



Huracán Mitch

**Una mirada a algunas
tendencias temáticas para
la reducción del riesgo**



Estrategía Internacional
EIRD
para la Reducción de Desastres

Estrategia Internacional para la Reducción
de Desastres de las Naciones Unidas
www.unisdr.org



Organización Panamericana de la Salud
Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud
www.paho.org

San José, Costa Rica
Noviembre 2000

Foto de la cubierta: Jaime Valdés A.

C.R.

551.6452

E82h

Huracán Mitch: una mirada a algunas tendencias temáticas para la reducción del riesgo / comp. por Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres y Organización Panamericana de la Salud.
-- 1. ed. -- San José: Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, 2000

ISBN 9968-822-01-9

1. Huracanes - América Central. 2. Desastres Naturales - Prevención.
3. Salud Pública. I. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres.
II. Organización Panamericana de la Salud. III. Título.

© Organización Panamericana de la Salud, OPS/OMS, 2000

© Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, Naciones Unidas, 2000

Esta es una publicación de la Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, Naciones Unidas, en colaboración con el Programa de Preparativos para Situaciones de Emergencia y Coordinación en Casos de Desastres de la Organización Panamericana de la Salud. Las opiniones expresadas, recomendaciones formuladas y denominaciones empleadas en esta publicación no reflejan necesariamente los criterios ni la política de la OPS/OMS o de las Naciones Unidas, ni sus estados miembros.

La OPS/OMS y EIRD darán consideración favorable a las solicitudes de autorización para reproducir o traducir, total o parcialmente, esta publicación. Las solicitudes deberán dirigirse al Programa de Preparativos para Situaciones de Emergencia y Coordinación del Socorro en Casos de Desastres, OPS/OMS y EIRD; Apartado Postal 3745-1000, San José, Costa Rica. Fax: (506) 257-2139, isdr@crid.or.cr

Agradecimientos:

Se agradece a los autores de cada uno de los capítulos su dedicación al tema.

La realización de esta publicación fue posible gracias al apoyo financiero de:

Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI)
División de Ayuda Humanitaria Internacional, de la
Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (IHA/CIDA)
Oficina de Asistencia al Exterior en Casos de Desastre de la Agencia de los
Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (OFDA/AID)
Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID)

Diseño gráfico: Mario Barrantes

Fotos: EIRD-ONU, OPS/OMS, Red Comunitaria para la
Gestión de Riesgo, Jaime Valdés A., H. A. Chamizo.

Esta publicación se puede consultar por Internet en:

www.crid.or.cr

www.paho.org/spanish/ped/pedhome.htm

www.disaster.info.desastres.net/saludca/desastresCR

CONTENIDO

	Introducción	3
	Centroamérica después del huracán Mitch: Gestión del riesgo y preparativos para desastres, una tarea pendiente	5
	<i>Rolando Durán, CEPREDENAC</i>	
	Después del Mitch: Temas y actores en la agenda de transformación de Centroamérica	19
	<i>Susan Kandel y Herman Rosa, con la colaboración de Ileana Gómez y Nidia Umaña, PRISMA</i>	
	Hacia la construcción del enfoque comunitario en manejo del riesgo en América Central	59
	<i>Jaime Valdés, Marvin Amador y Mario Moreira con la colaboración de Michelle Cordero Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo</i>	
	Las municipalidades y el sector salud local en la gestión del riesgo por desastres.....	103
	<i>Lorena Romero, Municipalidad de San José de Costa Rica</i>	
	Prevención de desastres: una mirada desde salud mental	127
	<i>Armando Campos S., Psicólogo</i>	
	Gestión del riesgo: una mirada integradora de educación ambiental y salud	175
	<i>Horacio Chamizo</i>	
	Una experiencia interagencial del Sistema de las Naciones Unidas en Honduras.....	239
	<i>Ciro Ugarte, Consultor en Emergencias y Desastres de la OPS/OMS</i>	

INTRODUCCION

El huracán Mitch, recordatorio más reciente y amargo de las tareas pendientes de la sociedad centroamericana para la consecución de un desarrollo humano sostenible, es presentado en este libro desde la perspectiva de *la gente*: cómo se organiza; cómo enfrenta el estrés, la crisis, el trauma psíquico y el duelo; cómo participa en el proceso cotidiano de toma de decisiones sobre su entorno para reducir el riesgo.

No se trata solamente de estar preparados para el próximo fenómeno natural, ni de tener un aparato de respuesta a prueba de falla. Se trata de reducir los riesgos y la vulnerabilidad. Se trata entonces de educación, salud, uso racional de los suelos, participación ciudadana real y efectiva, descentralización de competencias y recursos, democratización de la información, acceso a tecnologías apropiadas, sistemas productivos sostenibles... en fin, se trata de desarrollo.

La publicación parte de una visión regional, acompañada de un análisis de tendencias de la cooperación externa y de la sociedad civil centroamericana en el proceso de transformación acordado a raíz del huracán Mitch. Esto se complementa con miradas desde y hacia las comunidades, con dos ejemplos concretos: organización y desarrollo de capacidades locales para participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones que les afectan, y la articulación entre las municipalidades y el sector salud en el ámbito local.

El tema de salud mental es ilustrado con las experiencias de Honduras, Nicaragua y El Salvador, y sintetiza posibles abordajes metodológicos a partir de las lecciones aprendidas. La relación entre ambiente, salud y vulnerabilidad es analizada desde múltiples perspectivas: espacio-temporales, organización social, conciencia y educación ambiental para la salud, físicas, ecológicas y legales, entre otras. Un último artículo presenta el ángulo de la coordinación del Sistema de las Naciones Unidas de cara al desastre provocado por el huracán Mitch en Honduras.

A pesar de las especificidades inherentes a cada tema tratado, las conclusiones de los y las autoras apuntan a lo mismo: el camino hacia la transformación debe ser recorrido por todos, y todos tenemos responsabilidades que cumplir en ese transitar.

El reto es grande. La lista de pendientes es larga. La cantidad y variedad de actores es numerosa. En estas circunstancias, agravadas por las débiles condiciones económicas de la región, se corre el riesgo de tomar decisiones equivocadas o peor aún, de no tomar ninguna.

Ofrecemos este libro como una contribución al pensamiento que debe guiar la toma de decisiones y como complemento a los cientos de estudios e informes realizados a raíz del Mitch. Hemos buscado reflejar tendencias, identificar posibles alianzas y puntos de encuentro, y sistematizar lecciones que permitan ajustar mecanismos e instrumentos que impacten positivamente en la construcción social de la salud, y en la transferencia de capacidades al nivel local. Agradecemos el aporte desinteresado de quienes participaron en la elaboración de esta obra.

*Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Naciones Unidas
Programa de Preparativos para Desastres de la Oficina Panamericana de la Salud
San José, noviembre del 2000*





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

Luis Rolando Durán Vargas
Secretario Ejecutivo
Centro de Coordinación para la Prevención de los
Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC)

Este artículo fue publicado en Entwicklung + Ländlicher raum.
Abril de 1999, Berlín. Págs. 27 a 29.
Reproducido con autorización del autor.



Índice

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





1. Introducción

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

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

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

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

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

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





**Efectos promedio anuales
1970 a 1994**

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

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

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

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

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





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

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

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

3. El desastre del Mitch y la capacidad de respuesta

3.1 La respuesta institucional

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

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

La respuesta institucional se puede analizar desde dos perspectivas:

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

3.1.1 La respuesta centralizada de los organismos de emergencia

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





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

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

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

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

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

3.1.2 Las redes locales oficiales

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

3.2 La gestión local del riesgo: factor de éxito.

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





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

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

3.2.1 Manejo local en los incendios forestales

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

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

3.2.2 Prácticas productivas sostenibles

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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

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

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





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

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

4.1 Acciones dirigidas a enfrentar los desastres.

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

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

4.2 Acciones dirigidas a la mitigación del riesgo

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

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

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





5. Acciones promovidas por el CEPREDENAC

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

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

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

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





Notas

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

Bibliografía

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







Después del Mitch: Temas y actores en la agenda de transformación de Centroamérica

*Susan Kandel y Herman Rosa,
con la colaboración de Ileana Gómez y Nidia Umaña.
Artículo publicado en PRISMA Boletín 36, Programa Salvadoreño de
Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
(Reproducido con autorización de los autores)*





Índice _____

1. De la reconstrucción a la transformación: El camino hacia Estocolmo	23
2. Los temas socio-ambientales	27
3. Los temas de la gobernabilidad	34
4. Los temas económicos	41
5. La Dimensión Regional	45
6. Los actores frente a la transformación	46
Notas	49
Bibliografía	53





Los devastadores efectos del huracán Mitch de octubre de 1998 evidenciaron las grandes vulnerabilidades de la región centroamericana. El debate y el conjunto de planteamientos y propuestas que sucedieron a este fenómeno dejaron claro que esas vulnerabilidades no se podían resolver con tradicionales programas de reconstrucción. Se articuló así rápidamente un consenso sobre la necesidad de avanzar en un conjunto de temas sustantivos referidos a la transformación integral de Centroamérica. Esos temas son perfectamente identificables y responden a los distintos tipos de vulnerabilidad: socio-ambiental, económica, o los relacionados con la gobernabilidad.

En el caso de la cooperación externa resalta su énfasis actual en los temas relacionados con la vulnerabilidad social y ecológica, la transparencia, participación y desarrollo local. Los gobiernos centroamericanos, enfatizan más bien los temas de reconstrucción de infraestructura, así como tratamientos más favorables en materia de migración, deuda externa, comercio e inversión. La sociedad civil, comparte con algunos gobiernos centroamericanos la preocupación por la reducción de la deuda externa, y los temas sustantivos que enfatiza la cooperación externa, pero enfatiza los temas de participación, transparencia, y la transformación enfocada en la problemática del agro y las zonas rurales.

1. De la reconstrucción a la transformación: El camino hacia Estocolmo

Después del huracán Mitch se dieron una serie de reuniones oficiales para definir respuestas a la situación de Centroamérica. Una de las primeras, fue la reunión extraordinaria de presidentes centroamericanos realizada el 9 de noviembre.

En su declaración, los presidentes expresaron, entonces, la necesidad de “un apoyo multinacional de gran envergadura que trascienda la etapa de emergencia”. (Presidentes Centroamericanos, 1998). En tal sentido, se solicitó al Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para que apoyaran la elaboración de un *Plan de Rehabilitación y Reconstrucción de Centroamérica*. Propusieron asimismo, que en dicho plan trabajara el Programa de Competitividad y Desarrollo Sostenible del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), con la participación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

Para captar los recursos necesarios para ejecutar dicho plan, los presidentes centroamericanos pidieron que se convocara a un *Grupo Consultivo Regional de Emergencia*.¹ Asimismo, solicitaron a la comunidad internacional una amnistía general a los inmigrantes indocumentados y un tratamiento más favorable en materia de comercio, a través de una ampliación de los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, para equipararla con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y la eliminación de las tarifas y aranceles para las exportaciones centroamericanas por parte de la Unión





Europea. Adicionalmente, los presidentes apoyaron la condonación de la deuda externa de Honduras y Nicaragua (Ibid.).

La respuesta de la comunidad internacional a esta solicitud fue inusualmente rápida. El BID asumió la coordinación de la reunión del Grupo Consultivo que se celebró en Washington el 10 y 11 de diciembre de 1998, apenas un mes después de la reunión de noviembre de los presidentes centroamericanos. Con anterioridad a la reunión de Washington, el presidente del BID —Enrique Iglesias— realizó a finales de noviembre una visita de cuatro días a El Salvador, Nicaragua y Honduras. Todavía entonces el BID se refería a la reunión de Washington como una reunión del *Grupo Consultivo para la Reconstrucción de América Central* (BID, Comunicado de Prensa CP-290/98). Sin embargo, como un indicador de que se fortalecía la idea de que había que trascender un simple enfoque de reconstrucción, la reunión de diciembre se bautizó oficialmente como la primera reunión del *Grupo Consultivo para la Reconstrucción y transformación de América Central*.²

Los presidentes centroamericanos, además de la solicitud de asistencia financiera, reiteraron los temas de su reunión de noviembre: **comercio, migración, y alivio de la deuda externa** para Honduras y Nicaragua (BID, CP-317/98). Por su parte, de acuerdo al comunicado de prensa del BID, los donantes “alentaron a darle una altísima prioridad a la **transparencia** y a la **rendición de cuentas** en el manejo de los fondos, tanto para los recursos de la asistencia externa como para los nacionales”. En un velado rechazo a las propuestas llevadas por los gobiernos a la reunión de Washington EE.UU, también establecieron que la tarea prioritaria de los gobiernos era “diseñar planes integrales de reconstrucción y transformación” y garantizar la incorporación de “la **participación de la sociedad civil**, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado en el planeamiento y la ejecución de los programas de reconstrucción” que los gobiernos debían presentar en Estocolmo (Ibid., las negritas son nuestras).

Si bien en la reunión de Washington, el tema que fue levantado con más fuerza por los donantes fue el relativo a la transparencia, también se tocaron aspectos relacionados con la **vulnerabilidad social y ambiental**. De acuerdo al BID, los donantes destacaron que “los daños fueron exacerbados por la gran deforestación, el cultivo de tierras marginales y la falta de una administración adecuada de las cuencas hídricas, así como el hecho de que quienes más sufrieron fueron los pobres que habitaban zonas de alto riesgo, y que son más proclives a emigrar. Expresaron esperanzas de que cuando concluya el proceso de reconstrucción, haya más igualdad y menos vulnerabilidad ambiental” (Ibid.).

Sobre el tema ambiental, el BID organizó a principios de marzo de 1999 en San Salvador, El Salvador el taller regional “Gestión Ambiental y Disminución de Vulnerabilidad a Desastres”. En su discurso inaugural, Miguel Martínez del BID, afirmó que Centroamérica se encuentra “sentada en una bomba de tiempo por la falta de medidas que aseguraran la sostenibilidad del medio ambiente”. Retomando el tema de la transformación agregaba que los planes de reconstrucción y transformación, más que una simple recopilación de inversiones, “deberían estar basados ... en las grandes





modificaciones que tendrían que tener lugar en la sociedad y la infraestructura económica de los países centroamericanos para poder acometer estos desafíos” (BID y SICA, 1999).

En el primer trimestre de 1999 también tuvo lugar la visita del presidente de EE.UU, Bill Clinton a Centroamérica. Los presidentes centroamericanos otorgaron una gran importancia a esta visita, al punto que celebraron una nueva reunión extraordinaria en Tegucigalpa, Honduras el 4 de febrero de 1999, en la que definieron la estrategia regional ante la visita y se distribuyeron los temas de la agenda de trabajo. El tema de Reconstrucción y transformación de la región sería expuesto por el presidente de Honduras; el de Deuda externa y financiamiento por Nicaragua; Comercio por Costa Rica; Inversión por República Dominicana; Migración por El Salvador; Medio Ambiente por Guatemala; y Delitos transnacionales por Estados Unidos. Sobre el último punto, relacionado con el **narcotráfico**, se planteó que también era de interés para la región y que Centroamérica igualmente debía expresar sus puntos de vista. (Presidentes de Centroamérica, República Dominicana y Belice, 1999).

La reunión entre el presidente Clinton y los presidentes de Centroamérica, República Dominicana y Belice se realizó en Antigua Guatemala, el 11 de marzo de 1999. La declaración firmada por todos los mandatarios tocó los temas previamente identificados. Algunos compromisos específicos asumidos por parte de Clinton se refieren a la ampliación por parte del Congreso de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y, en materia de migración, la atención de las disparidades en la ley NACARA. Los presidentes centroamericanos, por su parte, se comprometieron a mejorar la cooperación en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado (Declaración de Antigua, 19 de marzo de 1999).

De cara a la reunión de Estocolmo, el gobierno sueco, como país anfitrión, y el BID, como organizador de la actividad en Suecia, entablaron una importante negociación para definir lo que se dio en llamar “Los Principios para la Reunión del Grupo Consultivo de Estocolmo”. A finales de febrero de 1999, gracias al interés del ministro de Cooperación Internacional al Desarrollo de Suecia, Pierre Schori, y el apoyo del presidente del BID, Enrique Iglesias, se logró llegar a un acuerdo sobre dichos principios y se definieron como objetivos principales de la reunión de Estocolmo:

- Insistir en la necesidad de que los planes nacionales reflejasen el compromiso de los gobiernos centroamericanos por la transformación de sus respectivas sociedades hacia una mayor transparencia, rendición de cuentas, justicia social y una menor vulnerabilidad ecológica.
- Contribuir al proceso de consenso entre gobiernos y sociedad civil en sus roles complementarios en la implementación de los planes nacionales.
- Lograr una mayor conciencia de las iniciativas regionales para fortalecer los esfuerzos nacionales de reconstrucción y transformación; y
- Reafirmación por parte de los donantes hacia un apoyo de largo plazo.





Los principios acordados establecían también que una de las características principales del proceso preparatorio tendría que ser la elaboración de planes nacionales sobre la base de una amplia y activa participación, de modo que se logran planes de buena calidad técnica y con un alto grado de legitimidad política y social, a fin de asegurar su viabilidad y continuidad.

Además, como parte de los principios acordados se identificaron tres grandes temas estratégicos y transversales que debían atenderse para el logro de la transformación de Centroamérica: Vulnerabilidad social y ecológica; Descentralización y Gobierno local; y Transparencia y rendición de cuentas para una democracia sostenible. Sobre estos tres temas, se acordó desarrollar sesiones especiales como parte de la reunión oficial del grupo consultivo de Estocolmo. Finalmente, otro elemento importante acordado entre el BID y el Gobierno Sueco tenía que ver con la necesidad de definir el mecanismo de seguimiento, los temas en los que se debería enfocar y los actores que se comprometerían en esta tarea.

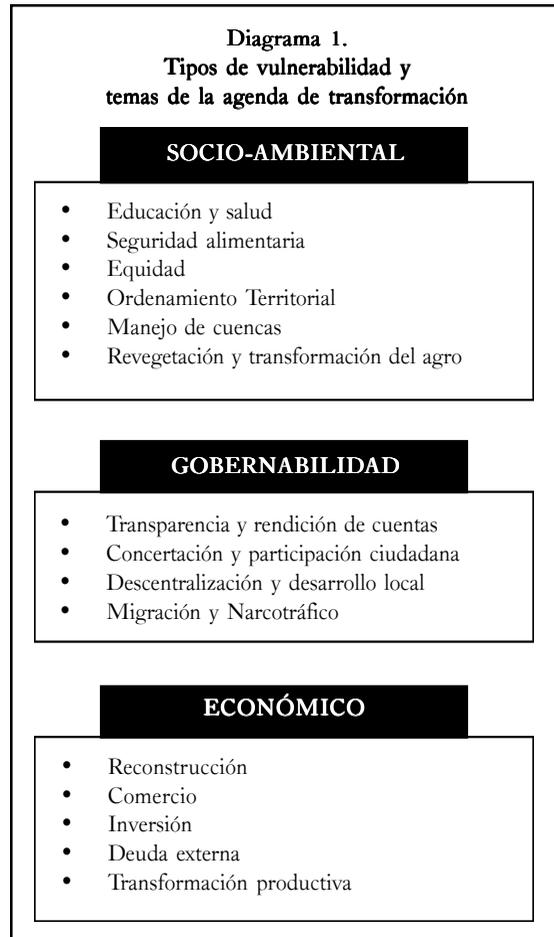
Todos estos antecedentes, que sentaban precedente en muchos aspectos, le dieron a la reunión de Estocolmo y a los procesos preparatorios previos, una mayor relevancia de lo que es usual en las reuniones de grupos consultivos. En Estocolmo, más allá de los compromisos financieros, los donantes reiteraron los principios arriba mencionados con énfasis en la descentralización, la participación de la sociedad civil, la transparencia y la reducción de la vulnerabilidad social y ambiental.

Asimismo, la Declaración de Estocolmo, plantea que la reducción de la vulnerabilidad social y ecológica es el objetivo principal y reafirma los otros principios mencionados. Por otra parte, Alemania, Canadá, España, Estados Unidos y Suecia, acordaron comenzar un proceso de consulta para establecer o reforzar en cada país un mecanismo de seguimiento que incluyese a la sociedad civil.

En este recorrido del proceso hacia Estocolmo fueron surgiendo una serie de temas que en conjunto conforman una importante agenda para la transformación de Centroamérica. Estos temas pueden ser clasificados por el tipo de vulnerabilidad que representan, ya sea socio-ambiental, relacionada con la gobernabilidad o económica (Ver Diagrama 1).

Naturalmente, la importancia otorgada a cada tema de la agenda de transformación, así como el enfoque varía sustancialmente entre los diferentes actores, según sus intereses y preocupaciones particulares. Los temas de la gobernabilidad, y en particular lo que atañe a la transparencia y la rendición de cuentas, son importantes para la mayoría de donantes. Para los gobiernos centroamericanos, particularmente de cara a los Estados Unidos, los temas de comercio y migración son fundamentales. Para las comunidades locales, las asociaciones gremiales, las ONGs y otras representantes de la sociedad civil, los temas socio-ambientales son vitales. Además, comparten la preocupación sobre la participación y la transparencia. En lo que sigue se hace una revisión de este conjunto de temas y las perspectivas identificadas entre los diferentes actores.





2. Los temas socio-ambientales

Se reconoce unánimemente que los efectos del huracán Mitch se vieron agravados debido a los altos niveles de vulnerabilidad socio-ambiental que existían en la región. No obstante los enfoques varían. La sociedad civil es la que plantea más claramente el nexo entre la vulnerabilidad social y la vulnerabilidad ambiental. Los temas que se desprenden de esa vinculación incluyen los servicios sociales, la seguridad alimentaria y la equidad. La intervenciones propuestas se refieren al ordenamiento territorial, el manejo de cuencas hidrográficas (incluyendo cuencas transfronterizas), y la reactivación y transformación del agro.

- ***Educación y Salud***

En el área de educación y salud, los gobiernos enfatizan la reconstrucción de la infraestructura, mientras que el enfoque de las organizaciones de la sociedad civil comprende una visión de reactivación que abarca el mejoramiento de los sistemas existentes de educación y salud. Por ejemplo, el Foro de la Sociedad Civil por la





Reconstrucción y el Desarrollo de El Salvador propone ampliar la cobertura y la calidad de los servicios básicos como salud, educación, agua y vivienda (Foro de la Sociedad Civil por la Reconstrucción y el Desarrollo de El Salvador, 16 de marzo de 1999).

La Coordinadora Civil de Nicaragua plantea que “mientras medidas físicas son importantes ... la reducción de la vulnerabilidad ... es indispensable. En la base de la vulnerabilidad de las personas están las relaciones de poder, acceso y control de recursos y oportunidades desiguales” (Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción de Nicaragua, 1999). Exige al gobierno y a la cooperación internacional que orienten los recursos a la formación del capital humano. De allí se desprende, en el área de educación, la necesidad de “destinar una inversión que no sólo permita la reconstrucción, sino la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios, así como la disminución de los fenómenos de deserción y repitencia; ... Revisar los planes educativos de los distintos niveles de manera participativa para flexibilizar la educación formal ... Elaborar un Plan Nacional de Educación de manera participativa” (Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción de Nicaragua, 1998).

