

EI HURACÁN MITCH EN CENTROAMÉRICA

Aspectos sociales y ambientales de un Desastre Regional

Luis Rolando Durán Vargas
Secretario Ejecutivo
CEPRENAC

Los años 1997 y 98 estuvieron caracterizados por una situación novedosa para Centroamérica: fenómenos naturales causaron situaciones de crisis extrema, e impactaron a toda la región en, prácticamente, el mismo tiempo. El Fenómeno de El Niño, la Temporada de Incendios Forestales y la temporada de Huracanes de 1998, cuya expresión de máxima potencia fue el huracán Mitch se hicieron presentes en una escena centroamericana, habituada a las tragedias por fenómenos naturales, pero no con tal cobertura. Por otra parte, y como ya es usual, fue la población de menores recursos quien se vio más afectada.

En el caso del Huracán Mitch, rápidamente la tragedia acaparó la atención mundial y topó los titulares de diarios, noticiarios televisados y electrónicos y movilizó un masivo apoyo de la cooperación internacional. En este contexto trágico, se cayó fácilmente en explicaciones fatalistas, divinas y mágicas: Centroamérica, la región azotada por la naturaleza; Mitch, el asesino de turno. Las escenas dolorosas de muertos, heridos y de la tierra y la infraestructura arrasada, dieron espacio a aquellas de asistencia solidaria, de heroísmos anónimos o excesivamente identificados y de concertación ante la tragedia.

Pero que hubo detrás de tan dramática situación. ¿Porque ahora desastres tan claramente "centroamericanos", y porque siempre los más pobres siguen siendo los más vulnerables?

Los escenarios de la causalidad: la vulnerabilidad no reside en la naturaleza.

Con la consolidación del proceso de paz, al finalizar la última de las guerras internas tras la firma de los acuerdos de paz de Guatemala, todo parecía indicar que Centroamérica se enfilaba hacia una proceso de "Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo", como reza el lema del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Sin embargo, muchos consideraban que gran cantidad de las condiciones que llevaron a la guerra, aún se encontraban presentes, dando una significativa fragilidad al proceso regional y a los procesos nacionales en particular.

Estas condiciones subyacentes, no es sorpresa alguna, son las mismas que determinan realmente la magnitud de los llamados "desastres naturales": elevados niveles de pobreza y exclusión, una utilización descuidada del territorio, enfocada a sacar el valor agregado máximo sin mayores consideraciones de sostenibilidad y equilibrio ambiental; niveles crecientes, pero aún reducidos de participación democrática prefiguran espacios altamente vulnerables. De hecho, las diferencias que existen entre los países en cuanto a estos avances, son prácticamente proporcionales a los impactos mismos de los desastres.

¿El desastre en las faldas del Volcán Casitas en Nicaragua, es de verdad producto del Huracán Mitch? Una población, en condiciones de exclusión y alta marginalidad, con casi ningún acceso a los servicios públicos, con dinámicas espontáneas de construcción y uso del suelo se ve expuesta a un fenómeno, efectivamente de características excepcionales, y cual es el resultado obvio: miles de muertos. Cual habría sido el resultado del mismo fenómeno si esa población hubiese estado en otras condiciones.

En aproximaciones muy simplistas, los análisis de impactos y causas se realizan a partir de los valores "absolutos" que aparecen en los cuadros de daños y de razones de tiempo e intensidad del fenómeno, exclusivamente. Sin embargo, es bien claro que la situación no es tan fácil, y que no son, de ninguna manera, ni el Huracán Mitch, ni la naturaleza, los culpables del retraso en el desarrollo regional, que aparece como una espada de Damocles, en la Centroamérica de fin del siglo, sino por el contrario, son los déficits en el desarrollo los que urdieron la magnitud del desastre. En particular, los aspectos de vulnerabilidad social y ecológica marcaron significativamente este suceso, que pone hoy en tela de juicio, las orientaciones del desarrollo regional.

En este contexto, es fundamental analizar como se aborda la situación del desastre y de sus causas, para con esto no solo comprender las acciones que se toman en consecuencia, sino para identificar, con un poco más de claridad, las opciones que existen y los retos que plantean.

