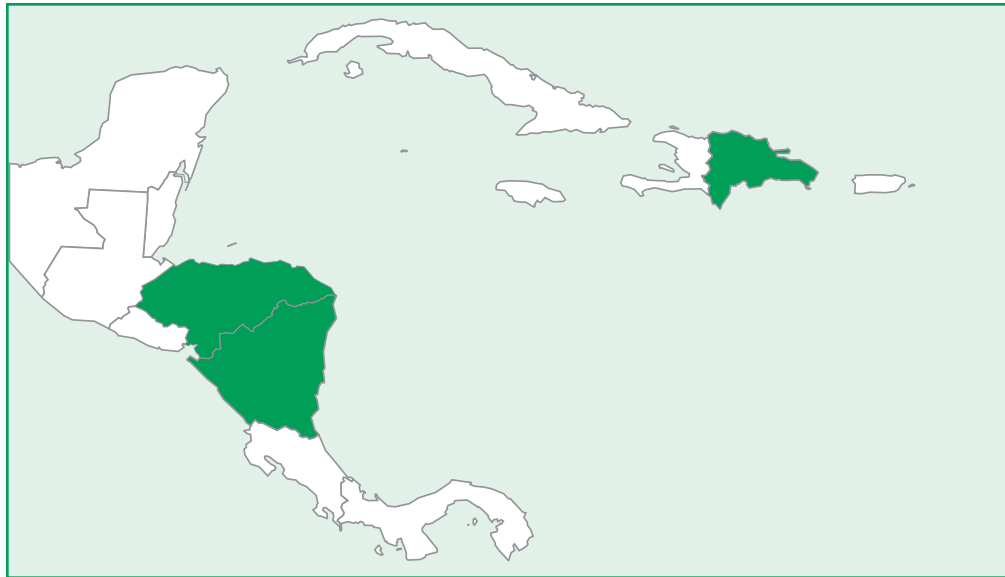


LAS TORMENTAS DEL 98: HURACANES GEORGES Y MITCH

IMPACTO,
RESPUESTA INSTITUCIONAL Y
POLITICAS PARA DESASTRES
EN TRES PAISES



Richard Stuart Olson
Ricardo A. Alvarez
Bruce P. Baird
Amelia Estrada
Vincent T. Gawronski
Juan Pablo Sarmiento Prieto

Publicación Especial 38-S



**LAS TORMENTAS DEL 98:
HURACANES GEORGES Y MITCH**

**IMPACTO, RESPUESTA INSTITUCIONAL Y
POLITICA DE DESASTRE EN TRES PAISES**

Richard Stuart Olson

Ricardo A. Alvarez

Bruce P. Baird

Amelia Estrada

Vincent T. Gawronski

Juan Pablo Sarmiento Prieto

Natural Hazards Research and Applications Information Center
University of Colorado
Publicación Especial 38-S



Impreso en Estados Unidos de América

Versión original en inglés: *The Storms of '98, Hurricanes Georges and Mitch: Impacts, Institutional Response, and Disaster Politics in Three Countries* – Natural Hazards Research and Applications Information Center, Special Publication 38

Publicado en 2001 y distribuido por el
Natural Hazards Research and Applications Information Center
University of Colorado
482 UCB
Boulder, CO 80309-0482
(303) 492-6819
Fax: (303) 492-2151
Correo electrónico: hazctr@colorado.edu

La versión en español puede ser solicitada al:
Centro Regional de Información de Desastres (CRID)
P. O. Box 3745-1000
San José, Costa Rica
Fax: (506) 231-5973
Correo electrónico: crid@crid.or.cr

Se puede acceder a esta publicación también en la World Wide Web:
En inglés: <http://www.colorado.edu/hazards>

En español: <http://www.crid.or.cr>

Se autoriza y se alienta la reproducción y distribución del presente documento, con mención de la fuente original.

INDICE

Agradecimientos y nota del editor.....	6
Resumen	7
I Introducción	9
Desastres en contexto	
IDH, IPH e índice TI de corrupción	
1998: un año terrible	
Finalidades analíticas	
II El huracán Georges y la República Dominicana.....	15
Consecuencias	
Tratamiento por parte de los medios locales	
Respuesta al Georges: una tragedia de errores	
Culpas	
III El huracán Mitch y Honduras.....	29
Un camino errático	
Una tormenta cruel	
Tiempo de cobertura de los medios de comunicación	
Crédito asistencial	
Las víctimas	
Pérdidas económicas: la evaluación de la EIU	
El contexto político de las consecuencias	
Cambio institucional y la política hondureña de marginación	
Culpas	
En resumen	
IV El huracán Mitch y Nicaragua	47
Muerte y destrucción (pero el ojo nunca se acercó)	
Nicaragua: una historia de desastres	
Evolución institucional: del somocismo al sandinismo pasando	
por la guerra civil	
Tiempo de cobertura de los medios de comunicación	
Crédito asistencial	
Culpas	
Elaboración de políticas en curso: cambios y propuestas posteriores al	
Mitch en Nicaragua	
En resumen	
V Conclusión	61
Pérdidas (todavía) crecientes	
“Las lecciones del evento” según la OPS	
Nuestra conclusión y la “opción acordeón”	
Referencias Bibliográficas.....	65
Los autores	67

CUADROS, FIGURAS Y FOTOS

CUADROS

Cuadro 1	Índice de desarrollo humano (IDH) de países latinoamericanos, 1998	11
Cuadro 2	Índice de pobreza humana (IPH) de países latinoamericanos, 1997	12
Cuadro 3	Índice Transparency International (TI) de percepción de la corrupción, 1998, países del continente americano	13
Cuadro 4	Cobertura del huracán Georges: diez periódicos dominicanos	21
Cuadro 5	Huracán Georges: reconocimiento de asistencia por parte de medios dominicanos, por país donante	24
Cuadro 6	Huracán Georges: reconocimiento de asistencia por parte de medios dominicanos, por ONG, OIG y EMN	25
Cuadro 7	Cobertura del huracán Mitch: los “tres grandes” periódicos hondureños	35
Cuadro 8	Huracán Mitch: reconocimiento de asistencia por parte de medios hondureños, por país donante	37
Cuadro 9	Huracán Mitch: reconocimiento de asistencia por parte de medios hondureños, por ONG, OIG y EMN	38
Cuadro 10	Consecuencias sociales del huracán Mitch en Centroamérica	39
Cuadro 11	La historia de las víctimas: los informes de situación de la OFDA N° 1-22	40
Cuadro 12	Huracán Mitch: Gobierno de Nicaragua, pérdidas oficiales	49
Cuadro 13	Cobertura del huracán Mitch: los “tres grandes” periódicos nicaragienses	54
Cuadro 14	Huracán Mitch: reconocimiento de asistencia por parte de medios nicaragienses, por país donante	56
Cuadro 15	Huracán Mitch: reconocimiento de asistencia por parte de medios nicaragienses, por ONG, OIG y EMN	57

FIGURAS

Figura 1	Gráfico de seguimiento de huracanes de 1998, Centro Nacional de Huracanes.....	14
Figura 2	Cobertura del huracán Georges: diez periódicos dominicanos	22
Figura 3	Cobertura del huracán Mitch: los “tres grandes” periódicos hondureños	36
Figura 4	Cobertura del huracán Mitch: los “tres grandes” periódicos nicaragienses	55

FOTOS

Foto 1	El huracán Georges el 22/9/98 a las 15:15 UTC	17
Foto 2	El huracán Georges el 22/9/98 a las 21:15 UTC	18
Foto 3	El huracán Mitch el 26/10/98 a las 12:45 GMT	31
Foto 4	El huracán Mitch el 29/10/98 a las 20:15 UTC	32

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen el acceso, apoyo, y asistencia brindados para diferentes aspectos de esta investigación por parte del equipo regional para América Latina y el Caribe de la Oficina de los Estados Unidos de Asistencia al Exterior en Casos de Desastre, el Grupo de Recursos Internacionales Ltda., el Centro Internacional de Huracanes y el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Internacional de la Florida y la Fundación Nacional de Ciencia (particularmente por medio de contratos CMS 9729306 y CMS 0000466). Sin embargo, las opiniones, afirmaciones, conclusiones, y recomendaciones contenidas en este informe corresponden a los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de estas organizaciones o cualesquiera de sus componentes. Esa responsabilidad corresponde exclusivamente a los autores.

Este informe se basa en visitas de campo y en entrevistas realizadas en los años 1999 y 2000 en la República Dominicana, Honduras y Nicaragua por los autores Alvarez, Baird, Gawronski, Olson y Sarmiento, tanto individualmente como en diversas combinaciones en los diferentes países. Amelia Estrada estuvo principalmente a cargo del análisis de los medios.

NOTA DEL EDITOR

Es preferible leer el presente informe después de haber leído la Special Publication 36-S de esta serie, centrada en los problemas de respuesta institucional y los dilemas políticos que se produjeron en los países andinos afectados por el fenómeno El Niño – Oscilación Sur (ENSO, por sus siglas en inglés) de 1997-1998. Ese informe, *The Marginalization of Disaster Response Institutions: The 1997-1998 El Niño Experience in Perú, Bolivia, and Ecuador*, puede conseguirse en su versión en inglés a través del Natural Hazards Research and Applications Information Center, University of Colorado, 482 UCB, Boulder, CO 80309-0482 y en la dirección de internet <http://www.colorado.edu/hazards>.

La Publicación Especial 36 también se puede conseguir en español (SP 36-S) en el Centro Regional de Información de Desastres (CRID), apartado postal 3745-1000, San José, Costa Rica y en el sitio web <http://www.crid.or.cr>.

RESUMEN

La temporada de tormentas de 1998 en el Atlántico será recordada principalmente por dos huracanes: el Georges y el Mitch. El huracán Georges fue una tormenta de septiembre que resultó particularmente dañina para la República Dominicana y posteriormente para Haití, antes de ingresar al territorio norteamericano en Misipí. El huracán Mitch fue una tormenta de octubre que siguió una trayectoria inusual en el sudoeste del Caribe y luego sobre Centroamérica, donde ocasionó pérdidas catastróficas, especialmente en Honduras y Nicaragua. Al fin, el Mitch se ha sumado a ese número relativamente pequeño de tormentas devastadoras cuyos nombres han sido retirados.

Este estudio analiza los impactos, la respuesta institucional y las “políticas de desastres” (incluida la cobertura de los medios de comunicación) relacionados con el huracán Georges en la República Dominicana y el Mitch en Honduras y Nicaragua. Se presta particular atención a la marginación o al “apartamiento” de los organismos que debieron haber sido las organizaciones oficiales de respuesta y coordinación en los tres países.

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

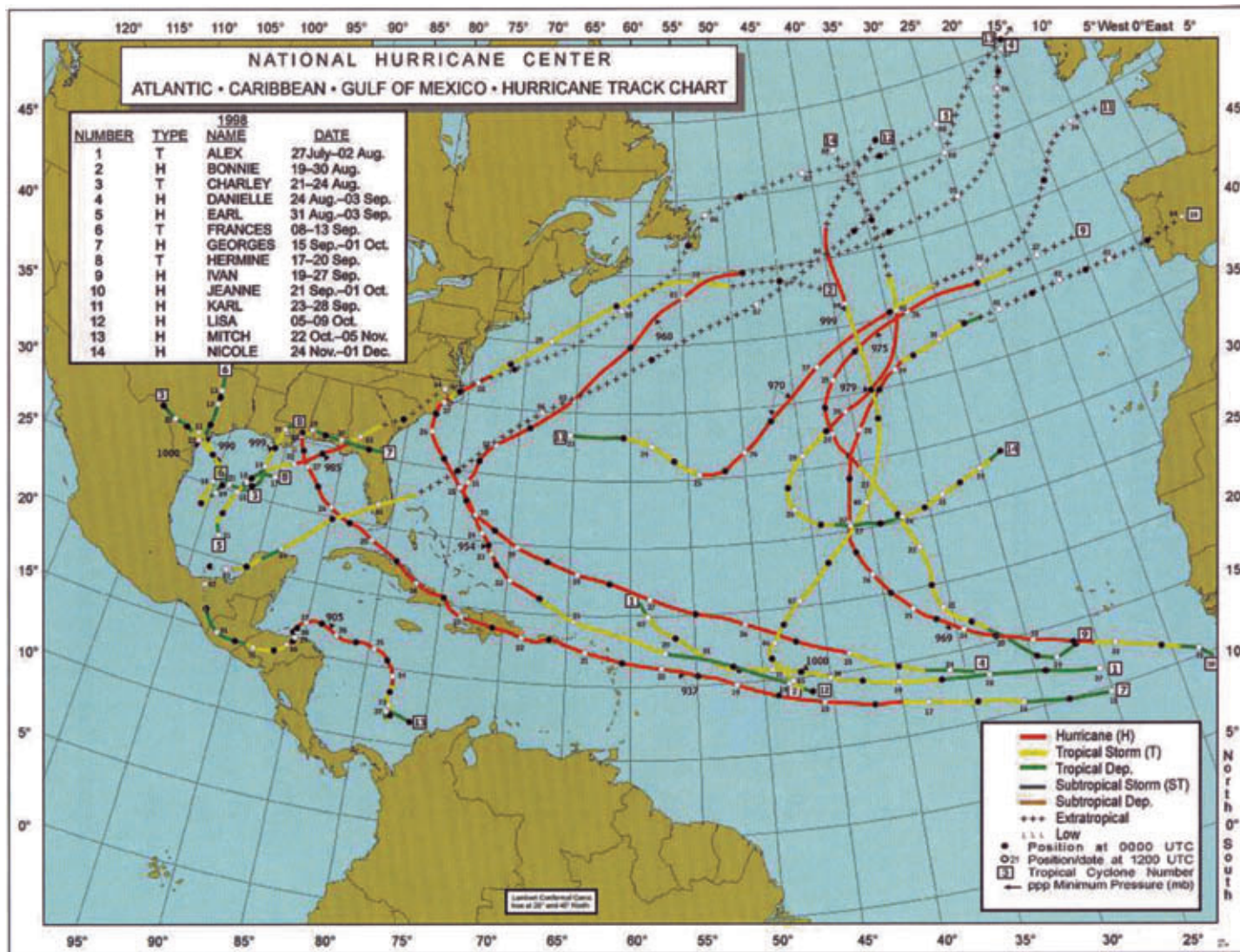
Cuadro 3

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



II

EL HURACAN GEORGES Y LA REPUBLICA DOMINICANA

Consecuencias

Lo que posteriormente se convertiría en el huracán Georges nació cerca de la costa de Africa a mediados de septiembre de 1998 y siguió un camino típico a través del Atlántico y luego a través del Caribe (ver figura 1 en la página anterior). Primero azotó las islas del Caribe Oriental de St. Kitts, Nevis, Antigua y Barbuda, el 20 y el 21 de septiembre. Según la Hoja Informativa final n°9 de USAID/OFDA (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Oficina de Asistencia en caso de Desastres en el Extranjero) sobre el huracán Georges, la tormenta causó cinco muertos en St. Kitts y Nevis y tres muertos y dos heridos graves en Antigua y Barbuda. De las islas que primero sufrieron la tormenta la mas afectada fue St. Kitts, donde el daño total en dólares se calculó en \$445 millones, con importantes pérdidas en infraestructura, la destrucción de la mitad de los cultivos de azúcar, el 25% de las viviendas destruidas y la pérdida de los techos del 60% de las viviendas.

El huracán Georges luego azotó Puerto Rico y, el 22 de septiembre, la isla de la Española, que se divide, aproximadamente por la mitad, en República Dominicana en el este y Haití en el oeste. El Georges luego hizo el giro usual hacia el norte, pasó por Cuba y cruzó los cayos de la Florida, azotando por último el territorio continental de Estados Unidos cerca de Pascagoula, Misisipi.

En la isla de la Española, Haití sufrió 147 muertos, 40 personas desaparecidas y 34 heridos graves, además de 4.500 personas que perdieron sus casas (informes combinados de la OFDA y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja). El tema central de este capítulo, sin embargo, es el de las consecuencias en la República Dominicana.

A veces no se percibe plenamente en Estados Unidos que uno de los problemas para las naciones centroamericanas y del Caribe es que los países suelen ser físicamente más pequeños que los huracanes que los afectan.

Vistas desde una perspectiva satelital, estas

“ciudades-estado” pueden prácticamente desaparecer debajo de un huracán durante un día o más. (Ver fotos 1 y 2 en las páginas siguientes: se trata de dos fotos satelitales del huracán Georges tomadas el 22 de septiembre, con seis horas de diferencia. Sin el contorno dibujado de las islas, en la primera no se verían ni Puerto Rico ni la República Dominicana; Haití “desaparece” en la segunda.)

Como resultado de esta disparidad de tamaños, la respuesta a los desastres en el Caribe y Centroamérica es a menudo lenta, y la evaluación de los daños puede atrasarse 36 horas o más. Por ejemplo, la Hoja Informativa n°1 de la OFDA, del 24 de septiembre, fue en realidad muy breve tanto en lo referente a la República Dominicana como en lo referente a Haití:

República Dominicana: El presidente Leonel Fernández informa que 70 individuos han muerto como resultado directo del huracán Georges y otras 100.000 personas han perdido sus hogares. Todavía no se ha efectuado una evaluación completa que permita evaluar el nivel de los daños y las necesidades inmediatas en la República Dominicana; sin embargo, los informes preliminares indican que en Santo Domingo se han registrado daños provocados por los fuertes vientos y las inundaciones. El aeropuerto funciona parcialmente, hay inconvenientes en el suministro de electricidad, y los servicios telefónicos son limitados. Se impuso el toque de queda, hecho efectivo por el ejército en Santo Domingo, después de recibirse informes de robos y violencia callejera.

Haití: Tampoco se ha efectuado aún una evaluación de los daños y necesidades de Haití. Las zonas costeras del norte que se extienden desde Tapa-Haitien hasta Gonaives resultaron severamente dañadas, principalmente como resultado de las inundaciones. Se han notificado daños en techos de viviendas. La Dirección de Protección Civil haitiana notifica 27 muertos, 29 heridos graves y 9 personas desaparecidas.

Debe observarse, sin embargo, que la Chargé d’Affaires de Estados Unidos en la República Dominicana, Linda Watt, previó los daños que se avecinaban y declaró el desastre el 23 de septiembre (como hizo la Chargé

d’Affaires de Estados Unidos en Haití, Margaret Jones). Tal declaración es un requisito formal para que el gobierno de Estados Unidos comience su accionar de respuesta a un caso de desastre en el extranjero.

La Hoja Informativa n°3 de la OFDA, del 26 de septiembre, ya presentaba un panorama agravado. Informaba que la Comisión Dominicana del Departamento de Evaluación de Daños de Defensa y Necesidades registraba 201 muertos, 551 heridos y 90 desaparecidos. La OFDA también señaló que “seguramente el número final de muertes será superior a 500”. La cantidad de víctimas estimadas siguió siendo esencialmente la misma hasta la Hoja Informativa n°6 del 30 de septiembre, cuando la OFDA empezó a observar problemas con los datos e informó acerca de ello:

Los informes de los daños relacionados con el huracán siguen variando. Las cifras de la Oficina de Salud Pública y Bienestar Social de la Secretaría de Estado indican que se produjeron 208 muertes y que hay 134.836 personas desplazadas... mientras que la Organización Panamericana de la Salud (OPS) informa sobre 865.510 personas desplazadas y 400.000 personas que perdieron sus viviendas.

La Hoja Informativa final de la OFDA para el huracán Georges (n°9) repetía que la cantidad de víctimas estimadas seguía “variando”. Luego agregaba, sin embargo, que “la Cruz Roja estadounidense informa sobre 2000 personas desaparecidas y 300 muertes,” pero el detalle era aún más interesante:

El número de muertos seguramente aumentará [hasta alcanzar o incluso superar el número de 500 mencionado anteriormente] debido a los muchos trabajadores migratorios no registrados [un eufemismo para referirse a los haitianos] que han desaparecido después de haber sido arrasados por las aguas de la inundación y los aluviones de barro. Las áreas más duramente afectadas por el huracán incluyen La Romana, San Juan de la Maguana y San Cristobal. Mientras que el mayor daño provocado por el viento en las viviendas se produjo en las zonas costeras de Santo Domingo y hacia el este, la mayoría de las casas dañadas por la inundación se encuentran en el sur y en el oeste. La escasez crítica de alimentos, agua y refugio ha dado lugar a vecindarios urbanos y zonas rurales empobrecidos en todo el país... Los daños de infraestructura incluyen escuelas, hospitales, clínicas de salud, viviendas, el aeropuerto principal y sistemas municipales de agua. Además, aproximadamente el 100% de la red de caminos y un 60% de los puentes han resultado dañados... El daño total de la red de energía es de US\$ 1200 millones... El Secretario de Agricultura dominicano calcula

conservadormente en unos US\$ 260 millones el valor de los daños, equivalentes a la destrucción del 90% del sector agropecuario.