- ***Seguridad Alimentaria***

El tema de seguridad alimentaria es complejo porque existen diferentes interpretaciones respecto de su significado. Algunos sectores les interesa en particular que las donaciones alimentarias no se conviertan en un desincentivo para la producción local, que dañe la seguridad alimentaria a largo plazo.³

Los gobiernos centroamericanos se enfocaron en la seguridad alimentaria en el corto plazo en un intento para asegurar que las personas afectadas del huracán Mitch contaran con alimentos básicos. Sin embargo, en algunas instancias, la distribución inmediata enfrentó deficiencias. En muchos casos los problemas surgieron por obstáculos reales causados por daños a la infraestructura, pero también hubo de tipo político. Por ejemplo, en Nicaragua no había voluntad del Gobierno de trabajar con las alcaldías sandinistas y en El Salvador, hubo denuncias de que se aprovechó el reparto para hacer proselitismo de cara a las elecciones presidenciales de marzo de 1999.

Los organismos internacionales en general no han levantado el tema de la seguridad alimentaria. En ausencia de una nueva postura, las políticas impulsadas por ellos durante los años ochenta (bajar aranceles, promover el libre comercio) continúan en vigencia. Actualmente, el reconocimiento por parte de los organismos multi y bilaterales de que existe una crisis en el sector agropecuario, no ha logrado convertirse en un cuestionamiento de las políticas impulsadas por ellos en la década anterior.

Los gremios agropecuarios, por su parte, entienden la seguridad alimentaria como equivalente a la capacidad de producir suficientes alimentos dentro del país, para





cubrir el consumo interno. Por ello plantean la necesidad de formular una estrategia que enfrente la crisis del sector agropecuario. Otros argumentan que como los pequeños agricultores son los principales productores de granos básicos en la región, la seguridad alimentaria debe asegurar medios de vida sostenible para los pequeños productores en el largo plazo. En la misma línea, algunas ONGs internacionales plantean que “una política de seguridad alimentaria durable y coherente puede ayudar a las comunidades más pobres a lograr un alto grado de desarrollo autónomo y de preparación frente a desastres naturales. ... Las intervenciones relativas a la seguridad alimentaria deberían ser amplias y de largo alcance” (VOICE, 1999).

OXFAM América, como su aporte principal post-Mitch, impulsó una interesante discusión y esfuerzo alrededor del tema de seguridad alimentaria, el cual, según Barraclough y Moss (1999), debe incorporar los siguientes componentes claves:

- Suficiencia alimentaria como capacidad de producir, almacenar, importar o adquirir suficientes alimentos, por cualquier otra vía, para todos los miembros de un sistema alimenticio.
- Autonomía máxima y autodeterminación, sin que implique autarquía, para reducir la vulnerabilidad provocada por las fluctuaciones del mercado y otras presiones políticas y socioeconómicas.
- Confiabilidad en el acceso a alimentación, de manera que sean mínimas las variaciones estacionales, cíclicas o de cualquier otro tipo.
- Equidad, para asegurar el acceso a alimentación adecuada para todas las personas y grupos.
- Sostenibilidad social y económica de forma que los sistemas ecológicos de los cuales las sociedades dependen sean protegidos y mejorados en el tiempo.

- ***Equidad***

Los esfuerzos hacia la equidad se orientan a la inclusión de sectores tradicionalmente excluidos y ubicados en posiciones de desventaja respecto del resto de la sociedad, como es el caso de las mujeres, niños, ancianos, discapacitados, indígenas y negros. Sin embargo, aún hace falta que dichos esfuerzos se traduzcan en la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana y contraloría social.

Actualmente, se reconoce ampliamente que los más afectados por el huracán Mitch fueron los sectores más pobres, debido a su previa condición de vulnerabilidad socioeconómica, ambiental y política. Generalmente esos sectores se ubican en zonas marginales y de mayor riesgo. Además, si bien sus pérdidas son bajas en términos absolutos por su misma condición de pobreza, las pérdidas relativas son elevadas en





función del impacto sobre sus condiciones de vida. Es por ello que las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil tienden a priorizar estos sectores.

Si bien existen esfuerzos para desagregar quiénes son los grupos pobres a partir de las diferencias de ingreso, zona de residencia, género, etnia y edad, es en lo relativo a las diferencias de género donde fue relativamente más fácil reconocer su importancia y contar con la capacidad acumulada y el respaldo necesario para articular diferentes propuestas e iniciativas en corto tiempo.⁴ Esto se explica porque las exigencias de los organismos internacionales de cooperación para incorporar consideraciones de género en proyectos de desarrollo fueron formuladas desde hace tiempo. Además, se contaba ya con experiencias previas en las que estas exigencias favorecieron el reconocimiento de los vacíos limitaciones de género que hubo en los procesos de reconstrucción y reinserción impulsados una vez finalizados los conflictos político-militares en la región.



Las exigencias de los organismos internacionales de cooperación para incorporar consideraciones de género en proyectos de desarrollo fueron formuladas desde hace tiempo.

Por ejemplo, BID no sólo auspició y financió el taller regional “Huracán Mitch: efectos sobre las mujeres y su participación en la reconstrucción y transformación de Centroamérica”, sino que considera que la participación de las mujeres es crítica en dos nuevas cooperaciones técnicas regionales,⁵ se ha propuesto reorientar iniciativas previas destinadas al fortalecimiento de las oportunidades económicas de las mujeres rurales⁶ y del liderazgo de las mujeres,⁷ y espera aprobar en 1999 algunos proyectos “con oportunidades de género” para Honduras, Nicaragua y Guatemala (BID, 1999).

Desde los organismos de mujeres, las propuestas formuladas se orientan a precisar la incorporación de la perspectiva de género como eje transversal de las políticas públicas de sus respectivos países. Sus aportes consisten en: equiparar la inequidad con la corrupción como tema de transparencia; plantear la importancia de incorporar el





componente de salud sexual y reproductiva; considerar la violencia y la seguridad ciudadana dentro del tema de gobernabilidad; insistir en la necesidad de reconocer las actividades reproductivas como parte de los proyectos de reconstrucción; y reivindicar el acceso y propiedad de recursos importantes como la tierra y la vivienda, por ejemplo (ALFORJA-CCIC, 1999; Foro Nacional de la Mujer, 1999; UNICEF, 1999).

Históricamente, la situación de vulnerabilidad de la población infantil y juvenil también ha tenido, por razones similares, más probabilidades de ser reconocida y enfrentada. UNICEF llama la atención sobre la necesidad de que la reconstrucción dé respuesta a los problemas crónicos que afectan a niñas, niños y jóvenes en la región, especialmente en las áreas de agua y saneamiento, salud mental, educación, alimentación adecuada y nutrición (UNICEF, 1999).

En contraste con el reconocimiento de la necesidad de incorporar las diferencias según género y edad en la formulación e instrumentación de planes y proyectos, otros sectores tradicionalmente excluidos tuvieron que realizar esfuerzos de coordinación en el plano nacional y regional para ser reconocidos como interlocutores válidos y para que sus planteamientos fueran tomados en cuenta.

Precisamente para tales fines han surgido agrupamientos regionales como la Coordinadora Centroamericana del Campo (CCC), compuesta por las principales organizaciones de pueblos negros e indígenas de la región, de mujeres y de cooperativas y organizaciones campesinas (CCC, 1999). De esta manera, a través de la CCC, la población campesina, indígena y negra centroamericana aprovechó el Encuentro Internacional de Organizaciones No-Gubernamentales (ONGs) en Estocolmo para reclamar que no estaban adecuadamente representados en las delegaciones ni en la mayor parte de las propuestas gubernamentales y no gubernamentales sometidas a discusión. Esta coordinación retoma algunas de las propuestas que venían siendo formuladas y discutidas con anterioridad. Entre ellas, la propuesta del Corredor Indígena, Negro y Campesino para el Desarrollo Sostenible en América Central hecha por la Coordinadora Indígena Campesina de Agroforestería Comunitaria (CICAFOC), en la que se recogen los aportes y experiencias acumulados a lo largo de cuatro años de trabajo (CICAFOC, 1999a).

Las propuestas formuladas por la población indígena y negra señalan la importancia de obtener plena participación en la reformulación de los planes nacionales de reconstrucción y ser reconocidos como interlocutores políticos válidos en diferentes espacios de toma de decisiones y coordinación, para que se consideren las peculiaridades físicas, económicas, sociales e institucionales de la costa atlántica de Honduras y Nicaragua, por ejemplo. Llaman la atención sus demandas en cuanto a la demarcación y garantía de la seguridad jurídica de las tierras comunales, como aspecto crítico del ordenamiento territorial y ambiental; el respeto, recuperación y potenciación de las formas y relaciones ancestrales de producción; la importancia del desarrollo institucional y profesional en el plano municipal y regional; y la seguridad





ciudadana frente a los problemas de delincuencia, tráfico de indocumentados, narcotráfico y explotación ilegal de los recursos forestales y pesqueros (Autonomous Regions of Nicaragua, 1999; CCC, 1999; CICAFOC, 1999c; CONPAH, 1999).

En el tema de la etnicidad, como en otros, la Coordinadora Civil en Nicaragua constituye una excepción, pues supo canalizar las demandas y propuestas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica del país. La comunidad garífuna del Atlántico hondureño tuvo menos eficacia en las gestiones llevadas a cabo para la inclusión de sus propuestas. La Coordinadora Civil en Nicaragua también fue la única instancia que incluyó consideraciones respecto de la situación de la población discapacitada, lo cual es comprensible en un país con un importante número de personas lisiadas de guerra.

- ***Ordenamiento Territorial***

Casi todos los actores coinciden en la necesidad de contar con un esquema de ordenamiento territorial para la prevención de desastres. Esto implica una revisión y adecuación de las formas de uso de la tierra y de sus patrones de ocupación. Entre otras cosas, significa la identificación y evaluación de las zonas de mayor riesgo y la reubicación de asentamientos humanos que se encuentran en zonas de alta peligrosidad.

Se trata entonces de un proceso complejo en el que los tradicionales mecanismos de planificación de arriba hacia abajo resultan inadecuados e ineficientes. Estos métodos presuponen diferentes condiciones socio-legales y un tipo de Estado e instrumentos que no existen en la región. En las áreas urbanas, por ejemplo, los habitantes de zonas de alto riesgo se ubican en asentamientos informales y viviendas precarias. Asimismo, en las zonas rurales los usos de suelo obedecen a una lógica de sobrevivencia más que a estructuras legales. Consecuentemente, la planificación de los usos de suelo y la formación de ordenamientos territoriales tiene que adoptar procesos participativos en el diseño, instrumentación y monitoreo, para garantizar, tanto su aceptación social, como su eficiencia.

Es en este contexto, resulta prioritario avanzar hacia un marco legal-institucional que incorpore la participación social en la gestión local de los recursos naturales. A la vez, es necesario un acompañamiento técnico para identificar las zonas de mayor riesgo, los usos potenciales más adecuados de los suelos, etc. Además, en cualquier esquema de gestión territorial, es esencial incorporar la dimensión económica para asegurar su viabilidad. Por ejemplo, para que los pequeños productores en laderas adopten prácticas de conservación de suelos que disminuyan los impactos de las inundaciones, es necesario incorporar incentivos económicos —como el pago por servicios ambientales— en los planes de ordenamiento territorial.





- **Manejo de las Cuencas**

Después del Mitch, el manejo de las cuencas ha cobrado singular importancia. Los gobiernos centroamericanos plantearon un tratamiento de los problemas ambientales desde la perspectiva de las cuencas. Algunos incluso reafirmaron la importancia de las cuencas compartidas. El Gobierno de El Salvador, por ejemplo, en el Plan de Reconstrucción presentado en Washington apuntaba que “el rescate del equilibrio ecológico de las cuencas hidrográficas, conlleva procesos de integración de esfuerzos en los ámbitos locales, nacionales y regionales, como condición para lograr un mayor y efectivo impacto. De lo contrario, lo que se avance en un país, puede ser destruido por el efecto de una catástrofe natural ocurrida más allá de sus fronteras, con serias consecuencias físicas, humanas y económicas”.⁸ De manera que desligarse “de esta visión regional puede ser peligroso y conducente a pérdidas financieras elevadas, porque lo que se haya logrado en un país se puede perder con una catástrofe natural ocurrida más allá de sus fronteras y arrasar con todo el progreso alcanzado” (GOES, 1998). No obstante, existen limitaciones en la construcción verdadera de acuerdos de manejo transfronterizos por las preocupaciones de cada país sobre su soberanía.

En la misma lógica de las dificultades que enfrentan los países para asumir compromisos transfronterizos, los ámbitos locales enfrentan dificultades para adoptar una visión y tratamiento conjunto de las cuencas. Por ejemplo, en El Salvador, los excelentes esfuerzos organizativos de la población del Bajo Lempa con el acompañamiento de ONGs, no proponen ningún tipo de intervenciones para revertir la degradación de la cuenca alta del río Lempa, en parte por el temor de que este tipo de planteamientos implique una dispersión de esfuerzos y, lo que es más preocupante, una difusión de recursos financieros hacia otras áreas diferentes del Bajo Lempa.

Como consecuencia, son las instancias regionales, como el SICA y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, los organismos de sociedad civil en el plano nacional, regional e internacional, y los organismos bilaterales y multilaterales, quienes están en una mejor posición para promover el tema de las cuencas compartidas. Entre las prioridades regionales, el SICA incluye “una estrecha colaboración entre los países de la región” para lograr un “ordenamiento del uso del suelo a partir de las cuencas hidrográficas” (SICA, 1999).

- **Revegetación y transformación del agro**

La severa deforestación en la región ha producido una situación de elevada vulnerabilidad y alto riesgo frente a los fenómenos naturales.⁹ En efecto, como resultado de la pérdida de vegetación y los procesos de degradación del suelo, disminuye cada vez más la capacidad del territorio para regular y almacenar el agua de lluvia y se genera un estado casi permanente de desastre por el ciclo de sequías e inundaciones entre la época seca y la lluviosa.





No es sorprendente entonces, que haya un consenso sobre la necesidad de adoptar medidas para revertir la deforestación. Sin embargo, las soluciones puramente conservacionistas, que incluyen la determinación y expansión de áreas protegidas y proyectos para estimular la reforestación masiva, no han resultado efectivas para el logro del objetivo de protección. Por ello es necesario pensar en una estrategia de revegetación vinculada a la transformación misma del agro y al desarrollo de medios de vida sostenible para la población rural pobre.¹⁰

La revegetación es un proceso inducido de regeneración de la cobertura vegetal en zonas que aparecen como críticas, por los niveles de deforestación y por sus características biofísicas. Pero también se refiere a los principios agroecológicos y de conservación de suelos y agua, como una condición necesaria para lograr una actividad agrícola, pecuaria y forestal sostenible, tanto en las zonas de laderas como en las planicies. Por ello, supone una transformación del agro, a través de una difusión y adopción masiva de tecnologías alternas a las de la revolución verde y de que el agro, además de bienes, produzca los servicios ambientales en forma sostenible, sobre todo en zonas críticas. Se trata en definitiva de hacer un rubro estratégico y altamente valorado de la producción campesina.

Esta transformación del agro sólo será posible si se introduce un sistema de pago por servicios ambientales, de modo que las actividades que realicen las familias pobres en laderas generen ingresos permanentes para dichas familias y, de esta manera, sean compensadas de manera permanente por la mayor oferta ambiental derivada de sus prácticas de revegetación (PRISMA, 1999).

Los productores pobres en laderas se vuelven actores estratégicos que pueden y deben desempeñar un papel fundamental en la rehabilitación de las cuencas mediante actividades de protección y rehabilitación. En este marco y bajo esta lógica, la propuesta de revegetación y transformación del agro puede contribuir a la superación de la pobreza rural, así como garantizar la productividad del sector agropecuario y la generación de servicios ambientales (PRISMA, 1997).

3. Los temas de la gobernabilidad

En el contexto de post-Mitch múltiples aspectos relacionados con la gobernabilidad están resurgiendo como temas importantes para asegurar que los efectos del huracán Mitch no revertieran los procesos de democratización en marcha. Así surgen como temas claves la transparencia y rendición de cuentas, la concertación y participación ciudadana, la descentralización y el desarrollo local, la migración, y el narcotráfico.

- ***Transparencia y Rendición de Cuentas***

Como se mencionó anteriormente, la comunidad donante le ha dado una gran importancia al tema de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, no existen





mecanismos claramente definidos para avanzar sobre este aspecto. Las expresiones de sociedad civil y las ONGs internacionales coinciden con los donantes en esta preocupación, pero han ido más allá al incorporar propuestas específicas para garantizar la transparencia sobre la base de un monitoreo llevado a cabo por la misma sociedad civil.

INTERFOROS de Honduras definió la “Transparencia y Control Ciudadano” como uno de los ejes principales de su propuesta y exigió al gobierno que estableciera con claridad los procedimientos necesarios para asegurar: la prevención y el combate a la corrupción; la institucionalización de un modelo de transparencia y control ciudadano en el ámbito local y central, mediante oficinas de control y seguimiento y auditorías sociales; la representatividad de la sociedad civil y de la ciudadanía, tanto en las funciones de control y seguimiento, como en la organización y funcionamiento de las instituciones encargadas de vigilar la transparencia y dar asesoría en esta materia (Espacios INTERFOROS, 1999).



La sociedad civil debe “dar seguimiento a los programas de reconstrucción de los gobiernos, controlar la transparencia y el uso adecuado de los recursos”.

La Coordinadora Civil de Nicaragua realizó una auditoría social a través de una encuesta de hogares a más de 10,000 familias y de entrevistas con personas líderes de las comunidades afectadas, para monitorear y evaluar el tipo, la calidad y la efectividad de la ayuda recibida. Los resultados preliminares mostraron que un “50 por ciento de 834 familias encuestadas en Managua afirmaron que la ayuda posterior al paso del huracán Mitch no fue pareja ni ordenada” (Marengo E., 1999). Ante esta situación, la Coordinadora reiteró la necesidad de que el gobierno incluya a la sociedad civil, desde el diseño hasta la instrumentación y monitoreo de proyectos. Además, la Coordinadora está llevando a cabo un proceso de auditoría financiera, invitando a las





ONGs en el país a rendir cuentas de los fondos recibidos para atender a la población afectada por Mitch, como ejemplo de la transparencia que debe existir.¹¹

También algunas ONGs internacionales de Europa han visto la necesidad de ser ellas mismas más transparentes, al afirmar que “es necesario promover la creación de instancias de coordinación informativa y operativa entre las ONGs europeas que operen en el mismo país y/o en la misma región. Al mismo tiempo, las ONGs europeas deben tomar las medidas necesarias para garantizar la coordinación informativa y operativa con las autoridades públicas (tanto nacionales como locales) del país beneficiario” (VOICE, 1999).

En el ámbito regional, ALFORJA identifica la participación y control ciudadano como “un eje central en todas las propuestas” de la sociedad civil centroamericana. Agrega que “el componente de la transparencia en el uso de los recursos y el asumir la responsabilidad ciudadana sobre los fondos y la actuación de los funcionarios públicos se resalta como el mecanismo fundamental para ejercer el derecho democrático de tomar en sus propias manos el destino de la sociedad. Por otro lado, es un indicio muy importante que las ONGs nos incorporemos” (ALFORJA-CCIC, 1999). Asimismo, el Comité Consultivo del SICA en cuanto a las acciones post-Mitch, subraya que la sociedad civil debe “dar seguimiento a los programas de reconstrucción de los gobiernos, controlar la transparencia y el uso adecuado de los recursos”.

- ***Concertación y participación ciudadana***

La comunidad donante y las organizaciones de la sociedad civil han reiterado la importancia de la concertación y participación social en los procesos de elaboración y ejecución de los planes de reconstrucción y transformación presentados en Estocolmo. Aunque el Grupo Consultivo no definió criterios para medir la profundidad y existencia de procesos participativos, los gobiernos centroamericanos, con mayor o menor convicción, vieron la conveniencia de abrirse hacia tales procesos.

En El Salvador, por ejemplo, el PNUD facilitó la conformación de mesas técnicas sobre varios componentes sectoriales del plan presentado en Estocolmo (prevención de desastres, salud, vivienda, reconstrucción y desarrollo local, desarrollo rural, medio ambiente, educación, y género), como parte de un proceso que incluyó una relativa amplia participación del sector gubernamental y no-gubernamental.¹² La decisión gubernamental de aceptar este proceso fue favorecida por los lineamientos establecidos por la reunión de Estocolmo. Además, al Gobierno de El Salvador le interesaba mostrar una mayor apertura en este sentido, debido a la menor atención de la comunidad internacional, en comparación con Honduras y Nicaragua.

Este proceso de consulta, sin embargo, no comenzó sino a principios de febrero, quedando relativamente poco tiempo para formular un plan con propuestas concretas. Mientras que la definición de las líneas estratégicas de la propuesta se elaboró con





un buen nivel de concertación entre los participantes de las mesas técnicas, éste no fue el caso al momento de la selección de proyectos concretos incluidos en la propuesta llevada a Estocolmo. Cada una de las mesas contó con una sesión de 4 horas para revisar la cartera de proyectos correspondiente, lo cual resultó insuficiente, dado el volumen de proyectos y la poca información que se tuvo de cada uno. Al final, los proyectos fueron seleccionados por el Gobierno y el PNUD.

Junto al proceso de consulta que promovió el PNUD y en el marco de un esfuerzo más amplio de la sociedad civil organizada a nivel regional, a principios de marzo se constituyó el Foro de la Sociedad Civil por la Reconstrucción y el Desarrollo de El Salvador, que ha aglutinado entre 20 y 60 organizaciones no gubernamentales, en diferentes momentos.

El Foro se formó esencialmente por dos razones: por un lado, varios grupos de la sociedad civil no se sintieron representados en el esfuerzo facilitado por el PNUD, pues en su opinión los mecanismos de convocatoria limitaron una mayor participación, dejando por fuera a varios grupos de la sociedad civil que no tuvieron la información oportuna para involucrarse plenamente en el proceso. Por otra parte, se vio la necesidad de que la sociedad civil contara con una plataforma propia para presionar y asegurar la incorporación de sus demandas desde su propia perspectiva.

Si bien antes de la reunión de Estocolmo el Foro no logró avanzar hacia una propuesta detallada, la coyuntura post-Estocolmo abrió la posibilidad para que el Foro tenga una mayor incidencia en la promoción de proyectos prioritarios, el monitoreo del uso de los fondos, la instrumentación de proyectos y la auditoría social. Para ello será necesario, sin embargo, que el Foro amplíe su representación y fortalezca su articulación con el resto de la sociedad civil.