1. LAS VISIONES: Entre los actos naturales y divinos y los deterioros sociales galopantes.

En el transcurso de la situación causada por el Mitch, ha sido posible identificar una serie de visiones distintas, así como de abordajes de la problemática, producto de estos puntos de vista. Se hará a continuación un análisis de algunas de ellas, por su importancia en el tipo de acciones que mueven. Es necesaria señalar que muchos de estos puntos de vista se combinan a lo largo del espectro de actores, dando una variedad compleja de visiones y abordajes.

1.1. VISIÓN FATALISTA:

Existe una elevada tendencia de considerar el fenómeno del Huracán Mitch como una situación extrema producto de la casualidad, de fuerzas divinas o de una naturaleza implacable que castiga la región Centroamericana y que produce un retraso en el proceso de desarrollo de la región. Esta visión cruza diferentes niveles de la sociedad Centroamericana, sobre todo en sectores de la población en donde esquemas religiosos o deficiencias en el proceso educativo llevan a consideraciones suprahumanas para explicar la presencia de los desastres. Sin embargo también ha sido visible en altas esferas de los gobiernos Centroamericanos como hay la tendencia de calificar al huracán Mitch, como un evento castigador, surgido de la profunda fatalidad.

Esta visión, tantas veces analizada y siempre presente, reduce las posibilidades reales de tomar acciones proactivas en función de la mitigación, sobre todo en lo que respecta a la

incorporación de los niveles comunales. Presenta por lo tanto, un importante reto para las autoridades encargadas de la temática de los riesgos, en términos de la difusión y fortalecimiento de los contenidos educativos sobre vulnerabilidad y desastres, necesario para alimentar un cambio de actitud frente a la problemática.

1.2. VISIÓN DE FENÓMENO NATURAL EXTREMO:

Existe por otra parte una visión de que los daños causados por el huracán, están en proporción directa y exclusiva con la magnitud misma del fenómeno natural, en aspectos tales como: intensidad y duración de las lluvias, nivel de las crecidas, inestabilidad de las laderas, períodos de recurrencia y otros. Las explicaciones que se dan al desastre oscilan entonces en aspectos como lo inusitado y poco frecuente de fenómenos con estas características ("Las lluvias del Siglo" como se dijo en Nicaragua) o el deterioro físico de las cuencas después de la sequía y de los incendios forestales. El desastre se vuelve entonces un problema básico de escorrentía y precipitación.

Esta visión muy común incluso en algunos sectores científicos representa una serie de problemas, puesto que desdibuja los factores sociales de construcción de condiciones de riesgo y magnifica los aspectos puramente naturales o físicos, como si estos fueran posibles de separar. Ejemplos de cómo estas condiciones se interrelacionan, para formar escenarios distintos de desastre se pueden observar en aproximaciones rápidas a la situación del Mitch. Por ejemplo, la intensidad duración de las lluvias presentes en Costa Rica, Guatemala y El Salvador, no son muy distintas, sin embargo los efectos de esta precipitación en la población y la infraestructura, son totalmente diferentes.

A nivel político aparece bajo una visión de "todo iba bien en nuestro proceso de desarrollo, hasta que llegó el Huracán". Se considera entonces el desastre social, económico y ecológico, como un producto directo del fenómeno, de la estación y de la mala suerte.

Como ejemplo, el 9 de noviembre, en Comalapa, El Salvador, los Presidentes Centroamericanos se reúnen para coordinar esfuerzos ante la situación del Mitch, y declaran:

"Los importantes avances que habíamos logrado en la región son una muestra de que el modelo de desarrollo que hemos estado implementando es acertado y garantiza un crecimiento sano y sostenido de nuestras economías.

Sin embargo, el impacto de los desastres causados por el huracán Mitch hace necesario un esfuerzo conjunto y extraordinario de la región para preservar los avances alcanzados hasta ahora y acelerar nuestro desarrollo económico y social¹.

Esta visión, en la que se ve el Mitch como un evento extremo que irrumpe en la escena del desarrollo, lo impacta y lo retrasa, o como un producto probabilístico de la naturaleza, representa un grave peligro para los países: el de nuevamente no aprender de las experiencias y de trasladar la responsabilidad de una grave situación como esta a

¹ Reunión Extraordinaria de Presidentes Centroamericanos. Declaración Conjunta. Comalapa El Salvador. 9 de noviembre, 1998.

elementos externos que inhiben cualquier capacidad de manejo. Vale más la pena levantar la pregunta de cuáles son las bases del modelo de desarrollo, de porqué el proceso de inversión nacional y regional no ha podido manejar las condiciones de riesgo y hasta qué punto este mismo proceso implica aumentos en la vulnerabilidad social y ambiental.