Como se puede suponer a partir de los informes anteriores, la información sobre las cifras referidas a las pérdidas ocasionadas por el huracán Georges en la República Dominicana, especialmente las pérdidas humanas, se convirtió en un partido de fútbol político. El gobierno de Fernández (del PLD, Partido de la Liberación Dominicana) dio a conocer sistemáticamente cifras relativamente bajas de pérdidas humanas (de poco más de 200 muertos), mientras el congreso, que está controlado por el partido de oposición PRD (Partido de la Revolución Dominicana), manejaba públicamente una cifra de más de mil muertos. Desde luego que no es una sorpresa que el gobierno y la oposición difieran en el cálculo de víctimas. En este caso, la oposición quería un número elevado de muertos que le diera al gobierno una imagen de ineptitud o irresponsabilidad, mientras la administración de Fernández estaba tratando de “construir” un desastre de menor gravedad.

Las principales organizaciones no gubernamentales (ONG) dieron cifras intermedias de cantidad de víctimas (alrededor de 500 muertos). Sin embargo, extraoficialmente se estimaba que el número de muertos llegó a 2000. Es interesante observar que esta situación es muy similar a la que se produjo por los terremotos de la ciudad de México de 1985, después de los cuales, por razones políticas, el gobierno del PRI manejaba una cifra de pérdidas humanas sistemáticamente por debajo de las 10.000, al tiempo que sobreestimaba la evaluación económica de los daños.

La conclusión es que nadie sabrá nunca cuántas personas murieron en la República Dominicana como resultado del huracán Georges. Pero, aparte de las cifras de víctimas, es interesante dar una mirada más amplia a las consecuencias que la tormenta tuvo en el país. En un informe interno de fines de noviembre de 1998, un organismo donante las resumió sucintamente:

El huracán Georges pasó por la República Dominicana el 22 de septiembre de 1998, como un huracán de categoría III con vientos que alcanzaron las 130 millas por hora. El ojo del huracán ingresó por el sudeste del país por la mañana, recorrió el país a aproximadamente 6 mph en un recorrido hacia el noroeste y llegó a la frontera con Haití por la noche, disminuido a categoría I. Los terribles vientos arrasaron la

Foto 1
El huracán Georges el 22/9/98 a las 15:15 UTC

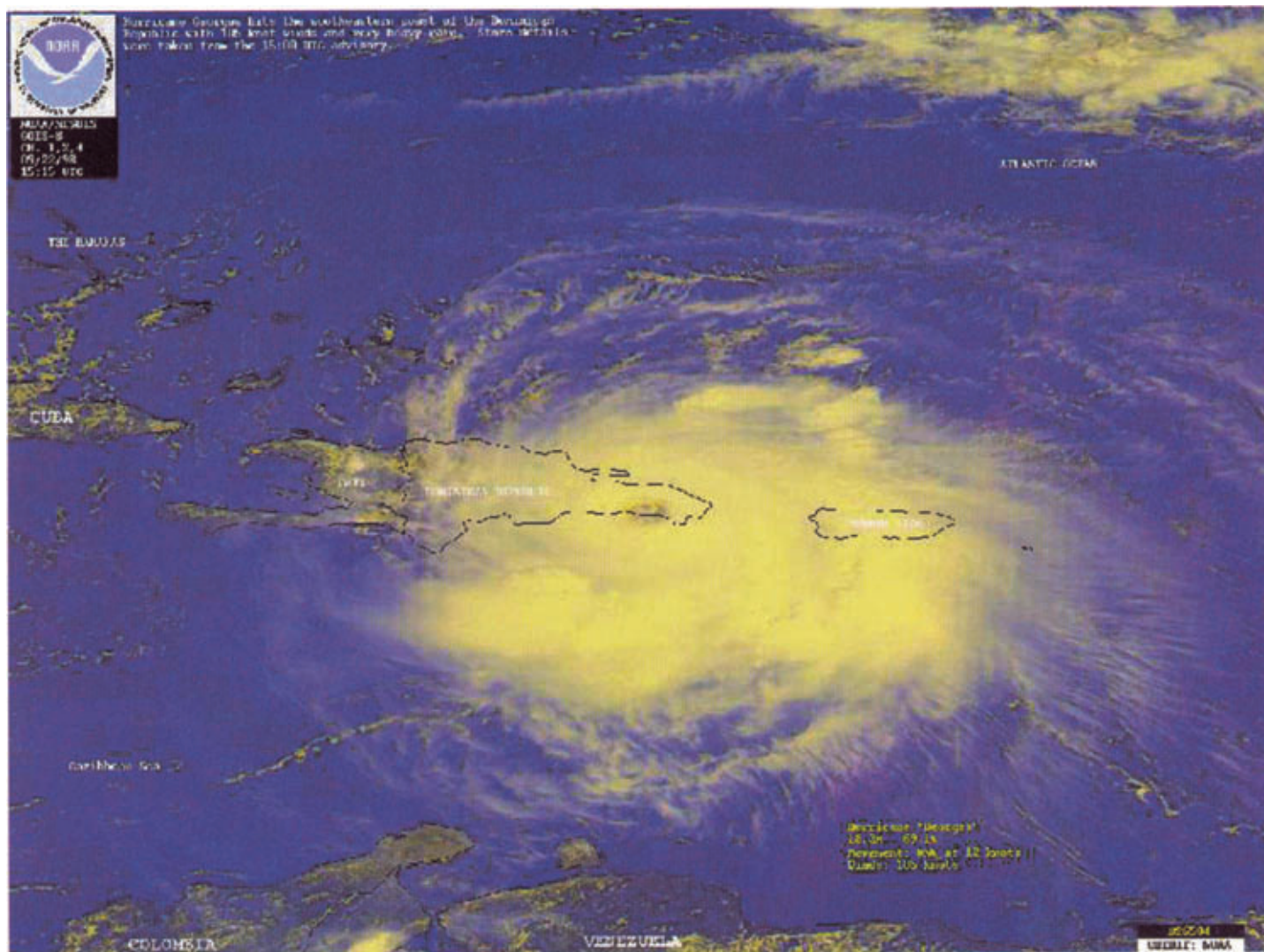
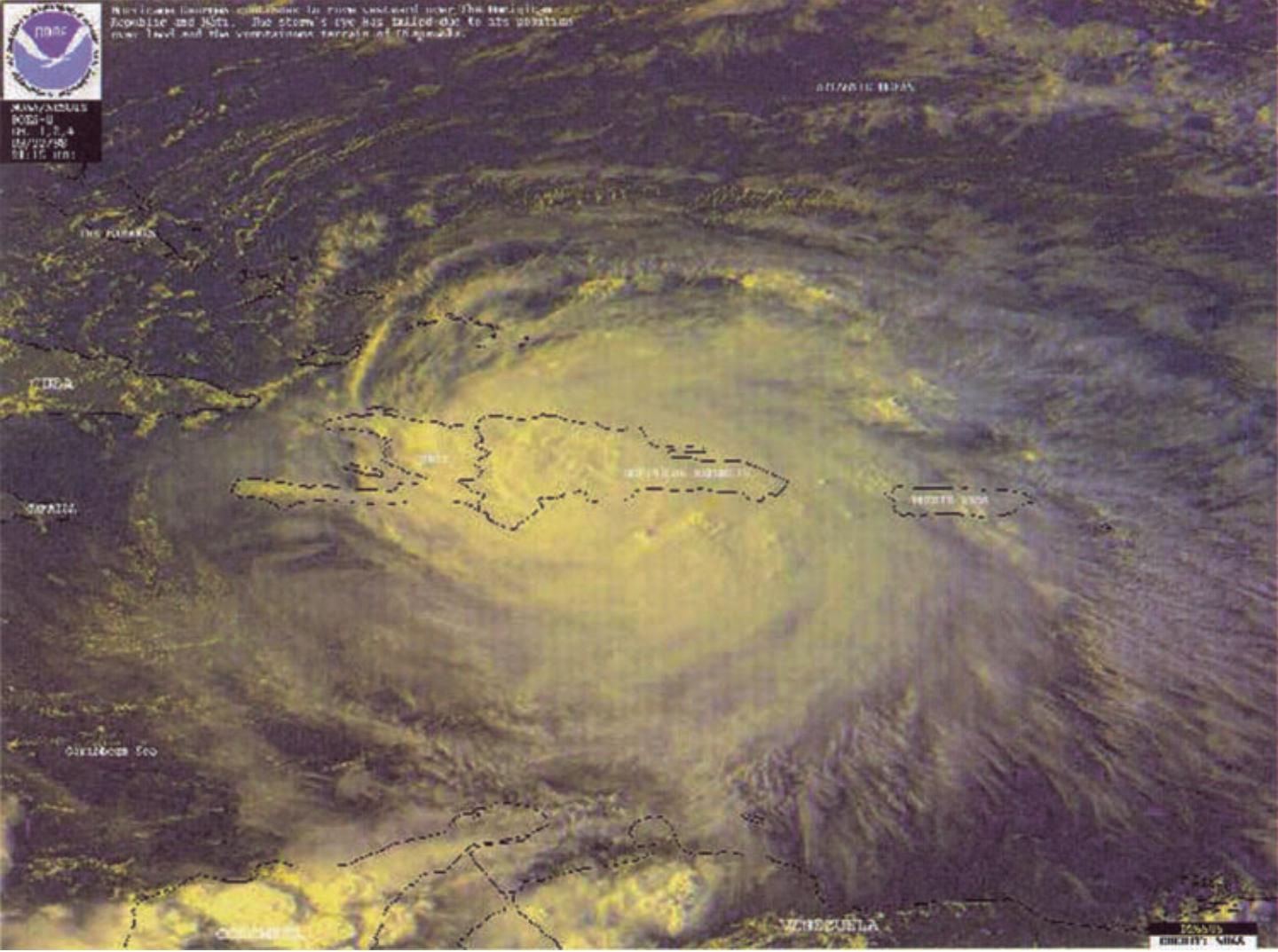


Foto 2
El huracán Georges el 22/9/98 a las 21:15 UTC



infraestructura de vivienda, agrícola e industrial, arrancaron árboles y destruyeron cultivos, principalmente en la parte oriental del país. Las intensas lluvias se centraron en las zonas del sur/suroeste del país y provocaron inundaciones y ríos que desbordaron con agua y barro, lo que destruyó puentes, viviendas y equipamiento doméstico y agrícola; dañó caminos, escuelas, clínicas de salud y sistemas de abastecimiento de agua; y arrasó cultivos, incluyendo azúcar, plátanos, yuca, café y hortalizas. Debido a su diámetro, el huracán afectó por lo menos el 70% del país, lo que equivale a 34.000 kilómetros cuadrados... El número de muertes se calcula en 235.

Mientras que antes del huracán la República Dominicana gozaba de una alta tasa de crecimiento del PIB, la agricultura del país sufrió pérdidas graves inmediatas a causa del huracán Georges. El Country Report para la República Dominicana de la Economist Intelligence Unit [EIU] (segundo trimestre de 1999, pág. 15) calculó las pérdidas totales provocadas por los desastres en US\$ 2000 millones y señaló:

El sector agropecuario resultó seriamente afectado. Mientras que la producción de cultivos había experimentado un crecimiento del 5,4% en los nueve primeros meses de 1998, la producción descendió en un 1,4% durante el año completo. El huracán obligó al gobierno a recurrir a la importación masiva de productos alimenticios básicos como el arroz para prevenir importantes aumentos de precio. No obstante, los efectos de la escasez se hicieron visibles en algunos productos alimenticios de consumo doméstico, como los plátanos. El sector pecuario, asimismo, terminó el año con un crecimiento de tan solo un 1,5% después de un desempeño en alza durante los primeros nueve meses. La producción de pollos fue afectada gravemente por el huracán, mientras que la producción de carne de cerdo resultó afectada por un brote de peste porcina.

Otro problema post-impacto fue la inflación:

Antes del huracán Georges, a fines de septiembre, la inflación había alcanzado su nivel más bajo de los últimos años. La inflación acumulada en los nueve primeros meses del año fue exactamente de 2,25%, con una inflación anual proyectada en septiembre de 2,91%. La mayoría de las categorías de productos de la canasta básica de consumo sufrieron presiones de precio aún más bajas, con los precios de ropa y productos alimenticios aumentando en un 1,26% y un 1,64% acumulado respectivamente, en el período de enero-septiembre. Un aumento promedio de un 3,34% en el precio de la vivienda, sin embargo, fue el factor principal en el alza del índice de precios... La inflación, sin embargo, subió significativamente con posterioridad al huracán, con tasas mensuales de un 2,2% en octubre y un 1,8% en noviembre, lo que llevó la tasa anual del último

mes a un 6,6%. [EIU (República Dominicana), Primer Trimestre, 1999, pág. 18-19]

Los desastres nunca son situaciones en las que sólo se producen pérdidas; en realidad, algunos individuos y sectores económicos se benefician extraordinariamente. Un ejemplo típico fue el auge de la construcción que se produjo en República Dominicana con posterioridad al huracán Georges:

Aunque el crecimiento en el sector de la construcción durante los primeros nueve meses de 1998 fue de un 7,5%, estuvo por debajo del 19% experimentado en el mismo período de 1997. El retraso, sin embargo, duró poco. En el trimestre final de 1998, la producción de la construcción creció un 49,2% anual, gracias al monumental esfuerzo de reconstrucción posterior al huracán Georges. [EIU (República Dominicana), Segundo Trimestre, 1999, pág. 16]

En términos generales, sin embargo, el huracán Georges afectó la balanza de pagos de la nación de una manera muy directa y negativa (aunque estuvo lejos de ser el único culpable del problema de la balanza de pagos):

El déficit de cuenta corriente de la República Dominicana se amplió en forma marcada en 1998, de un total revisado de US\$ 163 millones (1,1% del PIB) en 1997 a US\$ 387 millones (2,5% del PIB). La mayor parte del deterioro se debió al déficit comercial creciente, que pasó de US\$ 2.000 millones a US\$ 2.600 millones en 1998 debido al constante crecimiento de las importaciones y a la aguda contracción de las exportaciones. El deficiente resultado de la balanza comercial de la zona no franca puede atribuirse en gran parte al impacto del huracán Georges: el crecimiento de las importaciones subió de un 13,5% en los nueve primeros meses del año a 16,8% para el año en su totalidad, mientras la disminución de los ingresos por exportaciones fue de -7,7% a -12,7%. [EIU (República Dominicana), Segundo Trimestre, 1999, pág. 17]

Es importante señalar, sin embargo, que en el mismo informe de la EIU (pág. 3) se esperaba que la República Dominicana—"impulsada por la reconstrucción post-huracán"—mantuviera tasas positivas de crecimiento uniforme del PIB. La EIU proyectó un crecimiento de la economía del 6,4% en 1999 antes de que cayera a un todavía muy respetable 5,3% en 2000.

Consecuencias económicas aparte, un problema recurrente lo constituyen los contextos políticos sumamente variables en los cuales ocurren los desastres. La situación política de 1998 en la República Dominicana fue tensa y conflictiva, y ese contexto continuó en 1999. A pesar del desastre, la colaboración entre los principales partidos políticos fue esquivada en el

mejor de los casos. Según observó la EIU:

El Senado, dominado por el PRD, retuvo la ratificación de préstamos de emergencia por un valor total de US\$ 215 millones provenientes del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, destinados a reparaciones post-huracán y a apoyar la balanza de pagos. Aunque el Senado flexibilizó su posición bajo una fuerte presión de la opinión pública y aprobó varias leyes relacionadas a la economía, a mediados de marzo la ley referida al préstamo, de crucial importancia, todavía no había sido debatida. [EIU (República Dominicana), Segundo Trimestre, 1999, páginas 10-11]

La política en la República Dominicana está lejos de ser sencilla, y comprender el terreno político ayuda a contextualizar los problemas del gobierno con relación a la respuesta institucional que la República Dominicana dio al desastre.

Para comenzar, la democracia no está fuertemente arraigada en la República Dominicana, y además, como señaláramos anteriormente, el gobierno del presidente Fernández tenía que enfrentar una mayoría

opositora en el congreso. La EIU describió la situación posterior al Georges de esta manera:

El próximo año será importante para la democracia dominicana, que ha permanecido en un constante estado de transición durante los últimos 35 años. La tensión entre el gobernante Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el partido mayoritario en el Congreso, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), ha aumentado considerablemente en los últimos meses... Pero la persistencia de estas controversias—que se originan en la lucha por el poder político y no en diferencias ideológicas—se produce ante las muchas y urgentes necesidades del país, tanto en lo que respecta a la reconstrucción posterior al huracán Georges como a la modernización económica y política. La población parece cada vez más desilusionada con la clase política del país. [EIU (República Dominicana), Primer Trimestre, 1999, pág. 7]

Dado que la opinión pública y la cobertura de los medios de comunicación van de la mano, aun en una democracia en ciernes, a continuación damos una mirada al modo en que los periódicos dominicanos cubrieron el huracán Georges.

Tratamiento por parte de los medios locales

Abarcando un período de 13 semanas (del 22 de septiembre al 22 de diciembre de 1998) y 10 importantes periódicos dominicanos que han informado acerca del huracán Georges en la República Dominicana, el cuadro 4 (pág. 23) muestra el número total de artículos periodísticos publicados por semana acerca del huracán Georges.

Empezando con la semana anterior al impacto y siguiendo la evolución de las actividades posteriores, se publicó la sorprendente cantidad de 5.497 artículos periodísticos detallando el recorrido del Georges hacia la República Dominicana y luego las consecuencias de su paso. La figura 2 (pág. 22) grafica los mismos datos de cobertura. Resulta interesante verificar que se trata de una curva hiperbólica casi perfecta que va de la atención alta/intensa hasta prácticamente la desaparición del tema.

Más precisamente, durante las primeras cuatro semanas del desastre se publicaron 4567 artículos, en marcado contraste con los 898 publicados en las nueve semanas posteriores. El momento entre las semanas cuatro y cinco parece ser un punto de quiebre, en el que los

artículos relacionados con el Georges descienden más de la mitad, pasando de 633 a 302.

Dado que los medios desempeñan una función importante en la creación de la memoria colectiva de un desastre, el punto de quiebre es interesante. A diferencia del tratamiento que los medios hicieron del fenómeno El Niño de 1997-1998 (técnicamente denominado ENSO por las siglas en inglés [El Niño–Southern Oscillation]) en los países andinos, cobertura que se intensificó o disminuyó según eventos específicos y que duró meses, el período de atención de los medios locales al desastre del huracán Georges fue realmente de sólo unas pocas semanas, un mes como máximo. Esta extensión de una atención relativamente breve pero intensa, quizás explique por qué los desastres se tornan tan políticos en tan poco tiempo: la ventana para dar a conocer tanto las explicaciones oficiales como las no oficiales acerca de lo que sucede y por qué sucede, no permanece abierta mucho tiempo.