En Nicaragua están los esfuerzos más organizados y avanzados de la sociedad civil en la región, puesto que el huracán Mitch únicamente reforzó un proceso de florecimiento de la sociedad civil nicaragüense que ya estaba en marcha. A partir del Mitch se aglutinó un esfuerzo coordinado entre numerosas expresiones de la sociedad civil para enfrentar la emergencia, en el primer momento, y para buscar respuestas integrales a los problemas que el país enfrenta, en el largo plazo.

La Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción aglutina unas 400 organizaciones no gubernamentales y redes nacionales. Ya en diciembre del 1998 habían logrado plantear una propuesta propia para la reconstrucción y el desarrollo de su país. Se han articulado demandas hacia el Gobierno nicaragüense y hacia la cooperación internacional. Demanda principalmente la participación ciudadana en el proceso de decisión gubernamental, desde la fase de discusión hasta la ejecución y evaluación, y en la promoción del desarrollo humano.

Inicialmente, el gobierno no tomó en cuenta este esfuerzo para el desarrollo de sus planes de reconstrucción.¹³ Al contrario, Ana Quiroz, la representante del esfuerzo





civil, reclamó la actitud hostil del Gobierno hacia la Coordinadora, y públicamente pidió poner fin “al nivel de agresividad en el discurso hacia las ONGs, ya que nos han titulado de oportunistas y que buscamos el lucro, lo cual no es así” (Marengo E., 1999).

La Coordinadora tuvo que presionar vigorosamente para ser reconocida por el Gobierno como un interlocutor legítimo. Después de la resistencia inicial, el sector ONG y la Secretaría de Cooperación Externa se reunieron para definir una agenda de trabajo conjunta en las acciones de desarrollo y reconstrucción del país. Además, el presidente Arnoldo Alemán incluyó a un representante de la Coordinadora como miembro del Consejo de Planificación Económica y Social, que es un órgano de consulta para la dirección de la política económica y social del país.

En Honduras, la aceptación de la incorporación de los sectores civiles y la participación local en los planteamientos para la reconstrucción y el desarrollo parecen débiles. No hubo representación de la sociedad civil en el Gabinete de Reconstrucción. El espacio INTERFOROS, que desde el mes de marzo aglutina a decenas de ONGs y agrupaciones y coordinaciones de la sociedad civil ya existentes, había amenazado con llevar su propia propuesta a Estocolmo, debido a la negativa del gobierno a escuchar sus planteamientos.

En el caso de Guatemala, la respuesta durante la emergencia fue dirigida por el Estado y el ejército. Esta concentración y centralización del esfuerzo desplazó y debilitó la participación local en los esfuerzos post-Mitch, particularmente el diseño de los programas de reconstrucción. Esto no niega que existan capacidades y esfuerzos locales, particularmente en las comunidades donde ya habían algunas formas de organización.¹⁴ Sin embargo, los procesos post-Mitch no han logrado aumentar el nivel de participación local. Al contrario, en los planes de reconstrucción continúa la mayor influencia de grupos tradicionalmente más poderosos, como los cafetaleros, en contraste con los grupos tradicionalmente excluidos (Reporte Guatemala, Oxfam America, 1999).

- ***Descentralización y desarrollo local***

El tema de la descentralización cobra un nuevo giro con el impacto del huracán. Se replantea desde aquí la discusión del rol de la descentralización como uno de los ejes prioritarios de cualquier estrategia de reconstrucción y transformación, debido a sus implicaciones para el proceso de fortalecimiento de la democracia, la gobernabilidad, la transparencia y el desarrollo sostenible de la región (Stein, 1999).

Para ALFORJA, uno de los desafíos después de Mitch en Centroamérica es avanzar en los procesos de descentralización y desconcentración, ya que de esta manera se fortalece la capacidad de propuesta, negociación y gestión de la sociedad civil frente a los gobiernos locales y central (ALFORJA-CCIC, 1999). Otros actores no asocian





el tema de la descentralización con mayores posibilidades de participación, sino con mejores condiciones para ejecutar proyectos.

Desde este punto de vista, para la cooperación internacional es indudablemente imperiosa la necesidad de profundizar la descentralización, durante la fase de reconstrucción. Esto fue evidente en la reunión de Estocolmo, donde organismos bilaterales como la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), que impulsaron este proceso desde los años ochenta, sugirieron que se considerara la posibilidad de canalizar directamente hacia algunas municipalidades, parte de sus recursos para la reconstrucción (USAID, 1999). Asimismo, el Gobierno de Francia explícitamente expresó su interés en iniciar proyectos directamente con los municipios, sin la mediación del Gobierno central.

Ante el Grupo Consultivo, el Comité Consultivo del SICA también hizo referencia a la necesidad de fortalecer la capacidad de los municipios para responder frente a las emergencias y para garantizar la transparencia en el manejo de los recursos. En su propuesta considera necesario: a) Descentralizar la prevención y mitigación de desastres, lo que conllevaría a vincular las comisiones de emergencia nacionales a las estructuras locales de prevención y mitigación; b) Trasladar recursos y competencias a los municipios y las comunidades organizadas, para que puedan ejecutar proyectos a menor costo; y c) Crear mecanismos para el manejo transparente de recursos públicos en el ámbito local y su supervisión, haciendo uso de los mecanismos de participación ya establecidos, como los cabildos abiertos y las audiencias públicas (CC-SICA, 1999).

Pero si bien la descentralización ha propiciado nuevos papeles protagonistas para los gobiernos locales, también tropieza con limitaciones. La descentralización se promueve en la retórica del Gobierno central, pero en la realidad posee un contenido de desconcentración administrativa y privatización de servicios. Además, prevalece el modelo de centralización de competencias políticas y administrativas. Es por ello que el traslado de competencias hacia los municipios no siempre ha sido acompañado del poder, los recursos financieros, ni las capacidades necesarias. La autonomía para la generación y el manejo de fondos municipales, que es uno de los temas más sensibles para los gobiernos municipales continúa pendientes.

- ***Migración y Narcotráfico***

Si bien el Gobierno de los Estados Unidos, al igual que los otros donantes, comparte el interés en los temas de la gobernabilidad arriba discutidos, sus preocupaciones principales están relacionadas con la migración ilegal y el narcotráfico. Durante la visita del presidente de los Estados Unidos a la región, en el marco de la cumbre presidencial, se planteó la necesidad de combatir el narcotráfico y controlar los flujos migratorios hacia su país, que son temas importantes desde el punto de vista de la dinámica interna de los Estados Unidos.

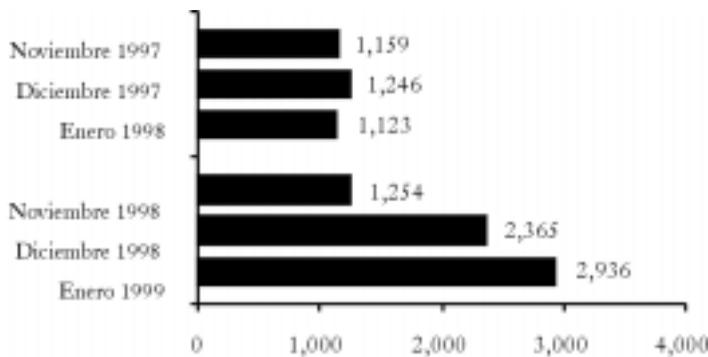




En esta línea, en su discurso ante la Asamblea Legislativa salvadoreña, Clinton declaró que “proteger a nuestros pueblos contra las drogas y los crímenes es un desafío que tenemos que enfrentar”. Por lo que pidió a la Asamblea “ayudar a enfrentar este reto, ampliando nuestro acuerdo de extradición e impidiendo que los criminales queden sin castigo huyendo a través de nuestras fronteras” (Ibid.). El 11 de marzo, en la reunión de los ministros de seguridad en Guatemala, Estados Unidos prometió ayuda financiera y técnica para combatir el narcotráfico. Además, logró acuerdos sobre el control de fronteras entre los cinco países y la coordinación entre las autoridades para no realizar esfuerzos aislados (Marengo J., 1999).

La preocupación por controlar el flujo de migrantes tiene que ver con el aumento significativo de migrantes indocumentados centroamericanos que entraron a los Estados Unidos después del huracán Mitch. Según Newsweek, entre noviembre de 1998 y enero de 1999, agentes norteamericanos a lo largo de la frontera de Texas, donde cruza la mayoría de migrantes, capturaron a 6,555 “otros no mexicanos”, en su mayoría centroamericanos. Esta cifra representa un incremento del 86% en relación con el año anterior (Zarembo, 1999) (Ver gráfico 1).

Gráfico 1.
No-mexicanos capturados en la frontera



Fuente: Newsweek, marzo 1999, p. 13.

Los gobiernos centroamericanos, particularmente El Salvador y Guatemala, comparten este interés por los temas migratorios. Sin embargo, ellos buscaban una prórroga de las deportaciones y un tratamiento favorable a la población migrante.¹⁵ La permanencia de sus compatriotas en el exterior es un tema de la mayor importancia porque el tema está ligado a preocupaciones de tipo económico. El temor de los gobiernos salvadoreño y guatemalteco es sufrir una disminución de las remesas familiares y un aumento en las tasas de desempleo y la problemática social de cada país, con la repatriación de sus ciudadanos.





En relación con los inmigrantes centroamericanos en los Estados Unidos, durante su visita a la región, el presidente Clinton prometió hacer “todo lo posible para poner fin y superar la disparidad entre los diferentes ciudadanos de los países centroamericanos. Y trabajaré con nuestro Congreso para redactar leyes que sean más equilibradas” (Clinton, 1999), en referencia a la Ley de Ajuste Nicaragüense y Alivio Centroamericano (NACARA, por sus siglas en inglés), en la cual solamente los nicaragüenses y cubanos reciben tratamiento preferencial para permanecer en los Estados Unidos.

Originalmente Clinton decidió dejar este debate al Congreso. En lugar de tratar de convencer al Congreso de ampliar la Ley NACARA para incluir a la población salvadoreña y guatemalteca, una batalla difícil, él pudo haber evitado el proceso y hacer declarar al Fiscal General que, debido a las condiciones en estos países, era tácitamente aceptado que los salvadoreños y guatemaltecos enfrentan “sufrimiento extremo” al regresar.¹⁶ Al final se evitó el debate con el Congreso y el 20 de mayo de 1999, el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) anunció una nueva regulación simplificada para NACARA, en la cual se reconoce de antemano que los salvadoreños y guatemaltecos pueden sufrir “extrema penuria” si son deportados (El Diario de Hoy, 21 de mayo de 1999).

Para Costa Rica, el tema de las migraciones y el control de los flujos tiene connotaciones diferentes, ya que se estima que alrededor de un millón de nicaragüenses viven en ese país. Esto explica que la propuesta de algunas organizaciones costarricenses levante como prioritario el tema, señalando que “a pesar de que el Gobierno costarricense declaró una amnistía para todas las personas de ese país que hubieran venido a Costa Rica antes del 8 de noviembre, como una manera de frenar el éxodo, la tendencia a la migración aumentará. Si no se toman medidas al respecto, continuará el deterioro de las condiciones de vida de importantes sectores de la población costarricense y sin ninguna duda, de la nicaragüense” (ALFORJA-CCIC, 1999).

4. Los temas económicos

Si bien los temas económicos no fueron incluidos entre los tópicos estratégicos de la agenda del Grupo Consultivo, para los gobiernos centroamericanos y sus entidades regionales son fundamentales, particularmente en su relación con los Estados Unidos. Como muestra se tiene que cuatro de los siete temas discutidos durante la cumbre con el presidente Clinton en marzo de 1999, tenían que ver con lo económico.¹⁷ La preocupación central sobre temas económicos es compartida por los sectores empresarial e industrial de la región.

- **Infraestructura física**

Entre todos los actores parece haber consenso sobre la necesidad de invertir en infraestructura física. No es sorprendente entonces que una gran porción de la ayuda





inicial comprometida por las entidades bilaterales y multilaterales esté dirigida a la reparación y/o la construcción de infraestructura física, como carreteras, puentes, viviendas, clínicas, escuelas y redes de agua. Pero las prioridades sobre cuáles inversiones son prioritarias son diferentes. Un informe de OXFAM apunta que “mientras los gobiernos centroamericanos concuerdan que las zonas rurales fueron las áreas más afectadas por el huracán Mitch, se está priorizando la rehabilitación de la carretera Panamericana y las carreteras interurbanas” (Barraclough y Moss, 1999).

En reconocimiento al descuido continuo de los gobiernos al sector rural, varios grupos de la sociedad civil están exigiendo que sus gobiernos den preeminencia a la construcción de las vías secundarias que facilitan la comercialización de la producción agrícola. Tal demanda es específicamente reivindicada en la mayor parte de las propuestas de la sociedad civil local y las de algunas entidades como PNUD y ONG internacionales, tales como OXFAM América.

- ***Comercio e Inversión***

Los principales protagonistas de la demanda para incrementar el comercio vía un mayor acceso al mercado externo, particularmente el de Estados Unidos, son los gobiernos centroamericanos y las cámaras empresariales. Durante la Cumbre con el presidente Clinton se pidió “la equiparación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe con el régimen común de acceso a los Estados Unidos del Tratado de Comercio Libre” (CoLatino, 1999).

En su ponencia ante la Asamblea Legislativa de El Salvador, Clinton anunció que había enviado “al Congreso [de los Estados Unidos] un documento para el mejoramiento de la Cuenca del Caribe, proporcionando a Centroamérica y al Caribe más beneficios de los que hemos anunciado antes del huracán. Eliminarían todos los aranceles sobre los textiles y las artesanías y permitiría que tratáramos todas las importaciones no textiles de Centroamérica exactamente como tratamos esas importaciones de México bajo el TLC. El único requerimiento, es que todas las naciones cumplan con sus obligaciones bajo la OMC y participen en el esfuerzo por crear el área de libre comercio de las Américas” (Clinton, 1999).

Acompañando el tema de las condiciones favorables para el comercio se encuentra el del aumento de la inversión extranjera que ha moldeado las imágenes que los países de la región tratan de proyectar. Esta preocupación por mostrar una buena cara hacia afuera, llegó a tales niveles que el presidente de Nicaragua, Arnoldo Alemán, incrementó su impopularidad ante la sociedad civil por negar, en un primer momento, los graves efectos que sufrió su país a raíz del Mitch.¹⁸

Algunas entidades regionales también están promoviendo una agenda de mayor comercio e inversión. Sin embargo, aún cuando coinciden con los gobiernos centroamericanos, su enfoque está dirigido a la necesidad de articular una respuesta





desde la región. El SICA y el INCAE plantean la necesidad de desarrollar un Corredor Logístico de Centroamérica sobre la base de un mejoramiento vial para facilitar el comercio intraregional. De acuerdo con el SICA, este corredor implica una “unión aduanera entre países”, la “facilitación del comercio y reducción de barreras al movimiento de bienes al interior de la región” y la profundización del proceso de integración.

- ***Deuda Externa***

El tema de la deuda es de suma importancia para los países centroamericanos, especialmente para Nicaragua y Honduras. Con una deuda externa de 6,500 millones de dólares, el Gobierno de Nicaragua solicitó un alivio de su deuda y una reducción permanente de los servicios de la deuda. Honduras, por su parte, esperaba un alivio de al menos un 67% de su deuda exterior de 4,300 millones de dólares (La Prensa Gráfica, 27 de marzo 1999). Guatemala ha solicitado una reconversión de su deuda. El Salvador, de acuerdo al entonces presidente, Armando Calderón Sol, no califica para este tipo de acciones porque la mayor parte de su deuda es con organismos multilaterales (Calderón Sol, 1998).

Existen otros actores que también están discutiendo el tema de la deuda externa, entre ellos ONGs locales e internacionales y entidades regionales. Las demandas varían desde una llamada para una moratoria de algunos años en el pago del servicio de la deuda o su reconversión, hasta una eliminación de la deuda.

La Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción propuso mecanismos para una reducción sustancial de la deuda externa. Para ello se proponía: a) buscar una incorporación más rápida a la Iniciativa de los Países Pobres y Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés); b) invertir los fondos aportados por la comunidad cooperante para la reducción de la deuda en las prioridades nacionales de desarrollo humano; c) financiamiento destinado a la reducción inmediata de la deuda externa; d) una moratoria de al menos tres años para el pago del servicio de la deuda; y e) un alivio inmediato de toda la deuda externa con acreedores bilaterales y multilaterales. Por su parte INTERFOROS de Honduras exige un canje de deuda por desarrollo.

En el ámbito regional, el Foro para la reactivación productiva del Sector Agropecuario Centroamericano compuesto por organizaciones nacionales de productores,¹⁹ pide una condonación de la deuda externa y la asignación de estos fondos a la promoción del sector rural. El Comité Consultivo del SICA también está promoviendo una condonación y renegociación de la deuda externa, particularmente para Honduras y Nicaragua, siempre y cuando los recursos se orienten hacia las necesidades más urgentes.

La Comunidad Católica de los Estados Unidos ha pedido a su Gobierno, al FMI, al BM y al BID, que respalden una condonación unilateral y una multilateral





reprogramación de la deuda. Varias ONGs internacionales, como la Jubilee 2000 Coalition, Eurodad, Oxfam UK y Oxfam America, están indicando que una moratoria no es suficiente, y en su lugar promueven una moratoria oficial inmediata, seguida por una cancelación completa de la deuda externa.²⁰

La respuesta de los organismos bilaterales ha sido diversa. Por un lado, Clinton ofreció una condonación de una gran parte de la deuda externa de Nicaragua y Honduras y 25 millones de dólares para asistir con el pago de la deuda. Cuba, España, Holanda, Austria y Francia condonaron las deudas de Honduras y Nicaragua. La Cooperación Europea promueve la redimensión de los usos de recursos financieros de la deuda, condicionándolos a un cambio de deuda por contratos ambientales y/o sociales, más el uso de los fondos de la deuda para la construcción de infraestructura en polos alternativos y grupos metas.

- ***Transformación Productiva***

Aparte de los tradicionales temas económicos arriba mencionados, existen llamados hacia la necesidad de aprovechar la reconstrucción para impulsar una transformación productiva en la región. Sin embargo, el contenido de las propuestas de transformación productiva varía sustancialmente entre los diferentes actores. Los planteamientos menos innovadores, en general, corresponden a los gobiernos centroamericanos, preocupados por la continuidad de los programas ya en marcha.



El contenido de las propuestas de transformación productiva varía sustancialmente entre los diferentes actores





En el caso de la sociedad civil, si bien era evidente su ausencia en las discusiones sobre comercio e inversión, en los planteamientos alrededor de una transformación en la producción existen bastantes propuestas y aportes. Una gran parte de las agrupaciones organizadas de la sociedad civil coincide en la necesidad de centrar acciones alrededor de los pequeños productores agropecuarios.

En Nicaragua, la Coordinadora Civil ha destacado la importancia de las potencialidades que existen en cada municipio para descentralizar la agroindustria y la industria, además de la importancia de la articulación agricultura-agroindustria y agroindustria-industria. Los agrupamientos de sociedad civil en Guatemala y El Salvador enfatizan la necesidad de combatir los problemas estructurales existentes en el sector agropecuario, como la tenencia de la tierra, la falta de crédito y apoyo técnico, las pocas fuentes de empleo, los bajos precios pagados a los productores, la débil infraestructura vial y productiva, y los bajos salarios en el campo.

La Coordinadora Centroamericana de Campo propone la transformación del “Corredor Biológico Mesoamericano” en un “Corredor Campesino e Indígena de Desarrollo Sostenible” que incluye la participación de las comunidades aledañas a las zonas de reserva y el aseguramiento de medios de vida sostenibles. ONG internacionales, tales como OXFAM America, también plantean enérgicamente la necesidad de transformaciones productivas profundas que mejoren las condiciones de los pequeños productores agropecuarios y aseguren un desarrollo social y ecológicamente sostenible.

5. La Dimensión Regional

La comunidad internacional está promoviendo esfuerzos regionales para la reconstrucción y transformación de la región. En los principios de la reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo, se declaró como una de las metas principales “lograr un mayor grado de conciencia respecto a la importancia de iniciativas regionales para fortalecer los esfuerzos nacionales de reconstrucción y transformación” (BID-Gobierno de Suecia, 1999).

Los gobiernos centroamericanos han reiterado la importancia de un marco regional, y de hecho, han coordinado esfuerzos de cabildeo político alrededor de temas de comercio, inversión y migración. Son particularmente notables sus esfuerzos de coordinación para la gestión post-Mitch de cara a los Estados Unidos.

En contraste, frente al Grupo Consultivo, la coordinación fue escasa. Desde muy temprano los gobiernos centroamericanos decidieron presentar propuestas separadas para la reconstrucción. Además Honduras y Nicaragua, presionaron para reducir la cartera de proyectos regionales, pues consideraban que ello podía reducir su financiamiento. La dificultad de construir una perspectiva regional, respaldada por acuerdos y elaboración de programas e iniciativas conjuntas, para llevar a la reunión del Grupo Consultivo, ha





conducido de hecho a dejar el tema para una próxima reunión. La tercera reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica donde se va a discutir el tema regional, está planeada para el año 2000 en Madrid.

No es sorprendente que las entidades regionales sean fuertes protagonistas de una perspectiva regional. SICA inicialmente elaboró una cartera de proyectos por más de 1,400 millones de dólares, lo cual se presentó en la reunión preparatoria del Grupo Consultivo en marzo de 1999 en París, con ocasión de la reunión anual del BID. Sin embargo, el elevado monto de la cartera, creó un ambiente de competencia para fondos en vez de un ámbito de cooperación para fortalecer los esfuerzos nacionales mediante un marco regional. Al final, en la reunión de Estocolmo, la cartera de proyectos presentada por el SICA fue de apenas 100 millones de dólares.

Otros importantes protagonistas de un marco regional han surgido de esfuerzos coordinados entre representaciones de la sociedad civil en países de la región. En contraste con la dinámica de los gobiernos, se ha tenido mucho más éxito en articular una perspectiva regional que otorga valor agregado a los esfuerzos nacionales. Algunas de estas agrupaciones representan perspectivas desde sectores particulares, como el Consejo Indígena de Centro América, la Coordinadora Centroamericana del Campo y el Foro para la reactivación productiva del Sector Agropecuario Centroamericano. Otros tratan de reflejar las perspectivas del conjunto de la sociedad civil de Centroamérica, por ejemplo la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana —ICIC, y el Programa Regional Coordinado de Educación Popular— ALFORJA.

ALFORJA declara como esencial un marco regional, pues considera que “no serán viables en el largo plazo las propuestas que no tengan un alcance y proyección regional. Ningún país centroamericano por sí mismo y en función de su sólo entorno nacional, podrá llevar adelante propuestas de democratización y desarrollo sostenibles” (ALFORJA-CCIC, 1999).