1.3. VISIÓN DE CICLO:

La tercera visión que es importante mencionar es la presente en algunos sectores especializados que ven el problema de los desastres como un problema cíclico y de recurrencia, el problema que tiene es que tiende a analizar la problemática, a partir de los eventos y no de los procesos. Con esto, las posibilidades de acción se vuelven una cábala o una serie de ejercicios estadísticos.

Existe una tendencia a hablar antes, durante y después del huracán Mitch como si fuese una situación cerrada, con etapas claras de inicio, manifestación total y finalización. De hecho, se plantea "la reconstrucción del huracán Mitch" Con esto, se analizan las posibilidades de un nuevo Mitch o de un nuevo desastre con estas proporciones.

En este sentido se plantea uno de los grandes retos: Comprender, interiorizar y actuar en función las verdaderas causas de los desastres y lo que es mejor, de la situación permanente y cambiante del riesgo. Se debe imponer la visión del riesgo como una situación continua y no como un ciclo. Los desastres tienen un ciclo, el riesgo es continuo, variable y, definitivamente, manejable.

Así, las causas del "Desastre Mitch" no son, de ninguna manera, las mismas del "Huracán Mitch". El desastre se produce por el acumulado de vulnerabilidades, por esas condiciones que se encontraban presentes antes, que lo estuvieron durante y continúan hoy, en un después que no parece tener final. El riesgo puede ser variable, puede ser intervenido y reducido a una expresión "aceptable", por los grupos elementos bajo su influencia, pero para esto se requiere una visión clara de las condiciones que lo construyen, lo propician y lo mantienen.

El reto más grande en este sentido es el de asumir esas condiciones de vulnerabilidad y el de darse cuenta que el Mitch no es un alto en el camino, sino un momento exacerbado en el estado permanente del riesgo. Que las comunidades que fueron afectadas siguen siendo vulnerables, más vulnerables y lo que es más apremiante, que son muchas las que no fueron afectadas por el Mitch y que se encuentran en condiciones parecidas o peores.

2. Lecciones aprendidas y retos por asumir

Según el análisis anterior de las visiones que existen en Centroamérica al respecto de la situación presentada durante el huracán Mitch, es claro que se plantea una serie de retos y oportunidades para la región Centroamericana.

Si se logra consolidar la visión de que la situación de riesgo es una situación continua cuyas condiciones se establecen por una relación concatenada entre las amenazas y la

vulnerabilidad (con los diferentes factores que componen esta última) se podría estar en condiciones de plantear medidas de control y gestión de riesgo mas adecuadas y con una visión de mas largo plazo.

Las principales lecciones aprendidas (sin pretender ser exhaustivo), los retos y oportunidades que plantean, serían las siguientes:

2.1. EL DESARROLLO, SIN GESTIÓN DEL RIESGO NO ES SOSTENIBLE.

El despegue, el pregonado desarrollo regional que se estaba empezando a hacer evidente en los indicadores macroeconómicos, no pasó esta dura prueba. Si entrar en un debate del modelo de desarrollo y de las relaciones intrarregionales y globales, es evidente que la falta o insuficiente atención a las condiciones generadores de vulnerabilidad y riesgo se convirtieron, a la vuelta de la esquina, en el principal obstáculo para el mismo proceso que las ignora e incluso las exagera.

De tal manera, se requiere incluir la variable de vulnerabilidad como un eje transversal en toda la gestión del desarrollo, asumiendo el reto de establecer acciones claras y de caer en los modismos y la retórica de las declaraciones.

En el Plan Regional de Reducción de Desastres, coordinado por CEPREDENAC, está planteado la incorporación de medidas de gestión de riesgos en los niveles sectoriales. Algunos de estos sectores han iniciado esta labor, destacándose quizás la Secretaría del Sector Agrícola y el Comité Regional de Recursos Hidráulicos. Especial énfasis se deberá tomar en las áreas de infraestructura y en general en el sector económico regional.

2.2. LA INVERSIÓN PRIVADA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD REQUIEREN UN MANEJO DEL RIESGO.

El proceso de inversiones públicas y privadas, los avances en la competitividad y sus estrategias, deben contemplar, absolutamente, las condiciones de riesgo y vulnerabilidad en dos vías: el riesgo propio de la inversión y su reducción necesaria, y el riesgo que la inversión o el proyecto a que se dedica genera para el entorno socioambiental.