Para entender mejor la función de los medios, también analizamos la forma en que se

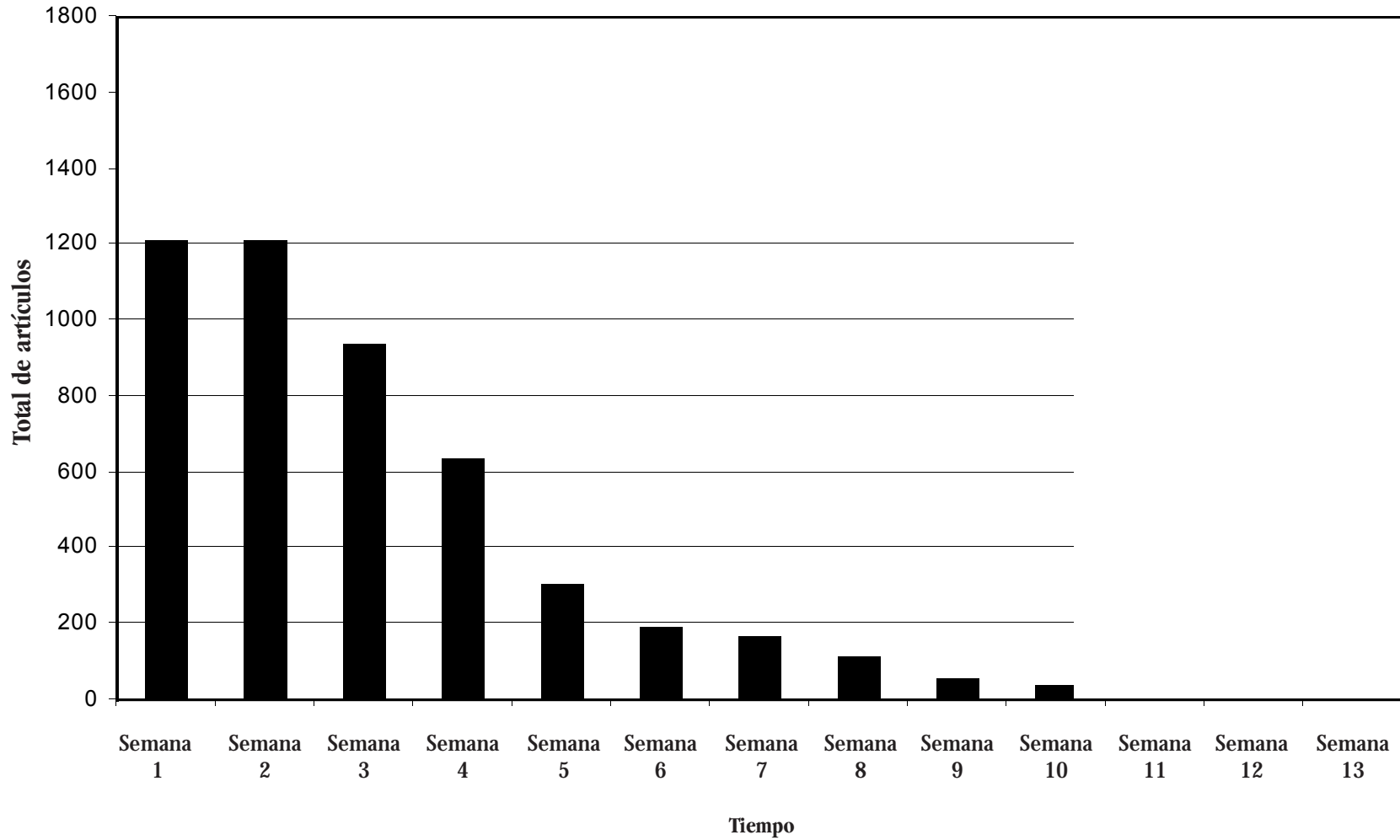
Cuadro 4

Cobertura del huracán Georges: diez periódicos dominicanos

Número de artículos publicados

Semana 1 (22-28 de septiembre)	1643
Semana 2 (29 de septiembre-5 de octubre)	1353
Semana 3 (6-12 de octubre)	938
Semana 4 (13-19 de octubre)	633
Semana 5 (20-26 de octubre)	302
Semana 6 (27 de octubre-2 de noviembre)	188
Semana 7 (3-9 de noviembre)	163
Semana 8 (10-16 de noviembre)	115
Semana 9 (17-23 de noviembre)	56
Semana 10 (24-30 de noviembre)	34
Semana 11 (1-7 de diciembre)	22
Semana 12 (8-14 de diciembre)	22
Semana 13 (15-22 de diciembre)	28

Figura 2
Cobertura del huracán Georges:
diez periódicos dominicanos



informó sobre la ayuda externa para el desastre y específicamente cuánta atención se les dio a los diversos donantes. Los cuadros 5 y 6 (páginas 24 y 25) son “totales de artículos” acerca de cómo se informó sobre la asistencia según la fuente (donante). El cuadro 5 contiene totales de artículos sobre la ayuda identificada por país de origen. El donante más mencionado fue Estados Unidos, presente en 116 artículos, seguido de España con 47 y Francia con 44. Entre los 116 artículos que mencionaron a Estados Unidos, vale la pena observar que la OFDA fue específicamente mencionada en 12 de ellos, la USAID en 29, y el Cuerpo de Paz en 25. Los artículos restantes simplemente citaron a Estados Unidos o al gobierno de Clinton como donante.

El cuadro 6 contiene los totales de artículos

sobre ayuda de organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones intergubernamentales internacionales (OIG) y empresas multinacionales (EMN). La mención más frecuente fue la de los dominicanos de Nueva York (en 28 artículos), seguidos de los dominicanos de Miami (en 10 artículos). Vale la pena destacar que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también fue mencionado en 10 artículos.

Finalmente, también hemos evaluado, si bien sólo de un modo general, la manera en que los medios dominicanos locales intentaron atribuir culpabilidad por el desastre. Para apreciar esos resultados, sin embargo, primero se debe analizar la respuesta dada al desastre por el gobierno, que ha dejado realmente mucho que desear.

Respuesta al Georges: una tragedia de errores

Teniendo presente el contexto esbozado anteriormente, volvamos a nuestras preguntas centrales. ¿Con qué grado de eficacia respondió el gobierno de la República Dominicana a la amenaza primero y luego a la realidad del huracán Georges? ¿Qué se aprendió y/o modificó como resultado de la experiencia? ¿Hasta qué punto es válida en este caso la hipótesis de la marginación o el “apartamiento” de los organismos supuestamente encargados de casos de desastre?

Para empezar tenemos, en lenguaje burocrático típicamente suavizado, un informe de un organismo donante internacional de noviembre de 1998. Observa que el gobierno de la República Dominicana “reconoció... graves deficiencias en su manejo de la emergencia” y que estaría buscando ayuda externa para efectuar una reorganización. Teniendo en cuenta lo ocurrido, esto no debería sorprender. El huracán Georges puso de relieve serias deficiencias tanto internas de las organizaciones como en la interrelación de las mismas.

La línea entre negación/optimismo a ultranza por una parte y decisiones deficientes por la otra, es a menudo borrosa en una situación de desastre y los problemas del gobierno ante la amenaza del huracán Georges no fueron una excepción. El primer grupo de problemas fue “intracientífico”. Una serie de entrevistas y un análisis de los periódicos dominicanos durante la semana anterior al

impacto revelan importantes diferencias entre las evaluaciones y las predicciones del National Hurricane Center de Estados Unidos (NHC, por sus siglas en inglés) de Miami y la Oficina Nacional de Meteorología (ONM) de la República Dominicana. El mismo análisis también muestra importantes incongruencias en la manera en que la ONM evaluó la amenaza planteada por el huracán Georges.

Mientras el NHC de Miami, como es práctica habitual, muestra la trayectoria futura considerada la más probable para un huracán específico, tiene el cuidado de incluir un “abanico” de posibilidades que se amplía con el tiempo (hasta 72 horas). También recalca que es peligroso concentrar la atención en el ojo de la tormenta, reiterando a menudo que es más importante la totalidad de la tormenta (viento, fuerza de la tormenta, lluvias, inundaciones). En efecto, como fue el caso con el Mitch en Nicaragua, un huracán puede matar a miles de personas sin que el ojo haya tocado siquiera territorio nacional.

De todas maneras, el problema inicial fue que los medios de comunicación dominicanos estaban dando, todavía el 20 de septiembre, afirmaciones contradictorias del ONM, a veces en el mismo artículo (“prepararse” frente a “será sólo un poco de lluvia y truenos”). Los medios de comunicación estaban también recogiendo contradicciones entre el ONM (“el Georges probablemente se dirigirá hacia el norte y no

Cuadro 5

Huracán Georges: reconocimiento de asistencia por parte de medios dominicanos, por país donante

<i>País</i>	<i>Número de artículos</i>
EUA	116
España	47
Francia	44
Unión Europea	18
Cuba	15
Puerto Rico	11
Japón	10
Chile	9
Venezuela	7
Costa Rica	6
México	6
China	5
Israel	5
Argentina	4
Italia	4
Martinica	4
Panamá	4
Canadá	3
Aruba	2
Colombia	2
El Salvador	2
Alemania	2
Dinamarca	1
Inglaterra	1
Taiwán	1

Cuadro 6

Huracán Georges: reconocimiento de asistencia por parte de medios dominicanos, por ONG, OIG y EMN

<i>ONG/OIG/EMN</i>	<i>Número de artículos</i>
Dominicanos en New York	28
Dominicanos en Miami	10
Banco Interamericano de Desarrollo	10
Naciones Unidas	6
American Express	5
AT&T	5
Iglesia católica	5
ENRON	5
Organización Panamericana de la Salud	3
Orden de Malta	3
Cruz Roja	3
DHL	2
Programa Mundial de Alimentos	2

Las siguientes ONG, OIG y EMN fueron mencionados en un artículo: American Airlines, Iberia, IICA, Menonitas, Sprint, Visión Mundial.

afectará al país”) y el NHC en Miami (repitiendo que la República Dominicana estaba dentro del abanico de trayectorias posibles para las próximas 72 horas). El Weather Channel de Estados Unidos adoptó la misma posición que el NHC.

Relatado brevemente, la ONM mantuvo su pronóstico optimista hasta que los árboles empezaron literalmente a ser derribados en el extremo este de la isla. Vale agregar que un periódico dominicano del 22 de septiembre reveló que la ONM carecía por completo de un radar operativo Doppler. (Tenía uno, regalado por Alemania pero que había sido desactivado por tres años debido a la falta tanto de personal técnico como de un presupuesto adecuado de mantenimiento.) Es decir, la ONM se estaba basando en las mismas imágenes y datos que el NHC y el Weather Channel pero llegando a conclusiones diferentes. Finalmente resultó que el jefe de la ONM, Félix Abel Abreu, rechazaba los pronósticos hechos por aquellos subalternos que estuvieran de acuerdo con el NHC. En su defensa, dijo que “no quería alarmar a la población” (Abreu fue posteriormente destituido de su puesto).

Lamentablemente, este deseo de evitar un posible problema del “pastorcito mentiroso” también afectó directamente, reforzando una tendencia dentro del sistema de Defensa Civil (DC) del gobierno dominicano. Esa historia también es muy interesante y ejemplifica los problemas entre organizaciones así como los intra-organizacionales para responder al Georges.

Aunque el NHC alertó sobre la probabilidad de una emergencia en la República Dominicana durante días antes del impacto, y al menos algunas personas de la ONM también opinaban que la amenaza del huracán Georges era real, la Defensa Civil dominicana tuvo una lenta reacción a dichas advertencias. En efecto, dos días antes de que el Georges impactara, los medios dominicanos informaron que Defensa Civil decía que la República Dominicana no corría ningún peligro. El hecho de que el recientemente nombrado director de Defensa Civil, Elpidio Báez (un ex profesor de comunicación y periodista) no tuviera ningún tipo de formación en meteorología o en el manejo de desastres, no hizo más que agravar el problema. (Se informó que el mismo Báez se sorprendió cuando fue designado director de Defensa Civil.)

Hasta muy poco antes del impacto, Báez insistió públicamente en que el huracán Georges se desviaría hacia el norte, como habían hecho la mayoría de los huracanes en el pasado, a pesar de la información proporcionada por el NHC, la CNN e Internet. Incluso cuando el huracán ya tocaba tierra, Defensa Civil todavía sostenía que no podían estar seguros acerca de la trayectoria del huracán.

Acusado de ocultar la verdadera gravedad de la situación, Báez intentó una muy deficiente auto defensa y demostró lo poco que sabía sobre manejo de desastres, meteorología y las probabilidades de que el huracán hiciera impacto. Los principales periódicos lo citaron diciendo: “El Meteorológico dio su opinión, opinó y teorizó, yo no me meto en eso, yo me metí en prevención”.

Aparentemente, Báez no entendió la diferencia entre opinión y probabilidades determinadas científicamente, ni la importancia de advertir con anticipación. Temiendo el “pánico”, Defensa Civil no emitió ninguna advertencia oficial hasta que la tormenta ya estaba literalmente encima del país.

Defensa Civil también parecía confundir el ojo de la tormenta con el área de impacto potencial. Báez mismo declaró por televisión que “tenemos que esperar y ver qué camino toma” mientras las bandas exteriores del Georges estaban empezando a impactar el país. “Estaban mirando el movimiento del ojo del huracán y no la tormenta completa”, dijo un funcionario del NHC en Miami, agregando que les había dicho a los funcionarios de la República Dominicana: “Olvidense del ojo. Una tormenta el tamaño de Texas está yendo hacia ustedes”. Como resumió la EIU posteriormente:

El gobierno ha sido fuertemente criticado en gran medida por su modo de afrontar al huracán, que azotó la isla el 22 de septiembre, matando al menos a 280 personas y dejando un saldo de 300.000 personas sin hogar. Las autoridades contradijeron los pronósticos del National Hurricane Center de Miami, que advirtió de un impacto directo en la isla, y no logró informar a los sectores pobres sobre medidas para refugiarse. [EIU (República Dominicana), Cuarto Trimestre, 1998, pág. 29]

Especialmente problemático fue el retraso de Defensa Civil en divulgar la información acerca de la ubicación de los sitios de evacuación. La lista de refugios de evacuación aprobados no se dio a conocer hasta, en algunas áreas, menos de 24 horas antes del impacto.

Aparentemente, el gobierno temía que los “refugiados profesionales” aprovecharan los refugios y establecieran una ocupación permanente (esta inquietud tenía algún fundamento real, considerando lo ocurrido durante la respuesta al huracán David en 1979). Para no revelar la ubicación de los refugios hasta que no fuera absolutamente necesario, tampoco se los abasteció adecuadamente con alimentos, agua y suministros médicos (“la gente seguiría los camiones y encontraría los refugios”). Cuando el huracán Georges finalmente azotó la isla, la gente se desesperó al no poder ubicar los refugios o encontrarlos mal equipados en el mejor de los casos.

En definitiva, la República Dominicana estaba mal preparada para enfrentar el desastre no sólo porque la información vital no se difundió con la suficiente anticipación, sino también porque a la Defensa Civil dominicana nunca le había sido asignado un financiamiento adecuado. De hecho, en un momento en que se encontró bajo un ataque mediático y político, Báez declaró que la organización tenía sólo “las manos” como herramientas para trabajar, careciendo aun de los recursos más básicos para enfrentar a un huracán importante.

Para ser justos, a principios de septiembre de 1998, poco después de haber sido nombrado, Báez había propuesto al gobierno la creación de una estructura de defensa civil más profesional y mejor financiada, incluyendo una Comisión de Prevención y Mitigación de Desastres y un centro de operaciones de emergencias mucho mejor equipado. No se había hecho nada, desde luego; era una propuesta hecha por un funcionario ubicado muy por debajo en la jerarquía política.

Con una Defensa Civil incapaz de ofrecer respuestas y recibiendo críticas generalizadas, la responsabilidad rápidamente se trasladó a las Fuerzas Armadas, que instalaron su propio centro de operaciones en la capital para enfrentar al huracán Georges y se convirtieron en los líderes de facto de la respuesta gubernamental.

En conclusión, se puede afirmar que la Defensa Civil dominicana estaba pobremente financiada, contaba con personal insuficiente y era organizativa, administrativa y políticamente débil antes de la llegada del Georges, y por lo tanto incapaz de coordinar eficazmente la respuesta al huracán. Defensa Civil y su director, Elpidio Báez, recibieron toda la carga de la crítica, especialmente por parte de los medios y de la oposición, y se convirtieron en el chivo expiatorio de la respuesta deficiente al desastre. En efecto, durante varios días después del impacto, se informó que Báez estuvo alojándose en una serie de hoteles porque tenía miedo de ir a su casa. (También fue posteriormente despedido de su puesto.)

Curiosamente, el Presidente Fernández hizo todo lo posible por distanciarse de Defensa Civil, prefiriendo concentrar su atención en la ayuda externa y los temas de reconstrucción. Aunque esta observación no esté dentro de los objetivos de este estudio, digamos que Fernández presenta un contraste interesante con respecto a otros presidentes más “activistas” de los países azotados por desastres (Fujimori en Perú sería un polo casi totalmente opuesto considerando su manejo del fenómeno El Niño de 1997-1998).

Culpas

Es evidente que en la República Dominicana no existieron oportunidades para obtener crédito político o social a partir del desastre del Georges, lo que no es sorprendente teniendo en cuenta que se hizo casi todo mal. Las culpas posteriores al desastre, sin embargo, son siempre abundantes, y el análisis de los principales periódicos dominicanos nos permitió aislar un conjunto de cinco temas que aparecieron reiteradamente durante los tres meses que siguieron al impacto del Georges.

El primero de los temas vinculados a las

culpas estuvo centrado en los problemas de pronósticos señalados previamente. Los medios locales fueron implacables en sus ataques a la Oficina Nacional de Meteorología, acusándola de ignorar los “pronósticos de trayectoria” tanto del Centro Nacional de Huracanes de Miami como del Weather Channel, que mostraban al Georges dirigiéndose decididamente hacia el país. (Como se sugirió anteriormente, esta crítica se debió en parte a graves desacuerdos dentro de la ONM.) Según algunos informes de prensa, la “incompetencia” de la ONM costó vidas.

El segundo tema de atribución de culpas incluyó los problemas de alerta y evacuación. Los medios de comunicación prestaron considerable atención al fracaso del gobierno, especialmente de Defensa Civil, en su tarea de emitir advertencias anticipadas. Salió a la luz el problema de instrucciones y responsabilidades poco claras o contradictorias, y los directores tanto de la ONM como de Defensa Civil tuvieron que dar explicaciones sobre por qué se tardó tanto tiempo en emitir una advertencia oficial y por qué se difundió tan poca información sobre la ubicación de los sitios de evacuación.

El tercer tema de atribución de culpas se centró en las represas e inundaciones, especialmente en los lugares donde se registraron numerosas víctimas, alrededor de San Juan de la Maguana y Mesopotamia, que están aguas abajo de una represa. Los funcionarios de la represa tuvieron que explicar por qué se habían sufrido tantas muertes y destrozos, incluso después de que hubieran tomado, aparentemente, las medidas preventivas normales. Los artículos de prensa atacaron a los funcionarios de la represa y al gobierno, acusándolos de negligencia, incompetencia e incluso de homicidio sin premeditación.

En cuarto lugar, salió a la luz el tema, al parecer inevitable, de la corrupción. Aparecieron numerosas crónicas periodísticas cuestionando la evidente discrepancia entre lo que estaba siendo recibido de fuentes externas y lo que se estaba distribuyendo y dónde se lo estaba distribuyendo. Sin embargo, debe señalarse que la comunidad donante externa no fue cuestionada ni culpada. Más bien, las preguntas se dirigían a determinar lo que había sucedido con la ayuda una vez llegada al país y ya en manos dominicanas.

Finalmente, los medios de comunicación también cuestionaron la capacidad real de

respuesta del gobierno, las funciones correspondientes al presidente y a los militares y la falta general de "liderazgo" para enfrentar al Georges. De hecho, la mejor manera de concluir el capítulo sobre el huracán Georges y la República Dominicana es hacerlo con un resumen de un artículo del principal diario del país, el Listín Diario, del 26 de septiembre de 1998. El artículo captó algunos de los problemas. Titulado "Estado débil, el mejor aliado de un huracán" el artículo comenzaba con un ataque tanto al gobierno como a autoridades individuales (aunque sin nombrarlas):

La falta de institucionalización en el estado dominicano y la irresponsabilidad de algunos de sus funcionarios fueron los mejores aliados del huracán Georges, que ha causado al menos 125 muertes aunque cientos de personas se encuentran todavía desaparecidas.