6. Los actores frente a la transformación

En primer lugar, se resalta la inmensa amplitud de actores y agrupamientos involucrados en este proceso de reconstrucción y transformación de la región. En cuanto a los actores, la movilización y demandas van mucho más allá de las interacciones entre las personas afectadas por el desastre y las entidades gubernamentales encargadas de responder a tales situaciones. Involucran a la sociedad civil, los gobiernos centroamericanos, la cooperación externa y, en un menor grado, al sector empresarial privado.²¹

A la cooperación externa se le otorga una extraordinaria importancia, al punto que una gran parte de los esfuerzos organizativos post-Mitch estaban dirigidos a influir en las decisiones de los actores externos. Ello evidencia un reconocimiento del poder de estos actores en influir en los procesos del desarrollo. Desde esa perspectiva resulta interesante





el énfasis actual de la cooperación externa hacia la región en los temas relacionados con la vulnerabilidad social y ecológica, la transparencia y el desarrollo local, y en general, la preocupación por ir más allá de un enfoque tradicional de reconstrucción para incorporar una visión de transformación de Centroamérica.

Por otra parte, el proceso mismo hacia Estocolmo facilitado por las señales que enviaba la cooperación externa, abrió nuevos espacios de participación para la sociedad civil. No obstante, si bien se ha ampliado la agenda de la cooperación externa, los nuevos énfasis todavía no conforman lo que podría ser un nuevo marco de condicionalidad, algo que algunos sectores, sobre todo de la sociedad civil, consideran esencial para que se pueda avanzar en las transformaciones deseadas.

En el caso de los gobiernos centroamericanos, si bien existen bastante coincidencia en cuanto a los temas planteados, las diferentes situaciones nacionales influyen en el enfoque y nivel de interés dado a los temas comunes. Por ejemplo, en Honduras y Nicaragua, los países más pobres de la región donde también los efectos del Mitch fueron más severos, los gobiernos han enfatizado los temas de reconstrucción y la deuda externa, más que los de comercio e inversión. Estos dos países son también los que han recibido mayor atención y recursos por parte de la cooperación externa.²²

El Gobierno de El Salvador enfatizó su estabilidad económica, para asegurar mayores niveles de inversión y comercio, así como el carácter participativo de su plan, para asegurar un mayor financiamiento externo. Guatemala subrayó su tierno proceso de paz y la importancia de asegurar que los daños no afecten negativamente este proceso. Para Costa Rica, un tema de suma importancia es la migración. Pero en contraste con los otros países centroamericanos que son emisores de migrantes, Costa Rica está preocupada por ser un país receptor de migrantes.

Otro aspecto importante a destacar en cuanto a los gobiernos centroamericanos es su tibio compromiso con los gobiernos locales. Existen una tendencia en Centroamérica hacia la descentralización y fortalecimiento municipal que está vinculada a la reforma del Estado²³ y los procesos de transición política, al grado que en Guatemala es un compromiso de los Acuerdos de Paz (Alfaro, 1999). Es también uno de los puntos focales del discurso y las plataformas de los partidos políticos y agendas gubernamentales, pero en realidad el proceso está siendo empujado desde abajo, tanto por parte de las corporaciones municipales, como por la sociedad civil, lo que es retomado con más fuerza después de la experiencia respecto a la centralización de las acciones de emergencia por el huracán y la distribución de la ayuda a los afectados.

En cuanto a la sociedad civil,²⁴ es importante recordar que representa una multitud de diferentes intereses y capacidades por lo cual se hace mucho más difícil cualquier tarea de articulación y representación frente a los otros actores. Por otra parte, si bien existen grandes coincidencias entre las representaciones de sociedad civil dentro de Centroamérica y las ONGs internacionales, estas últimas por su forma de conducirse en el espacio centroamericano pueden caracterizarse como agentes externos. Como los otros cooperantes externos, proporcionan asistencia (usualmente financiera, pero también bienes y servicios).





Además, están en una posición privilegiada para influir en las políticas de los gobiernos donantes, y en menor grado en los organismos multilaterales. Ello explica por qué el tema de la deuda externa es de mayor importancia entre las ONGs internacionales que entre otros actores de la sociedad civil.

Finalmente vale la pena destacar que un tema de gran relevancia para la sociedad civil es el de la transformación enfocado en las zonas rurales. De hecho, el tema de la transformación del sector agropecuario y su papel en la provisión de servicios ambientales, lo levanta solamente la sociedad civil. En contraste, los gobiernos centroamericanos quedan solitarios en empujar los temas de comercio e inversión. Y mientras que supuestamente todos los países llevaron a Estocolmo planes de reconstrucción y transformación concertados con otros sectores (a menor y mayor nivel), los distintos enfoques sobre los temas arriba mencionados reflejan en definitiva distintas perspectivas sobre el desarrollo.

En ese sentido, existe el riesgo de que estas diferencias en visión resulten en conflictos a la hora de implementar proyectos específicos. No obstante, no debe subestimarse el hecho de que está emergiendo una agenda común de temas clave para la transformación. Las prioridades y las visiones pueden ser distintas, pero la existencia de una agenda común es un primer paso para generar consensos básicos sobre temas fundamentales para la transformación y el desarrollo sostenible de Centroamérica.





Notas

- ¹ Las reuniones de Grupos Consultivos son un mecanismo que utiliza la comunidad internacional para conocer los planes de algún país, y menos frecuentemente para el caso de un grupo de países, de cara a definir los posibles montos y destino de asistencia. En el caso de América Latina, usualmente el BM o el BID hacen la convocatoria.
- ² El Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central conformado como respuesta al huracán Mitch, tuvo su primera reunión en Washington D.C. en diciembre de 1998. La segunda reunión se realizó en mayo de 1999 en Estocolmo. Se programó una tercera para el año 2000 en Madrid, donde se tenía previsto abordar prioritariamente los temas regionales.
- ³ Algunas instancias, entre ellas algunas de las oficinas del PMA y FAO y varias ONGs, promovieron la necesidad de cautela en los programas de donaciones alimentarias para evitar daños adicionales al mercado local y la dependencia de la ayuda alimentaria. “Se aconseja cierta precaución, ya que distribuciones masivas en la temporada de la siembra también podrían causar un efecto desincentivador para los campesinos” (VOICE, 1999).
- ⁴ En El Salvador, por ejemplo, se estableció el género como temática de una de las mesas técnicas organizadas por el PNUD para la formulación del plan nacional de reconstrucción. A nivel local, en el Bajo Lempa — una de las zonas más afectadas por la tormenta tropical Mitch —, la Asociación de Mujeres Rurales “Olga Estela Moreno” fortaleció su organización a raíz de su participación en la respuesta frente al desastre.
- ⁵ Las dos nuevas propuestas de cooperación técnica del BID a nivel regional son la de “Recuperación de Microempresas Centroamericanas”, por un monto de US\$ 12 millones, y la de “Prevención de Desastres en América Central”.
- ⁶ El fortalecimiento de las oportunidades económicas de las mujeres rurales incluye el “Programa de empleo mínimo” y el “Programa para aumentar la productividad y el ingreso de la mujer rural”. Este segundo programa retoma la propuesta de la 7ª Conferencia de Esposas de Jefes de Estado y Gobierno de las Américas en octubre de 1997, que incluía crédito, asistencia técnica y cabildeo entre sus componentes. La primera fase de este Programa, por un monto de US\$ 10 millones, será orientada a mujeres afectadas por el huracán.
- ⁷ El “Programa de Apoyo al Liderazgo y la Representación de la Mujer” (PROLID) ofrece capacitación y recursos no reembolsables a organizaciones que apoyan la participación activa y el liderazgo de las mujeres en las actividades cívicas y políticas de sus países. La primera fase de este Programa ya financió 40 proyectos en América





Latina y se propone que la segunda fase sea destinada a mujeres en los países afectados por el Mitch.

- ⁸ Las cuencas compartidas son de particular importancia y preocupación para El Salvador debido a que tres de las diez cuencas del país son cuencas compartidas (las cuencas de los ríos Lempa, Paz y Goascorán). La cuenca trinacional del río Lempa tiene una superficie de más de 18,000 km², de los cuales sólo el 56% están en territorio salvadoreño. Lo que ocurre en el 44% restante, que corresponde a Honduras en un 30% y a Guatemala en un 14%, juega un papel clave en el comportamiento hidrológico de la cuenca, especialmente en lo relativo a fenómenos de sequía e inundación que afectan la zona del Bajo Lempa, como evidenció Mitch.
- ⁹ Actualmente hay una muy preocupante dinámica de deforestación en la región. De acuerdo con la Comisión Centroamericana para el Ambiente y Desarrollo (CCAD), queda solamente el 10% de la cobertura forestal original en la región, y más del 80% de la misma se considera amenazada (Uribe et al., 1999).
- ¹⁰ El enfoque estrictamente ecológico, basado en el establecimiento de leyes y regulaciones que prohíben cualquier tipo de aprovechamiento, no sólo ha resultado ineficaz, sino que ha traído conflictos sociales al no tomar en cuenta a las comunidades aledañas en la gestión de las áreas protegidas. Por ello, en varias propuestas de la sociedad civil, particularmente en sus expresiones locales, se puede notar una orientación hacia la forestería/agroforestería comunitaria, basada en un reconocimiento de los bosques como una parte integral de los medios de vida de las comunidades. Esta propuesta involucra a las comunidades aledañas en la gestión de los bosques y coloca el tema del medio ambiente en función de las necesidades de la población rural.
- ¹¹ Esta iniciativa tiene importantes implicaciones para Nicaragua, donde según un funcionario del gobierno, las ONGs captan cerca del 20% de la cooperación internacional y, aproximadamente, la mitad de la ayuda Post-Mitch (Marengo E., 1999).
- ¹² Para una revisión crítica de este proceso y sus resultados ver PRISMA Boletín 37.
- ¹³ El gobierno argumentaba que la participación de la sociedad civil estaba garantizada con la instalación de un Consejo Consultivo para los sectores de ambiente, producción, social, ayuda y financiamiento, infraestructura y sociedad civil, como parte de la Comisión Presidencial para la Reconstrucción y Transformación de Nicaragua.
- ¹⁴ En la Declaración de Organizaciones de la Sociedad Civil Guatemalteca se señala que “en diversas ocasiones hemos planteado temas relacionados con la efectiva y eficaz participación de la ciudadanía en ámbitos de toma de decisiones a toda escala, tanto desde el diseño de la política macroeconómica, descentralización y fortalecimiento





del poder local” (Declaración de Organizaciones de la Sociedad Civil Guatemalteca ante la Reunión de Grupo Consultivo, 1999).

- 15 Después de Mitch, los Estados Unidos otorgaron una prórroga de deportaciones por un período de 18 meses para los hondureños y nicaragüenses, y por 3 meses para los salvadoreños y guatemaltecos. En ese momento, los gobiernos de El Salvador y Guatemala tenían la expectativa de que Estados Unidos iba a extender la suspensión de las deportaciones, pero no ocurrió así.
- 16 Demostrar una situación de sufrimiento extremo es uno de los tres requisitos a cumplir para recibir la residencia. Los dos restantes son: haber ingresado a los EEUU antes del 19 de septiembre de 1990 y estar registrado en el programa de ABC (referido al caso de la *American Baptist Church vs. SIN*).
- 17 Los siete temas abordados en la cumbre fueron: reconstrucción, comercio, inversión, deuda externa, desarrollo sostenible, migración y narcotráfico.
- 18 Como se nota en el reporte de Oxfam America, “El Comité de Emergencia Nacional, dirigido por el vicepresidente de Nicaragua, Enrique Bolaños Geyer, eligió no declarar el estado de emergencia. Únicamente cuando fue presionado por los sectores populares y tentado por recursos frescos a través de donaciones internacionales, el gobierno Nicaragüense públicamente reconoció los daños masivos y las pérdidas ocasionadas a los sectores marginales de la sociedad” (Barraclough y Moss, 1999, traducción libre).
- 19 Entre las organizaciones que integran este Foro están: Upanacional de Costa Rica, Fenacoop de Nicaragua, el Foro Agropecuario de El Salvador, la Federación Sindical Campesina y la Unión del Pueblo Maya en Guatemala.
- 20 EURODAD (European Network on Debt and Development), por ejemplo, plantea:
a) una Moratoria por parte del Club de París hasta febrero del 2001 que difiera el pago de la deuda a menos de dos años, después de la cual los 100 millones de dólares más intereses deberán pagarse nuevamente; b) la entrada más temprana de Nicaragua a la Iniciativa de Países Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) y la posible elegibilidad de Honduras, pues ambos países no tienen divisas ni recursos domésticos para pagar cualquier deuda; c) el perdón de la deuda de Honduras y Nicaragua para liberar los recursos necesarios para reconstruir sus dañadas economías, puesto que se estima que ambos países enfrentarán un período de recuperación de 30 años; d) no solamente la “deuda por ayuda” debe ser perdonada, como una práctica estándar desde 1978 (Resolución de Unctad), sino también la deuda multilateral y bilateral de América Latina — que constituye el crédito “más caro” para la exportación —, para que cualquier recurso adicional obtenido por esta vía sea invertido en la reconstrucción nacional y el desarrollo de estos países.





- ²¹ Más específicamente se pueden identificar los siguientes actores: la sociedad civil (tanto las comunidades directa y no directamente afectadas, las asociaciones gremiales, como las organizaciones no gubernamentales existentes a nivel local, nacional, regional e internacional); los propios gobiernos de América Central (desde los niveles ejecutivos hasta los gobiernos municipales); las instancias estatales regionales e internacionales (como SICA y el PNUD); varios sectores privados (asociaciones nacionales industriales y empresariales); las instituciones financieras bilaterales y multilaterales; y los países industrializados (EEUU, países Nórdicos, etc.)
- ²² Entre los mecanismos de seguimiento del Grupo Consultivo se ha establecido una comisión para monitorear la instrumentación de los planes de reconstrucción de Nicaragua y Honduras. Para El Salvador y Guatemala no se establecieron mecanismos de seguimiento, aunque en el caso de El Salvador, el PNUD está interesado en facilitar la constitución de un mecanismo para tal fin.
- ²³ En materia de descentralización y fortalecimiento municipal se están produciendo nuevos arreglos institucionales, que incluyen: a) la aprobación de códigos y leyes municipales, b) la ampliación del monto del presupuesto para los municipios (10% en Guatemala, 6% en El Salvador y 5% en Honduras), c) la creación de instituciones de apoyo técnico (FISDL e ISDEM en El Salvador, INFOM en Guatemala e INIFOM en Nicaragua), y d) la conformación de asociaciones gremiales de alcaldes (COMURES en El Salvador, AMUNIC en Nicaragua, AMOHON en Honduras y FEMICA a nivel regional). A pesar de las dificultades, estos arreglos institucionales han fortalecido el liderazgo de los alcaldes aumentando su capacidad de interlocución frente al gobierno central, han abierto brecha en torno al trabajo pluripartidista desde el ámbito municipal y han permitido crear estrategias de autonomía municipal que faciliten la canalización de proyectos de cooperación internacional de forma más directa y fluida.
- ²⁴ Para un tratamiento más detallado del papel de la sociedad civil en el período Post-Mitch, en el caso de El Salvador, véase Gómez y Umaña (1999) en Boletín PRISMA #37.





Referencias

- Alfaro, Jorge (1999). “¿Qué lecciones nos ha dejado el Mitch?”, Instituto de Fomento Municipal de Guatemala, Taller Descentralización y Desarrollo Local en Centroamérica. Estocolmo. Mayo.
- ALFORJA. Programa Regional Coordinado de Educación Popular y CCIC America’s Policy Group—Canadian Council for International Co-operation, (1999). “*Propuestas de la Sociedad Civil Centroamericana para la Reconstrucción y Transformación de América Central luego del Huracán Mitch*”. <http://online.forumsyd.se/ca/CA_Documents/>. [consulta: 16 abr. 1999]
- Autonomous Regions of the Caribbean Coast (1999). “*Problems and challenges of the society of the Caribbean Coast of Nicaragua and the proposal of Regional Strategies for Sustainable Development. Contribution of the Autonomous Regions of Nicaragua to the process of National Reconstruction and Transformation*”. Documento elaborado para la reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo. Nicaragua.
- BID (1998). “*Comunidad Internacional Ofrece \$6.300 Millones para Apoyar Reconstrucción y Transformación en América Central*”. Comunicado de Prensa CP-317/98, 24 de noviembre.
- BID (1998). “*Presidente del BID Viaja a Países Devastados por Huracán Mitch*”. Comunicado de Prensa CP-317/98, 24 de noviembre.
- BID (1998). “*Huracán Mitch: Necesidades y contribuciones de las mujeres*”. Informe elaborado para el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centro América, Unidad de la Mujer en el Desarrollo -Departamento de Desarrollo Sostenible- BID.
- BID - Gobierno de Suecia (1999). “*Principios para la Reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo*”. Basadas en las discusiones entre el BID y Suecia en Washington y Estocolmo, Febrero de 1999. Presentada como plataforma para el proceso de consultas con los Gobiernos Centroamericanos y las demás partes interesadas. Estocolmo, 26 de febrero.
- BID - SICA (1999). *Taller Regional: Gestión Ambiental y Disminución de Vulnerabilidad a Desastres Naturales*. San Salvador, El Salvador. 3-5 de marzo.
- Barraclough, Solom y Daniel Moss (1999). *Towards greater food security in Central America following hurricane Mitch: Rethinking Sustainable Rural Development Priorities*, Oxfam America.





- Barry, Deborah y Nelson Cuellar con el apoyo de Doribel Herrador (1997). *“El Agro Salvadoreño y los servicios ambientales: Hacia una estrategia de revegetación”*. PRISMA, Boletín 26.
- Calderón Sol, José Armando (1998). *“Unidos en la Rehabilitación y Reconstrucción”*. Mensaje del Presidente Calderón Sol en cadena de Radio y Televisión del 15 de noviembre de 1998. <www.rree.gob.sv/Sitio/Sitio.nsf/>
- Clinton, William (1999). *Ponencia del Presidente de los EEUU Bill Clinton en el Salón Azul de Asamblea Legislativa de El Salvador*, 10 de marzo de 1999. San Salvador.
- CoLatino. *“C.A. pedirá a Clinton ampliación de beneficios comerciales”*. 6 de marzo de 1999. p. 9.
- CEPAL (1999). *Centroamérica: Evaluación de los Daños Ocasionados por el Huracán Mitch 1998: Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente, Resumen*. LC/MEX/L.
- Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana - CC-SICA (1998). *“Declaración del Comité Consultivo del SICA”*.
- Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana - CC-SICA (1999). *“Posición de CC-SICA, ante II Reunión del Grupo Consultivo Estocolmo, Suecia”*.
- Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras - CONPAH (1999). *“Los pueblos indígenas y negros en Honduras: Perfil general, efectos del Huracán Mitch, escenario institucional, Plan de Reconstrucción y Plan de Incidencia”*. Tegucigalpa.
- Coordinadora Centraamericana del Campo - CCC (1999). *“Declaración de los pueblos indígenas, negros y campesinos frente al proceso de reconstrucción y transformación de Centroamérica. Por una agricultura viva en un mundo rural vivo”*. Informe elaborado para el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, Centro América.
- Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (1998). *Convirtiendo la tragedia del Mitch en una oportunidad para el desarrollo humano y sostenible de Nicaragua: Propuesta por la reconstrucción y desarrollo, Managua, Nicaragua*. <http://online.forumsyd.se/ca/CA_Documents/>
- Coordinadora Indígena Campesina de Agroforestería Centroamericana - CICAFOC (1999a.) *“El que a CICAFOC se arrima, buena sombra le cobija. El proceso de construcción de la agenda regional de trabajo: desde los orígenes hasta la construcción del Plan Operativo 1994-1998”*. Serie Memoria de procesos No. 2. San José.





- CICAFOC (1999b.) *“Indigenous, Black and Campesino Corridor for Sustainable Development in Central America. The communities managing their natural resources. General Proposal”*.
- CICAFOC (1999c.) *“Environmental reconstruction of Central America. Diagnosis, focus and proposals. CICAFOC Agenda after Hurricane Mitch”*. Documento elaborado para la reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo, América Central.
- (1999). *“Declaración de Organizaciones de la Sociedad Civil Guatemalteca ante la Reunión del Grupo Consultivo”*. Instancia de Seguimiento al Grupo Consultivo de Estocolmo, Suecia.
- Declaración de Antigua (1999). *“Reunión Extraordinaria de Presidentes Centroamericanos, República Dominicana y Belice con Estados Unidos de América, Declaración de Antigua, 11 de marzo de 1999”*. Antigua, Guatemala, 11 de marzo. <<http://www.sicanet.org.sv/reuniondepresidentes/documentos/re-declara-antigua.html>> [consulta: 24 junio 1999]
- Dumazert, Patrick (1999). *“Enfoque Estratégico Centroamericano sobre Reconstrucción y Transformación desde la Sociedad Civil Organizada Nacional y Regionalmente”*. CRIES.
- El Diario de Hoy. *“Centroamérica recibirá 9 mil millones de dólares”*. 29 de mayo de 1999, p.1.
- El Diario de Hoy. *“EEUU ofrece liberar barreras arancelarias”*. 9 de marzo de 1999, p. 4.
- El Diario de Hoy. *“Facilitan trámites de residencia para salvadoreños en EEUU”*. 21 de mayo de 1999, p. 8.
- Encuentro Centroamericano de Mujeres (1999), *“Ejercer el poder para la equidad”*, en Propuestas de la sociedad civil centroamericana para la reconstrucción y transformación de América Central luego del Huracán Mitch, ALFORJA-CCIC, San José.
- Espacios INTERFOROS (1999). *Propuesta para la Reconstrucción y Transformación Nacional*. Tegucigalpa, Honduras. <http://online.forumsyd.se/ca/CA_Documents/> [consulta: 25 mar 1999]
- Foro de la Sociedad Civil por la Reconstrucción Nacional y el Desarrollo de El Salvador (1999). *Propuesta de Reconstrucción Nacional Post-Mitch*. San Salvador.
- Foro Nacional de la Mujer (1999). *“Propuesta Nacional. Ejes Desarrollo Económico y Desarrollo Social. Aporte para las políticas públicas, planes, programas, proyectos y acciones a implementar en el marco de los Acuerdos de Paz”*. Guatemala.





