertada a todo nivel para poder entrar en una verdadera etapa de transformación de la sociedad centroamericana.





Notas

- ¹ Investigaciones de la Red Latinoamericana de Estudios Sociales en Prevención de Desastres muestran que el impacto anual de desastres pequeños puede igualar y hasta superar el de los medianos y grandes.

Bibliografía

- CEPREDENAC. 1997. Centroamérica en el Ojo de la Tormenta. Mimeo. Panamá.
- CEPREDENAC. 1999. Diez años de cooperación internacional para mitigar los desastres naturales. En proceso de publicación.
- Falk, M. 1999. Desarrollo de la economía de laderas (El caso de Lempira Sur). En: Taller Centroamericano: Alternativas para Analizar las Opciones de Gestión Ambiental para la Disminución de la Vulnerabilidad en Centroamérica. San Salvador, 3-6 de marzo de 1999. BID.
- Gutiérrez, Miguel, Vargas, J., Borel, R., Durán, R., Girot, P., Rodríguez, J., Rosa, H. Vulnerabilidad Ecológica y Social. Documento en preparación para la reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo. Red Auspiciada por el Gobierno de Suecia.
- Maskrey, A. 1998. Evaluación de la situación del proyecto: Prevención y Mitigación de Riesgos a Desastres Causados por Inundaciones en el Valle del Sula. Cooperación DFID-CEPREDENAC.