El artículo continúa detallando la omisión por parte de la ONM de las probabilidades de riesgo, y la actitud irresponsable de Defensa Civil. Luego pasa al tema de los centros de evacuación y al hecho de que el gobierno haya mantenido con carácter "confidencial" la lista de los mismos. El artículo también critica al ejército, observando que "las órdenes de evacuación en las zonas de mayor riesgo coincidieron con el acuartelamiento de los militares" y notando que se llevaron los camiones con ellos. Antes de concluir con un ataque general contra "la falta absoluta de información oficial" acerca de la tormenta y sus consecuencias, el artículo también se refiere al problema de los funcionarios que dieron advertencias inadecuadas en San Juan de la Maguana. En definitiva, ningún sector del gobierno escapó a las críticas de este artículo, que difícilmente podría calificarse como injusto.

III

EL HURACAN MITCH Y HONDURAS

Un camino errático

A diferencia del Georges, el huracán Mitch se originó en las aguas del suroeste del Caribe (ver figura 1, pág. 15). El 24 de octubre de 1998, el Mitch pasó de tormenta tropical a ser calificado como huracán. En su momento de mayor intensidad, el 26 y 27 de octubre, registró vientos de 180 mph y se lo consideró de categoría V (el nivel máximo) en la escala de Saffir-Simpson.

El Mitch siguió en general rumbo noroeste y originalmente se le vio sobre todo como una amenaza para Belice, cuyo gobierno ordenó la evacuación de la Ciudad de Belice, históricamente vulnerable. La ruta del Mitch, sin embargo, fue errática, y el 26 de octubre la tormenta hizo un giro brusco hacia el oeste y empezó a azotar la costa norte de Honduras. Fue a esta altura que, según la Hoja de Informes n° 20 de la OFDA (del 25 de noviembre de 1998), el huracán Mitch se convirtió en “una de las tormentas más fuertes y devastadoras que hayan azotado el Caribe y Centroamérica”. Con exasperante lentitud, el ojo del huracán Mitch pasó por Honduras y luego por Guatemala, con lluvias que afectaban no solo a estos dos países sino también a El Salvador y especialmente a Nicaragua.

Recuperando brevemente la fuerza de tormenta tropical en los primeros días de noviembre de 1998, el Mitch se desplazó sobre la Península de Yucatán, atravesó el Golfo de México y pasó a través del sur de Florida. Desapareció en el Atlántico hacia el final de la primera semana de noviembre—en el mismo

momento en que su efecto devastador sobre Centroamérica estaba empezando a ser plenamente percibido.

Las consecuencias del huracán Mitch se relacionaron de manera muy interesante con el más reciente fenómeno de El Niño (ENSO). La ENSO de 1997-1998 ocasionó importantes sequías en Centroamérica, lo que produjo incendios naturales en el 5% de la tierra (Proyecto Estado de la Nación, pág. 271). Sumados a graves actividades de deforestación en curso y a prácticas agrícolas imprudentes, los efectos del ENSO hicieron a la tierra aún más vulnerable a las lluvias e inundaciones producidas por el huracán de lo que podría haber sido. Este fue un ejemplo clásico de interacción entre un desastre previo, de inicio lento (la ENSO de 1997-1998) y un suceso de inicio rápido (el huracán Mitch). Un informe (acerca de Nicaragua, pero fácilmente generalizable a gran parte de Centroamérica) muestra a nivel local las diversas interacciones:

La población de Posoltega hacheó los árboles que quedaban para obtener leña (no podían pagar gas o estufas de querosén), dejando la ladera de la montaña sin vegetación... El uso de técnicas primitivas de quemado de pastos e incendios incontrolables en el verano de 1997 [también] fueron muy perjudiciales para los bosques... Privadas de vegetación espesa, las laderas de la montaña ya no retienen el agua... Cuando hay inundaciones, los ríos desbordan y crean tributarios nuevos de un día para el otro, que barren con lo que encuentran a su paso. [Bendaña, 1999, pág. 17.]

Una tormenta cruel

El 26 de octubre, el Mitch todavía parecía ser un huracán “normal”, y el tono de un cable (“Alerta de Desastre”) que la embajada de Estados Unidos en Tegucigalpa envió a Washington era incluso algo optimista:

1. Honduras está preparándose para un posible desastre en las próximas 24 horas cuando los efectos del huracán Mitch alcancen los centros poblados de la costa norte.
2. Todavía no se han recibido informes de daños. Se informa acerca de lluvias intensas en el departamento de Gracias a Dios, ubicado en el noreste de Honduras. También empezaron a registrarse lluvias a lo largo del resto de la costa del norte del país. Ya se están formando grandes oleajes a lo largo de la costa y en las Islas de la Bahía. Los aeropuertos de las Islas y los ubicados a lo largo de la costa del norte han sido cerrados para vuelos regulares.
3. La Comisión Hondureña Permanente de Contingencias (COPECO) está a cargo de la situación y ha movilizado a todos los comités regionales de emergencias ubicados en el norte de Honduras y en las Islas de la Bahía y está implementando sus planes de emergencias. A los hondureños que viven en el norte de Honduras y en las Islas de la Bahía se les ha recomendado ubicarse en zonas elevadas y abastecerse de agua y provisiones.
4. El presidente Carlos Flores se reunió con los ministros de su gabinete hoy al mediodía para evaluar la situación y organizar la respuesta.

La expectativa inicial era que las islas y la costa del norte de Honduras soportarían la carga de la tormenta mientras que el resto del país, especialmente la capital, recibiría lluvias pero no sería seriamente afectado. Con la capital como base, el gobierno de Honduras organizaría luego la asistencia para las áreas más afectadas.

A medida que el daño (“lluvias intensas e inundaciones extendidas”) se profundizaba en la costa del norte, el 27 de octubre el embajador de Estados Unidos, James F. Creagan, emitió la declaración de desastre requerida para activar una respuesta de Estados Unidos. No obstante, el tono era todavía relativamente distendido y se solicitaba sólo “la asistencia de helicópteros y aviones del [Comando Sur del ejército de Estados Unidos, SOUTHCOM] JTF-Bravo con finalidades de evaluación”. Sin embargo, el cable de declaración incluía más adelante palabras premonitorias:

La tormenta se está moviendo al oeste siguiendo la costa de Honduras. Si la trayectoria actual y la velocidad se mantienen, calculamos que la tormenta pasará 60 millas al norte de Roatán hoy alrededor de medianoche (27 de octubre).

El problema de este cable era la suposición de la velocidad de avance. Las alteraciones posteriores tanto de trayectoria como de velocidad hicieron que el huracán Mitch pasara de ser un desastre regional de la costa norte de Honduras a ser una catástrofe nacional y, en muchos aspectos, centroamericana. Durante más de dos días (28 y 29 de octubre, comienzos del 30 de octubre), el Mitch se estacionó sobre el mar y sólo luego, muy lentamente (30 y 31 de octubre), se desplazó al interior de Honduras, primero como un huracán, luego como una tormenta tropical y finalmente como “sólo” una depresión tropical. Cubriendo prácticamente todo el país (ver fotos satelitales del 26 y 29 de octubre en las páginas siguientes), el huracán Mitch descargó enormes cantidades de lluvia en cuencas interiores, que en algunas zonas superaron la precipitación promedio de todo un año en sólo unas horas. Como tormenta tropical, Mitch pasó a 15 millas de Tegucigalpa.

Primero debido a su detención, luego debido al ritmo cruelmente lento de la tormenta, la situación cambió completamente. Un cable del 30 de octubre de Tegucigalpa a Washington reflejaba una mayor alarma:

Tegucigalpa fue afectada hoy por las malas condiciones climáticas. El GOH [gobierno de Honduras] pidió a la población que dejara sus trabajos y retornara a sus hogares debido a que las aguas pluviales comenzaban a causar ríos de barro y a inundar puentes. De hecho, esa tarde Tegucigalpa resultó dividida en dos por las aguas desbordadas del río.

Tres días después, el panorama ya era más claro, y tanto el tono como el contenido de los cables intercambiados con Estados Unidos eran totalmente diferentes. Declarando que “este país se ha convertido en un archipiélago”, el embajador Creagan, comprensiblemente alarmado, envió un cable sumamente personal el 2 de noviembre a Washington, que incluía lo siguiente:

1. El huracán Mitch le asestó un golpe devastador a Honduras y azotó también a los países vecinos. Lo vi ayer desde el aire y la destrucción es enorme. La Isla de Guanaja parecía haber sido bombardeada: no quedaba un solo edificio en pie.
2. Se había previsto la destrucción que se produjo en las Islas de la Bahía y a lo largo de la costa caribeña del norte, donde ríos normalmente calmos ahora ocupan valles enteros de montaña a montaña. Pero el huracán también ocasionó graves destrozos en el centro y el sur de Honduras, haciendo que la capital, Tegucigalpa,

Foto 3
El huracán Mitch el 26/10/98 a las 12:45 GMT

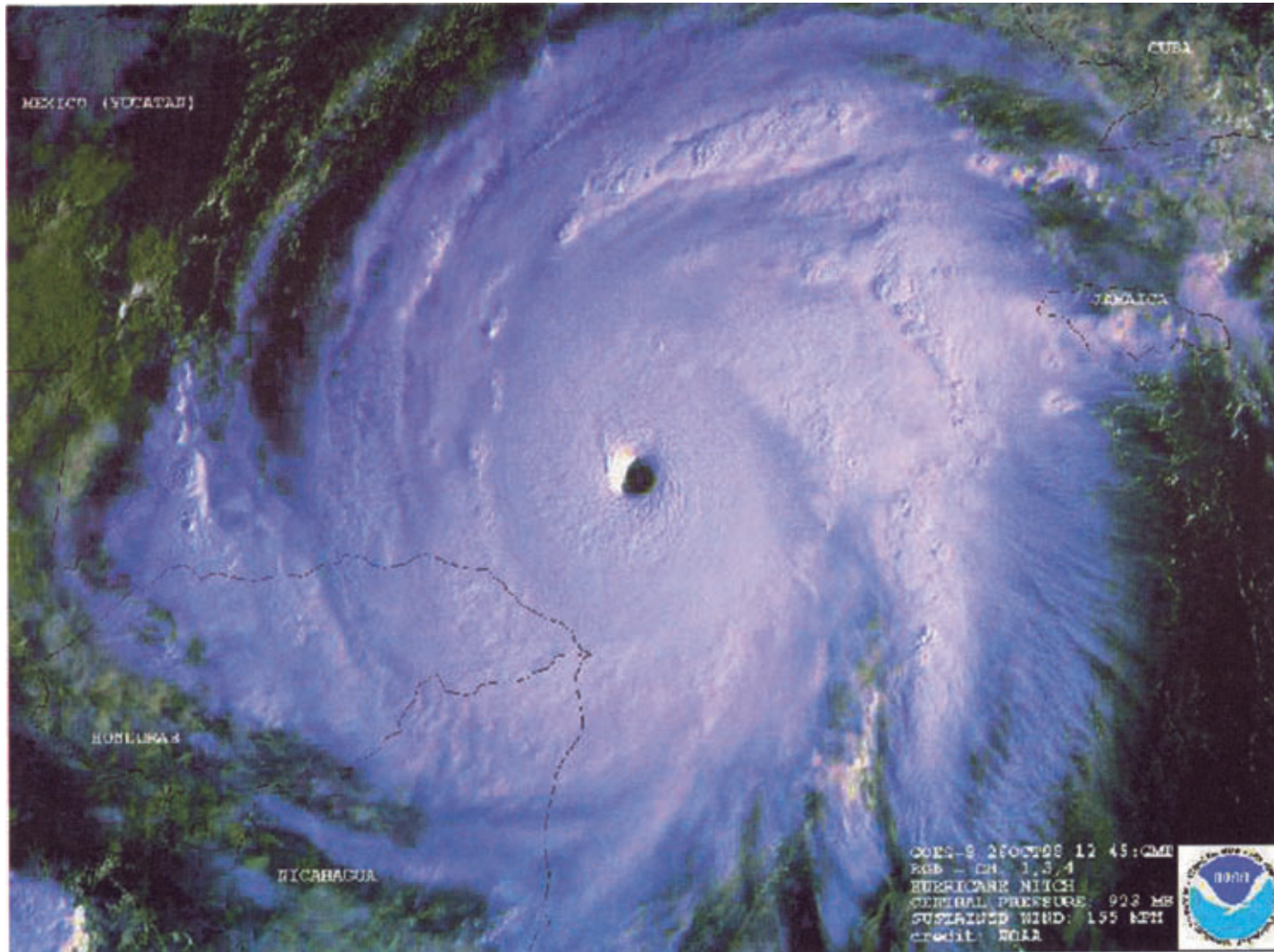
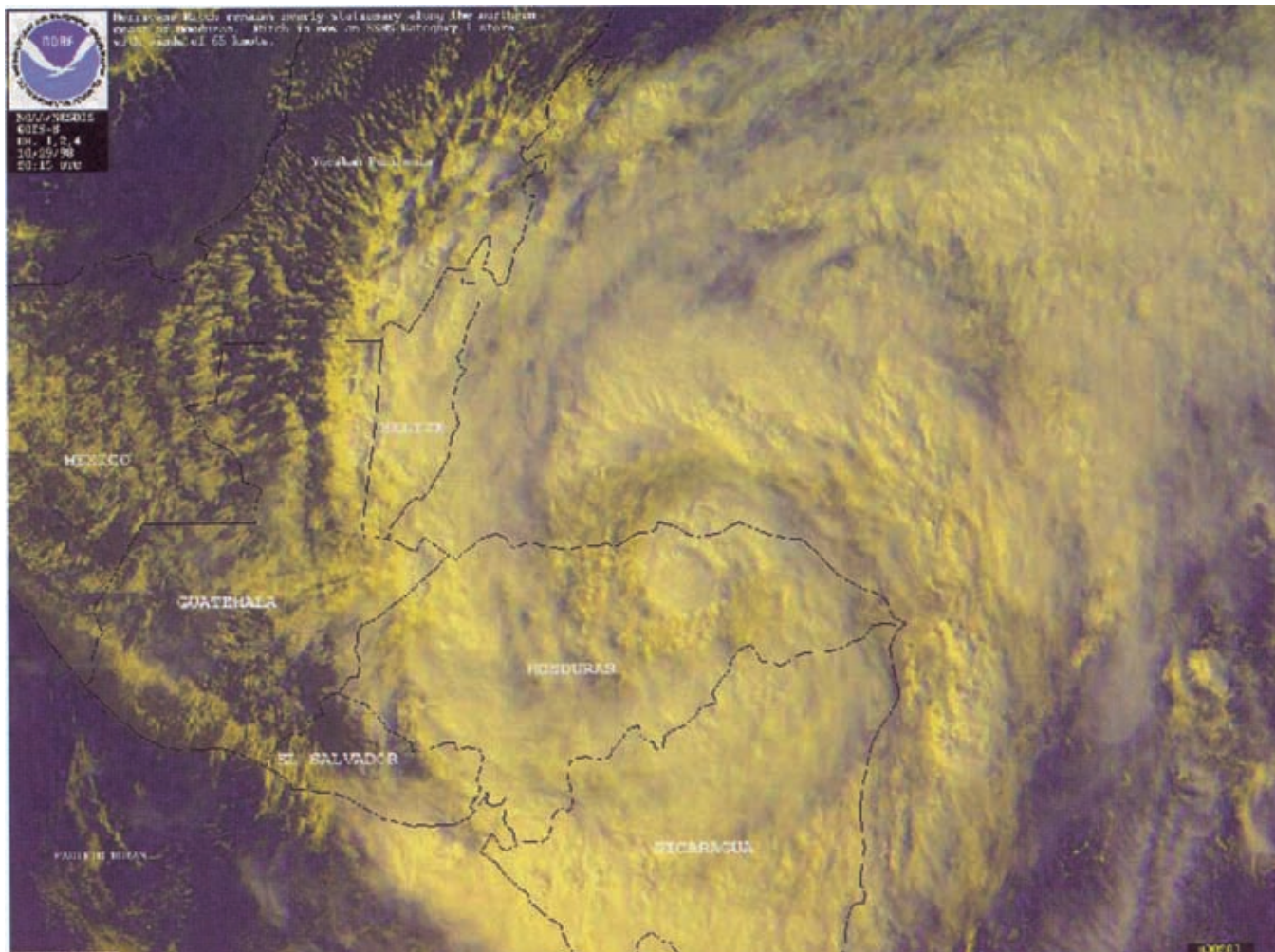


Foto 4
El huracán Mitch el 29/10/98 a las 20:15 UTC



pasara de ser un centro de apoyo y alivio para las víctimas costeras a ser una de las principales zonas afectadas. Los ríos y los arroyos desbordados de esta ciudad construida sobre cerros destruyeron vecindarios enteros, arrasaron el depósito del gobierno de Honduras donde se almacenaban los alimentos destinados a ser distribuidos a lo largo del Caribe e inundaron el centro de la ciudad, donde se encuentran las zonas comerciales y las oficinas de gobierno. Se derrumbaron laderas enteras, arrastrando casas y rompiendo las cañerías de agua que abastecían a la ciudad. Muchos puentes fueron arrasados por la fuerza de las aguas, llevando con ellos cañerías de agua que cruzaban los ríos. Los caminos que salen de la capital han sido cortados por deslizamientos de tierra. Y por lo tanto Tegucigalpa se enfrenta a un abastecimiento de agua rápidamente decreciente, una inminente escasez de alimentos y la falta de transporte... Si no se interviene pronto en la situación de Tegucigalpa, bien puede producirse un rápido deterioro social; y luego una crisis política. Ya se han registrado saqueos y homicidios, y hay pandillas recorriendo algunos vecindarios. Han habido motines de presos. Y para empeorar aún más las cosas, el muy querido alcalde de esta ciudad, apodado "El Gordito", murió ayer cuando su helicóptero despegababa en camino a la última crisis: un deslizamiento de tierra que se convirtió en un dique de tierra en el río y que amenazaba inundar el centro de la ciudad.

También el 2 de noviembre, el presidente de Honduras Carlos Flores se dirigió a la nación (y a la prensa internacional) e hizo la ahora famosa declaración: "Hagan caso de este S.O.S, que lanzamos desde Honduras, a pesar de nuestro orgullo y nuestra vergüenza". Flores reseñó los todavía incompletos informes de daños a la población ("miles, y no cientos, de muertos"), la infraestructura (especialmente caminos y puentes) y la economía ("el 70% de nuestros principales productos"). También anunció el toque de queda y la suspensión temporal de las libertades civiles en el país, en especial los derechos a la privacidad hogareña y la eliminación de límites a la detención. El objetivo era combatir los robos y otros episodios de "desorden público".

Pese a las pérdidas humanas, el huracán Mitch será finalmente recordado como un desastre de infraestructura. Los principales

caminos del país resultaron cortados en algún punto. Entre 75 y 90 puentes resultaron dañados o destruidos y se estima que las viviendas destruidas suman 70.000. Durante varias semanas, fue imposible considerar a "Honduras" como una entidad económica real (o como una nación-estado viable). A todos los efectos prácticos, el país vivía de la ayuda externa a partir de la primera semana de noviembre de 1998.

El ritmo, la naturaleza y el diseño de la reconstrucción determinarán el tipo de Honduras que emerge después del Mitch. Resulta interesante para Estados Unidos que, en diversos momentos, el gobierno hondureño vinculó el desastre (y por consiguiente la reconstrucción) a: 1) la afiliación al TLCAN (NAFTA en inglés) o un estado similar respecto a Estados Unidos, 2) el perdón o al menos el alivio de las deudas ("si Estados Unidos toma la decisión los europeos y los japoneses lo seguirán") y 3) la inmigración ilegal ("miles de hondureños se verán obligados a escapar a Estados Unidos"). Las discusiones referidas al vínculo con Estados Unidos fueron especialmente bruscas a mediados de noviembre de 1998, cuando el presidente Flores recibió por separado a un grupo que acompañaba a Tipper Gore, esposa del vicepresidente de Estados Unidos, Al Gore. En esta reunión el presidente Flores fue muy directo. Según una sinopsis escrita posteriormente (original en inglés) por una persona que estuvo presente, Flores declaró:

Si ya era difícil gobernar a Honduras como un país pobre, será aún más difícil gobernar una nación que ha quedado casi destruida. Las personas que han perdido todo irán nadando, corriendo o caminando hacia el norte [es decir, Estados Unidos.]. Necesitamos oportunidades para que la gente pueda trabajar en maquiladoras. Sabemos que el presidente Clinton intentó obtener los poderes de vía rápida, pero que esa iniciativa no se aprobó. La paridad del TLCAN ayudaría a crear puestos de trabajo en la costa norte de Honduras. Si eso es imposible, la ICB [Iniciativa sobre la Cuenca del Caribe] ayudaría a que las maquiladoras crezcan. Cualquiera de estas alternativas le daría a Honduras la posibilidad de evitar la tensión y la inestabilidad.