- Gobierno de El Salvador - GOES (1998). *Plan de Reconstrucción y Modernización Productiva de El Salvador, 1999-2020*. Documento preparado para la Reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica realizada en Washington, D.C., 10-11 de diciembre de 1998. San Salvador.
- Gobierno de Honduras (1999). *Plan Maestro de la Reconstrucción y Transformación Nacional - Estrategia para Impulsar el Desarrollo Acelerado, Equitativo, Sostenible y Participativo, Versión Ampliada*. Honduras.
- Gómez, Ileana y Umaña, Nidia (1999). *El Salvador: La Sociedad Civil frente a la Reconstrucción y Transformación Post-Mitch*. Boletín PRISMA #37. San Salvador.
- La Prensa Gráfica. “Conceden \$9 mil millones para reconstrucción C.A”. 29 de mayo de 1999, p. 16.
- La Prensa Gráfica. “En suspenso ayuda de \$1,000 millones para C.A”. 27 de marzo de 1999, p. 40.
- La Prensa Gráfica. “E.U.A. aprueba \$956 millones de ayuda a C.A”. 25 de marzo de 1999, p. 30.
- La Prensa Gráfica. “Nicaragua pedirá a Clinton condonar deuda”. 6 de marzo de 1999, p. 30.
- La Prensa Gráfica. “Nicaragua pide respaldo para condonar deuda”. 26 de marzo de 1999, p. 34.
- Laínez, Luis. “Condición estabilidad con inversión”. El Diario de Hoy, 12 de marzo de 1999, p. 2.
- Marengo, Eduardo. “El 50% de afectados por Mitch dice que ayuda no les llegó”. 18 de febrero de 1999. <<http://www.oxcamex.org.ni/mitch>> [consulta: 23 abr 1999]
- Marengo, Julio. “EUA ayudará a combatir a narcos”. La Prensa Gráfica, 14 de marzo de 1999, p. 5.
- Menjívar, Cristian. “EUA aprobaría hoy ayuda por Mitch”. La Prensa Gráfica, 18 de mayo de 1999, p.32.
- Mesas Técnicas de Trabajo de El Salvador (1999). “Propuesta para el Contenido Estratégico en el Plan Nacional de Reconstrucción: Transformando el país para reducir la vulnerabilidad ante los desastres”. Documento producto de las Mesas Técnicas de Trabajo facilitado por el PNUD. San Salvador, El Salvador.

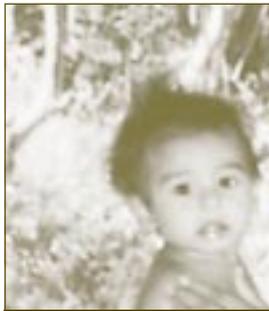




- Morales, Abelardo (1998). *La Construcción regional y sus laberintos en Centroamérica*. Flacso, San José. Citado en Propuestas de la Sociedad Civil Centroamericana para la Reconstrucción y Transformación de América Central luego del Huracán Mitch. p. 12. <http://online.forumsyd.se/ca/CA_Documents/> [consulta: 16 abr 1999]
- Presidentes Centroamericanos (1998). “*Declaración de la Reunión Extraordinaria de los Presidentes Centroamericanos*”. El Salvador, 9 de noviembre. <<http://cumbre-americas.org/Centra-Am-Dec-1998-spanish.htm>> [consulta: 26 junio 1999]
- Presidentes de Centroamérica, República Dominicana y Belice (1999). “*Reunión Extraordinaria de Presidentes de Centroamérica, República Dominicana y Belice Ayuda Memoria*”. Tegucigalpa, Honduras. 4 de febrero. <<http://www.sicanet.org.sv/reuniondepresidentes/documentos/re-extra-feb99.html>> [consulta: 24 junio 1999]
- Rosa, Herman (1993). *AID y las Transformaciones globales en El Salvador*. CRIES.
- Rosa, Herman, Doribel Herrador, Martha González y Nelson Cuéllar (1999). “*El Agro Salvadoreño y su potencial como productor de servicios ambientales*”. PRISMA, Boletín 33.
- Sistema de Integración Centroamericana - SICA (1999). *Reunión sobre Reconstrucción y Transformación de Centroamérica - propuestas de prioridades regionales*, Tegucigalpa, Honduras. 28 y 29 de enero.
- Stein, Alfredo (1999). “*Descentralización y Desarrollo Local en Centroamérica: una mirada después del Huracán Mitch*”. Reunión del Grupo Consultivo, Taller conceptual sobre descentralización y desarrollo local, Estocolmo.
- UNICEF (1999). “*In the eye of the storm: Central America's Children after Mitch*”. Documento elaborado para la Reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo. UNICEF.
- United States Agency for International Development - USAID (1999). “*Las municipalidades en la reconstrucción y transformación de América Central y el Caribe*”. Documento de trabajo para el Grupo Consultivo para la Transformación de América Central. Estocolmo.
- Uribe, Alberto, et al. (1999). “*Reducing Vulnerability to Natural Disasters: Environmental Management*”.
- VOICE (1999). “*Post-Mitch: De la Emergencia al Desarrollo*”. Seminario estratégico de VOICE, Bruselas, 17-18 de marzo de 1999. Conclusiones de los Grupos de Trabajo. <http://online.forumsyd.se/ca/CA_Documents/>
- Zarembo, Alan. “*Mitch's Migrants*”. Newsweek, 1 de marzo de 1999.







Hacia la construcción del enfoque comunitario en manejo del riesgo en América Central

*Jaime Valdés, Marvin Amador y Mario Moreira
con la colaboración de Michelle Cordero
Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo*





Indice

Presentación 63

Primera parte: La situación de riesgo y la participación

comunitaria en América Central 64

1.1 Crónica de un desarrollo insostenible: panorama de riesgo
en América Central 64

1.2. Las comunidades y su actual situación en la reducción de los desastres . 66

1.3 La gestión comunitaria a raíz de los desastres en América Central 69

1.4. Creación de la Red Comunitaria de América Central para
la Gestión del Riesgo 71

1.5. La concepción de la red comunitaria sobre la gestión del riesgo 73

1.5.1 Planteamiento Estratégico 73

1.5.2 El Ciclo del Desastre 74

1.5.3 Los actores en el proceso de manejo del riesgo 76

1.6. Hacia la construcción de una propuesta metodológica para
el manejo del riesgo 77

1.6.1 Un vistazo a la realidad 77

1.6.2 Algunos elementos para un proceso en la gestión y
manejo del riesgo 78

1.6.2.1 Capacitación 79

1.6.2.2 Asesoría y asistencia técnica 80

1.6.2.3 Negociación del Plan de gestión de riesgo 81

1.6.2.4 Ejecución del Plan de Gestión del Riesgo 81

Segunda parte

Experiencias de la Red Comunitaria en Centroamérica 82

2.1. El Salvador —Proyecto zona local de paz en Zacatecoluca:
el proceso organizativo en el marco de la gestión del riesgo 82

2.1.1 Perfil General de la Zona 82

2.1.2 Una zona sumamente vulnerable 82

2.1.3 La respuesta organizativa 83

2.1.4 Activación de sistemas de alerta temprana, una de las prioridades 84

2.1.5 El proceso visto desde las comunidades 85

2.2. Costa Rica —Cantón Vásquez de Coronado: algunos ejemplos de
respuesta en emergencias 88

2.3. Panamá —El caso de las comunidades agrupadas en el Consejo
Directivo de Areas Revertidas de Arraján 95

2.3.1 Participación en el proceso regional de conformación de
la Red Comunitaria 95

2.3.2 Acciones concretas a Nivel Nacional 96

2.3.3 Resultados logrados y esperados 97

2.3.4 Proyecciones de la Red Comunitaria para la Gestión del Riesgo
en Panamá 98

Notas 100

Bibliografía 101





Presentación

*La población que habita en zonas marginales, sean estas urbanas, semi-urbanas o rurales, con condiciones económicas y sociales insuficientes para vivir dignamente, y que carece de formas reales de incidencia política directa sobre el desarrollo de su hábitat y de sus condiciones de vida, conforma un sector que aquí llamaremos **Comunitario**. Representa a un grupo poblacional afectado en forma permanente y sistemática por los desastres, tanto aquellos de origen natural como los provocados por el ser humano (antrópicos o “desastres artificiales”, como los denomina la población de las Comunidades Populares en Resistencia de Petén, en Guatemala).*

Debido a su posición geográfica y formación geológica, América Central es propensa a experimentar fenómenos naturales de todo tipo. El escaso desarrollo alcanzado, las marcadas diferencias estructurales en materia de participación, descentralización, planificación, infraestructura y control social, así como los grandes contrastes económico-sociales, hacen que una parte importante de la población de la región sea altamente vulnerable y habite en condición de riesgo permanente.

En este artículo se describen los esfuerzos que se están realizando con el aporte y la participación de personas y de comunidades del área centroamericana para construir un enfoque comunitario en el tema de manejo del riesgo y de reducción de desastres. El documento describe el estado actual de un proceso que se origina en la toma de conciencia de un importante número de comunidades ante el alto grado de vulnerabilidad que sufren y las urgentes necesidades generadas por el impacto de un gran número de desastres acontecidos en el pasado reciente.

*Este proceso ha culminado en un esfuerzo sin precedentes de organización que hoy enlaza a cientos de comunidades de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, con diferentes grados de organización y desarrollo, en la **Red Comunitaria de América Central para la Gestión de Riesgo**. La construcción de esta visión y enfoque constituye un proceso dinámico, que se va afinando a partir de la realidad específica y con la participación de cada una de las comunidades participantes. Se pretende aquí mostrar las pautas y directrices que están tomando forma y que, incluso, apuntan a la construcción de modelos diferentes de desarrollo, impulsados por la problemática de multi-riesgo y por el enfoque de gestión de los desastres para reducir las condiciones de vulnerabilidad y las deficiencias estructurales que la generan.*

Con el objetivo de facilitar la asimilación de la experiencia derivada del proceso y de las consideraciones y principios que constituyen su motor, el artículo ha sido dividido en dos partes. La primera presenta la visión general de trabajo en el manejo del riesgo desde la perspectiva de la Red Comunitaria de América Central para Gestión de Riesgo. La segunda, incluye la presentación de tres casos concretos, correspondientes cada uno a un país diferente de la región, que exponen de manera breve y a modo de ejemplo, el trabajo que están realizando varias comunidades integradas a la Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo.





Primera parte

La situación de riesgo y la participación comunitaria en América Central

1.1. Crónica de un desarrollo insostenible: panorama de riesgo en América Central

La realidad de la región centroamericana evidencia paradójicamente que a pesar de los importantes avances científico-técnicos de las últimas décadas, de la implementación de programas de ajuste “estructural” y de modernización económica, de la firma de acuerdos de paz tras el “fin” de los conflictos armados, del apoyo de la cooperación internacional, así como de los procesos de integración regional, la situación de pobreza y pobreza extrema, prácticamente no ha cambiado para la gran mayoría de hogares y familias centroamericanas.

Para la década de los 90, América Latina mantenía un crecimiento del PIB similar al de los años cincuenta (1,7%) y los países de la región manifestaron un acelerado decrecimiento del índice de desarrollo humano. Nicaragua, por ejemplo, ocupaba para 1990 la posición N° 60 a nivel mundial en cuando al Índice de Desarrollo Humano (IDH), y para 1997 descendió a la posición 127. Honduras, por su parte, durante el mismo período descendió de la posición 80 a la 116, y Guatemala pasó de la posición 76 a la 117.¹ Aún considerando los ajustes efectuados en la metodología para el cálculo del IDH, resulta evidente el deterioro en la relación *producción-escolaridad-expectativa* de vida.¹

La salud, la educación, la vivienda, la distribución de la tierra, la generación de oportunidades de empleo y la violencia social siguen siendo los grandes problemas no resueltos de la sociedad centroamericana, y lo más lamentable es que aún no se vislumbran soluciones reales y prácticas, ni siquiera parciales, que contribuyan a la paz, a la estabilidad y a la armonía de la población de región.

Como se ha descrito en otros artículos de esta publicación, históricamente, Centroamérica ha presentado un alto grado de vulnerabilidad a la ocurrencia de desastres con mayor o menor grado de impacto. En este campo, los estudios más exhaustivos comienzan a desarrollarse a partir del inicio del siglo XX. Desde 1990 y hasta 1996 se registraron 166 eventos de gran magnitud, los cuales ocasionaron alrededor de 83,387 víctimas mortales y aproximadamente 8,634,583 damnificados.² Además de estos eventos, han ocurrido un número indeterminado de “pequeños desastres”, que no se han registrado debido a que en su momento fueron considerados “irrelevantes”. Sin embargo, sumados implican un impacto altamente considerable en la economía de la región, y efectos directos en la vida de la población más desfavorecida.





Aunque es difícil precisar estadísticamente las consecuencias de los desastres, se puede constatar que sus efectos adversos han aumentado considerablemente en el último cuarto de siglo. Previo al impacto desolador del huracán Mitch, más de la mitad de las muertes por desastres en la región habían ocurrido en los últimos 25 años, sufriendo Nicaragua, Guatemala y Honduras más de diez mil víctimas mortales cada uno.

Se han realizado grandes esfuerzos en materia de reducción de los efectos adversos causados por los desastres. Organismos regionales, nacionales, internacionales y de la sociedad civil centroamericana han tomado conciencia de la necesidad de actuar no solo en actividades de preparativos, sino también en acciones encaminadas al desarrollo, como son los esfuerzos orientados a la prevención y mitigación. Sin embargo, la gestión e impacto de estas acciones ha sido débil y puntual y poco se ha avanzado para enfrentar la vulnerabilidad desde las causas que la originan.

Difícilmente se puede hablar de “éxitos” o “avances” generalizados en la región en manejo de riesgo, como se ha intentado plantear en algunos foros internacionales o en escritos posteriores al paso del huracán Mitch. Cuando un solo evento destructor logró trastornar completamente la vida económica, política, social y cultural de la comunidad centroamericana, es realmente absurdo pensar que los esfuerzos en materia de prevención, mitigación o preparativos hayan sido exitosos.

Mitch dejó un doloroso saldo de cerca de 19,028 víctimas humanas entre muertos y desaparecidos, 12,523 heridos, 1,965,957 damnificados, 2,334,839 evacuados y cerca de 80 mil viviendas afectadas.³ En total, más del 10% de la población de la región fue impactada directamente, y las pérdidas económicas sumaron alrededor de 6,018.7 millones de dólares.⁴

Las desigualdades presentes antes del huracán Mitch se profundizaron a su paso, afectando con mucha mayor crudeza y severidad a las comunidades pobres del campo y la ciudad, acrecentando su impacto en los sectores más vulnerables como las mujeres, niños, niñas, jóvenes y otros grupos en mayor grado de exclusión social.

Grandes son las brechas económicas y sociales y grandes son los vacíos en la reducción de los desastres en la región. Más que por el carácter y el impacto de las amenazas, la recurrencia de los desastres se debe a la fragilidad y vulnerabilidad estructural de la sociedad, la cual origina la pobreza y las desigualdades en el ámbito político, económico, social y cultural de la región, y se manifiesta, entre otros, en los siguientes aspectos:

- Un modelo de desarrollo negativo, insostenible y depredador, que no solo se traduce en pobreza y en exclusión, sino que se profundiza en un progresivo deterioro de nuestro ambiente y calidad de vida.
- Las grandes contradicciones no resueltas (incluso las que originaron el conflicto armado en las décadas pasadas) en todos los niveles de la sociedad, lo cual sumerge a la región en el subdesarrollo e imposibilita que la sociedad, en su conjunto, sea





capaz de poner en funcionamiento los mecanismos adecuados para actuar en la prevención, mitigación y preparación en casos de desastre.

- La carencia de espacios de participación real y la exclusión política de las grandes mayorías de la sociedad civil y, en especial, de las comunidades y la población no organizada, así como de los gobiernos locales, en los procesos de toma de decisiones y en las acciones destinadas a la elaboración y aplicación de políticas y estrategias destinadas a la reducción de desastres.
- La concentración y centralización de acciones, responsabilidades y recursos en instancias nacionales especializadas del Estado que generalmente reducen sus actividades a los momentos mismos de la emergencia (la alerta, el socorro y la rehabilitación), sin que se tenga un enfoque encaminado al desarrollo (manejo del riesgo) y sin contemplar que la lucha contra los desastres es responsabilidad de la sociedad en su conjunto, y que en esa lucha la gestión local del riesgo ha sido probada como exitosa.
- La inconsciencia sobre la necesidad de invertir en acciones de prevención y mitigación por parte del Estado y la empresa privada, así como la dependencia casi exclusiva en recursos de la cooperación internacional para todos los efectos destinados a la reducción de la vulnerabilidad.

Difícilmente se puede pensar en disminuir el impacto de los desastres en esta ya frágil sociedad si no se actúa con valor para lograr transformaciones profundas basadas en un modelo de desarrollo realmente sostenible, y enfrentando los problemas desde sus orígenes.

1.2. Las comunidades y su actual situación en la reducción de los desastres

La dolorosa lección dejada por el huracán Mitch indica que los programas de atención de desastres deben orientarse a la transformación y no solo a la reconstrucción de la frágil realidad existente antes de que ocurra el evento. Esto quedó manifiesto en el proceso de preparación y en la propia reunión del Grupo Consultivo realizada en Estocolmo, Suecia, en mayo de 1999. Una de las principales conclusiones de este proceso fue que las acciones destinadas a la transformación y reconstrucción deben ser altamente incluyentes, y que la sociedad civil, los gobiernos locales y las comunidades deben jugar un papel estratégico en el diseño, ejecución e implementación de las mismas.

En el discurso manejado y aceptado tanto por los gobiernos como por las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional se plantea que las comunidades, y principalmente las más pobres, deben ser el principio y el fin de las actividades destinadas a promover el desarrollo integral de los países de la región. Pero la realidad dista bastante de estos postulados. En los preparativos realizados para el encuentro del Grupo Consultivo y el Foro Paralelo de la Sociedad Civil en Estocolmo en 1999, la participación de algún





representante de las comunidades, si se dio, fue solamente por invitación de un gobierno o alguna ONG, y no se presentó ningún planteamiento concreto que representara íntegra, independiente y específicamente al sector.

La mayoría de la población centroamericana, las organizaciones comunitarias de base y las mismas comunidades han estado al margen de los procesos de desarrollo y, en especial, de los procesos destinados a la prevención, mitigación y preparación ante posibles desastres, a pesar de que constituyen el sector más afectado ante la ocurrencia de un evento por encontrarse en mayor condición de riesgo.

La participación comunitaria en los procesos destinados al manejo del riesgo se ha visto limitada, no solo por la carencia de espacios de real incidencia y por la falta de asignación de recursos para que puedan mejorar la gestión de su desarrollo, sino también por la incapacidad que el sector comunitario ha tenido para elevar propuestas concretas y definir su posición como sector social organizado.



Las comunidades centroamericanas tienen la capacidad y se les debe facilitar la posibilidad de desarrollar e implementar sus propias estrategias en el manejo del riesgo. (Reunión Regional de la Red Comunitaria, San Salvador, el Salvador, agosto 1999).

La poca posibilidad autogestionaria de las comunidades y de las organizaciones que las representan se ha visto debilitada por el carácter “utilitario” con el que han sido tratadas, tanto en el desarrollo de proyectos y programas —en los cuales generalmente cumplen el papel de objetos y no de sujetos activos del desarrollo— como por la manipulación de que son sujetos por parte de organizaciones y partidos políticos que trabajan en función de sus propios intereses.

Los procesos de descentralización que se han empezado a implementar tímidamente en la región han profundizado la dependencia y el carácter utilitario de la población y de las





comunidades, e incluso de los gobiernos locales. Más que descentralización, se ha promovido un proceso de desconcentración de funciones, que en la práctica no traslada potestades, recursos ni poder real. Más que facultades, a los municipios se les ha asignado responsabilidades que usualmente eran asumidas por el gobierno central.

Bajo esta concepción, el sector comunitario es generalmente afectado, ya que con el lema de la participación comunitaria, la población asume en forma voluntaria y gratuita una serie de trabajos no calificados en los nuevos proyectos de desarrollo; por ejemplo, construcción de puentes, escuelas, centros de salud, muros de contención, etc., que son responsabilidad de las diferentes instancias del Estado, sean del gobierno central o de los gobiernos locales.

En el importante proceso de integración centroamericana, las comunidades y sus organizaciones también han estado ausentes, y si en el mejor de los casos, han tenido una representatividad mínima. Se tiende a presuponer que la población de las comunidades está representada por la vía de las organizaciones no gubernamentales (ONG), o bien en el amplísimo y muy heterogéneo ámbito de la “sociedad civil”. La realidad indica que a pesar de ser parte de estos marcos, existen serias diferencias respecto de las necesidades, intereses y problemas de quienes usualmente ocupan dichos espacios.

La mayoría de los programas regionales no pasan de una buena intención en la incorporación de las comunidades en los procesos de gestión del riesgo. Mientras no exista una verdadera voluntad para abrir espacios reales de participación e incidencia del sector comunitario en la elaboración de propuestas y políticas destinadas a la mitigación, prevención y preparativos de desastres, y mientras los gobiernos nacionales, la cooperación internacional, las mismas comunidades y sus organizaciones no sean capaces de avanzar en la generación de propuestas altamente incluyentes en la gestión del riesgo, difícilmente se podrá reducir el impacto de los desastres en la región.

Es necesario promover un proceso en el que todos los actores contemplen la participación de las comunidades como sujetos activos de la gestión del riesgo, y fortalecer el empoderamiento real y la autogestión comunitaria como una alternativa eficaz y eficiente para reducir los desastres en la región. Para esto, se tiene que dar un proceso de transmisión y asimilación de conocimientos, de descentralización, de capacitación y formación, de planificación estratégica y de adquisición y asignación de recursos humanos, técnicos, materiales y económicos que sean manejados por las comunidades y sus organizaciones. Grandes esfuerzos se deben realizar en la incorporación y concientización de la población no organizada, la cual se encuentra al margen de todas las acciones de gestión del riesgo, incluyendo aquellas destinadas solo a la atención de emergencias.





1. 3. La gestión comunitaria a raíz de los desastres en América Central

Producto de las duras lecciones dejadas por los desastres ocurridos en la región, una parte importante de la población centroamericana ha tomado conciencia de que los eventos destructores pueden ser combatidos, y de que se pueden impulsar acciones antes, durante y después de un desastre para prevenir y mitigar su potencial fuerza destructora. El primer paso es la toma de conciencia, y el segundo es la capacidad de transformarla en conocimiento, acciones y recursos.

A pesar de las grandes limitantes descritas anteriormente, muchos vecinos de comunidades de América Central y sus organizaciones han creado y desarrollado sus propias estructuras, metodologías y procesos destinados a preservar la vida, salvaguardar los bienes, crear capacidades y realizar acciones de manera integral para reducir los riesgos frente a desastres. En este sentido, entre otros casos, son de destacar los esfuerzos que las comunidades de la Zona Local de Paz de Zacatecoluca, en El Salvador, han realizado ante las embestidas de las inundaciones en la Zona del Bajo Lempa, en la creación de sistemas de alerta temprana y en la capacidad de respuesta de evacuación de las personas en los momentos más difíciles de la emergencia. La capacidad de organización y de respuesta de las comunidades durante el Mitch en la zona del Bajo Lempa evitó que, al abrirse la represa del río, se provocara una catástrofe de mayores proporciones, posiblemente con muchas víctimas mortales que lamentar.



