

## V

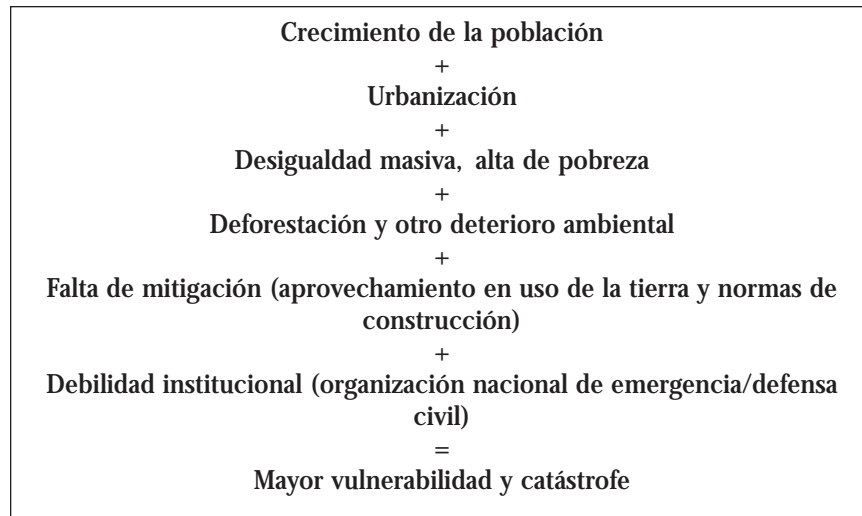
### CONCLUSION

#### Pérdidas (todavía) crecientes

A pesar de algunos éxitos logrados durante el Decenio Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres Naturales, resultó tristemente irónico que mientras estaba finalizando este logro ampliamente divulgado, el huracán Georges y especialmente el huracán Mitch devastaran a tres países. En efecto, el Mitch ya ha pasado a formar parte del panteón de huracanes legendarios (que incluye a Agnes, Andrew, David, Gilbert, Hugo y otros) cuyos

nombres se han retirado por haber infligido pérdidas tan terribles.

Teniendo en cuenta todo esto, necesitamos volver atrás y considerar la situación global de República Dominicana, Honduras y Nicaragua (y muchos otros países, en realidad). Una ecuación relativamente sencilla puede dar una idea de los motivos por los cuales las pérdidas ocasionadas por los desastres están aumentando en lugar de disminuir:



Como lista no representa ninguna novedad, pero la combinación de las tres primeras variables crea las condiciones para catástrofes del tipo del Mitch. En muchos países el crecimiento de la población sigue produciéndose a un ritmo que duplica a la población en menos de 30 años. Es más: la mayor parte del crecimiento tiene lugar en las zonas urbanas, empujando a la población (y en particular a los sectores pobres, que son siempre los más vulnerables y casi siempre los más afectados por fenómenos extremos) a zonas cada vez más peligrosas. El deterioro ambiental y la deforestación en particular debilitan las defensas naturales contra los fenómenos extremos (en un

huracán, por ejemplo, los valles de cuencas deforestadas se convierten en "autopistas" para las inundaciones), y la falta de una reglamentación eficaz del aprovechamiento de la tierra y de normas para la construcción, permite que la gente ocupe lugares equivocados y habite en estructuras inadecuadas. Instituciones nacionales precarias de manejo de emergencias no pueden tratar las consiguientes vulnerabilidades, y en general colapsan o son marginadas cuando tratan de responder a un fenómeno de gravedad. Una vez más, el resultado son fenómenos del tipo del Mitch, que dejan un enorme número de víctimas.

## “Las lecciones del evento” según la OPS

Resulta interesante notar que, a mediados de febrero de 1999, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) realizó una “Evaluación de la preparación y la respuesta a los huracanes Georges y Mitch”, de tres días de duración, en Santo Domingo, República Dominicana. A partir de las presentaciones y los informes escritos, la OPS resumió nueve lecciones principales:

