

# I

## INTRODUCCION

### Desastres en contexto

Un importante supuesto sobre el que se basa este estudio se centra en lo que los académicos llaman “la interacción suceso-contexto”, que es una manera compleja de decir que los desastres nunca ocurren en vacíos sociales. Casi siempre, y especialmente en los países menos desarrollados económicamente, los desastres ocurren en (y afectan a) entornos socioeconómicos y políticos sensibilizados y que ya padecen situaciones difíciles. Además, y por mucho que los gestores profesionales de desastres y las organizaciones humanitarias prefieran entornos no politizados en los países en los cuales trabajan, los desastres y la respuesta a los desastres casi siempre se politizan dentro del país afectado. Por ese motivo, el desastre, su impacto y la respuesta deben ser “contextualizados”, es decir, analizados y comprendidos dentro del contexto sociopolítico en el que ocurre el desastre.

Para extender este punto, hay que tener en cuenta que los desastres y catástrofes son no solo fenómenos físicos o científicos sino también sucesos económicos, sociales, políticos y psicológicos. Como tal, son “construidos” (se los describe, interpreta y se les da un sentido) en gran medida por los medios de comunicación.

Además, los medios cumplen una función vital al informar—a veces distorsionadamente—acerca de la naturaleza, el nivel y la importancia tanto de la respuesta local como de la ayuda externa. Para bien o para mal, los medios ejercen una importante influencia en el modo en que las sociedades “recuerdan” los desastres que han sufrido. Por lo tanto, es necesario analizar la cobertura local realizada por los medios (niveles de atención, grado de cobertura y atribución de culpas) en los países afectados para explicar más detalladamente las interacciones de suceso-contexto.

Fuera del análisis académico en sí, es importante tener en cuenta que un enfoque realista sobre la respuesta institucional (que se explica más adelante) puede llevar a preguntas difíciles y conclusiones incómodas acerca de: 1) la capacidad para manejar desastres de los gobiernos de América Latina y el Caribe, y 2) las consecuentes alternativas de ayuda externa. En realidad, como se mostrará más adelante, las experiencias con el huracán Georges en República Dominicana y el huracán Mitch en Honduras y Nicaragua conducen precisamente a ese problema.

### IDH, IPH e índice TI de corrupción

Por razones que serán evidentes en secciones subsiguientes de este estudio, es importante a esta altura ubicar a los tres países en cuestión (República Dominicana, Honduras y Nicaragua), no geográficamente, sino de acuerdo a su nivel de desarrollo. El cuadro 1 (pág. 12) reproduce los valores para el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y las posiciones mundiales y regionales que ocupan la República Dominicana, Honduras y Nicaragua, según datos tomados del Informe de Desarrollo Humano de 1999 de las Naciones Unidas. El IDH es importante porque busca medir no la “riqueza” de un país sino la calidad de vida (“un nivel de vida decente”) del ciudadano medio. Por ese motivo, los componentes del IDH son una

combinación interesante: esperanza de vida, alfabetismo adulto, nivel de escolaridad y PIB real per cápita. La República Dominicana ocupa la 88a. posición en todo el mundo según el IDH (14a. entre 19 países latinoamericanos). Honduras y Nicaragua se ubican mucho más atrás, ocupando, respectivamente, las posiciones 114a. en el mundo (17a. en América Latina), y 121a. en el mundo (último puesto en América Latina, 19o) respectivamente.

El cuadro 2 (pág. 13) ofrece una mirada aun más incisiva sobre los tres países: su lugar según el Índice de Pobreza Humana (conocido en la bibliografía como IPH) según el Informe de Desarrollo Humano de 1998. El IPH comprende lo siguiente: porcentaje de la población que no

se espera que supere los 40 años de edad; analfabetismo adulto; población sin acceso a agua potable, servicios de salud y saneamiento; porcentaje de niños de peso inferior al normal; diversas medidas de inequidad de ingresos; y porcentaje de población por debajo del umbral de pobreza. De los 77 países en desarrollo clasificados en todo el mundo, la República Dominicana figuró 18a, Honduras 25a, y Nicaragua 32a. Considerando sólo los 15 países latinoamericanos cubiertos, la República Dominicana está 8a, Honduras 11a y Nicaragua 13a. O sea, todos estuvieron por debajo de las medias numéricas, y Honduras y Nicaragua estuvieron cerca de los últimos lugares.

Finalmente, el cuadro 3 (pág. 14) presenta el Índice de “Transparencia Internacional” de Percepción de la Corrupción de 1998 (TI). El índice TI de 1998 cubrió 85 países, y el cuadro 3 muestra las puntuaciones de corrupción de la mayoría de los países del continente americano (incluidos Estados Unidos y Canadá) así como las respectivas posiciones mundiales y regionales. La República Dominicana no está incluida en las clasificaciones de TI, pero sí lo están Honduras y Nicaragua. Nicaragua comparte la 11a. posición de 18 en la región y Honduras figura anteúltima en la posición 17a. El tema de la corrupción será especialmente pertinente en las discusiones posteriores al paso del huracán Mitch.