Un pueblo completo fue sepultado bajo el deslizamiento de una parte de volcán Casitas, occidente de Nicaragua, Huracán Mitch, 1998.





Por otra parte, la capacidad del Movimiento Comunal Nicaragüense (MCN) en la reducción de los desastres ha quedado demostrada un sinnúmero de veces. En este aspecto, destacan las acciones desarrolladas en el occidente de Nicaragua, en donde el Movimiento Comunal del Departamento de León tuvo un papel protagónico en el desastre provocado por el maremoto que azotó la costa del Pacífico Occidental del país en 1996, en la atención de las epidemias de leptospirosis de la zona norte de los departamentos de León y Chinandega, en los años 97 y 98, y en las repetidas erupciones del volcán Cerro Negro durante los últimos años, entre muchas otras situaciones.

Durante la tragedia provocada por el Mitch, el MCN organizó inmediatamente una red de solidaridad, que permitió que se atendiera y apoyara a las alcaldías y la población de las zonas más afectadas, entre las que estuvieron Telica, Quetzalguaque, Posoltega, Chinandega y Chichigalpa, entre otras, mientras el resto de la institucionalidad relacionada con el tema no tenía la capacidad de respuesta real.

Muchas actividades propias de las comunidades se podrían enunciar en Panamá, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Belice. La mayoría de estas acciones han sido llevadas a cabo con un profundo sentimiento de solidaridad y ayuda mutua, desarrollado por las personas que viven cotidianamente los desastres.

El Mitch permitió que se concluyera una etapa que muchas organizaciones comunitarias habían venido experimentando y desarrollando en la lucha contra los efectos de los desastres. El proceso colectivo de autoreflexión y organización comunal, realizado en los más variados y remotos rincones de América Central, concluye que el sector comunitario ha interiorizado y puesto en práctica lo que muchos en forma discursiva vienen planteando desde hace un tiempo:

- Que el impacto de los desastres es agravado por la pobreza, por la carencia de planificación y participación, por el uso inadecuado del suelo y de los recursos naturales, por la ausencia de políticas y estrategias destinadas a la gestión del riesgo, por la falta de conciencia y de inversión en las acciones de preparativos, prevención y mitigación.
- Que frente a los desastres, por lo tanto, lo óptimo consiste en un sistema de prevención, mitigación y preparativos que se enfoque en el desarrollo sostenible tomando conciencia que el problema debe ser atacado desde sus causas estructurales: la pobreza y la pobreza extrema.
- Que los procesos post desastre tienen que dar un salto cualitativo, de manera que se pase de la concepción de simple atención de la emergencia a la generación de procesos de preparativos, prevención y mitigación, vinculados de manera más integral a las acciones de desarrollo realmente sostenible.
- Que es necesario integrar, en estos procesos, a la sociedad civil y a parte de sus principales protagonistas —el sector comunitario— para que asuman un papel vital,





conjuntamente con las autoridades y organismos locales, territoriales, nacionales y regionales.

- Que es necesario promover procesos de concientización, investigación, capacitación, solidaridad y colaboración inter-comunitarios, en los niveles nacional, municipal, transfronterizo y regional, en toda América Central, para enfrentar conjuntamente la situación de alto riesgo que vive la población y para potenciar capacidades y recursos.
- Que la región centroamericana es altamente vulnerable a todo tipo de amenazas y que la situación de emergencia causada por un desastre, ya sea de origen natural, siconatural o antrópico, poco difiere de la situación de emergencia continua provocada por la pobreza y la pobreza extrema que enfrenta cotidianamente casi dos terceras partes de la población centroamericana.
- Que es necesario que el sector comunitario de América Central desarrolle sus propios enfoques, políticas y estrategias, dada su evidente vulnerabilidad a los desastres, entendiendo que este sector constituye el sujeto principal de las acciones destinadas al desarrollo sostenible, y que, como sujeto activo, debe pasar de la aceptación pasiva a una actitud protagónica, destinado a crear las capacidades de autogestión en el manejo de riesgo.

1.4. Creación de la Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo

Este proceso de reflexión condujo a la realización del encuentro regional “Desastres, sociedad civil y desarrollo”, en San Salvador del 11 al 13 de diciembre de 1998, poco después del impacto del huracán Mitch. En este evento participaron organizaciones comunitarias y organizaciones no gubernamentales de Honduras, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Panamá. Se contó con el apoyo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales (CEPREDENAC), la Oficina de Cooperación del Gobierno de Alemania (GTZ), el Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH — Hábitat) y el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN-ONU), entre otros.

En esa oportunidad se propuso la creación de una organización que, a diferencia de las instituciones gubernamentales especializadas en emergencias, pudiera trabajar en la búsqueda de soluciones para los problemas que aquejan a las comunidades marginales centroamericanas que viven en condiciones de riesgo. Este encuentro fue seguido de una serie de acciones al interior de los países, que derivó en un segundo encuentro regional, realizado en Managua, Nicaragua, los días 7, 8 y 9 de mayo de 1999. En esta oportunidad se constituyó oficialmente la *Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo* (Red Comunitaria) cuyos principios y fines quedaron expresados en el documento





denominado “Declaratoria de Managua”, refrendado por todos los participantes. La Red Comunitaria se ha convertido en un espacio de integración, coordinación y convergencia de comunidades, organizaciones comunitarias y personas de América Central que trabajan en diferentes ámbitos del desarrollo, buscando el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades marginales de la región, y que actúan de modo preferencial en aquellos aspectos que se relacionan con los factores generadores de riesgo ante los desastres.

En la actualidad, la Red Comunitaria trabaja en seis países de América Central (Guatemala, Honduras, el Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá). Se pretende que en el mediano plazo abra su campo de acción en Belice y los países del Caribe.



Un paisaje común durante el período de lluvias en la ciudad de León, Nicaragua.

Para impulsar el trabajo que realiza, y como base de su quehacer, la Red Comunitaria ha definido las siguientes funciones:

- Funcionar como contraparte comunitaria de la institucionalidad de la sociedad política, civil y de la cooperación internacional en cada uno de los países representados, en lo relativo a la gestión y manejo del riesgo, y desde una perspectiva local, territorial, nacional, subregional y regional.
- Funcionar como contralor y garante social, como comunidades, en los procesos de respuesta, rehabilitación, reconstrucción y transformación, así como en las acciones relativas a la prevención, mitigación y preparativos de desastres en América Central.
- Desarrollar la posición política-estratégica del sector comunitario en lo que corresponde a la gestión para el manejo del riesgo, en las diferentes áreas geográficas de la región, enfatizando siempre en la gestión local del riesgo como elemento fundamental del desarrollo sostenible.





- Crear capacidades técnicas, humanas, económicas, institucionales y organizativas para que las comunidades se transformen en sujetos y autores autogestionarios, eficientes, eficaces y activos de su propio desarrollo en la reducción de la vulnerabilidad y en la gestión del riesgo.
- Fortalecer el Movimiento Comunal Centroamericano para que se convierta en sujeto activo y en legítimo representante de una porción importante de la población en el proceso de integración centroamericana.

Con el fin de impulsar sus funciones, la Red Comunitaria ha centrado sus actividades en tres ejes estratégicos de trabajo:

- Gestión del riesgo: desarrollo de la concepción teórico-práctica sobre el tema de atención a desastres, desde una perspectiva eminentemente comunitaria, promoviendo acciones destinadas a la prevención, mitigación y preparación, con el fin de reducir el riesgo ante los desastres.
- Incidencia política: apertura de espacios para que las comunidades puedan, por medio de su estrategia y posición, incidir en los programas y políticas destinadas a la prevención de desastres y al desarrollo, en los niveles local, territorial, nacional, subregional y regional.
- Gestión y organización: constitución de una organización sólida, autosostenible, que cuente con recursos humanos, técnicos, económicos, materiales y con capacidades para garantizar que, en forma libre, independiente y sin compromisos políticos, religiosos o de cualquier índole, pueda desarrollar su trabajo en la gestión y el manejo del riesgo en América Central.

1.5. La concepción de la red comunitaria sobre la gestión del riesgo

1.5.1 Planteamiento Estratégico

La Red Comunitaria concibe la gestión del riesgo desde la perspectiva integral del conocimiento. Se considera que el conocimiento debe construirse desde la realidad específica de los sujetos involucrados, y que las comunidades deben desarrollar las capacidades necesarias para manejar el riesgo a nivel local. De acuerdo con esta concepción, se distinguen tres momentos clave del conocimiento que coexisten y son complementarios en el desarrollo. Estos tienen como fin la formación de actores sociales con base en el siguiente planteamiento: adquisición, socialización y aplicación del conocimiento.

- La **adquisición del conocimiento** se refiere principalmente a aquellos momentos destinados a la investigación, documentación y estudio de la realidad existente, así como a la producción de materiales y herramientas de trabajo, reflexión, análisis y





difusión, relacionados con el ciclo de los desastres. La investigación participativa del riesgo, la investigación educativa orientada a cómo la gente entiende el problema de los desastres, el estudio de las formas de participación existentes, el análisis de la incidencia real de la participación, la producción, la adquisición y la generación de necesidades de documentación, así como la sistematización y extracción de los conocimientos que procedan de la experiencia comunitaria, son esfuerzos centrales en la estrategia de la Red Comunitaria.

- La **socialización del conocimiento** se refiere a los momentos y espacios relacionados con la formación, capacitación, información y difusión de los conocimientos adquiridos en relación con las amenazas y la vulnerabilidad, a que están expuestas las personas y el ambiente. La Red Comunitaria busca el desarrollo y la construcción de una metodología permanente de educación comunitaria, que permita que la experiencia cotidiana se transforme en un proceso educativo. Este proceso debe estar destinado a crear las condiciones para que las comunidades se transformen en sujetos autogestionarios en la gestión y manejo del riesgo.
- La **aplicación del conocimiento** se refiere a aquellos momentos y acciones destinadas a proyectar y aplicar la experiencia adquirida, referida a la gestión local del riesgo a través de planes, programas y proyectos concretos que le permitan a las comunidades, junto con la institucionalidad de la sociedad correspondiente y en los diferentes espacios geográficos, ser gestores de su desarrollo y ejecutar en forma eficiente y eficaz acciones de prevención, mitigación y preparativos.

1.5.2 El Ciclo del Desastre

La Red Comunitaria concibe los desastres y las acciones que se pueden emprender para enfrentarlos como un ciclo procesal en el que destacan tres momentos: el antes, el durante y el después.

- **El antes.** Dentro de esta noción del ciclo del desastre, el antes se concibe como el período previo a la ocurrencia de un evento agresor. Este momento contempla, desde el enfoque y la perspectiva de la comunidad, tres elementos clave que generan el riesgo:
 - las **amenazas** relativas al evento agresor y la probabilidad de que pueda afectar una determinada comunidad o territorio; el evento no puede ser controlado integralmente por las capacidades humanas y tiene un origen natural, socio-natural o antrópico.
 - la **vulnerabilidad**, que se refiere a la posibilidad de que una comunidad o población sea susceptible de ser dañada, y que determina en mayor o en menor grado su fragilidad ante la ocurrencia de un evento agresor.
 - la **capacidad de autogestión o de manejo**, que equivale a las condiciones objetivas y subjetivas en que se encuentran las comunidades o actores locales para enfrentar con mayor o menor éxito la ocurrencia de un evento destructor agresor.





El riesgo es, entonces, según la concepción de la Red Comunitaria, la combinación de los tres factores descritos. Su interrelación se visualiza mediante la siguiente fórmula o relación:

$$(R)iesgo = \frac{(V)ulnerabilidad \times (A)menaza}{(CA)pacidad \text{ Autogestiva de la comunidad}}$$

El riesgo es potencialmente reducible si se actúa de manera sistemática sobre los factores que lo generan. Acciones previas de mitigación —destinadas en primera instancia a la reducción de la vulnerabilidad, de prevención —destinadas principalmente a minimizar y a reducir el impacto de las amenazas, así como la creación de capacidades de organización, preparación y manejo en la población local, y especialmente en las comunidades, es lo que la Red Comunitaria entiende como gestión para la reducción del riesgo. Este tipo de actividad y de acciones desarrolladas principalmente, contribuyen de manera efectiva a disminuir el riesgo en toda sus manifestaciones. La gestión para la reducción del riesgo, puede entonces explicarse como el conjunto de acciones realizadas de manera previa a la ocurrencia de un desastre, con el objetivo de reducir de manera integral los factores del riesgo. Las acciones de prevención, mitigación y la formación de capacidades autogestivas deben entenderse como actividades permanentes del ciclo del desastre; deben estar presentes tanto en el antes como el durante y el después.

- **El durante.** Para la Red Comunitaria, el durante constituye el momento mismo de la ocurrencia del desastre. Este momento se relaciona con la etapa de emergencia y contempla las siguientes fases:
 - **Alerta:** se refiere a la fase inmediatamente previa al desastre. En esta fase se comunica a la población la posibilidad de la ocurrencia de un evento destructor, con el fin de que se tomen las medidas y precauciones necesarias para minimizar sus efectos.
 - **Respuesta:** corresponde a las acciones que, ante un efecto adverso, ejecutan las comunidades con la finalidad de salvar vidas, reducir el sufrimiento y disminuir todo tipo de pérdidas durante e inmediatamente después de un desastre. Incluye además actividades de socorro, salvamento y protección. En esta fase, las comunidades cumplen un papel esencial por ser el sector que está directamente presente y afectado por el evento, y que tiene que actuar antes de que pueda acudir cualquier tipo de ayuda.
- **El Después.** Corresponde al momento en que ya ha ocurrido la emergencia. Es entonces posible cuantificar los daños y efectuar acciones tales como la rehabilitación —recuperación a corto plazo de los servicios básicos requeridos para el funcionamiento mínimo de la sociedad— y el inicio de la reparación de los daños físicos, sociales y económicos. A esta etapa corresponden también las acciones de reconstrucción —proceso de reparación a mediano y largo plazo de los daños— y la recuperación de





las estructuras afectadas hasta llevarlas a un nivel de desarrollo igual o superior al existente previo al desastre.

El después se entiende, entonces, como la etapa de manejo del daño en la cual las comunidades desarrollan acciones para recuperar y revertir los daños causados por un evento natural o antrópico. Esta etapa, si se sabe manejar, puede convertirse en una oportunidad óptima para avanzar de la emergencia al desarrollo, de la reconstrucción a la transformación, de la acción reactiva a la planificación estratégica, y orientarla al desarrollo con gestión de riesgo.

5.3 Los actores en el proceso de manejo del riesgo

Para efectos del manejo del riesgo, la Red Comunitaria comprende que, a pesar de que su enfoque se orienta principalmente a la participación comunitaria y a lograr comunidades autogestionarias, la gestión del riesgo, en toda su dimensión, solo puede ser lograda a través de la toma de conciencia y el compromiso activo de todos los actores y sectores de la sociedad comprometidos con el desarrollo. En este sentido, cada uno de estos actores tiene un papel protagónico que jugar, con diferentes facultades, responsabilidades, atribuciones y obligaciones. Para tales efectos, desde la perspectiva de la Red Comunitaria se diferencian los siguientes actores:

- **Sociedad civil:** se trata del conjunto de organizaciones de origen privado, autónomas, que promulgan y defienden intereses particulares para un grupo determinado de personas que ejercen formas de poder sobre un grupo determinado de la sociedad. En la gestión del riesgo tienen vital importancia las organizaciones comunitarias, organismos no gubernamentales, la empresa privada, los gremios, las universidades e instancias técnicas especializadas.
- **Sociedad política:** incluye a los organismos del aparato estatal o del sector público que ejercen algún tipo de poder sobre la sociedad en conjunto. En este sector destacan el gobierno central, sus ministerios, comisiones de emergencia, defensa civil, entes reguladores relacionados con la planificación y ordenamiento territorial, así como los gobiernos locales, departamentales y provinciales.
- **Sociedad internacional:** abarca a la sociedad política y civil internacional relacionada con la cooperación multilateral o bilateral, agencias del gobierno, organizaciones no gubernamentales y agencias del Sistema de Naciones Unidas, entre otras, que cumplan un papel determinante en el apoyo de políticas y programas destinados a la gestión del riesgo, y que son partícipes de las decisiones políticas puesto que inciden, presionan y condicionan los términos de su cooperación.
- **La población:** este sector incluye a la comunidad no organizada, la cual se encuentra ajena a los procesos de manejo del riesgo y que, en general, es poco consciente de las amenazas y del grado de vulnerabilidad en el que subsisten, pero que debe integrarse activamente en las acciones de prevención, mitigación y preparativos, con el fin de





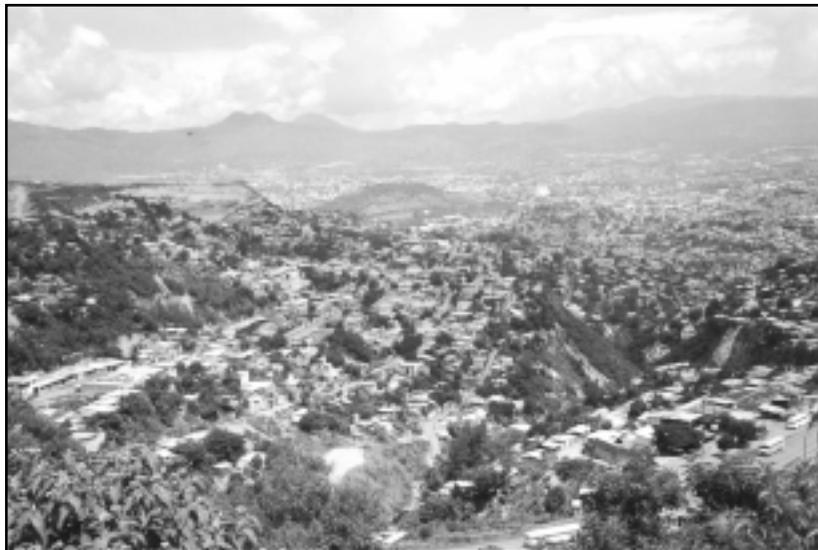
reducir al máximo los daños ocasionados por un evento destructor como actores reales y proactivos de este proceso.

Desde la Red Comunitaria se considera que, para impulsar un proceso de gestión comunitaria en la reducción de los desastres, es necesario que todos los sectores mencionados participen y se involucren en las diferentes etapas del proceso de gestión y de manejo del riesgo.

1.6. Hacia la construcción de una propuesta metodológica para el manejo del riesgo

1.6.1 Un vistazo a la realidad

La experiencia de la vida cotidiana de las comunidades ha hecho entender a la Red Comunitaria que solo se puede actuar consecuentemente en la reducción del riesgo si se enfrenta el problema desde su raíz, a través de acciones destinadas a reducir al máximo los posibles efectos de amenazas y de los factores de vulnerabilidad con los cuales coexiste la población. También se entiende que no se puede actuar consecuentemente sobre el riesgo únicamente a través de acciones puntuales o coyunturales que no se encuentren enmarcadas dentro de un proceso de desarrollo.



La carencia de planificación, la falta de planes reguladores y de ordenamiento del territorio, así como la injusta distribución de tierras aptas para la construcción de viviendas, siguen siendo parte de los principales factores de vulnerabilidad en las ciudades centroamericanas.

El éxito o fracaso de un proceso depende en gran medida de la metodología empleada, más allá de las posibilidades de recursos económicos, técnicos o materiales. La experiencia de múltiples programas de cooperación ha demostrado, con muchos lamentables fracasos,





que las acciones destinadas a la reducción del riesgo no pueden circunscribirse a actividades aisladas como capacitación, diseño de mapas de riesgo y elaboración de planes de desarrollo si no forman parte de un plan integral de una estrategia general realista que cuente con todos los medios necesarios para ejecutarla. Estas actividades, por sí mismas, no solucionan ni enfrentan el verdadero problema que ocasiona el mayor o menor grado de riesgo. Por otra parte, la creación de estructuras para la implementación de programas que no están bien fundamentados y que no tienen como fin el fortalecer las actividades ya existentes están destinados al fracaso, si no consideran e incorporan las instancias propias de las comunidades, de la sociedad civil o de la sociedad política.

El poco éxito de una gran parte de programas destinados a la gestión del riesgo a nivel local se ha originado en la creación de nuevas estructuras organizativas al margen de las ya existentes. Estas estructuras sustituyen —durante la vida del programa— las formas de organización y de gestión local del territorio, y en la mayoría de los casos establecen formas de dependencia absoluta del programa. Independientemente de su intención, grado de conciencia sobre los problemas que generan y origen —cooperación internacional, aparato estatal o sociedad civil— estos esfuerzos responden a intereses particulares de organismos determinados, tienen una vida limitada y una vez que concluyen, terminan también las acciones, dejando un vacío institucional y un estado de mayor fragilidad que el existente antes de su ejecución.

Tiempo, capacidades, esfuerzos, credibilidad, recursos y formas de organización se pierden en proyectos “piloto” o experimentales de los cuales ya están cansadas las comunidades.

Difícil es el camino en la búsqueda de soluciones adecuadas que fortalezcan las capacidades locales e integren a las comunidades en el manejo del riesgo. La Red Comunitaria, con el decidido apoyo de algunos organismos de la institucionalidad centroamericana, como la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD-ONU), la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), la Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas (UNOPS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales (CEPRENAC) entre otros, se ha abocado a la búsqueda de un proceso que conlleve al desarrollo de una estrategia integral para la gestión y manejo del riesgo en las comunidades de América Central.

1.6.2 Algunos elementos para un proceso en la gestión y manejo del riesgo

El fin último de la Red Comunitaria es contribuir a la consolidación de la estrategia que conlleve a la construcción de comunidades autogestionarias, con capacidad de convertirse en actores sociales protagonistas de la gestión del riesgo. Lo anterior requiere un trabajo de incidencia comunitaria en los procesos de toma de decisiones para la elaboración de políticas, en la participación de la planificación estratégica y en la ejecución de los planes destinados al mejoramiento de la calidad de vida.

La Red Comunitaria pretende avanzar en la construcción social del ser humano a través de un proceso instructivo de capacitación y re-capacitación, así como de un proceso





educativo de formación y re-formación, mediante los cuales se contemple tanto el desarrollo intelectual de las personas (formación de conocimientos, intereses y motivaciones) así como el desarrollo mecánico (creación de destrezas, habilidades y hábitos). Todo esto tiene como finalidad promover el cambio de actitudes y aptitudes para que las personas y las comunidades puedan transformar conscientemente su realidad y enfrentar el manejo del riesgo con las capacidades y el conocimiento necesario.

A continuación se esboza el ciclo que propone la Red Comunitaria en el proceso de gestión del riesgo. Las ideas que se expresan no pretenden, de ningún modo, considerarse plenamente acabadas ni tampoco cerrar el capítulo de manera definitiva, sino que, por el contrario, pretenden dejar abierto el espacio para avanzar en la búsqueda de soluciones concertadas y aplicables para la reducción de la vulnerabilidad y el impacto de los desastres.