En este sentido, se requiere facilitar el acceso de los tomadores de decisiones de las inversiones a información de buena calidad sobre amenazas, vulnerabilidad y riesgo y en un paso más adelante a las opciones y soluciones para su gestión.

En un momento estratégico para Centroamérica, en el que se apuesta al crecimiento de la competitividad como mecanismo para enfrentar los retos de la globalización, es impostergable la inclusión de un análisis de riesgo que incluya factores mucho más allá de las "amenazas financieras".

2.3. LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO Y LA AUTOGESTIÓN DEL DESARROLLO SON HERRAMIENTAS ALTAMENTE FUNCIONALES.

La gestión local de los riesgos mostró durante la crisis del huracán Mitch, de los incendios forestales y del Fenómeno de El Niño, que la descentralización y la mayor participación de la sociedad civil y de los niveles locales es exitoso, tiene futuro y se coloca como una de las opciones más claras para reducir la vulnerabilidad en la región Centroamericana. En este sentido es necesario continuar fortaleciendo la incorporación de la visión tanto municipal como local en la gestión de riesgo y ampliar la base de participación de los proyectos, acciones y política de mitigación de desastres a los sectores comunales.

Ejemplos hay muchos: los proyectos promovidos por la Organización de Estados Americanos en el río Lean y la Masica, complementados con las acciones promovidas en esta misma área por CEPREDENAC-GTZ, el Sistema de Alerta Temprana del Río Coyolate, promovido por la CONRED de Guatemala, con el apoyo de CEPREDENAC-ASDI, los proyectos impulsados por el Programa de Frontera Agrícola PFA-CCAD con el apoyo de la Unión Europea mostraron éxitos rotundos a nivel local. En países en los que la capacidad institucional centralizada prácticamente colapsó, sus estructuras locales siguieron funcionando y fueron capaces de dar respuesta.

Es importante reflexionar que los éxitos locales han estado más concentrados en la capacidad de respuesta que en la gestión del riesgo en su sentido estricto. Sin embargo, esto representa una oportunidad excelente para avanzar hacia acciones más sólidas en este sentido.

2.4. LA GESTIÓN DEL RIESGO ES UNA TAREA COMPLEJA DEL ESTADO QUE NO PUEDE ESTAR EXCLUSIVAMENTE BAJO LA RESPONSABILIDAD DE UNA SOLA INSTITUCIÓN.

Ningún país, con la reciente excepción de Guatemala, tiene un marco legal para la mitigación. Al día de hoy, se continúa promoviendo estas acciones a partir de instituciones que fueron diseñadas para la atención. Este modelo ha quedado claro que es insostenible, puesto que tiende a responsabilizar por el tema de los desastres, tanto de su atención, como de las acciones de la mitigación, a una sola institución y en la mayoría de los casos, con pocos recursos.

El establecimiento de modernos sistemas de gestión de riesgo con una clara diferenciación de las responsabilidades en la atención de los desastres y en la mitigación y prevención se vuelve una tarea impostergable. En este sentido es necesario tener clara la situación presente el "Estado del Arte" de los sistemas nacionales de prevención y mitigación no limitándolos a los organismos tradicionales de atención de las emergencias e identificando con mucha mayor claridad los niveles de responsabilidad de todo el Estado y de la sociedad civil.

En el ámbito del CEPREDENAC se ha planteado para el presente año la actualización de los diagnósticos nacionales, así como la elaboración de Planes Nacionales de Mitigación y Atención de Desastres.

A manera de conclusión diremos, que el Huracán Mitch, con todos sus efectos negativos para la región, ha puesto en la agenda centroamericana la necesidad de reflexionar sobre

el modelo de desarrollo que se impulsa y sobre el necesario balance entre las condiciones que vuelven frágiles algunos sectores de la población y las medidas estratégicas y macroeconómicas que se impulsan. En el marco de esto, y en una relación totalmente interdependiente, las opciones de reducir la vulnerabilidad y consolidar un desarrollo sostenible se hacen presentes y demandan, no solo la efímera atención de los tiempos de tragedia, sino la atención comprometida con miras hacia el cambio.

Panamá, abril, 1999