### **1998: un año terrible**

Según se muestra en la figura 1 (pág. 15), la temporada de huracanes del Atlántico de 1998 fue extraordinariamente activa, con 14 tormentas tropicales que recibieron nombres, 10 de las cuales alcanzaron la categoría de huracán. De hecho, en un momento determinado, el National Hurricane Center de Miami estaba siguiendo simultáneamente cinco tormentas; era la primera vez que sucedía en un siglo. Dos huracanes particularmente letales tocaron tierra y 1998 será recordado por el huracán Georges

(de septiembre) y especialmente por el huracán Mitch (de octubre). Es tristemente irónico observar que, sin el huracán Mitch, el año 1998 de tormentas Atlánticas sería recordado principalmente por el Georges (trayectoria 7, figura 1) y su recorrido destructor a través del Caribe y Estados Unidos. El Mitch (trayectoria 13), sin embargo, hizo que el Georges palideciera por comparación, provocando pérdidas catastróficas en Centroamérica.

### **Finalidades analíticas**

Como señaláramos anteriormente, una de las finalidades de este estudio es la de resumir y contextualizar los impactos de los desastres y luego perfilar y evaluar la respuesta institucional y los cambios producidos posteriormente a los huracanes de 1998. Una segunda finalidad, sin embargo, es la de poner a prueba una tesis desarrollada inicialmente en un estudio de El Niño de 1997-1998 en los países andinos de Perú, Bolivia y Ecuador (ver Olson et al., 2000). La tesis sostiene que la mayoría de los gobiernos nacionales del continente americano sistemáticamente subfinancian y destinan personal insuficiente a sus organismos de manejo de desastres, haciéndolos inefectivos organizativa, administrativa y políticamente, hasta el punto de que son incapaces de enfrentar nada que sea de mayor envergadura que las emergencias locales o los desastres en pequeña escala. Verdaderamente sobrepasados cuando se enfrentan con un evento de mayor escala (como un gran

huracán), estos organismos son reemplazados, marginados o “apartados” por organizaciones con mayor perfil pero de carácter temporal, creadas ad hoc para enfrentar un desastre particular. El resultado es: 1) por un lado, la pérdida de motivación dentro de los organismos responsables por la gestión de desastre, y 2) la falta de continuidad de la organización por el otro. Este problema se agrava por la abrumadora orientación de prácticamente todos los organismos de desastre hacia la respuesta y la paralela falta de funciones y capacidades en el campo de la mitigación, a pesar de la clara evidencia de que la mayoría—quizás incluso la gran mayoría—de las pérdidas (humanas y económicas) causadas por desastres podrían reducirse mediante una mitigación eficaz. Los huracanes Georges y Mitch brindan oportunidades inmejorables para investigar esta proposición y algunos temas relacionados.

## Cuadro 1

### Indice de desarrollo humano (IDH) de países latinoamericanos, 1998

<i>Rango IDH a nivel mundial</i>	<i>Rango IDH hemisférico</i>	<i>País</i>
34	1	Chile
39	2	Argentina
40	3	Uruguay
45	4	Costa Rica
48	5	Venezuela
49	6	Panamá
50	7	México
57	8	Colombia
58	9	Cuba
72	10	Ecuador
79	11	Brasil
80	12	Perú
84	13	Paraguay
88	14	República Dominicana
107	15	El Salvador
112	16	Bolivia
114	17	Honduras
117	18	Guatemala
121	19	Nicaragua

Fuente: Naciones Unidas, 1999

## Cuadro 2

### Indice de pobreza humana (IPH) de países latinoamericanos, 1997

<i>Rango IPH a nivel mundial*</i>	<i>Rango IPH hemisférico</i>	<i>País</i>
2	1	Chile
3	2	Uruguay
5	3	Costa Rica
7	4	México
8	5	Colombia
9	6	Panamá
15	7	Ecuador
18	8	República Dominicana
20	9	Paraguay
24	10	Bolivia
25	11	Honduras
27	12	Perú
32	13	Nicaragua
37	14	El Salvador
39	15	Guatemala

\* Países en desarrollo solamente.

Fuente: Naciones Unidas, 1998

### Cuadro 3

#### Indice Transparencia Internacional (TI) de percepción de la corrupción, 1998, países del continente americano

<i>Rango mundial</i>	<i>Rango hemisférico</i>	<i>País</i>	<i>Percepción de corrupción 1998</i>	<i>Desviación estándar</i>
6	1	Canadá	9,2	0,5
17	2	EUA	7,5	0,9
20	3	Chile	6,8	0,9
27	4	Costa Rica	5,6	1,6
41	5	Perú	4,5	0,8
46	6	Brasil	4,0	0,4
49	7	Jamaica	3,8	0,4
51	8	El Salvador	3,6	2,3
55	9	México	3,3	0,6
59	10	Guatemala	3,1	2,5
61	11	Argentina	3,0	0,6
61	11	Nicaragua	3,0	2,5
69	13	Bolivia	2,8	1,2
77	14	Ecuador	2,3	1,5
77	14	Venezuela	2,3	0,8
79	16	Colombia	2,2	0,8
83	17	Honduras	1,7	0,5
84	18	Paraguay	1,5	0,5

Fuente: Transparencia Internacional (TI), 1998

Figura 1  
 Gráfico de seguimiento de huracanes de 1998, Centro Nacional de Huracanes