Simplificando el proceso de trabajo, se pueden distinguir cuatro momentos clave distintos y complementarios. Ninguno se atribuye por sí solo soluciones objetivas al problema que enfrenta. Los cuatro momentos se consideran como los espacios que la Red Comunitaria tiene que llevar a la práctica como parte del proceso que permitirá obtener resultados en la reducción del riesgo.

1.6.2.1 Capacitación:

Estudio, investigación y abordaje del problema desde una perspectiva teórico-conceptual basada en la práctica de las comunidades, que tendrá como fin la adquisición y socialización del conocimiento hacia las comunidades a través de un programa de capacitación. En esta etapa, además de temas relativos a los aspectos técnicos sobre el tema de gestión para la reducción del riesgo, se contempla la dotación de herramientas y técnicas que permitan a las comunidades planificar, gestionar y ejecutar planes integrales de manejo del riesgo. Un programa de capacitación se centrará principalmente en los siguientes temas:

- ***Teoría del riesgo y de los desastres.*** El primer módulo se orientará a comprender, estudiar y reconocer los conceptos básicos y las razones que hay detrás del riesgos y los desastres. El objetivo de este módulo es recuperar el conocimiento local y crear capacidades técnicas en las comunidades para entender el riesgo en toda su dimensión y para obtener el conocimiento necesario que permita participar con capacidad y posibilidades de incidencia en la elaboración de planes y en la gestión del mejoramiento de las condiciones de vida. Se abordarán los siguientes temas:
 - Conocimiento sobre las amenazas, la vulnerabilidad y las capacidades autogestionarias de las comunidades.
 - Mitigación, prevención y preparativos.
 - Alerta temprana y respuesta (socorro y rehabilitación).
 - Reconstrucción y transformación.
 - Desarrollo con manejo del riesgo.





- **Técnicas de Planificación.** En un segundo módulo se pretende dotar a las comunidades de las capacidades para diseñar su plan integral de manejo de gestión para la reducción del riesgo. Entre los temas que se abordarán se encuentra la introducción a la planificación estratégica como herramienta del desarrollo sostenible de la comunidad, las etapas y momentos de planificación participativa, centrándose en el diagnóstico de la realidad, la definición de estrategia, objetivos y metas, los mecanismos de control y seguimiento así como la evaluación, sistematización y proyección de las acciones.
- **Técnicas de Organización.** En un tercer módulo se pretende facilitar a las comunidades la asimilación de capacidades técnicas-organizativas necesarias para proceder a la ejecución de un plan integral de gestión del riesgo. Se tratarán elementos técnicos necesarios para la creación de estructuras de la comunidad y del territorio que permitan la adecuada distribución de funciones y responsabilidades en la organización, en correspondencia con la estrategia a seguir. Se intentará fortalecer el liderazgo natural de la población y capacitar a un equipo para proceder a la organización integral del plan, a la administración, al control, al monitoreo y al seguimiento. En el proceso se establecerán los comités y se identificarán las instancias responsables de la coordinación, organización y ejecución del plan. Las comunidades manejarán, en forma técnica y conceptual, el proceso de organización y las estructuras necesarias para impulsar un proyecto de desarrollo de la comunidad.
- **Técnicas de Gestión.** Mediante un cuarto módulo se pretende dotar a las comunidades de técnicas y herramientas que les permita contar con habilidades y capacidades en las gestiones que les corresponde realizar para impulsar un Plan Integral de Gestión para el manejo del Riesgos. Se abordarán temas como negociación de proyectos, la negociación como herramienta de gestión, y modelos y técnicas de negociación. También se contempla profundizar en temas como incidencia política en la gestión para el manejo del riesgo —entendiendo la incidencia como una herramienta para la transformación del poder y de relaciones sociales, y elementos básicos para la preparación de una guía o plan de incidencia local. También se considera importante poder abordar en este módulo técnicas prácticas para la presentación de propuestas, así como técnicas de comunicación que sirvan de herramienta para el trabajo comunitario.

1.6.2.2 Asesoría y asistencia técnica:

Un segundo momento se dedicará a la puesta en práctica del conocimiento y las destrezas adquiridas, a través de un proceso de planificación estratégica participativa. Este momento deberá contar con asesoría y asistencia técnica especializada, de modo que se pueda dar continuidad al proceso de capacitación. Tendrá como objetivo fundamental la construcción conjunta de un plan integral de gestión para el riesgo, la definición de sus programas, proyectos, mecanismos de ejecución y evaluación. Durante el proceso se definirán las estructuras necesarias, tanto al interno de la comunidad como del territorio, y se definirán aspectos de organización, administración, gestión de recursos y coordinación necesarios para ejecutar, en forma realista y estableciendo prioridades, el plan de gestión para el manejo del riesgo.





En principio, se abordarán los temas tratados en los módulos de capacitación descritos anteriormente, con el fin de obtener resultados concretos de cada uno de ellos. Este proceso puede ser realizado inmediatamente después de cada uno de los módulos de capacitación. También puede ser aplicado después del programa completo. La decisión sobre este aspecto dependerá de las circunstancias, del tiempo y de los recursos. El plan de gestión para manejo del riesgo contemplará, en principio, los siguientes contenidos:

- Mapa de riesgos (amenazas, vulnerabilidad y capacidades autogestionarias de la comunidad).
- Detalle de acciones de mitigación, prevención y preparativos que se pueden realizar previo al desastre.
- Acciones de alerta y de respuesta que se deben hacer en el momento de la emergencia.
- Acciones y conceptos acerca de cómo enfrentar la etapa de reconstrucción para avanzar hacia la transformación de las condiciones previas al desastre.
- Acciones destinadas al desarrollo sostenible con la perspectiva del manejo del riesgo desde las comunidades.

1.6.2.3 Negociación del Plan de gestión de riesgo:

En este tercer momento se planificará detalladamente y se diseñará la estrategia de ejecución del Plan. Es el momento en el cual las comunidades deberán realizar las gestiones, convenios, acuerdos, definir prioridades y establecer todo tipo de negociaciones y alianzas para presentar su propuesta ante las autoridades competentes del Estado, sociedad civil y de la cooperación internacional. En este momento se deberá contar con apoyo y asesoría técnica especializada sean estas de las comunidades o ajenas a ella para garantizar el éxito de la gestión.

1.6.2.4 Ejecución del Plan de Gestión del Riesgo:

Un cuarto momento será de proyección del conocimiento, es decir, de ejecución de los planes diseñados en forma participativa. La ejecución del plan debe contar con asesoría y asistencia técnica especializada, destinada a fortalecer las estructuras y formas de organización que existen o se han definido.

La etapa de proyección dependerá en gran medida de los recursos humanos, técnicos, materiales y económicos que se obtengan, así como de las capacidades de conocimiento y gestión que se crearon en los momentos anteriores. La estructura organizativa, la administración y la gerencia serán puntos clave para la ejecución del trabajo. Un plan realista que defina claramente prioridades y que no dependa exclusivamente de la cooperación externa sería mucho más eficiente. El aporte de las instancias locales, el compromiso, el nivel de involucramiento, apertura y confianza que todos los actores relacionados en la gestión para el manejo del riesgo depositen en la capacidad autogestionaria de las comunidades será el principal garante de éxito de cualquier plan para la prevención, mitigación y preparación ante los desastres.





Segunda parte

Experiencias de la Red Comunitaria en Centroamérica

2.1. El Salvador —Proyecto zona local de paz en Zacatecoluca: el proceso organizativo en el marco de la gestión del riesgo

2.1.1 Perfil General de la Zona

Zacatecoluca es la cabecera del departamento de La Paz y constituye el municipio más importante de la región paracentral de El Salvador. El municipio tiene una superficie de 123 km² y una población de 125 mil habitantes. Está situado a 54 kilómetros al sur oriente de San Salvador y, por su posición geográfica, es punto de encuentro comercial entre la capital y el oriente del país.

Del total de la población, el 49% vive en el campo y el 51% restante en la ciudad. Más de 10 mil familias habitan en la zona costera, donde se encuentran tierras altamente productivas. La agricultura y la ganadería, y en menor grado la pesca, constituyen las principales actividades generadoras de ingreso de la población.

En esta zona funciona, desde hace varios años, la Coordinadora de Comunidades del Proyecto Zona Local de Paz de Zacatecoluca, la cual está integrada a la Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo.

2.1.2 Una zona sumamente vulnerable

En los últimos años, las inundaciones provocadas por los inviernos copiosos y prolongados, y por el desbordamiento del río Lempa y de diez ríos menores que cruzan la zona, así como las mareas que presionan los esteros y los eleva más allá de sus límites naturales, hacen que la población viva en un estado casi permanente de riesgo. Año tras año, los pobladores de la zona pierden sus cultivos y sus animales de crianza.

Otro factor de amenaza natural lo constituye el volcán Chinchontepec, que se encuentra al norte de la ciudad. El volcán tiene una altura de 2.181 metros y posee faldas de fuertes pendientes en las que hay quebradas profundas por efectos de la erosión. El volcán representa la principal zona de recarga del manto acuífero del municipio. Durante los inviernos copiosos y prolongados, el volcán representa una amenaza para la población, puesto que se producen derrumbes y avalanchas de lodo y tierra.





Los niños deben estar en primer plano en las soluciones del manejo del riesgo y deben participar activamente en el proceso de formación, capacitación y reducción de la vulnerabilidad. Coordinadora zona Local de La Paz, Zacatecoluca, El Salvador.

2.1.3 La respuesta organizativa

Atender la vulnerabilidad social y ambiental de la población se ha convertido en el principal esfuerzo de las comunidades salvadoreñas de Zacatecoluca integradas en la Coordinadora de Comunidades de la Zona Local de Paz, y se considera que ello no es posible si no se tiene como actor principal a la misma población de la zona.

Ante la débil intervención del Estado, la organización autogestionaria de las comunidades de la zona ha sido la vía para atender de manera oportuna y cada vez más efectiva la necesidad de soluciones a la problemática del alto riesgo en que subsisten.

Ha habido un proceso de fortalecimiento de las directivas comunales y de la organización en general, que se ha complementado con un trabajo de capacitación dirigido a lograr un mejor desempeño de todas las acciones que se desarrollan.

Por otro lado, también como parte de este proceso, se han venido creando Comités de Gestión en áreas que han sido definidas como prioridades durante las asambleas de las comunidades. En este sentido, se ha dado especial prioridad a la conformación de Comités de Gestión en aspectos tales como alerta temprana, medio ambiente y recursos naturales, salud comunitaria, vivienda y asentamientos humanos, educación y capacitaciones. Todos estos Comités buscan fortalecer el trabajo de la Directiva Comunal. A partir de la integración de las comunidades de la zona a la Red Comunitaria, también se han creado los Comités de Gestión del Riesgo.





2.1.4 Activación de sistemas de alerta temprana, una de las prioridades

Las comunidades salvadoreñas de Zacatecoluca han desarrollado un esfuerzo especial para la creación y operación de los equipos del sistema de alerta temprana, con los cuales la comunidad ha logrado una gran capacidad de respuesta ante las amenazas naturales.

Los comités de Alerta Temprana se han venido capacitando, han creado sus mapas de amenazas y han formulado sus planes de alerta y evacuación. Todos estos procesos tienen como objetivo que las comunidades enfrenten de forma organizada cualquier situación de riesgo.

Las estructuras de alerta temprana implementadas en estas comunidades se han visto reforzadas a través de acciones de capacitación, asistencia técnica y equipamiento facilitados por agencias e instituciones como la Oficina de Cooperación Alemana (GTZ), la Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (FUDECIT-ITAMA) y el Proyecto RELSAT.

Por otro lado, se ha creado un equipo de análisis que está instalado en una oficina de la Coordinadora de Comunidades del Proyecto Zona Local de Paz de Zacatecoluca. Este equipo se especializa en el monitoreo de información sobre niveles de ríos y meteorología, entre otros temas. La información se envía a los equipos de alerta temprana en cada una de las comunidades afectadas por inundaciones, que están dotadas de equipos de comunicación.

Los equipos del sistema de alerta temprana representan una de las estructuras más importantes de la Coordinadora del Proyecto Zona Local de Paz. En la actualidad, están trabajando varios comités de Gestión de Riesgo que abordan de forma más integral la problemática de la comunidad.

La Coordinadora de Comunidades está haciendo esfuerzos para que las comunidades participen de forma plena en este proceso. En este sentido, se está fomentando la organización de las mujeres, de los jóvenes, de los niños, de las personas de la tercera edad, de los agricultores, etc. Esto reforzará la directiva comunal puesto que a su alrededor se desplegará toda la energía de la comunidad. También se propone fortalecer el Sistema de Comunidades Integradas (SCI), el cual busca que en cada una de las áreas que la población vaya definiendo como prioritarias puedan ir creando Comités integrados a nivel territorial, para formular propuestas estratégicas que involucren a todas las comunidades del territorio.





2.1.5 El proceso visto desde las comunidades⁵

Después del Mitch...

“Del Mitch todo el mundo vive afectado, de una o de otra manera. Las instituciones dicen que los efectos fueron del litoral para abajo, pero las comunidades del norte también perdieron todos los cultivos, porque se les dañaron todas las milpas, los frijolares nunca prosperaron. La población sufrió enormemente, se perdieron más de dos mil quinientas manzanas de arrozales, hubo una cantidad enorme de animales muertos, vacas, gallinas... La gente quedó con las manos vacías, se quedó sin casa, y esa tragedia fue la que vivimos, aparte de que todos los pozos —porque la gente se alimenta del agua de los pozos— se mezclaron con los excrementos humanos, con los animales podridos. Ha sido terrible, venimos de esa situación y poco a poco esa agua ha venido evacuándose y limpiándose, pero han quedado problemas ambientales terribles en la zona que no han sido superados.

A la gente le han dado una que otra lámina de madera, en algunas pocas comunidades se han construido viviendas, pero son casas extremadamente pequeñas, a veces son familias grandes y tienen que vivir en esas casitas tan pequeñas. Piensan más en un problema económico que en resolver el problema habitacional de la gente. Las casas más grandes que se han llegado a construir son de 28 metros cuadrados.



La participación de la mujer en la gestión de la reducción del riesgo. Encuentro de mujeres del movimiento comunal nicaraguense de Chinandega a raíz del Huracán Mitch.

Esta realidad tiene que llegar a algún lado. Creemos que la gente debe ser el canal directo de la inversión en el municipio, que las ayudas no pasen por el Estado (gobierno), porque el Estado no ha canalizado adecuadamente los recursos hacia la población. De





la ayuda que ha venido de otros país, muchas cosas se las han adueñado los políticos y la han venido en diferentes lugares. Y lo poco que han dado lo han politizado. El partido del Gobierno, por ejemplo, lo que ha dado de ayuda por el Mitch, lo ha repartido como parte de la campaña electoral. Nosotros creemos que las comunidades son la fuente más confiable para que se puedan distribuir los recursos”.

Una organización basada en la concientización y en la solidaridad

“Hemos trabajado con la idea de que la organización, para que sea sólida, tiene que darse sobre la base de la conciencia de la gente, en el sentido de que la gente tome conciencia de la realidad y de las dificultades que tiene, de las ventajas y desventajas de la zona, del entorno del ambiente en el que vive. Y a través de la toma de conciencia se han venido uniendo voluntades. Si hay voluntad, hay organización.

Por otro lado, para nosotros es fundamental formar valores. La solidaridad de la gente y la unión alrededor de los problemas y de las soluciones son criterios que han orientado el trabajo que hemos venido haciendo.

Así, hemos ido avanzando poco a poco en los niveles de organización, lo que nos ha permitido construir y fortalecer espacios de debate desde la comunidad, de análisis de los problemas concretos que vivimos, y de búsqueda de soluciones a esos problemas. Las asambleas comunales se han convertido en un espacio al que le hemos dado toda la responsabilidad de las decisiones. Allí elegimos las juntas directivas, establecemos comités de trabajo y delegamos responsabilidades a la gente.

Áreas de trabajo

En medio de este proceso, creamos cosas y las unimos, como piezas de ensamblaje. Hoy estamos trabajando en la consolidación de las siguientes grandes áreas o espacios:

- *prevención y mitigación de desastres,*
- *vivienda y asentamientos humanos,*
- *medio ambiente,*
- *educación,*
- *economía productiva,*
- *salud comunitaria.*

Para el futuro, hemos planteado encontrar solución a los problemas allí donde la gente vive. Por eso tenemos que buscar la forma de atender los problemas de los desbordamientos de los ríos, tenemos que levantar las bordas, tenemos que crear drenajes, y nosotros planteamos en el último congreso de la Coordinadora de Comunidades que tenemos que aspirar a crear el departamento de maquinaria, que le permita poco a poco resolver los problemas.





Al tema de medio ambiente le estamos apostando mucho, para que la población se involucre y que vaya tomando conciencia de los problemas ambientales. Además, creemos que los aspectos educativos son muy importantes, pues hay que crear valores. Esta sociedad ha venido perdiendo valores y se ha generado un sistema en el que se genera mucha violencia en todos los niveles. Las familias y la gente son mucho menos tolerantes. Este es un problema complejo que tiene raíces socioeconómicas y culturales, y para el que se requiere un análisis profundo y la búsqueda de lineamientos que nos permitan darle tratamiento adecuado.

Otro aspecto al que consideramos muy importante y en el que estamos metidos es la producción. Nosotros creemos que tenemos que ser productivos. La economía productiva para nosotros es esencial. Tenemos que diversificar la agricultura, industrializar algunos procesos, y combinar la ecología con la agricultura. Hay algunos elementos que hay que cambiar, como por ejemplo la forma en que hemos venido haciendo muchas cosas. El suelo está muy contaminado por los abonos químicos. La población poco a poco se va dando cuenta de todos estos problemas, pero es poco lo que se ha logrado hasta hoy. La organización todavía es muy débil en ese sentido y hay muy poco apoyo económico, ya que no hay inversión para esas cosas, pues se ve como un gasto.

La gente tiene que buscar formas de autogestión a nivel económico. Aquí todo el mundo está quebrando, el sector financiero nos está ahogando, sobre todo a los campesinos que ni siquiera reciben un crédito para producir.

Todo esto es un gran proceso. Las comunidades van a llegar hasta donde tengan capacidad de llegar. La capacidad desarrolla todo aquello que es organizativo, y aquellas comunidades que hayan avanzando más harán que en el proceso se vayan uniendo otras menos avanzadas.

En cuanto al nivel de investigación y prevención de desastres, se puede decir que todas están en el mismo nivel en ese momento. En el tema de medio ambiente creo que todas han avanzado y todas han ido uniendo esfuerzos.

En este proceso se van creando estructuras territoriales. Primero se crea la estructura a nivel de la base, para luego enlazarla con las otras estructuras. Es como ir tejiendo. Ahora la Coordinadora de Comunidades es una organización que está tomando resoluciones conjuntas como parte de la Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo.





2.2. Costa Rica —Cantón Vásquez de Coronado: algunos ejemplos de respuesta en emergencias

El cantón Vásquez de Coronado es el número once de la Provincia de San José, de la República de Costa Rica. El cantón está ubicado al noreste de la Provincia dicha, en las estribaciones de la Cordillera Volcánica Central, y una característica es que en ese grupo de montañas a que accede Coronado está un paso montañoso llamado “Paso de la Palma”, que permite que los vientos húmedos del Atlántico pasen hacia la meseta central, con el resultado de que el área donde reside la población sea muy lluviosa y fría, además de contribuir a ello la altura sobre el nivel del mar que es de aproximadamente 1.450 metros.

Otros datos importantes son los siguientes:

Datos generales	
Extensión (Km2)	222
Población	57.000
Tasa de crecimiento anual de la población	3.73
Densidad de habitantes por Km2	28.5
Número aproximado de viviendas	5.055
Tasa de incremento anual de vivienda	5.3
Infraestructura básica	
Escuelas primarias	13
Escuelas secundarias (colegios)	3
Centros de salud	1
Puestos de salud	5
Puestos de la Cruz Roja	1
Estación de Bomberos	0
Población	57.000

Los problemas principales provienen de la red fluvial, cuyo conjunto de ríos y quebradas se pueden considerar el punto focal de los riesgos; se han dado inundaciones recurrentes, por “causa de ocupar las planicies de inundación y de que el desarrollo urbano se ha dado en forma desordenada y sin planificación”, asimismo porque hasta la fecha, ni el Gobierno local, ni nadie ha puesto en práctica obras de protección en las márgenes de los ríos, para “reducir la posibilidad e inundaciones”.





Existen numerosas fracturas del terreno por fallas geológicas y se producen o pueden producirse deslizamientos, siendo los poblados más afectados los de Cascajal (sucedió el invierno recién pasado), Las Nubes y San Rafael. Dos de los ríos de mayor peligrosidad son el Durazno y el Virilla. Es también un poblado con alto grado de riesgo San Pedro, sobre todo por la ocupación desordenada del suelo para habitación debido a sectores de población muy pobres que viven en ese lugar. Existe un plan regulador cantonal, que a veces se aplica y otras se procura burlar y se encuentra colaboración para ello de quien menos uno espera.

Es en este contexto geográfico y social donde se desarrollaron las experiencias que vamos a relatar, que son una pequeña muestra de las situaciones de emergencia que atendimos como grupo, en los últimos meses de 1998 y todo el año 1999, situaciones que en número de más de ochenta van desde las de menor importancia, hasta graves casos que consumieron muchos días de nuestro quehacer, aclarando que en estas situaciones interviene en un 99% personal voluntario local.

«Otra vez el río Virilla deja destrucción a su paso»

Tenemos la convicción de que el 15 de octubre de 1998 fue para la zona de Coronado el punto más alto de la violencia del huracán Mitch.

El informe técnico del funcionario de la Comisión Nacional de Emergencia Geólogo Julio Eduardo Madrigal comienza diciendo “A raíz de las fuertes lluvias generadas en horas de la tarde, el día 15 de octubre de 1998, en el Valle Central y específicamente en el cantón de Coronado, algunos terrenos han sido afectados por erosión de las márgenes, tanto del río Virilla y Quebrada Ipís, así como deslizamientos provocando daños a las viviendas ubicadas en estos lugares». Y continúa “debe indicarse que no es la primera vez que ocurre, ya quedías antes...”

El referido informe en las que describe los daños causados, los nombres de las familias afectadas, la situación en que quedaron después del fenómeno y las recomendaciones sobre cada caso. Como no podemos referirnos a todas las situaciones de familias afectadas, diremos que en este primer informe aparecen 14 familias, que representan a más de sesenta y ocho personas; sólo las pérdidas sufridas por ellas, a precios corrientes de mercado en el país ascienden a cincuenta y dos millones de colones ticos o sea ciento cincuenta y seis mil dólares. Pero cuando se hace el recuento final aparecen como damnificados sesenta y dos familias en total.

En el sector denominado Barrio El Carmen, del Distrito Dulce Nombre, sufrieron daños catorce casas se desplomaron casi completamente hacia el río; y los daños al cauce acercaron a éste apenas a seis metros de la calle pavimentada en ese sector.