- 1) Mientras los análisis de vulnerabilidad son esenciales para el manejo de desastres, los datos necesarios son “someros o no existentes”.
- 2) La coordinación de la respuesta “dentro de los países y entre los países y los organismos internacionales y los donantes” fue inadecuada.
- 3) La evaluación en tiempo real de la asistencia fue deficiente, dando lugar a que estuviera “mal orientada” y fuera “inapropiada o [incluso] perjudicial”.
- 4) Fue problemático el alto nivel de recambio de personal de los organismos de manejo de los desastres. (“Los organismos coordinadores dentro de los países están sujetos a los cambios políticos, y en consecuencia es difícil que haya continuidad en la preparación y la mitigación”.)
- 5) Los planes de contingencia “son inconsistentes o no existen”.
- 6) La participación de la sociedad comunitaria y civil en la respuesta a los desastres no “está definida claramente” y generalmente está mal desarrollada.
- 7) La ayuda internacional llega en general “demasiado tarde para ser útil durante la fase

inmediatamente posterior al fenómeno y las comunidades y las organizaciones nacionales deben depender de recursos locales y nacionales durante ese período”.

8) “Las políticas y normas nacionales e internacionales para el manejo de desastres a menudo son demasiado difíciles de comprender a nivel comunitario e individual”.

9) Los huracanes Georges y Mitch provocaron la recentralización de la respuesta a los desastres y “la interrupción de los esfuerzos que se estaban realizando para descentralizar”.

Quizás la observación más importante de la OPS, sin embargo, es la que aparece en otra discusión más general:

Se ha llegado a la conclusión de que, a pesar de los adelantos logrados en algunos sectores del campo de los preparativos para casos de desastre, todavía no se han desarrollado lo suficiente como para tener una capacidad institucional permanente.

También es difícil disentir de la recomendación de la OPS:

En cada país debería haber una única institución coordinadora para todas las actividades de manejo de desastres. Los representantes de todos los sectores y la sociedad civil en las áreas proclives a sufrir desastres deben participar en la planificación y ejecución de las actividades de coordinación, y sus funciones respectivas en el proceso deben estar claramente definidas. El organismo nacional de coordinación se encargará de coordinar todas las interacciones entre cada uno de los organismos relevantes y las organizaciones internacionales.

## Nuestra conclusión y la “opción acordeón”

Estamos de acuerdo con todas las lecciones y recomendaciones de la OPS pero adoptaríamos una postura aun más firme. En primer lugar, como demostramos en nuestro estudio anterior (Olson et al., 2000), los desastres deben ser considerados sucesos intrínsecamente políticos, porque implican una enorme exigencia y fuertes presiones en la toma de decisiones para los gobiernos que se encuentran, repentinamente, en situaciones de recursos fluctuantes, que crean una serie de oportunidades y limitaciones. Aunque por cierto se pierden recursos en casos de desastre, también hay otros que son liberados internamente o que son provistos por donantes externos, generando tanto conflictos como

cooperación política.

En segundo lugar, la correcta disposición institucional es el resultado de la toma de decisiones políticas, porque tales decisiones asignan definitivamente recursos (personal, presupuesto, acceso, perfil público y político) entre diferentes organismos y grupos sociales que compiten entre sí. Lamentablemente, los organismos de manejo de desastres ocupan generalmente posiciones de poca importancia en la jerarquía política y tienen que luchar por conseguir cierto trato prioritario en tiempos “normales”. Además, dado que son débiles, y como hemos visto en los casos de la Defensa Civil dominicana, el COPECO en Honduras y la Defensa Civil nicaragüense, los organismos de

manejo de desastres son marginados cuando ocurren desastres y catástrofes, lo cual tiende a hacerlos aun más débiles, especialmente en lo que respecta a la estima pública y a la moral interna. Esto es más que un círculo vicioso: es una espiral descendente.

Por consiguiente, la comunidad internacional y los gobiernos nacionales deben prestar más atención al fortalecimiento institucional relacionado con el manejo de desastres en “tiempos normales”, y de este modo poder contar en los países con organismos más fuertes en “tiempos de desastres”. Esto, sin embargo, requerirá una estrategia más preventiva y más abiertamente política. Sin ese fortalecimiento institucional, la comunidad internacional y los gobiernos nacionales seguirán viendo, casi siempre y en casi todos los casos, la marginación de las mismas organizaciones que se supone que están a cargo de la conducción y la coordinación de las tareas de asistencia. La situación se torna de hecho sumamente absurda; “organizaciones” de respuesta temporarias y ad hoc tratan de llevar a cabo y coordinar el manejo de desastres al mismo tiempo que inventan los procesos mismos y las estructuras necesarias para lograr esa coordinación, todo en medio de una calamidad nacional y (a menudo) del frenesí de los medios.