Tiempo de cobertura de los medios

Abarcando un período de 10 semanas (del 20 de octubre al 29 de diciembre de 1998) y los tres principales periódicos hondureños (El Nuevo Día, La Tribuna y El Heraldo), el cuadro 7 (pág. 35) presenta el número total de artículos periodísticos publicados sobre el Mitch por semana. Empezando con la semana previa al impacto y siguiendo la evolución de las medidas post-impacto, se publicó un total de 2.236 artículos detallando las consecuencias del Mitch en Honduras.

La figura 3 (pág. 36) grafica los mismos datos de cobertura, ilustrando el aumento constante primero y luego la disminución de la atención de la prensa. Específicamente, durante las tres

primeras semanas subió la cobertura, pero empezó a descender a partir de la tercera semana. Es interesante observar que de la semana seis a la siete parece haber otro punto de quiebre, con un descenso de más del 50% en los artículos relacionados con el Mitch, pasando de 280 a 123.

Curiosamente, hubo amplias diferencias entre periódicos en la cobertura que hicieron del huracán Mitch. El Nuevo Día fue el que más artículos presentó, con 1.308 en 10 semanas, seguido por La Tribuna con 1.091. El Heraldo, por otro lado, mostró una cifra más moderada de 699 artículos durante el mismo período.

Crédito asistencial

Los cuadros 8 y 9 (páginas 37 y 38) muestran el modo en que la prensa hondureña informó sobre la ayuda externa. De nuevo, los cuadros son “totales de artículos” sobre asistencia según la fuente (donante). El cuadro 8 contiene los recuentos de artículos sobre asistencia identificada por país. El donante mencionado con mayor frecuencia fue Estados Unidos, que fue nombrado en 116 artículos, seguido de España con 42 y Francia con 36.

Entre los 116 artículos que mencionaron a Estados Unidos, la OFDA fue mencionada 7 veces, la USAID 15 y el Cuerpo de Paz una vez.

El cuadro 9 contiene recuentos de artículos sobre asistencia brindada por las ONG, OIG y EMN. Con mayor frecuencia fue mencionado el BID, con 33 artículos, seguido de las Naciones Unidas con 26, la Escuela de Rescate “Alert” (EUA) con 18 y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) con 17.

Las víctimas

Probablemente nunca se resolverá la cuestión de las pérdidas humanas producidas por el huracán Mitch en Honduras. Las cifras oficiales ya se repiten tan a menudo que se registran como definitivas en las principales bases de datos internacionales (6.600 muertos, 8.052 desaparecidos, 11.998 heridos, etc. Ver el cuadro 10 (pág. 39) para un conjunto de pérdidas oficiales producidas por el huracán Mitch en todos los países centroamericanos).

Sin embargo, las cifras de víctimas en Honduras, especialmente las referidas a muertes, se exageraron marcadamente o eran directamente falsas. Las razones están estrechamente relacionadas con la cantidad de muertos informada para Nicaragua y la necesidad de competir por la atención de los medios de comunicación internacionales. O sea, el gobierno hondureño no podía permitir que las necesidades de su país fueran eclipsadas por las

muertes producidas en Nicaragua, y el gobierno ciertamente fue muy poco riguroso en sus informes sobre víctimas.

Una manera de desenmarañar las cifras de pérdidas humanas de Honduras es seguir los números dados a conocer a través de las Hojas Informativas de la OFDA. Los informes de campo iniciales de este organismo daban cuenta de sólo unas pocas docenas de muertos, pero estas cifras eran claramente preliminares y fragmentarias. La primera Hoja Informativa que publicó una cifra fue la n°4, del 2 de noviembre de 1998, que indica un número de 254 personas muertas. La hoja informativa n°5 del día siguiente informaba sobre 258 muertos y 158 desaparecidos. Es interesante notar que un informe de campo de la OFDA del 3 de noviembre cuantificaba las pérdidas humanas en 334 muertos y 1064 heridos. Esta quizá haya sido la cifra más exacta que se haya informado sobre este desastre en

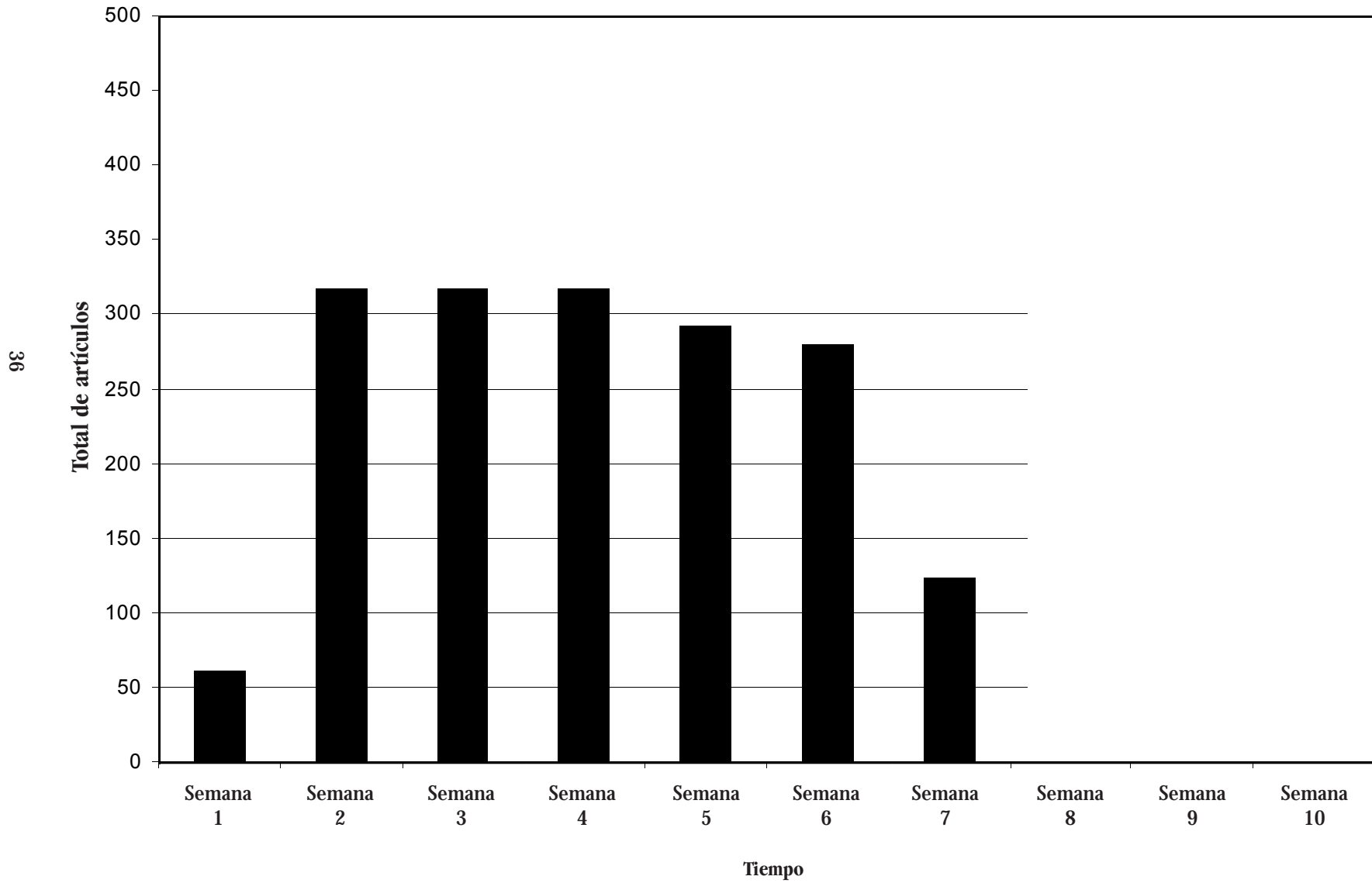
Cuadro 7

Cobertura del huracán Mitch: los “tres grandes periódicos” hondureños

Número de artículos publicados

Semana 1 (20-27 de octubre)	61
Semana 2 (28 de octubre-3 de noviembre)	343
Semana 3 (4-10 de noviembre)	437
Semana 4 (11-17 de noviembre)	363
Semana 5 (18-24 de noviembre)	292
Semana 6 (25 de noviembre-1 de diciembre)	280
Semana 7 (2-8 de diciembre)	123
Semana 8 (9-15 de diciembre)	118
Semana 9 (16-22 de diciembre)	119
Semana 10 (23-29 de diciembre)	100

Figura 3
Cobertura del huracán Mitch:
diez periódicos dominicanos



Cuadro 8

Huracán Mitch: reconocimiento de asistencia por parte de medios hondureños, por país donante

<i>País</i>	<i>Número de artículos</i>
EUA	116
España	42
Francia	36
México	32
Cuba	21
Japón	21
Alemania	12
Países Bajos	11
China	10
Argentina	8
Gran Bretaña	7
Taiwán	4
Venezuela	4
Canadá	3
Colombia	3
Corea	3
Suiza	3
El Salvador	2
Irlanda	2
Italia	2
Marruecos	2
Noruega	2
Perú	2
Uruguay	2
Bélgica	1
Brasil	1
Chile	1
Costa Rica	1
Ecuador	1
Israel	1
Nicaragua	1
Paraguay	1
Polonia	1
Portugal	1
Sudáfrica	1
Suecia	1

Cuadro 9

Huracán Mitch: reconocimiento de asistencia por parte de medios hondureños, por ONG, OIG y EMN

<i>ONG/OIG/EMN</i>	<i>Número de artículos</i>
Banco Interamericano de Desarrollo	33
Programa Mundial de Alimentos	31
Naciones Unidas	26
Banco Mundial	18
Banco Centroamericano de Integración Económica	17
Fondo Monetario Internacional	11
Cruz Roja Española	6
Exilados hondureños	6
Caritas	5
Organismo Cristiano Británico	3
Escuela de rescate “Alert” (EUA)	2
Bimbo	2
Bolsa Samaritana (ONG cristiana)	2
TZU CHI	2
Fundación Reina Sofia (España)	2
Paramedics for Children	2
Iglesia católica romana	2

Las siguientes ONG, OIG y EMN fueron mencionados en un artículo: Instituto Interamericano de Integración Agrícola, Christian Businessmen (EUA) Iberia, Continental Airlines, Cruz Roja Alemana, Citibank, Arquidiócesis Católica del Perú, Universidad de Boston, CARE, Save the Children, Hondureños en New Orleans,

Cuadro 10
Consecuencias sociales del huracán Mitch en Centroamérica

<i>País</i>	<i>Fallecidos</i>	<i>Desaparecidos</i>	<i>Heridos</i>	<i>Afectados</i>	<i>Evacuados</i>	<i>Viviendas afectadas</i>	<i>Puentes afectados</i>	<i>Acueductos dañados</i>
Honduras	6.600	8.052	11.998	1.393.669	2.100.721	41.420	215	1.683
Nicaragua	2.823	885	254	368.261		21.625	63	79
Guatemala	268	121	280	108.607	104.016	10.372	121	60
El Salvador	240	29		84.005	49.000	965	10	155
Costa Rica	4	4		307	5.500	1.933	69	12
Panamá	2			8.408	602		1	
Belice					75.000			
TOTAL	9.937	9.091	12.532	1.965.957	2.334.839	76.315	479	1.989

Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 1999, pág. 261

Cuadro 11

La historia de las víctimas: los informes de situación de la OFDA No. 1-22

<i>Informe</i>	<i>Fecha de informe</i>	<i>Honduras muertos</i>	<i>Desaparecidos</i>	<i>Nicaragua muertos</i>	<i>Desaparecidos</i>	<i>Guatemala muertos</i>	<i>Desaparecidos</i>	<i>El Salvador muertos</i>	<i>Desaparecidos</i>
1	28 de oct.	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
2	29 de oct.	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
3	30 de oct.	Sin datos	Sin datos	19	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
4	2 de nov.	254	Sin datos	1.212	2.000	31	Sin datos	144	Sin datos
5	3 de nov.	258	158	1.212	2.000	69	Sin datos	144	135
6	4 de nov.	874	11.100	1.212	2.000	82	91	224	135
7/7A*	5 de nov.	5.000	5.000	1.642	1.804	186	91	239	135
8	6 de nov.	6.420	5.807	1.642	1.856	197	63	239	135
9	9 de nov.	6.420	5.807	1.642	1.856	197	63	239	135
10	10 de nov.	6.546	6.586	2.042	1.094	258	120	239	135
11	11 de nov.	6.546	6.586	2.055	1.084	258	120	239	135
12	12 de nov.	6.600	8.752	2.055	1.084	258	120	239	135
13	13 de nov.	6.600	8.752	2.055	1.084	258	120	239	135
14	16 de nov.	6.600	8.052	2.362	970	258	120	239	135
15	17 de nov.	6.600	8.052	2.362	970	258	120	239	135
16	18 de nov.	6.600	8.052	2.362	970	258	120	239	135
17	19 de nov.	6.600	8.052	2.362	970	258	120	239	135
18	23 de nov.	6.600	8.052	2.362	970	258	120	239	135
19	24 de nov.	6.600	8.052	2.863	Sin datos	258	120	239	135
20	25 de nov.	6.600	8.052	2.863	884	258	120	239	135
21	4 de dic.	5.657	8.052	2.863	884	258	120	239	135
22	21 de dic.	5.657	8.052	2.863	884	258	120	240	Sin datos

** Los datos de los informes 7 y 7A están combinados porque el 7A es una corrección de los datos de Nicaragua.

Honduras, porque el 4 de noviembre empezaron los juegos.

El impulso fue la terrible cantidad de muertes, aunque sumamente concentradas, causadas por el colapso de la ladera del volcán Casitas en Nicaragua y el consecuente aluvión producido. El 2 de noviembre (Hoja de Informes n°4), Nicaragua reportó 1.212 muertos y 2.000 desaparecidos. (Las pérdidas nicaragüenses seguirían aumentado hasta llegar a 2.863 muertos y 884 desaparecidos según la Hoja Informativa n°20 del 25 de noviembre; después de ese momento permanecerían constantes.) La hoja informativa n°6 para Honduras, del 4 de noviembre, reportó repentinamente 874 muertos y una sorprendente cantidad de 11.100 desaparecidos; y al día siguiente (Hoja Informativa n°7, del 5 de noviembre) 5.000 muertos y 5.000 desaparecidos. A partir de esos valores las cifras no hicieron más que aumentar. Según la Hoja Informativa n°20 del 25 de noviembre, Honduras había sufrido 6.600 muertes y 8.052 desaparecidos. Estos números con el tiempo se reducirían a 5.657 muertos y 8.052 desaparecidos permanentes, lo que aún implicaba hablar de más de 13.000 muertos.

El cuadro 11 de la página 40 presenta todas las cifras para Honduras y Nicaragua (además de Guatemala y El Salvador) compiladas a partir de las Hojas Informativas de la OFDA, de la n°1 a la n°22. Los números del 3 al 5 de noviembre para Honduras destacan el cambio radical verificado en la cantidad de víctimas, como acabamos de mencionar, lo que investigamos con un poco más de detenimiento en las visitas de campo.

Varios actores clave declararon que cuando ocurrió lo de Casitas y con el traslado de los medios internacionales a Nicaragua, los niveles más altos del ejército y el gobierno hondureños vieron un cambio importante en la solidaridad

internacional y un probable cambio en los fondos que recibiría el país como financiamiento para la reconstrucción. Poco tiempo después, el gobierno hondureño dio a conocer las cifras de 5.000 muertos y 5.000 desaparecidos. A partir de ahí, los números aumentaron.

Un documento interno de un gobierno donante, de mediados de noviembre, arroja una interesante luz a este problema de los datos. Ya el 13 de noviembre, el informe observaba una "grave discrepancia" entre un ministerio clave de Honduras y el recientemente creado Consejo Nacional de Emergencia (CONE), al que regresaremos en seguida. El ministerio estaba informando sobre 1.097 muertos, aproximadamente 3000 desaparecidos y casi 490.000 afectados. Las cifras del CONE, sin embargo, eran de 6.600 muertos, 8.752 desaparecidos y casi 1.400.000 personas afectadas. En las entrevistas de campo averiguamos que al ministro que había emitido las cifras más bajas se le pidió, el 13 de noviembre o en una fecha cercana, que dejara de emitir cifras de víctimas. Las cifras del CONE se convirtieron luego en las pérdidas hondureñas "oficiales".

En visitas de campo posteriores, realizadas a mediados de 1999, la información obtenida corroboró la opinión de que Honduras había perdido sólo una fracción de la cifra implícita de 13.000 muertos (o incluso de la cifra oficial de 5.867 muertes). Sin excepción, los funcionarios locales sólo podían hablar de docenas de muertes. Cuando se les preguntaba en términos de cientos, siempre señalaban vagamente hacia otro pueblo y decían "tal vez más allá". Sin embargo, cada más allá conducía siempre a otro, hasta que nos quedamos sin más pueblos. Nuestro mejor cálculo estimado sería de unos 3.000 muertos debidos al huracán Mitch en Honduras.

Pérdidas económicas: la evaluación de la EIU

La magnitud de los daños causados por el huracán en Honduras, especialmente a la producción, el transporte y la infraestructura de comunicación, fue extraordinaria. No obstante, como en todo desastre, algunos sectores tendieron a beneficiarse, como pone de manifiesto la siguiente evaluación de la EIU (también queda claro el hecho de que la asistencia externa fue lo único que mantuvo intacta la condición de

Honduras como nación-estado):

Las proyecciones de la EIU indican que el impacto del huracán Mitch sobre la actividad económica conducirá a una contracción del PIB el próximo año. Basándonos en los datos preliminares disponibles, calculamos que esta contracción llegará a ser del 6%... En cuanto a la oferta de suministros, habrá una brusca contracción de la producción agrícola con daño a los granos básicos en zonas bajas particularmente afectadas. También se contraerá la producción de productos

elaborados (aunque en forma menos aguda) ya que las industrias locales resultaron dañadas tanto en sus plantas como en sus reservas. Pero se espera que la producción en más del 80% de las empresas maquiladoras regrese a sus niveles normales durante los próximos tres meses, y que el sector de la construcción registre una fuerte expansión en cuanto se ponga en marcha la reconstrucción. El efecto del huracán en la actividad sectorial de servicios será mixto: algunos servicios se contraerán, reflejando la disminución en el consumo privado, mientras que otros, en particular los servicios de asistencia social financiados con fondos de ayuda, se ampliarán.

En cuanto a la demanda, el consumo privado caerá en forma aguda debido a que muchos hondureños han perdido sus medios de vida, en particular en

las áreas más afectadas de la agricultura, la industria y los servicios. Las exportaciones se contraerán, mientras que la cuenta de importaciones será elevada debido a las importaciones que haga el país para reconstruir y sustituir la producción local perdida. La inversión privada también subirá a medida que el sector privado repare los daños a los sectores productivos y la economía se desregule en los sectores de utilidades y de infraestructura, atrayendo la inversión extranjera. La compensación de estos efectos negativos del huracán sobre el consumo y las exportaciones privadas constituirá un fuerte impulso al gasto y la inversión pública apoyada por los fondos extranjeros de ayuda. [EIU (Honduras), Cuarto Trimestre, 1998, pág. 29.]

El contexto político de las consecuencias

El huracán Mitch exacerbó la tensión entre los poderes ejecutivo y legislativo en Honduras y destacó un problema persistente y lamentable para el país: la corrupción, que en Honduras es tan generalizada que tiene su propia denominación: *champa*. Poco después del impacto del huracán, la EIU declaró:

La necesidad de implementar velozmente medidas de emergencia hará que el ejecutivo tienda a disputarle algún poder al Congreso para impedir que la sanción de leyes se empantane en negociaciones políticas. Esta concentración de poder no necesariamente va a afectar el alto nivel de aprobación pública que el presidente, Carlos Flores Facussé, gozaba antes del golpe del huracán. Sus esfuerzos destinados a movilizar el apoyo externo para obtener socorro humanitario y para incluir en las discusiones el tema del alivio de la deuda... ha sido notable. Pero el presidente Flores necesitará asegurarse de que la ayuda que fluya a través de instituciones del gobierno sea asignada de forma transparente y eficaz, y que se distribuya en todo el país a quienes más lo necesitan. [EIU (Honduras), Cuarto Trimestre, 1998, pág. 28.]