La solución ideal, desde luego, sería que hubiera instituciones de manejo de desastres fuertes, bien conectadas, debidamente financiadas y de alto perfil, capaces de realizar tareas tanto previas al suceso (mitigación, preparación) como de respuesta. Hay dos problemas que impiden alcanzar esta solución ideal, uno de ellos obvio y el otro menos obvio y bastante delicado: 1) la falta de recursos en los países en los que ocurren los desastres, y 2) un posible elemento disuasivo del fortalecimiento institucional.

Con respecto al primer punto, todos los gobiernos señalan que aún en tiempos “normales” hay muchas más exigencias y programas de los que pueden llegar a cumplir o financiar, y el problema es más grave en la medida en que se desciende en la escala de desarrollo económico hasta llegar a países como Honduras y Nicaragua. Dadas las apremiantes urgencias cotidianas y la competencia por conseguir recursos, es difícil considerar seriamente las propuestas de crear una organización nacional de emergencias importante que pasaría la mayor parte del tiempo en estado de

espera (o al menos así se lo percibiría), independientemente del número y la gravedad de los riesgos de un país. Un especialista nacional, cuando se planteó la posibilidad de crear una organización nacional de emergencias importante, lo dijo claramente: “Eso no pasará acá”.

El segundo punto es delicado y gira en torno a la cuestión de si la comunidad donante internacional no ha creado expectativas de asistencia post-desastre que en realidad actúan contra la posibilidad de que los países desarrollen organizaciones nacionales de emergencia sólidas. El tema es sencillo: si los países con peligros naturales serios están razonablemente seguros de que en caso de desastre la comunidad internacional brindará asistencia para hacer frente a la emergencia y luego financiamiento para la recuperación y la reconstrucción, ¿dónde está el incentivo para que los gobiernos formen instituciones locales más fuertes capaces de realizar tareas eficaces de mitigación, preparación y respuesta? Como vimos en Nicaragua, y especialmente en Honduras, puede incluso haber “competencia” por obtener financiamiento internacional de ayuda y reconstrucción después de un desastre (fondos que a menudo son muy superiores a las inversiones internacionales habituales para el desarrollo). Con esta modalidad ahora aparentemente bien establecida, ¿qué motivación existe para implementar prácticas de mitigación y preparación que de hecho limitan las pérdidas ocasionadas por los desastres?

Una solución intermedia o más práctica es la “opción acordeón” para las organizaciones nacionales de emergencia, que ya sugerimos en nuestro estudio anterior sobre la ENSO:

Bajo esta opción, a medida que un episodio se aproxima a la barrera de emergencia-desastre, es la defensa civil misma [o una organización nacional de emergencias] la que anuncia algo como: “Sr. Presidente, la situación supera nuestras capacidades y requiere respuesta y atención en el ámbito nacional desde los máximos niveles de varios ministerios. Hemos previsto esta contingencia y se presenta aquí un plan para organizar la respuesta necesaria. También hemos realizado un borrador de la mayoría de los decretos y procedimientos necesarios y estamos listos para convertirnos en la parte central, la estructura de esta organización de nivel superior”. [Olson et al., 2000, pág. 36]

El plan acordeón tiene varias ventajas. En primer lugar, no requiere recursos adicionales importantes en tiempos normales o de ausencia

de desastres. En segundo lugar, no afecta las relaciones de poder entre los ministerios y oficinas de la mayoría de las divisiones ejecutivas, al menos en tiempos normales. En tercer lugar, proporciona un plan detallado para la ampliación institucional, pero que es solo temporal para la organización nacional de emergencias y por lo tanto no (permanentemente) amenazante para otros organismos del gobierno. En consecuencia, una vez que el desastre está “cerrado”, la organización nacional de emergencias se contrae nuevamente a su tamaño original.