El tema de la corrupción en particular, es obvio que no iba a desaparecer para la administración de Flores, y empezó a ser públicamente vinculado con la resistencia de los donantes a proporcionar la asistencia masiva requerida para reconstruir el país:

El gobierno hondureño publicó su plan de reconstrucción en abril... y espera recibir hasta US\$ 3600 millones a mediano plazo, en calidad de concesiones, para financiar el trabajo de reconstrucción. Sin embargo, es probable que haya algunos problemas para obtener gran parte del financiamiento. Los donantes apremiarán al gobierno para que garantice que todos los proyectos sean plenamente controlados y que la

asignación de los fondos se lleve a cabo de una manera transparente, en particular considerando el informe recientemente publicado por el Defensor de Derechos Humanos, Leo Valladares... en el que se denunciaron 17 casos de mal manejo de la ayuda. [EIU (Honduras), Segundo Trimestre, 1999, pág. 28.]

Según el mismo informe de la EIU (pág. 33), el informe Valladares, también publicado en abril, se había convertido en un tema importante de la política local:

El gobernante Partido Liberal (PL) reaccionó en el congreso al atacar al Sr. Valladares por dañar la imagen de Honduras y las perspectivas de obtener mayor financiamiento, y votó por que se redujera su mandato de seis a cuatro años y se limitaran sus atribuciones excluyendo las investigaciones sobre corrupción. La protesta pública que esto causó impulsó un giro del gobierno de 180 grados, que después culpó al presidente del Congreso Nacional, Rafael Pineda Ponce, de intentar anular al Sr. Valladares. La reputación del gobierno y también la del congreso han sido dañadas por este asunto, y la transparencia y la rendición de cuentas ahora serán aún más estrechamente vigiladas por parte de los donantes de ayuda, ya que aún hay sospechas de que es más probable que las autoridades traten de silenciar las denuncias de corrupción en vez de investigarlas plenamente.

Citado en otra publicación (Jeffrey, 1999, páginas 32-33), Valladares declaró que su investigación de la corrupción de guante blanco en casos de desastre resultó ser aún más "peligrosa" que su tarea anterior sobre las violaciones de derechos humanos por parte de los militares.¹ De un modo algo más colorido

¹ Esto se corresponde de un modo interesante con algunos datos de encuestas de opinión pública de México, publicados recientemente (ver Gawronski y Olson, 2000).

que la EIU, Jeffrey (pág. 33) describió las maniobras que se generaron alrededor del informe de Valladares:

Flores no sólo se enojó con Valladares, también quiso vengarse. Llamó al presidente del congreso, Rafael Pineda Ponce, y le ordenó destruir el mandato de Valladares. Tarde en la noche del 20 de abril, el Congreso recortó los términos del comisionado y limitó su trabajo a la recepción pasiva de denuncias. Como la información se filtró al día siguiente, los embajadores europeos amenazaron posibles cortes de la ayuda. El New York Times exigió un cambio de posición del legislativo. Viéndose atacado, Pineda Ponce cumplió con su apodo, "Ping-Pong", y anunció una nueva votación. El 27 de abril, con cientos de protestantes pro-Valladares enfrentándose afuera con la policía, el Congreso votó por unanimidad que las atribuciones del comisionado no sufrieran modificaciones.

Al final, como ocurre comúnmente en casos de desastres, el gobierno de Honduras se encontró en una situación en la que no podía "ganar" políticamente hiciera lo que hiciera:

El esfuerzo de reconstrucción posterior a la devastación causada por el huracán Mitch a fines de octubre ha dominado la escena política en Honduras. A pesar de supervisar la restauración de la infraestructura vital para fines del primer trimestre de 1999, el gobierno ha sido criticado por avanzar demasiado lentamente con el programa. Gran parte del trabajo que ya se ha completado fue llevado a cabo gracias a las medidas de socorro internacional, mientras que el gobierno hondureño, con sus escasos recursos, sólo ha logrado avanzar lentamente. Muchas empresas de construcción han sido renuentes a concederle crédito adicional al gobierno antes de que se hayan efectuado los pagos pendientes y también han habido obstáculos burocráticos considerables para procesar las ofertas presentadas para realizar el trabajo de reconstrucción...

El presidente Carlos Roberto Flores Facussé ha sido criticado por el Foro Ciudadano (FC), un grupo de acción cívica formado recientemente por intelectuales y profesionales, por la centralización de demasiadas decisiones dentro del ejecutivo. El FC sostiene que la renuencia de Flores a delegar responsabilidades es contraria a las urgentes necesidades del esfuerzo de reconstrucción, y que genera cuellos de botella y enormes retrasos... La crítica pública al desempeño del gabinete de reconstrucción ha seguido aumentando; en marzo y abril los grupos cívicos y empresariales publicaron anuncios fuertes en los periódicos nacionales para expresar su insatisfacción con el lento progreso del trabajo. [EIU (Honduras), Segundo Trimestre, 1999, pág. 31.]

Lo que está en juego en el proceso de reconstrucción difícilmente podría ser más

crítico, no solo para la clase política hondureña, sino también para toda la élite de Honduras. La calidad del liderazgo parece estar verdadera y visiblemente a prueba. Ruhl (2000, pág. 63) se refirió al sistema como caminando sobre la cuerda floja:

La enorme devastación causada por el huracán Mitch... creó un desafío político crítico para las élites hondureñas. El uso eficaz de los fondos de ayuda externa destinados a reconstruir el país y a proporcionar ayuda a los miles de personas que habían perdido todo podría aumentar la legitimidad del gobierno democrático. Por otro lado, la corrupción de la élite y la incompetencia ante esta coyuntura crítica... podría empeorar el cinismo y la desilusión de la población.

A un nivel más específico, un aspecto especialmente interesante de la respuesta gubernamental hondureña al Mitch es el de la participación de los militares, concretamente el de las relaciones entre militares y civiles. Antes del Mitch, la administración de Flores había estado moviéndose, cuidadosamente, para enmendar la constitución hondureña con el objetivo de colocar a las Fuerzas Armadas bajo control civil, o al menos un poco más de control civil. Los militares habían gobernado Honduras directamente durante casi 20 años antes de 1981 y habían sido "el poder detrás del trono" hasta bien entrados los años noventa, por lo que se trataba de un tema muy delicado. Dos meses antes de la llegada del Mitch, Flores estaba preparando el terreno para nombrar un ministro civil de defensa y los rumores de golpe militar empezaron a circular. Todos los problemas de respuesta asociados con el Mitch, sin embargo, abrieron una oportunidad política para Flores, que pudo instalar a un civil como ministro de defensa a fines de enero de 1999. Describiendo a los militares hondureños como "debilitados por el Mitch", Jeffrey (1999, pág. 29.) cita las siguientes palabras de Germán Calix de CARITAS (ayuda católica):

El Mitch demostró la ineficiencia total de los militares. Los funcionarios se han pasado el tiempo peleando entre ellos y luchando por el poder político, mostrando que no estaban en absoluto preparados para afrontar una emergencia. La COPECO no tenía ni idea de lo que tenía que hacer.

Aunque es una generalización algo injusta, esta afirmación refleja, sin embargo, una percepción generalizada.

Cambio institucional y la política hondureña de marginación

Dada la generalizada percepción del gobierno como inepto para responder al huracán Mitch, conviene realizar un análisis de los problemas de la respuesta institucional gubernamental.

Sancionado por el Congreso Nacional Hondureño en enero de 1991 y redactado en un lenguaje típicamente impreciso, el Decreto Número 9-90-E creó una Comisión Permanente de Contingencias (COPECO) para

adoptar medidas políticas destinadas a ayudar a la población, rehabilitación y reconstrucción de áreas dañadas por desastres naturales, que afectan la actividad económica y el bienestar de la población, así como a programar y desarrollar diferentes actividades para prevenir consecuencias negativas en las áreas de alto riesgo a desastres.

La COPECO reemplazó al COPEN (Comité Permanente para Emergencias Nacionales). Lamentablemente, la COPECO debía ser administrada por un conglomerado de ministerios, secretarías y comisiones. Por lo tanto, nunca recibió las atribuciones de una institución plenamente independiente con presupuestos administrativos y de emergencia, sino que siguió siendo dependiente de otros organismos gubernamentales para la “gerencia” y de la presidencia para los nombramientos. En efecto, el presidente de Honduras nombraba al jefe de la COPECO, y era generalmente el vicepresidente, con toda la importancia real y simbólica—o la falta de ella—que eso implica.

En la práctica la COPECO era financiada, nuevamente de forma bastante vaga, mediante contribuciones anuales del gobierno nacional, donaciones nacionales e internacionales, préstamos y cualquier otro tipo de “recursos y valores provenientes de otras fuentes”. Un informe de la prensa señaló que el presupuesto anual de la COPECO antes del huracán Mitch era equivalente a US\$ 200.000. Esta cifra era “casi correcta” según una persona que entrevistamos. En resumen, la COPECO sufrió una notoria escasez de recursos.

Debajo de la COPECO en la jerarquía institucional había un conjunto de CODER (Comités de Emergencias Regionales) y CODEM (Comités de Emergencias Municipales). Integrados por 11 brigadas, los CODER operaron como unidades de defensa civil a nivel regional,

mientras que los mucho más numerosos CODEM lo hicieron a nivel municipal.

Cuando los efectos del Mitch se sintieron plenamente, la COPECO estaba abrumada a nivel nacional y separada momentáneamente de los equipos de los CODER y CODEM en su accionar. Durante semanas después del desastre, muchos oficiales de los CODER y CODEM actuaron independientemente, un mérito que hay que reconocerles. En la capital, en cambio, la COPECO se empantanó no solo por el desastre sino también por la política.

Para ser justos, la COPECO parecía estar haciendo bien el trabajo de organizar la evacuación de la costa norte en los primeros momentos del huracán Mitch y probablemente haya salvado muchas vidas en esa región. A las brigadas de los CODEM les corresponde el mérito operativo, sin embargo, porque ya estaban trabajando en las regiones del norte de Honduras para enfrentar la sequía y los graves incendios naturales producidos por la ENSO de 1997-1998.

Es interesante observar que cuando la verdadera magnitud del Mitch se hizo evidente y la COPECO estaba recibiendo muchas críticas, el presidente Flores destituyó al vicepresidente como su director y lo envió a la región de donde es originario para administrar los esfuerzos de socorro en ese lugar. Flores también desvinculó a los diversos ministros responsables de la administración de la COPECO, dejando que cada uno atiende los esfuerzos de socorro en sus regiones de origen. Aunque ya eran débiles desde un comienzo, la estructura orgánica y el liderazgo de la COPECO fueron totalmente desarticulados por este acci3n.

Desarmada política y organizativamente, y con sólo cuatro líneas de teléfono en su oficina (un indicador interesante en sí mismo de la importancia dada a la oficina) y sin servicio de correo electrónico institucional, la COPECO no podía ni recopilar ni distribuir la información necesaria para administrar un desastre nacional de envergadura. Por decreto, el presidente Flores creó después la Comisión Nacional de Emergencia (CONE) como una nueva organización general por encima de los diversos ministerios del gobierno encargados de la respuesta.

Oficialmente dirigida por el ministro del interior pero sin una estructura, la CONE seguramente también se habría desintegrado de no haber sido por una iniciativa del sector privado. Arturo Corrales, ex candidato presidencial y analista estadístico contratado por el gobierno, acercó y “ofreció” sus servicios al presidente Flores. Corrales (el hombre que estaba realmente a cargo) proveyó un centro de comando con 30 líneas de teléfono, fax, computadoras y lo que un observador llamó un “show” para los medios. En realidad, la CONE se ocupó solamente de datos (incluidas las famosas cifras de víctimas) y de manejo de la información. Nunca se encargó de operaciones reales de respuesta.

Con la CONE totalmente dependiente de la infraestructura de Arturo Corrales, era seguro que aparecerían problemas. Uno tuvo que ver con la base de datos. Resultó que los datos estadísticos habían sido recogidos para la campaña presidencial de Corrales, lo que hizo que no estuvieran incluidas las personas menores de los 18 años de edad requeridos para votar. Cuando estos datos se usaron para determinar las partidas de alimentos para un área particular, al no tenerse en cuenta a las personas menores de 18 años la escasez fue inevitable.

Curiosamente, ningún militar fue designado en la estructura de gestión de la CONE, dejando a los militares trabajando esencialmente por sí mismos y en contacto con equipos internacionales. Los militares habían establecido un “COC” (Centro de Operaciones y Comando) independiente. El COC era exclusivamente militar e incluía militares extranjeros de todos los países contribuyentes excepto uno. La excepción fue Estados Unidos, que envió a un oficial a las reuniones de planificación que el COC celebraba todas las tardes, pero sólo para coordinar con el COC, y no para recibir asignación de tareas o instrucciones. En última instancia, la respuesta al Mitch era fundamentalmente una cuestión de logística, y como señaló un observador “el ejército lo era todo”.

Entonces, ¿qué ocurrió con la COPECO al momento de responder al Mitch? Brevemente, la respuesta es que fue marginada/apartada, no una vez sino en realidad dos veces y desde dos

direcciones diferentes. Por un lado, la COPECO perdió sus funciones de toma de decisiones, coordinación y planificación (y su oportunidad de tener un verdadero perfil de organización real) que pasaron a estar a cargo de la CONE. Por otro lado, perdió las responsabilidades operativas que pasaron a estar a cargo del COC de los militares.

Retrospectivamente, aunque la COPECO se vio sobrepasada por el desastre del Mitch, lo que es más serio es que no fue capaz de realizar una expansión institucional de tipo acordeón. No contaba ni con los recursos ni con la capacidad institucional para estar a la altura de la ocasión. Lo que es aún más lamentable, no se le permitió ponerse a la altura de la ocasión, hacerse cargo de las operaciones y obtener el reconocimiento y la atención de los medios nacionales y extranjeros. Con 1) la COPECO dejada de lado, 2) la CONE dedicada a la información pero incapaz de alguna coordinación real y 3) el COC centrándose en particular en la logística de aire, los donantes internacionales se quedaron a menudo sin orientación. El resultado operativo fue la ayuda canalizada de organismos donantes individuales para áreas particulares, muy reminiscente a los programas de ayuda de los años cincuenta y sesenta.

Resulta consistente con nuestra tesis de marginación el hecho de que tanto la CONE como el COC desaparecieron después de que la respuesta del Mitch empezó a disminuir, dejando en su lugar a la desacreditada COPECO. Curiosamente, los intentos realizados por el presidente Flores en 1999 para revitalizar la COPECO han tenido algunas consecuencias no buscadas. La estructura de dirección de la nueva COPECO incluye a un presidente ejecutivo y a un comisionado. Lamentablemente, cada uno cree que el otro trabaja para él (ambos responden a Flores), y cada uno tiene una diferente visión de cómo debe ser la “nueva COPECO”. Las emergencias debidas a las inundaciones de septiembre, octubre y noviembre de 1999 en el norte de Honduras hicieron que las diferencias salieran a la luz pública, y los medios de comunicación hondureños empezaron a llamar a la COPECO “la bestia de dos cabezas”.

Culpas

Dado el extraordinario impacto del huracán Mitch en Honduras (el huracán Georges de República Dominicana palidece en comparación), hubo tres importantes temas de atribución de culpas, todos ellos algo diferentes a los de República Dominicana:

1) *Infraestructura débil, falta de mitigación, preparación deficiente y corrupción.* Los medios de Honduras (y el presidente Flores) rápidamente argumentaron que la catástrofe se había debido a: a) el subdesarrollo y la pobreza hondureños, y b) la “dirigencia corrupta” de las administraciones anteriores. Esto estaba unido específicamente al próximo tema de atribución de culpas.

2) *El huracán Fifi de 1974 y las “lecciones no aprendidas”.* Los medios preguntaron reiteradamente por qué la infraestructura hondureña no estaba preparada para otro huracán devastador después de la experiencia que había sufrido el país en 1974. Mencionaron repetidamente el clientelismo y la corrupción. Un tema prominente fue “el pasado”, “la manera vieja de hacer las cosas” que había dejado a Honduras tan vulnerable.

3) *Gobierno local frente a gobierno nacional.* Los medios hicieron una extensa cobertura de

los gobiernos locales (municipios) que culpaban al gobierno central de no proporcionar la ayuda necesaria.

Es interesante ver que tampoco en este caso se culpó a la comunidad donante internacional. En realidad, los medios hondureños dieron una cobertura amplia y positiva tanto de esfuerzos asistenciales específicos como de las visitas de muchos dignatarios extranjeros.

Finalmente, debe tenerse en cuenta la atención de los medios de comunicación al fracaso del país en aprender las enseñanzas del huracán Fifi de 1974, dado que el huracán Mitch se suma al Fifi en la categoría de huracanes “profesores”. La pregunta implícita es: ¿cómo reaccionarán los medios y la población hondureños ante el próximo huracán catastrófico si el gobierno resulta ser incapaz de aprender las lecciones del Mitch de 1998? Esta es una pregunta sumamente importante no solo para el gobierno hondureño sino también para la comunidad internacional. La respuesta determinará en gran parte la volatilidad social y política durante y después de la respuesta al próximo desastre importante (e inevitable) que ocurra en Honduras.

En resumen

Nadie pudiera haber esperado nunca un huracán de la magnitud del Mitch, que estuviera detenido sobre el mar cerca de la costa hondureña y luego se desplazara a través de Honduras, descargando cantidades de precipitación sin precedentes en las cuencas (deforestadas) del país. En última instancia, los daños provocados por el viento y la tormenta palidieron en comparación con los causados por las inundaciones, pasando el huracán Mitch de ser un desastre a ser una catástrofe nacional verdaderamente histórica. La tormenta ha entrado sin duda en la memoria colectiva del pueblo hondureño. Como comentaron al pasar dos periodistas: “Así como erosionó y marcó el paisaje físico, el Mitch parece haber dejado una fundamental marca de vulnerabilidad en la psiquis de la gente” (Boyer y Pell, 1999, pág. 38.).

Para las finalidades de este estudio, sin embargo, el punto clave es que la organización

nominalmente a cargo de la respuesta a los desastres en Honduras (COPECO) no desempeñó una función significativa en la respuesta al huracán Mitch. Rápidamente abrumada, se la marginó completamente mediante la creación del COC de los militares y mediante la aparición de la CONE, que prosperó durante un breve lapso para finalmente desaparecer. Aparentemente, entonces, Honduras afrontará su próximo desastre grave con una COPECO débil y desmoralizada, un organismo con una historia—y por consiguiente una expectativa—de marginación. Además, aunque no aprender adecuadamente de un desastre (Fifi en 1974) es quizás perdonable, el no aprender del Mitch pondrá a prueba la tolerancia incluso de los históricamente pacientes hondureños. En definitiva, no es un panorama optimista.

IV

EL HURACAN MITCH Y NICARAGUA

Muerte y destrucción (pero el ojo nunca se acercó)

El problema de naciones pequeñas y huracanes grandes está inmejorablemente ilustrado en el caso del huracán Mitch y Nicaragua. Perdido dentro de la cobertura masiva de los medios de comunicación se encontraba el hecho de que el ojo del huracán nunca tocó el territorio nacional de Nicaragua. De hecho, el Mitch estaba afectando a Nicaragua técnicamente no como un huracán sino como una tormenta tropical de avance lento. El daño provocado por la fuerza de la tormenta costera y el viento eran cuestiones relevantes para la seguridad de vidas y bienes únicamente a lo largo de la costa Atlántica menos poblada de Nicaragua. En cambio, el efecto importante del huracán Mitch en Nicaragua fue el producido por la precipitación, los aluviones y la inundación fluvial. Por otra parte: más de la

mitad y probablemente cerca de dos tercios de las pérdidas humanas ocurridas en Nicaragua resultaron del colapso del volcán Casitas y el consiguiente deslave de lodo y detritos que se produjo. O sea, sin el “desastre dentro del desastre” del volcán Casitas, Nicaragua aún habría tenido grandes pérdidas de bienes y de infraestructura, pero probablemente no más de 800 muertos; no la cifra final de más de 2.800. En efecto, el suceso de Casitas muestra que todavía carecemos de conocimientos cruciales acerca del modo en que los huracanes actúan como un riesgo múltiple y el modo en que los factores locales (por ejemplo, la debilidad de la ladera del volcán Casitas) pueden tener enormes consecuencias en la vulnerabilidad relativa de sitios o áreas específicas.

Nicaragua: una historia de desastres

El huracán Mitch difícilmente sea la primera catástrofe grave experimentada por Nicaragua. Aún más que la de otros países de Centroamérica, la historia de Nicaragua es una crónica de desastres naturales. El primer testimonio occidental de tales sucesos en realidad proviene de Colón, cuyas carabelas fueron arrastradas hacia el norte de la costa caribeña de Nicaragua por un huracán, en septiembre de 1502. En efecto, el 12 de septiembre de 1502, Colón, en una situación difícil, encontró aguas más protegidas al rodear un cabo en lo que es ahora el noreste de Nicaragua. Lo bautizó apropiadamente con el nombre de Gracias a Dios. Otros desastres nicaragüenses incluyen: 1) las erupciones múltiples del volcán de Momotombo (un hecho que en 1606 condujo a la reubicación de la ciudad de León); 2) la gran erupción explosiva del volcán Cosiguina en 1835 (que fue escuchada en lugares tan alejados como Colombia, México y Jamaica); 3) el aluvión de Managua de 1876, cuya historia es todavía transmitida como parte de la tradición oral de muchas familias nicaragüenses

y que quizás condujo al primer proyecto documentado de mitigación de riesgos del país (un canal de seis kilómetros que todavía está en uso como parte de un proyecto mas amplio de control estructural de inundaciones); 4) el terremoto de Managua de 1931 que mató a unas 4.000 personas y destruyó (con incendios) gran parte de la ciudad; y 5) el terremoto de Managua de 1972, que fue esencialmente una repetición del suceso de 1931 pero con más víctimas (de 6.000 a 10.000 muertos) y aún mayores daños al centro gubernamental, financiero y comercial del país.

Más de dos docenas de huracanes o tormentas tropicales importantes han azotado Nicaragua en el último siglo. Los más recientes incluyen a Irene (1971), Joan (1988), Bret (1993) y César (1996). El Mitch, sin embargo, fue uno de los más graves. El cuadro 12 (pág. 49) proporciona el resumen oficial de pérdidas elaborado por el gobierno a mediados de 1999.

Centrándose como es su costumbre en la economía, la EIU realizó un cálculo temprano estimando que el 30% de la segunda cosecha de

una gran cantidad de cultivos de 1998 en Nicaragua había resultado “devastada” y que el 70% de la infraestructura de transporte estaba dañada (EIU [Nicaragua], Cuarto Trimestre, 1998, pág. 7). La EIU también señaló (pág. 3.) que, al igual que Honduras, Nicaragua estaba entrando en severa dependencia internacional, al menos por un tiempo:

El principal problema del gobierno durante los próximos 18 meses será el de hacer frente a las consecuencias del huracán Mitch, que azotó al país a fines de octubre. El crecimiento caerá este año por debajo de las expectativas, y quizá sea negativo en 1999 debido a los daños causados por el huracán, pero esperamos una fuerte recuperación en 2000. La escasez asociada con el huracán impulsará presiones alcistas sobre los precios en los dos últimos meses de 1998, lo que seguirá durante los primeros meses del próximo año. Al país le resultará sumamente difícil cumplir con las metas acordadas con el FMI y dependerá en gran medida de la asistencia internacional de emergencia para financiar su fuerte desajuste en la balanza externa.

Los impactos políticos, por otra parte, fueron al menos tan problemáticos como los económicos. Según la EIU, el gobierno de Nicaragua estaba siendo severamente criticado por no haber declarado el desastre con la rapidez necesaria:

Las evaluaciones del impacto político del huracán son, necesariamente, muy tentativas en esta etapa. Sin embargo, las primeras señales indican que, a mediano plazo, el desastre puede conducir a un aumento de la oposición popular al gobierno del presidente Arnoldo Alemán Lacayo. Durante varias semanas antes de la llegada del huracán, los productores habían estado exigiendo la ayuda del gobierno para hacer frente a las consecuencias de una precipitación superior a la usual durante el mes de octubre. Sin embargo, el gobierno no declaró el estado de emergencia hasta principios de noviembre, después de que el huracán hubiera azotado al país. Es probable que esto refuerce la sensación creciente en el pueblo de que la administración actual es indiferente al sentimiento popular. [EIU (Nicaragua), Cuarto Trimestre, 1998, pág. 7]

Otros informes fueron más cáusticos (y llamativamente similares a las evaluaciones del huracán Georges en República Dominicana):

Este fue un desastre anunciado. El gobierno central ignoró los informes del servicio meteorológico y de defensa civil, restando importancia a las primeras advertencias e informando a los ciudadanos nicaragüenses que se trataba de un fenómeno localizado sin implicaciones nacionales graves.

El presidente... Alemán resistió las muchas recomendaciones, incluidas las de varios ministros, de declarar el estado de emergencia

nacional e implementar evacuaciones masivas y medidas de rescate. Dijo que no, que ese tipo de movilización era algo que harían los sandinistas, y él sin duda no era ningún sandinista. [Bendaña, 1999, pág. 18].

Esta cuestión de lo “sandinista” fue de gran importancia, y volveremos a ella más adelante, pero el hecho fue que recién el 30 de octubre de 1998 el Comité de Emergencia Nacional de Nicaragua fue formalmente convocado y se declaró el desastre (pero sólo para nueve departamentos, la principal subdivisión administrativa de Nicaragua). Varias de las personas entrevistadas pertenecientes a los organismos del gobierno nicaragüense encargados del clima y los desastres, mencionaron el problema de la lentitud gubernamental o la demora en reconocer al Mitch como un desastre o catástrofe, y cuando se referían al gobierno querían decir el presidente.

Al igual que en República Dominicana con el Georges y en Honduras con el Mitch, la distribución de la ayuda generó problemas políticos adicionales. La EIU mencionó toda una serie de temas relacionados:

Las consecuencias inmediatas del huracán Mitch, que azotó Nicaragua a finales de octubre, se caracterizaron por la presencia de disputas a nivel local entre miembros del gobernante Partido Liberal Constitucionalista (PLC) por un lado, y entre miembros del PLC y miembros del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN, el principal partido de oposición) por el otro, acerca de la distribución de la ayuda a las áreas dañadas por el huracán. Esto dañó la reputación tanto del presidente [Alemán]... como de los sandinistas. El veloz traslado que dispuso Alemán de la responsabilidad del esfuerzo de socorro, pasando de los intendentes locales a la iglesia católica, ayudó a mejorar la provisión de ayuda aunque no neutralizó completamente la caída política provocada por el desastre. Una encuesta de opinión realizada por CID-Gallup determinó que sólo el 48% aprobaba el modo en que Alemán había enfrentado el desastre, mientras que un 45% lo desaprobaba. Muchos sintieron que se había equivocado al no declarar el estado de emergencia oficial en todo el país. Muchos también le objetaron el haber ordenado el desmantelamiento del comité de emergencia del huracán, que había creado especialmente, ya a fines de noviembre. [EIU (Nicaragua), Primer Trimestre, 1999, pág. 10.]

Otro informe era un poco más explícito acerca de la asistencia inmediatamente posterior al impacto:

Los donantes han tenido serias dudas, durante mucho tiempo, acerca del amiguismo y la corrupción que caracterizan al gobierno central de Nicaragua. De hecho, las primeras prestaciones

Cuadro 12

Huracán Mitch: Gobierno de Nicaragua, pérdidas oficiales

Muertos	3.045
Población afectada	1.000.000
Población que aún requiere ayuda 07/99	400.000
Casas dañadas o destruidas	151.215
Escuelas dañadas o destruidas	512
Centros de salud dañados o destruidos	140
Caminos dañados o destruidos	5.695
Puentes dañados o destruidos	1.933
Daños físicos	US\$ 1,3 billones

de ayuda de una u otra manera acababan en manos de las entidades dominadas por el Partido Liberal, mientras encontraban extrañas dificultades para llegar a los gobiernos municipales sandinistas. [Bendaña, 1999, pág. 22).

Walker (2000, pág. 84) destacó varios escándalos personales previos al Mitch que afectaron tanto a Daniel Ortega (FSLN) como al presidente Alemán y luego reunió algunos de los problemas padecidos por este último:

El apoyo a Alemán y a los liberales sufrió también por el manejo deficiente que hicieron de... el huracán Mitch. Más de dos mil cuatrocientas personas murieron y casi un quinto de la población de Nicaragua perdió sus hogares. Los daños económicos totalizaron más de US\$ 1500 millones. Trabajando con una administración pública reducida a su mínima expresión por una década de políticas neoliberales de reducción del estado y debilitada aún más por la corrupción, el amiguismo y la incompetencia, la administración de Alemán fue exasperantemente lenta en ayudar a los afectados por el desastre. Además... Alemán canalizó el alivio público nicaragüense a través de los gobiernos locales en los que los liberales estaban en el poder o a través de organizaciones del partido liberal en los lugares en los que no gobernaban. Incluso al principio intentó desviar el flujo de asistencia internacional destinada a las ONG (consideradas sandinistas por él) que no podía controlar.

No todas estas críticas fueron justas, pero fueron parte del entorno en el que se estaban construyendo la memoria y el “significado” del huracán Mitch. Debe observarse, sin embargo, que el gobierno nicaragüense terminó por establecer un sistema de recepción de ayuda y de distribución mucho más abierto, responsable y transparente, dando una función más relevante a la mucho más confiable iglesia católica. No obstante, este mecanismo de respuesta era

externo al gobierno y temporal, y necesariamente marginaba a la Defensa Civil nicaragüense, que también se encontró excluida del esfuerzo de socorro como mero espectador.

Entretanto, la recuperación y reconstrucción a más largo plazo (y los cientos de millones de dólares que representa) provocaron un enorme interés entre la sociedad civil de Nicaragua (aún más que en Honduras). Surgieron y/o se aliaron literalmente cientos de organizaciones para exigir participación en la toma de decisiones sobre la reconstrucción, y se generaron considerables conflictos políticos para determinar el modo en que debían relacionarse con la Comisión Nacional de Reconstrucción, que se formó después del Mitch, basada en un modelo de organización formado a raíz del terremoto de Managua de 1972 (con la expectativa de obtener mejores resultados). En efecto, una observación interesante en este sentido fue que en la Nicaragua post-Mitch, “la mayor parte de las organizaciones de base creadas durante el gobierno sandinista [1979-1990] directamente dejaron de responder al gobierno y al FSLN, y se pusieron a trabajar decididamente junto con las ONG nacionales e internacionales para afrontar el desastre común” (Walker, 2000, pág. 85).

Dejando de lado las cuestiones de alivio, recuperación y reconstrucción, es ahora útil volver atrás y analizar la cuestión de la respuesta institucional a los desastres y los cambios post-Mitch. Este es un tema particularmente interesante, en parte porque Nicaragua es un país excepcionalmente complicado histórica y políticamente.

Evolución institucional: Del somocismo al sandinismo a través de la guerra civil

Nicaragua puede en realidad trazar su historia de respuestas organizadas a desastres desde el aluvión de Managua de 1876, cuando se crearon diversos comités para ofrecer una vigilancia independiente de la recepción y el gasto de los fondos, administrar la asistencia y planificar la mitigación (incluido el canal de control de inundaciones mencionado anteriormente). Fue también en 1876 que se dispuso que la Guardia Presidencial cumpliera una función de respuesta a desastres, un interesante precedente nicaragüense de la participación militar en casos de desastre, y también un modelo común a la mayor parte de América Latina y a otros países en desarrollo. Esencialmente, el desastre de 1876 estableció las bases de un modelo de manejo de emergencias que incluía una fase de respuesta y una de recuperación, y que incorporaba conceptos de avanzada tales como evaluación de riesgos y mitigación de amenazas.

Después del terremoto de 1931 en Managua, el gobierno central siguió el modelo de 1876 (incluida la vigilancia independiente de los fondos de ayuda) pero con diferencias importantes, particularmente la declaración del estado de guerra y la imposición de la ley marcial “hasta que el orden constitucional se haya reestablecido”. Con una significativa presencia militar norteamericana en esa época, la Guardia Nacional Nicaragüense (Ejército) se encargó de proporcionar la estructura de comando y la logística necesarias para llevar a cabo todas las actividades de respuesta y recuperación, y muchas de las de reconstrucción y restauración. El desastre contribuyó al ascenso al poder del primer miembro de la familia Somoza, con total respaldo y apoyo del gobierno de los Estados Unidos, destacado por la presencia de marines, unidades de aviación militar y navíos norteamericanos anclados en Corinto, el principal puerto nicaragüense en la costa del Pacífico.

El desastre de 1931 y sus consecuencias sentaron de este modo las bases no sólo para la dinastía de Somoza sino también para la resistencia armada contra la intervención militar extranjera, acontecimientos históricos no siempre percibidos fuera de Nicaragua. Esencialmente, la combinación del ascenso al poder del

primer Somoza y la presencia político-militar de Estados Unidos, desató el famoso movimiento de guerrillas liderado por César Augusto Sandino, cuyas acciones (incluido el hecho de que los marines norteamericanos lo persiguieran infructuosamente por la mitad del país) inspiraron al moderno Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), agrupación de izquierda comúnmente conocida como “los sandinistas”.

Después del terremoto de 1972, el gobierno central (oficialmente una junta de tres miembros) declaró el estado de emergencia nacional, impuso nuevamente la ley marcial, y formó un Comité de Emergencia Nacional que comprendía a todos los ministros del gobierno, siguiendo el modelo de los desastres de 1876 y 1931. La única diferencia crucial en este caso fue que no se dispuso la vigilancia independiente de los fondos. El director en jefe de la Guardia Nacional, el General Anastasio Somoza Debayle (otro Somoza más, 41 años después del terremoto de 1931), fue designado director del comité. Otro cuerpo asesor, el Comité de Reconstrucción Nacional, se formó posteriormente e incorporó a dirigentes del sector privado y de la iglesia así como también a funcionarios públicos. Este comité desempeñó una función asesora fundamental y se encargó de elaborar importantes recomendaciones de políticas, aunque las decisiones finales eran todavía responsabilidad del Comité de Emergencia Nacional presidido por Somoza.

La omisión del transparente comité independiente y la centralización y el control de todos los esfuerzos de socorro internacionales y locales, combinados con actos concretos de mal manejo y malversación de fondos, dio lugar a una corrupción generalizada en el período posterior al desastre de 1972. Estas transgresiones desataron por una parte el descontento con el régimen y por la otra fortalecieron el movimiento de guerrillas sandinistas. A pesar de estos elementos negativos, el trabajo del Comité de Emergencia Nacional y del Comité de Reconstrucción Nacional dio lugar a importantes iniciativas sobre el manejo y la mitigación de emergencias, incluido el código de construcción de 1973 para Managua y una base legal para la respuesta en casos de desastre (la

Ley de Emergencia Nacional de 1973, que dio al consejo de ministros autoridad para declarar el estado de emergencia en casos de “calamidad pública”).

En mayo de 1976, se sancionó la Ley de Defensa Civil, estableciendo el Instituto de Defensa Civil de Nicaragua bajo la autoridad de la Presidencia de la República (todavía en manos de Somoza). Esta ley aclaró muchos de los conceptos y objetivos de la ley de 1973 y estableció un Plan Nacional de Control y Prevención de Desastres, que también intentó definir la función de los gobiernos departamentales y municipales en el manejo de emergencias.

En julio de 1979, después de tres años de una guerra civil amarga y enormemente destructiva destinada a destituir al régimen de Somoza, el FSLN (los sandinistas), con considerable y manifiesto apoyo diplomático del gobierno de Estados Unidos, tomó el poder en Nicaragua. En 1981, el gobierno Sandinista creó el Instituto Nacional de Estudios Territoriales (INETER). El INETER agrupó bajo una única estructura diversas entidades que anteriormente habían trabajado de un modo disperso. También creó entidades nuevas. El INETER se encarga actualmente de brindarle al gobierno de Nicaragua apoyo técnico en geodesia y cartografía (elaboración de mapas), servicios meteorológicos, recursos hídricos, geofísica, aprovechamiento de la tierra y amenazas naturales.

Un año después de la creación del INETER, se sancionó la Ley de 1982, creando el Estado Mayor de Defensa Civil dentro de la estructura del Ejército Popular Sandinista (EPS, el “nuevo” ejército nicaragüense). En realidad, la función básica de la Defensa Civil Nicaragüense en ese momento era la de “defensa de la revolución” durante la guerra con los contras apoyados por Estados Unidos. Como tal, era un cuerpo esencialmente político, nominalmente civil pero obviamente muy conectado al EPS (una relación que resultaría problemática en 1998). Para organizar la defensa nacional (y civil), el gobierno sandinista decidió dividir el país en siete regiones, cada una de ellas con considerable autonomía.

Es importante destacar que se instituyó un programa de estudios especializados para los oficiales militares que servían en la Defensa Civil nicaragüense, programa que incluía varios cursos sobre el manejo de emergencias. Por

consiguiente, hacia finales de los años ochenta, Nicaragua por primera vez contaba con un cuadro de personal al menos rudimentariamente adiestrado en el manejo de emergencias. El sistema de defensa civil fue puesto a prueba durante el huracán Joan, que recorrió Nicaragua del Caribe al Pacífico en 1988. El nuevo sistema contribuyó para que la pérdida de vidas se mantuviera en un mínimo durante ese desastre (sólo 25 muertos). El sistema también resultó eficaz en la respuesta y los esfuerzos de recuperación después del tsunami que asoló la costa del Pacífico en 1992.

La Defensa Civil nicaragüense se fortaleció en 1992 bajo un acuerdo de cooperación regional (Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Nacionales en América Central, CEPREDENAC), con financiamiento de la Comunidad Europea (principalmente de Alemania y Suecia). Posteriormente se formó un “CEPREDENAC NACIONAL” como una organización general para la defensa civil en Nicaragua, que incluía diversos departamentos del gobierno y, especialmente, al INETER.

Otro episodio que puso a prueba al sistema, el huracán César, recorrió Nicaragua de una costa a la otra en 1996, pero las pérdidas de vidas y los daños fueron nuevamente mínimos. La nueva estructura, combinando los esfuerzos del INETER y Defensa Civil, tuvo el mérito de efectuar una buena preparación y de aumentar el conocimiento del público mediante advertencias oportunas, claras y específicas, emitidas a través de una variedad de medios de comunicación impresos y electrónicos.

Por consiguiente, todo indicaba que la Defensa Civil nicaragüense era la principal organización encargada de la respuesta al huracán Mitch. En teoría, Defensa Civil tiene un personal permanente de 58 empleados distribuidos en siete oficinas regionales. Sin embargo, informes de campo, entrevistas y observaciones indican que Defensa Civil era más fuerte en papel que en la realidad (quizás en el orden de un 40%). Bendaña ofreció esta observación más general acerca del estado de la preparación a nivel local en Nicaragua en las vísperas del Mitch:

Las bases elementales de la presencia del gobierno—como estructuras de defensa civil, policía, bomberos y clínicas sanitarias, para no mencionar entidades municipales con facultades mínimas—directamente no existían o contaban con escasísimo personal pobremente capacitado

y mal pagado, con poco o ningún enlace de comunicación con la capital o con las autoridades centrales. [Bendaña, 1999, pág. 18.]

Por lo tanto, a pesar de los éxitos relativos con desastres anteriores, la Defensa Civil nicaragüense fue superada por el huracán Mitch y su devastador y lento recorrido, cargado de lluvia, a través de Centroamérica. Operativamente, la Defensa Civil nicaragüense fue casi inmediatamente eclipsada por los militares regulares; luego resultó aún más marginada cuando la ayuda se recanalizó por medios alejados del gobierno, a través de la iglesia y las ONG.

En parte debido a las pérdidas producidas por el volcán Casitas, el huracán Mitch nunca será olvidado en Nicaragua. Aunque la pérdida de vidas debida al huracán no alcanzó las cifras de los terremotos de Managua de 1931 y 1972, las víctimas, la población que perdió sus casas y los daños a la infraestructura nacional le han valido al Mitch un lugar destacado en la historia de desastres de Nicaragua. El huracán fue también, indudablemente, el desastre mejor cubierto por los medios en la historia del país.