Desde nuestro punto de vista, y basándonos en las diversas experiencias de Perú, Ecuador y

Bolivia con el El Niño de 1997-1998, de República Dominicana con el huracán Georges, y de Honduras y Nicaragua con el huracán Mitch en 1998, la opción acordeón merece un análisis detenido principalmente por tres razones: 1) el *statu quo ante* no es moralmente aceptable (sabemos demasiado para permitir que estas pérdidas sigan en aumento); 2) la solución ideal todavía es políticamente inviable; por lo que 3) el único paso adelante política y económicamente factible sería mejorar las capacidades de las organizaciones nacionales de emergencias de América Latina para que se amplíen (o contraigan) según las necesidades que se presenten: la opción del acordeón.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Albala-Bertrand, J.M.,  
1993 *The Political Economy of Large Natural Disasters*. Oxford: Oxford University Clarendon Press.
- Bendaña, Alejandro  
1999 "Nicaragua's Structural Hurricane." *NACLA Report on the Americas* 33 (2) (September/October): 16-23.
- Boyer, Jeff and Aaron Pell  
1999 "Report on Central America: Mitch in Honduras, A Disaster Waiting to Happen." *NACLA Report on the Americas* 33 (2) (September/October): 36-43.
- Economist Intelligence Unit (EIU)  
1998-1999 *EIU Country Reports*, by quarter, for the Dominican Republic, Honduras, and Nicaragua. London, The Economist Intelligence Unit.
- Gawronski, Vincent T. and Richard Stuart Olson  
2000 "'Normal' Versus 'Special' Time Corruption: An Exploration of Mexican Attitudes." *Cambridge Review of International Affairs* 14 (1) (Autumn-Winter): 344-361.
- Jeffrey, Paul  
1999 "Report on Central America: Rhetoric and Reconstruction in Post-Mitch Honduras." *NACLA Report on the Americas* 33 (2) (September/October): 28-35.
- Lister, Sarah  
2001 "'Scaling-up' in Emergencies: British NGOs after Hurricane Mitch." *Disasters* 25 (1): 36-47.
- Office of U.S. Foreign Disaster Assistance (OFDA)  
1998-1999 *Fact Sheets* (por desastre). Disponible en el World Wide Web: [http://www.usaid.gov/hum\\_response/ofda/archives/html](http://www.usaid.gov/hum_response/ofda/archives/html).
- Olson, Richard Stuart  
2000 "Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame." *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 18 (2) (August): 265-287.
- Olson, Richard Stuart, Juan Pablo Sarmiento Prieto, Robert A. Olson, Vincent T. Gawronski, and Amelia Estrada  
2000 *The Marginalization of Disaster Response Institutions: The 1997-1998 El Niño Experience in Perú, Bolivia, and Ecuador*. Boulder, Colorado: Natural Hazards Research and Applications Information Center, University of Colorado.
- Pan American Health Organization  
1999 *Conclusions and Recommendations of the Meeting on Evaluation of Preparedness and response to Hurricanes Georges and Mitch*, February 16-19. Washington, D.C.: PAHO.
- Proyecto Estado de la Nación  
1999 *Estado de la Región*. San José, Costa Rica. Proyecto Estado de la Nación.

- Ruhl, J. Mark  
2000 "Honduras, Militarism, Democratization, and Troubled Waters." In Thomas W. Walker and ariel C. Armony, *Repression, Resistance, and Democratic Transition in Central America*. Wilmington, Delaware: Scholarly Resources.
- Transparency International (TI)  
1998 *1998 Corruption Index*. Disponible en el World Wide Web: <http://www.transparency.de/documents>.
- United Nations  
1981 *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.  
1999 *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.
- Walker, Thomas W.  
2000 "Nicaragua: Transition through Revolution." In Thomas W. Walker and ariel C. Armony, *Repression, Resistance, and Democratic Transition in Central America*. Wilmington, Delaware: Scholarly Resources.

## LOS AUTORES

*Richard Stuart Olson* es profesor de Ciencia Política en la Universidad Internacional de Florida.

*Ricardo A. Álvarez*, arquitecto y diseñador urbano, es Director Adjunto del Centro Internacional de Huracanes de la Universidad Internacional de Florida.

*Bruce P. Baird* es Coordinador/Instructor de Manejo de Emergencias en el Instituto de Adiestramiento Especializado de California, Oficina de Servicios de Emergencia de la Gobernación, San Luis Obispo, California.

*Amelia Estrada* es estudiante de posgrado en el Centro de América Latina y el Caribe y asistente de investigación en el Centro Internacional de Huracanes, Universidad Internacional de Florida.

*Vincent T. Gawronski* es profesor adjunto de Ciencia Política en el Birmingham-Southern College, Birmingham, Alabama.

*Juan Pablo Sarmiento Prieto*, médico, es Oficial de Proyectos Especiales del Grupo Internacional de Recursos Ltda. para USAID-OFDA con sede en Bogotá, Colombia.