Tiempo de cobertura de los medios de comunicación

Abarcando un período de 10 semanas (del 20 de octubre al 29 de diciembre de 1998) y los tres principales periódicos nicaragüenses (La Prensa, El Nuevo Diario y La Tribuna), el cuadro 13 (pág. 54) muestra el número total de artículos sobre el Mitch publicados por semana. Empezando con la semana previa a la llegada del huracán y siguiendo la evolución de las actividades posteriores al impacto, se publicaron 742 artículos detallando los efectos del Mitch. La figura 4 (pág. 55) muestra gráficamente los mismos datos.

Como puede verse, la cobertura aumentó a medida que el Mitch se aproximaba y empezaba a afectar al país (semana uno), luego subió de modo marcado en las semanas dos y tres cuando

los efectos totales de la tormenta se hicieron claros. La cobertura descendió en forma aguda desde la semana tres (178 artículos) hasta la semana cuatro (68 artículos) y siguió descendiendo hasta las semanas siete y ocho, cuando la reconstrucción, y especialmente la financiación, se convirtieron en preocupaciones fundamentales (la cobertura en realidad se triplicó desde la semana seis a la semana siete, pasando de 27 a 88 artículos).

Como en Honduras, hubo una diferencia significativa entre los periódicos con respecto a la cobertura del huracán Mitch. La Prensa fue el de mayor cobertura con 356 artículos, El Nuevo Diario registró 216 y La Tribuna sólo 170.

Crédito asistencial

Los cuadros 14 y 15 (páginas 56 y 57) muestran la información que la prensa nicaragüense ofreció sobre la ayuda externa. Nuevamente, estos cuadros representan la cantidad de artículos sobre asistencia ordenados por donante. El cuadro 14 contiene el recuento de artículos sobre asistencia por país. El donante más mencionado fue Estados Unidos con 44 artículos, seguido de España con 19 y Francia con 11.

El cuadro 15 contiene la cantidad de artículos sobre la asistencia de las ONG, OIG y EMN. El donante más mencionado en esta categoría fue el Programa Mundial de Alimentos (PMA) con siete artículos, seguido del BID con cinco artículos y la Cruz Roja con cuatro. CARE y el Banco Mundial figuran a continuación con tres cada uno.

Culpas

A diferencia de la participación directa y sumamente visible del presidente Flores en Honduras, el presidente de Nicaragua, Alemán, trató de distanciarse del Mitch y sus consecuen-

cias, en parte porque los medios de Nicaragua están mucho más identificados con partidos políticos que en Honduras, especialmente El Nuevo Diario, que está estrechamente asociado

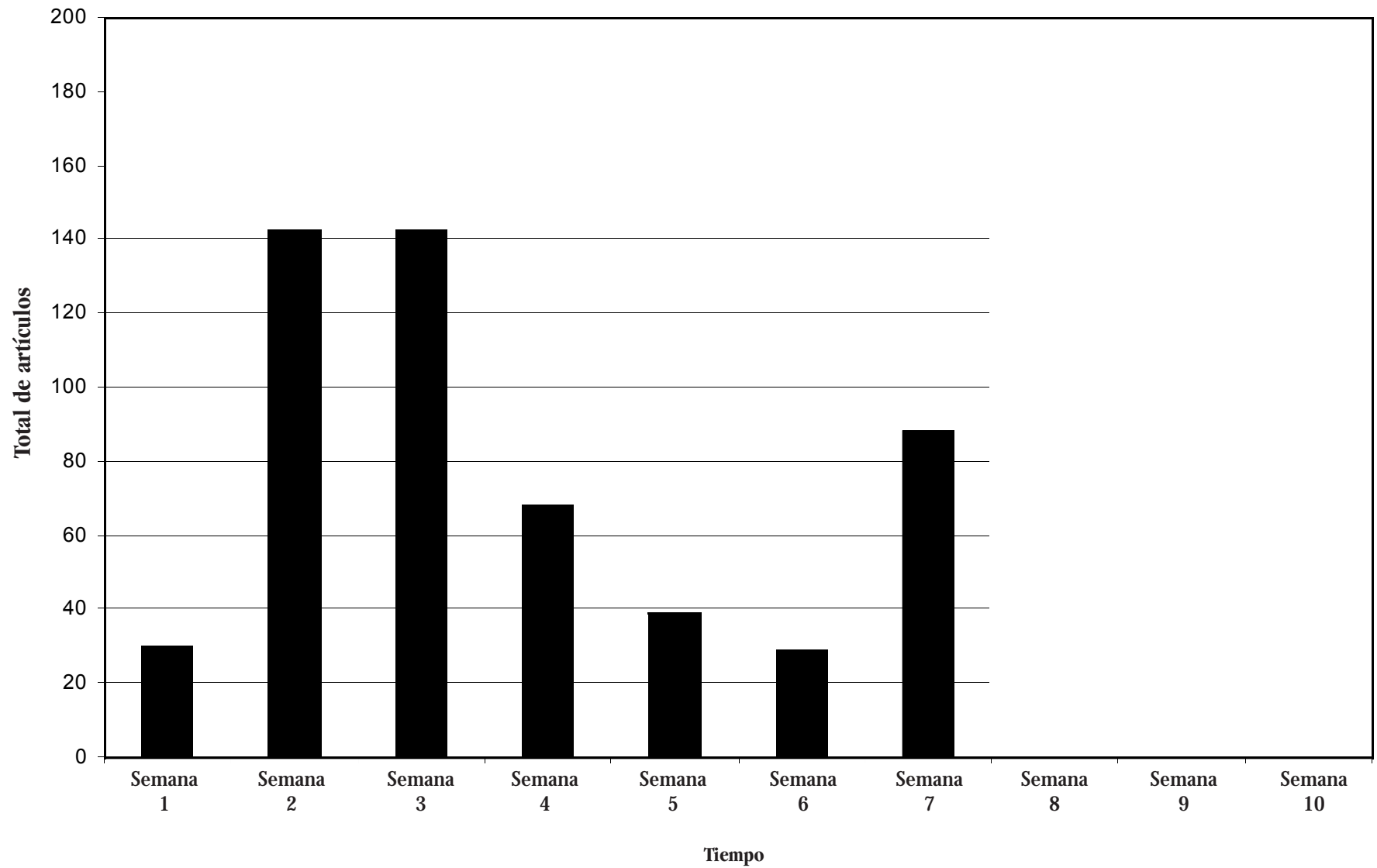
Cuadro 13

Cobertura del huracán Mitch: los “tres grandes periódicos” nicaragüenses

Número de artículos publicados

Semana 1 (20-27 de octubre)	30
Semana 2 (28 de octubre-3 de noviembre)	161
Semana 3 (4-10 de noviembre)	178
Semana 4 (11-17 de noviembre)	68
Semana 5 (18-24 de noviembre)	39
Semana 6 (25 de noviembre-1 de diciembre)	29
Semana 7 (2-8 de diciembre)	88
Semana 8 (9-15 de diciembre)	88
Semana 9 (16-22 de diciembre)	38
Semana 10 (23-29 de diciembre)	23

Figura 4
Cobertura del huracán Mitch: los “res grandes” periódicos nicaragienses



Cuadro 14

Huracán Mitch: reconocimiento de asistencia por parte de medios nicaragüenses, por país donante

<i>País</i>	<i>Número de artículos</i>
EUA	44
España	19
Cuba	11
Francia	9
México	9
Brasil	7
Taiwan	7
Alemania	6
Italia	6
Países Bajos	6
Finlandia	5
Austria	4
Argentina	3
Canadá	3
China	3
Inglaterra	3
Japón	3
Dinamarca	2
Unión Europea	2
Suecia	2
El Salvador	1
Panamá	1
Rusia	1
Uruguay	1

Cuadro 16

Huracán Mitch: reconocimiento de asistencia por parte de medios nicaragüenses, por ONG, OIG y EMN

<i>ONG/OIG/EMN</i>	<i>Número de artículos</i>
Programa Mundial de Alimentos	7
Banco Interamericano de Desarrollo	5
Cruz Roja	4
Banco Mundial	3
Care	3
GTZ (Alemania)	2
Nicaragüenses en Miami	2
Organización de Estados Americanos	2
Organización Panamericana de la Salud	2
Naciones Unidas	2

Las siguientes ONG, OIG y EMN fueron mencionados en un artículo: ADES, ADRA- Dinamarca, Aldeas SOS, American Airlines, American Express, BCIE, Iglesia Católica, Greenpeace, IDSM (Moravos), FMI y Western Union.

con el FSLN (sandinistas). El Nuevo Diario fue constante y sistemáticamente crítico del presidente y una importante fuente de atribución de culpas. En cambio, La Tribuna y La Prensa fueron más solidarios con el gobierno y se convirtieron en mecanismos utilizados para rechazar culpas, recalcando la “solidaridad” y las oportunidades nacionales para la “reconstrucción de la sociedad”.

Analizando retrospectivamente la atribución de culpas en general, podemos identificar lo siguiente:

1) *La falta de una declaración.* El presidente Alemán fue duramente criticado, especialmente por la oposición, por demorar tanto en declarar el estado de emergencia nacional. Trató de rechazar esta crítica diciendo que lo preocupaba el hecho de que no todo el país estaba afectado en la misma forma y que instituciones e individuos “oportunistas” podían aprovechar la declaración de emergencia como un pretexto para dejar de pagar préstamos.

2) *Falta de compromiso presidencial.* El presidente Alemán fue apodado “el que llegó y se fue”, ya que viajó a diferentes sitios con caravanas de asesores y periodistas, pero se iba sin brindar ninguna respuesta significativa a la devastación.

3) *Rechazo de los médicos cubanos.* El gobierno de Alemán fue altamente criticado, principalmente por El Nuevo Diario, por rehusar la ayuda de un equipo médico cubano e impedir su entrada a Nicaragua en la frontera con Honduras.

4) *El favoritismo partidario.* Esta crítica fue complicada, pero parecía que cada uno estaba culpando a todos los demás (justa o injustamente) sobre los modelos de distribución de la ayuda. Los gobiernos locales culparon al gobierno central por falta de asistencia inmediata. El gobierno central acusó a los municipios de distorsionar los hechos, y los sandinistas de la oposición replicaron quejándose de que la ayuda iba sólo a la iglesia católica

y a los municipios controlados por el partido del gobierno o por alguno de sus aliados. (Finalmente, el FMI y otros donantes instaron públicamente a que se acabara con las peleas.)

En contraposición con las culpas, los tres periódicos elogiaron a los militares nicaragüenses (y a los militares de Estados Unidos, lo que constituyó un cambio sorprendente desde los días de la guerra de los contras) por sus actividades de rescate y asistencia. Como en Honduras, la asistencia internacional recibió una cobertura positiva y esencialmente sin críticas.

El caso nicaragüense es la prueba de fuego de la imparcialidad de los medios en el tratamiento de la asistencia internacional, especialmente la de Estados Unidos. Si había un lugar en el que se debían encontrar críticas y culpas en las tormentas de 1998 respecto a la asistencia internacional o la norteamericana, era en el periódico opositor El Nuevo Diario, estrechamente vinculado con los sandinistas. Es alentador verificar que los medios nicaragüenses, incluido El Nuevo Diario, brindaron una cobertura extensa y positiva de la asistencia de la comunidad internacional, y que los Estados Unidos recibieron al menos su parte. Quizás debido al desastre y a la función de los Estados Unidos en la respuesta (incluido el SOUTHCOM), pareciera en verdad que una nueva era habría empezado en las relaciones entre Estados Unidos y Nicaragua.

Sin embargo, tanto en República Dominicana y como en Honduras, los medios fueron mucho más críticos, e incluso encarnizadamente críticos, con sus respectivos gobiernos. Esta mayor politicización local de los desastres y de la respuesta a los desastres ofrece un contraste interesante con respecto a 20 años atrás, cuando hubo una intensa crítica a la comunidad internacional en la respuesta a los desastres. Ese problema parece haberse reducido considerablemente, al menos en el hemisferio occidental.

Elaboración de políticas en curso: cambios y propuestas posteriores al Mitch en Nicaragua

Desde el huracán Mitch, se ha tomado en Nicaragua una serie de importantes medidas, cuya elaboración fue monitoreada. Las más importantes son las siguientes:

1) *La descentralización del manejo de emergencias mediante a) el desarrollo, a través de capacitación y ejercicios, de la capacidad de los municipios, basado en la Ley*

de la Autonomía de los Municipios de 1992, y b) una mayor regionalización de la Defensa Civil.

2) La reactivación de una ley originalmente propuesta, pero no aprobada, en 1995. Esta ley, conocida como Ley de Creación del Sistema Nacional de Defensa Civil para la Prevención, Mitigación y Manejo de los Desastres, se debatió y aprobó en el período legislativo de 1999. Potencialmente modifica el manejo de emergencias en Nicaragua de una manera muy significativa al incluir un fondo de desastres en el presupuesto por primera vez en la historia nicaragüense. Esta ley y su implantación deben vigilarse estrechamente, especialmente teniendo en cuenta que parece estar desarrollándose un conflicto entre el INETER y la Defensa Civil nicaragüense sobre la función que debe tener cada institución en el manejo de emergencias.

3) Creación de una oficina de amenazas natu-

rales dentro del INETER. Esta oficina se encarga de brindar apoyo técnico para estudios que incluyan evaluación de riesgos, evaluación de vulnerabilidad, y preparación y mitigación para casos de desastre. Esta nueva oficina ya ha emprendido varios estudios piloto y otros proyectos con el apoyo de las dependencias gubernamentales centrales, el gobierno municipal de Managua, la CEPREDENAC y la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional.

4) Un compromiso del gobierno central para la creación de una “cultura nacional de prevención y mitigación de desastres”. El vicepresidente de Nicaragua ha sido puesto a cargo de la concreción de esta iniciativa, y uno de los objetivos consiste en dejar de pensar sólo en términos de respuesta y reconstrucción para empezar a considerar la “transformación de estructuras existentes”.

En resumen

La Defensa Civil nicaragüense resultó abrumada por el huracán Mitch y posteriormente marginada por los militares mismos y por una combinación de la iglesia, las ONG y, en términos generales, la sociedad civil nicaragüense. En efecto, aún dentro del gobierno, la Defensa Civil nicaragüense tuvo un problema, que fue el de su histórica asociación con el EPS (y por consiguiente con los sandinistas) lo que generó la desconfianza con que fue considerada por la administración de Alemán. Si bien este es un hecho exclusivo de Nicaragua y un efecto residual de la guerra civil y de la guerra de los contras, fue un factor importante. El hecho de que la Defensa Civil nicaragüense no estuviera completamente integrada con el ejército (era, después de todo, un organismo nominalmente civil y que reportaba oficialmente ante la presidencia) significó que tampoco fuera considerada “militar”. En resumen, estaba en una posición institucionalmente insostenible cuando se enfrentó con una catástrofe de la envergadura del Mitch.

Centrándose más específicamente en la respuesta nicaragüense al desastre, pueden ofrecerse las siguientes conclusiones: 1) el seguimiento de la tormenta y las advertencias de las autoridades del gobierno central fueron precisos y razonablemente oportunos; 2) sin embargo, el reconocimiento por parte del

gobierno central de la amenaza y la activación de los planes de emergencias fueron muy lentos; 3) la fase de respuesta inicial no fue eficaz debido a la gravedad del impacto del fenómeno; y 4) el trágico “desastre dentro del desastre” del volcán Casitas y su aluvión de barro y detritos tomó a todos por sorpresa.

Es todavía demasiado temprano para afirmarlo (las leyes y los planes son una cosa; los programas, los proyectos y los presupuestos son la prueba real), pero tal vez el huracán Mitch haya finalmente logrado que Nicaragua (sociedad y gobierno) se concentre en un tema mucho más importante: la interdependencia de la vulnerabilidad a los riesgos y las estructuras eficaces de gestión de emergencias en actividades nacionales tan diversas como el uso de la tierra, la planificación, el manejo del medio ambiente, las prácticas de desarrollo y, especialmente, la formulación de políticas.

En el pasado, para tomar un ejemplo, la falta de políticas coherentes y responsables de uso de la tierra, claramente dio lugar a que se establecieran centros de población nicaragüense en áreas sumamente vulnerables. El huracán Mitch reveló todo lo trágico que puede ser esa desatención. El Mitch también demostró que los diseños de la infraestructura, aun cuando cumplieran con normas generales de ingeniería, a menudo no tenían en cuenta la vulnerabilidad

relativa de sitios específicos. Lamentablemente, estos ejemplos pueden generalizarse fácilmente a otros países, y no solo de Centroamérica, incluyendo países desarrollados como Estados Unidos, que han experimentado un desarrollo urbano notoriamente mayor en comunidades costeras, áreas inundables y otras zonas vulnerables.

Finalmente, describiendo uno de los temas más graves que afecta a Centroamérica, y en realidad a todo el mundo, la EIU ofreció esta perspectiva:

Una de las enseñanzas clave que dejó el huracán Mitch fue que el ritmo actual de deforestación (calculado en unas 100.000 has por año) y el avance continuo del sector agropecuario sobre

reservas de selva tropical... ha aumentado enormemente el potencial destructor de los desastres naturales... Todas las evaluaciones posteriores al huracán hechas por [las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo] han hecho hincapié en la importancia de una estrategia integral de protección ambiental en el desarrollo a largo plazo de Nicaragua. Pero para consternación de la comunidad diplomática de Managua, cuando el [gobierno de Nicaragua] presentó su lista final de proyectos en una conferencia pública... no se había incluido ninguno de los proyectos de la comisión ambiental. [EIU (Nicaragua), Segundo Trimestre, 1999, pág. 18]²

² Sin embargo, merece mencionarse que la deforestación no fue uno de los factores que provocaron el deslave de lodo y detritos del volcán Casitas. En realidad, las laderas de este volcán están casi completamente forestadas. Una inspección realizada a principios de noviembre de 1998 en el lugar y un estudio científico posterior dirigido por el INETER señalaron una combinación de causas geológicas e hidrológicas como causantes de los aluviones. Aparentemente, fue un deslizamiento de tierra producido en la cumbre del volcán, de aproximadamente 130.000 metros cúbicos de volumen, lo que se constituyó en el disparador de la tragedia. El mismo estudio también identificó deslizamientos de tierra similares al oeste y al norte del fenómeno inducido por el Mitch, de aproximadamente 400.000 y 600.000 metros cúbicos de volumen respectivamente, que datan de tiempos prehistóricos. Marcas aluvionales halladas en las proximidades del Casitas y de otros volcanes cercanos, también constituyen señales de antiguos aluviones y deslizamientos de barro.

V

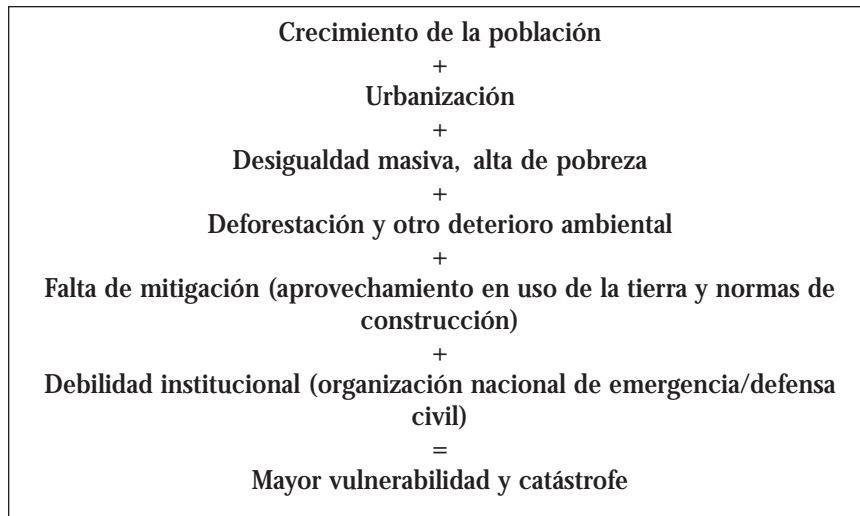
CONCLUSION

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.
- 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.