Apenas unos días después fueron todos los vecinos a una reunión pública con el Consejo Municipal del lugar. La primera reacción de varios Regidores y del Alcalde Municipal fue decir que la Municipalidad no tenía dinero para reubicar a las personas afectadas, a





pesar de la orden en ese sentido de la Comisión Nacional de Emergencia, había omitido buscar la solución a los problemas; con las intervenciones de los vecinos, se arribó a un acuerdo para que los afectados apoyaran a la Municipalidad en gestiones que pudiera hacer y a su vez esta organización haría lo propio con las gestiones de ellos.

Se solicitó en esa misma ocasión que se realizaran algunos trabajos de prevención para futuros problemas, pero no se llegó a nada concreto. Aquí entró en juego la organización de base, generada por la cercanía con la Red Comunitaria y decidimos proceder a las gestiones pertinentes. Primero conseguimos un mapa computarizado del sector colapsado, mapa que tiene un valor muy alto de por lo menos dos mil setecientos dólares, que para el país es una verdadera fortuna y que fue donado por la Empresa DEHC, ya con el mapa nos dirigimos con el apoyo de algunos Regidores Municipales, al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y allí a la División de Obras Pluviales, presentamos nuestra solicitud de dragado del río en un tramo de por lo menos doscientos metros, la construcción de un muro de piedra suelta de un metro cincuenta de alto por dos de ancho y ciento sesenta metros de largo. Esta obra se valoró aproximadamente en catorce millones de colones o sea un equivalente a cuarenta y dos mil dólares.



La pobreza sigue siendo uno de los principales factores generales del riesgo. Tirrases de Curridabat, en las cercanías del relleno sanitario de Río Azul, Costa Rica.

La organización del barrio cooperó en la realización de la obra de diversas maneras: unos vecinos dieron alimentación a los operarios de la máquina dragadora y otros cuidaban por la noche hasta el amanecer la maquinaria y el equipo que debió permanecer en el lugar cerca de catorce días. El conocimiento de la zona y la experiencia con el comportamiento del río fueron determinantes para realizar el trabajo de la manera más eficaz. La defensa que se hizo con el muro de piedra suelta impidió que el invierno de 1999, en su parte más dura, afecten las casas, que aunque en riesgo y con daños, no fueron inutilizadas por el





deslizamiento del talud hacia el río. Esto indudablemente es un éxito del que estamos muy orgullosos y en este caso podemos hablar de haber realizado obras y acciones para reducir el riesgo y mitigar el impacto del invierno.

Al paso de los meses (y años), el temor de los moradores de Barrio El Carmen se apaciguó. La parte triste es que a los dueños de las cuatro viviendas que se destruyeron completamente no se les ha reubicado a pesar de los esfuerzos realizados. A un año y seis meses de distancia en el tiempo las cosas están como las dejó el esfuerzo de los vecinos, motivados y asesorados por integrantes de la Red Comunitaria.

Estamos escribiendo este artículo en el mes de abril del año 2000, podemos preguntarnos ¿y qué más pasará en este caso? Habiendo fracasado los intentos llamémosle “oficiales” de resolver el problema de reubicación a través de la Municipalidad de Coronado, en breve asumiremos ese reto y estamos seguros de llevarlo a feliz término. Tenemos la capacidad técnica y organizacional para hacerlo y la Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo, a nivel de la REGION es mucho más fuerte que hace año y medio y la Red Comunitaria de Costa Rica, ha comenzado a movilizar ordenadamente sus fuerzas, de manera que todo nos augura soluciones concretas para los afectados del huracán Mitch en Barrio El Carmen de Coronado.

Una enseñanza que deja este caso, como en los otros que reseñamos es que la organización comunitaria de base tendrá cada vez más protagonismo en la prevención del riesgo, en la respuesta ante emergencias y en la reconstrucción de los daños causados por los eventos.

¡EMERGENCIA... emergencia! Se rompió el paso...

El día 9 de mayo de 1999 era un domingo apacible en San Isidro de Coronado, cabecera del Cantón y nuestro grupo del Comité Local terminó al medio día un curso denominado “Administración de Emergencias”. Como había una celebración en el pueblo decidimos reunirnos nuevamente en el parque frente a la Iglesia, después que algunos hicieran diligencias particulares cerca del lugar... Ya nos habíamos reunido casi todos nuevamente cuando se supo la noticia de que se cerró el paso entre Coronado y Zetillal de Goicoechea y que el puente estaba a punto de romperse.

Pero debemos ir un poco más atrás en el tiempo... Como la Red Comunitaria no tenía en ese entonces estructura formal, nuestros miembros actuaban por medio de organizaciones de base ya constituidas, aunque no fueran especializadas en emergencias, sino que con otros objetivos. Estas organizaciones se interesaban ya en esa temática, por la evidente razón de que emergencias, riesgos y desastres siempre han existido, lo que ha cambiado son las concepciones con las que se trabaja; eso pasaba en Coronado. Algunos miembros de la Red Comunitaria empezamos a influenciar el trabajo con la nueva visión para la gestión comunitaria de riesgo, como proceso, que está tomando fuerza a través de las comunidades en América central.





Lo interesante del caso presente es que, en el curso que recibimos y que terminó ese día, habíamos visto entre otras cosas, cómo enfrentar una emergencia y sólo pasaría una hora y ya tendríamos que aplicarlo. Se hizo bien, podríamos decir que más allá de lo que era posible esperar, y desde allí en adelante las cosas fueron favorables para el Comité Local; pero veamos de qué se trataba y qué fue lo que sucedió.

Viendo las cosas desde el centro del cantón, diremos que al sur de San Isidro al final de la calle principal que pasa frente a la Iglesia, está el Liceo de Coronado, centro de educación secundaria y más hacia el sur, para comunicar al pueblo con otra comunidad denominada Zetillal, existe un paso o especie de puente levantado sobre la base de dos tubos grandes por los que pasa el agua de una quebrada y por sobre ellos se levantó una especie de muro, cuyo paso a nivel de la calle se asfaltó; en ese lugar, debido a los desechos que irresponsablemente se arrojan a la quebrada se dio un taponamiento, y se fue formando una laguna de grandes proporciones que amenazaba con romper el paso, situación que causaría daños de gran peligrosidad para los moradores de casas a la orilla de la quebrada.

Antes de salir del curso se nos comunicó que había un taponamiento en el lugar dicho pero no creímos que fuera de tal importancia. Nuestro grupo llegó al lugar y siguió los lineamientos que se observan en estos casos: el miembro del Comité de mayor rango presente, toma el mando de las operaciones; en este caso se trató de la Secretaria del Comité, compañera María Elena Carmona Araya, quien de inmediato se comunicó con los personeros del Comité Local de Goicoechea para coordinar las operaciones.

En ese momento se dan algunos problemas: no se encontró cooperación de parte de la Comisaría de la Guardia Rural del lugar ni de la Cruz Roja local. Por eso hubo que asumir todas las funciones y allí fue donde el grupo demostró su capacidad.

Por otra parte, un factor de suerte fue que el propio Presidente de la Comisión Nacional de Emergencia de Costa Rica en esa época el señor Sigurd Koberg Van Patten, se encontraba en el lugar para ver por sí mismo la gravedad de la emergencia presentada. Los miembros del Comité no conocían personalmente a Don Sigurd, quien no se limitó a observar sino que participó en el desarrollo de las operaciones, bajo la dirección del Comité a cargo. En ese momento y por esas circunstancias se afianzó una relación de amistad con el citado funcionario, que aún perdura.

En cuanto al fondo de las operaciones: dos ingenieros municipales evaluaron las posibilidades y se decidió romper por la parte de arriba el paso y permitir la salida de agua, en forma controlada, para evitar un desastre; durante tres días siguieron las operaciones, con utilización de maquinaria pesada y se hicieron trabajos para desbloquear el paso del agua por la tubería, lo que se logró después de grandes esfuerzos: quedó interrumpido el paso de vehículos, pero se habilitó para paso peatonal. Las municipalidades de los lugares colindantes han llegado a acuerdos para habilitar en los próximos meses el paso normal de vehículos.





Enseñanzas que se derivaron de esta emergencia:

- Ningún miembro del Comité Local de Emergencia de Coronado era funcionario, ni del Estado, ni de ONG alguna; todos éramos y somos voluntarios con algún grado de experiencia y entrenamiento, que a la fecha en que se escribe este artículo se ha elevado casi al máximo posible.
- La emergencia fue atendida casi exclusivamente por personas del lugar en que sucedió el evento, cumpliéndose el acierto de que “primero atiende la emergencia el que está en el lugar” y a veces es el propio individuo en riesgo.
- Las comunidades organizadas son capaces, con adiestramiento adecuado, de asumir su propia gestión y reducción de riesgos.

«Incendio destruye casa ... y de inmediato, casa nueva»

Todavía nos asombra, después de haber pasado mucho tiempo, que un Oficial de Enlace (funcionario) de la Comisión Nacional de Emergencia de nuestro país, insistiera con tanta energía en que la citada Comisión tenía prohibido hacer prevención del riesgo y asimismo no podía pasar a reconstruir nada, a menos que fuera una obra de beneficio nacional.

Una noche, se avisó que en San Pedro de Coronado un incendio estaba consumiendo la casa de una familia muy pobre del lugar. A esta fecha no se saben todavía las causas del siniestro. Lo habitual se realizó, constituirse en el lugar para completar los esfuerzos del Comité de Emergencias y ya entre todos se atacó el problema.

Cuando se hace el recuento de lo sucedido, nos encontramos que la familia afectada, padre, madre y niños se quedan sin otra pertenencia más que lo que tenían puesto en el momento del incendio. Los vecinos auxiliaron a la familia de inmediato, se le alojó en una casa cercana y se les dio ropa de abrigo. La Comisión Nacional de Emergencia envió alimentos para varios días y ese fue el inicio de la ayuda y de la tarea increíble que acometió la comunidad, con la cooperación nuestra.

Al día siguiente por la mañana se iniciaron gestiones para procurar reconstruir o mejor dicho construir una nueva casa para la familia afectada. Las familias del lugar (San Pedro) dieron la ayuda en efecto, ropa y otros artículos que pudieron según su capacidad; la Municipalidad de Coronado contribuyó con cemento y arena; el Club de Leones contribuyó con madera, cemento y láminas de zinc para el techo y las Comunidades Eclesiales de Base (Organización de la Iglesia Católica) al llamado de su párroco Padre Eliécer Figueroa comenzaron a pedir contribuciones con tal éxito que en solo cuatro días recogieron la suma de cuatrocientos cincuenta mil colones —un equivalente a un mil quinientos dólares.

Al mismo tiempo que esto sucedía, la propia familia afectada, los vecinos y amigos comenzaron a limpiar los escombros y a preparar el terreno para levantar la nueva casa. Fue tal la diligencia y eficacia con que realizaron su trabajo que cuarenta y cinco días





después, la familia afectada por el incendio **ESTRENO SU NUEVA CASA**. Los que conocimos la antigua casa podemos decir que la nueva supera el mejor de los sueños de esa familia. Es una casa amplia, hecha con buen material y que proporciona mayor comodidad que su antigua morada.

Incluso podemos decir que se dió un exceso en la ayuda de la comunidad pues los afectados quedaron con alimento para varios meses (esto es rigurosamente cierto) y tanta ropa, que debieron vender parte de ella para comprar otros artículos que necesitaban.

Después de apreciar esta intervención de ayuda comunitaria, hacia una familia víctima de un siniestro que les deja sin hogar, en el proceso de reflexión sobre el caso llegamos a varias conclusiones:

- Es posible que una comunidad organizada, asuma empresas que parecieran realmente imposibles para ella.
- En este caso nadie se quejó que los materiales, la alimentación y ropa o el dinero se hubiera desviado hacia propósitos distintos que para los que dio, porque la misma comunidad controla su acción.
- Se pueden aunar los esfuerzos de organizaciones de la más diversa naturaleza y enrumbarse a un propósito definido, solo y en tanto existe una organización de base, que reciba voluntarios con experiencia para la tarea.
- En la comunidad existen recursos humanos con capacidad suficiente para acometer tareas especializadas (la construcción en este caso con la participación de todos los vecinos y la familia directamente afectada).





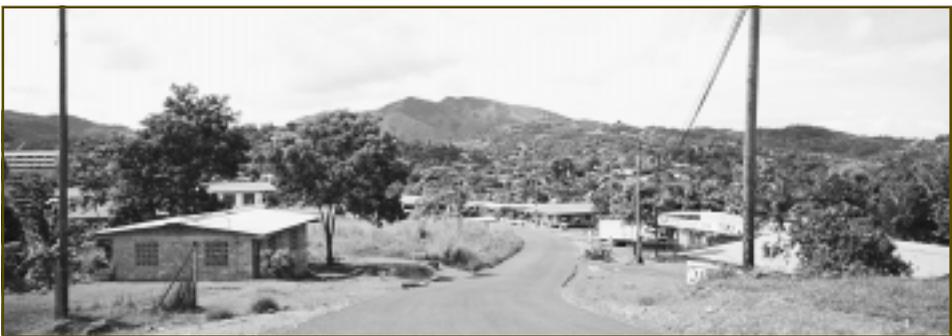
2.3. Panamá —El caso de las comunidades agrupadas en el Consejo Directivo de Áreas Revertidas de Arraiján

La Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo en Panamá ha sido impulsada por las comunidades localizadas al sudoeste del Canal de Panamá, que están organizadas en un bloque denominando «Consejo Directivo de Áreas Revertidas de Arraiján».

El objetivo de estas comunidades al ser partícipes de la iniciativa de conformar un organismo regional de base, eminentemente comunitario, ha sido el de procurar atender, de manera articulada y conjunta, el alto grado de vulnerabilidad social, física, institucional y organizativa de la región, especialmente de los sectores comunitarios, en los procesos de atención a desastres y, en particular, en lo relativo a la gestión del riesgo.

2.3.1 Participación en el proceso regional de conformación de la Red Comunitaria

Las comunidades dirigentes del Consejo de Áreas Revertidas de Arraiján fueron parte de la iniciativa de creación de la Red Comunitaria desde el momento en que se conoció que existía la idea de conformar un espacio comunitario regional con el objetivo de tomar medidas, desde las comunidades mismas, de prevención - mitigación y preparación de desastres. La idea había surgido a partir de los estragos ocasionados por el huracán Mitch a su paso por Centroamérica. Así, representantes del Consejo Directivo participaron en la primera reunión del sector comunal, celebrada en noviembre de 1998 en San José, Costa Rica.



La organización comunitaria, la voluntad del estado y la seguridad de la tenencia de la tierra permite a las familias invertir en viviendas y soluciones seguras que reducen notablemente los factores de riesgo. Área Revertida de Arrajon, Panamá.

Posteriormente, participaron en el Encuentro Regional denominado «Desastres, Sociedad Civil y Desarrollo», que se realizó en diciembre de 1998 en El Salvador. De esta actividad se sacaron experiencias y conocimientos que derivaron en el planteamiento de tres grandes





líneas u objetivos de trabajo en el campo de la atención de desastres en las comunidades integradas en el Consejo de Áreas Revertidas. Estas líneas u objetivos de trabajo se articularon en un documento que fue denominado «El Gran Reto Comunitario Panameño en la Gestión del Riesgo», cuyos contenidos responden a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo debe ser la participación de las comunidades en la gestión del riesgo y la atención a los desastres en Panamá?
- ¿Cómo pueden los panameños enfrentar la rehabilitación y la reconstrucción, después del paso del huracán Mitch por Centroamérica?
- ¿Qué se puede hacer y aportar para hacer funcionar la Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo en Panamá?

La principal preocupación de los directivos del Consejo, desde la participación en este taller, ha sido materializar y llevar a cabo las acciones que permitan hacer realidad este “Gran Reto Comunitario Panameño”.

Por último, las comunidades panameñas participaron, con sus representantes, en el «Segundo Encuentro Regional de la Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo», realizado en Managua, Nicaragua, en mayo de 1999. En este encuentro, con la participación de 22 organizaciones comunales y de trabajo comunitario de Centroamérica, se constituyó finalmente la Red Comunitaria.

2.3.2 Acciones concretas a Nivel Nacional

A partir de la participación en este proceso, las comunidades panameñas integradas en el Consejo Directivo de Áreas Revertidas de Arraiján han desarrollado una serie de acciones, entre las cuales fueron priorizadas las siguientes:

En gestión del riesgo

- Sistematizar y documentar información sobre el riesgo, su concepto y su aplicación.
- Lograr, a través de capacitaciones dirigidas a la comunidad en general, que esos conceptos sean entendibles, manejables y dirigidos por los propios miembros de la comunidad.
- Que, a través de una dinámica de participación, como actores, los vecinos de las comunidades logren entender y apropiarse del conocimiento sobre su escenario o su hábitat, y sobre su papel y su misión dentro de la familia, el trabajo, la escuela, la comunidad, el país y, sobre todo, la región, en el marco del planteamiento y de las acciones de la gestión del riesgo.

En participación comunitaria

- Realizar las acciones que se necesiten para que cada integrante de la comunidad agrupada en el Consejo Directivo de Áreas Revertidas, o cualquier otra comunidad





identificada con este trabajo, se concientice y aplique la idea de que es un actor social, que debe hacer un esfuerzo por identificar las amenazas y la vulnerabilidad, y que, además, puede ser partícipe del cambio requerido para disminuir esa vulnerabilidad.

- Poner en práctica acciones que contribuyan a democratizar el acceso a la información, y que posibiliten una verdadera y seria participación comunal, ya que la comunidad tiene mucho que decir y plantear.

Contactos

- Establecer contactos directos con organismos regionales, nacionales, privados, ONG, etc., con el objetivo de que contribuyan a facilitar a la comunidad, de diferentes formas, información sobre temas de gestión del riesgo, tenencia de la tierra, construcción de viviendas, saneamiento y contaminación ambiental, epidemias, inundaciones y deslizamientos, entre muchos otros.

Publicaciones

- Facilitar la publicación de todo este trabajo en periódicos de la localidad y en revistas, y diseñar un mini-periódico que exprese las actividades comunales y que permita que cada morador o vecino pueda emitir su punto de vista.

Gestión y organización

- Avanzar en la construcción de una organización territorial nacional y regional autosostenible, capaz de sumar más comunidades para establecer la Red Comunitaria como grupo.

2.3.3 Resultados logrados y esperados

A la fecha, las comunidades integradas en la Red Comunitaria en Panamá cuentan con una organización mucho más fuerte. Cuando se inició el trabajo de las comunidades integradas al Consejo de Áreas Revertidas se tenía una visión primaria para formalizar la tenencia de la tierra y lograr la construcción de una vivienda digna y decorosa, todo con el fin de satisfacer las necesidades básicas de los vecinos.

Con el paso de los años, las necesidades de crecimiento de la misma comunidad han obligado a asumir otros retos, otras aperturas de espacios, a tal punto que actualmente se ha formado una estructura de trabajo más funcional, que se expande hacia otros vecinos y comunidades. El propósito buscado es hacer partícipe de esta experiencia a otras comunidades. En este sentido, se piensa que el compartir las experiencias vividas puede motivar a otras comunidades a que se lancen a hacer lo mismo y, así, de manera conjunta, ir construyendo un organismo cada vez más fortalecido a nivel nacional, para impulsar la Red Comunitaria en Panamá. Se considera que esto solamente será logrado con el trabajo tesonero de todas las comunidades, además del apoyo de otros organismos, como el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), Protección Civil y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), entre otros.





Como parte del desarrollo de estas acciones, se han logrado publicaciones en periódicos nacionales de reconocido prestigio, lo cual constituye un paso importante en la difusión, hacia la sociedad panameña, del enfoque de la Red Comunitaria y de su trabajo en la República de Panamá.

Por otra parte, se realizó y se han tenido diferentes encuentros y reuniones con todos los directivos y moradores de las comunidades de las Áreas Revertidas de Arraiján. En estos encuentros se ha venido discutiendo sobre el accionar de la Red Comunitaria, y se ha tenido la participación de otros organismos, entre los que se cuentan CEPREDENAC y el Sistema Nacional de Protección Civil de Panamá, como expositores. También se han sostenido contactos directos con vecinos de comunidades como San Miguelito y la comunidad de KUNA NEGA, en el afán de ir expandiendo las acciones de la Red Comunitaria. Además, se presentó un proyecto de financiamiento para obtener fondos para iniciar un trabajo más sistemático de capacitación, en correspondencia con el plan estratégico regional.

2.3.4 Proyecciones de la Red Comunitaria para la Gestión del Riesgo en Panamá

De acuerdo con el plan definido por las comunidades a la Red Comunitaria en Panamá, se tienen las siguientes proyecciones:

1. Concretar el diseño estructural de la “Ciudad Campestre”
2. Concluir el plan de emergencia, con el fin de hacerle frente al factor riesgo en las comunidades panameñas que presenten altos niveles de vulnerabilidad (por ejemplo, Bocas del Toro, Chiriquí y Darién).
3. Integrar, de una manera participativa, a las comunidades que cuentan con ayuda insuficiente, o que carecen del todo de esa ayuda, para hacerle frente a la vulnerabilidad y a la reducción del riesgo.
4. Divulgar la existencia y las ideas de la Red Comunitaria en todas las comunidades de la ciudad capital y en el interior del país (Veraguas, Herrera y Los Santos), y abrir la participación activa de estas comunidades en el proceso.
5. Buscar ayuda financiera en diferentes sectores y agencias para seguir adelante con el plan de concientización y sensibilización ante la Gestión del Riesgo en Panamá.
6. Buscar apoyo financiero a organismos como el BID, AID, ECHO y GTZ, entre otros, para establecer la oficina de la Red Comunitaria en Panamá, de modo que se cuente con el equipo, el mobiliario y la infraestructura necesaria para dar seguimiento al trabajo. Esta oficina será el eje y el centro para la planificación, implementación y ejecución de los programas de la Red Comunitaria en Panamá.





7. Lograr un acceso más sistemático y permanente a la red Internet, con el fin de tener una comunicación más rápida y efectiva con el resto de comunidades hermanas centroamericanas integradas a la Red Comunitaria. .
8. Capacitación de compañeros y compañeras activos en la Red Comunitaria, tanto a nivel nacional como internacional, en temáticas como desarrollo sostenible de la comunidad (actividades de protección de vidas, evaluación de daños, materiales y suministros, primeros auxilios, reducción de la vulnerabilidad, incendios forestales, materiales peligrosos, construcción de viviendas, ordenamiento territorial, mejoramiento del hábitat, etc.).
9. Promover la Educación en Defensa Civil Comunitaria en todas las comunidades participantes.
10. Divulgar y facilitar la implementación del Sistema de Alerta Temprana - FEMITRELSAT (comunidades con alto riesgo de inundaciones).
11. Buscar la incorporación de entidades gubernamentales como el Ministerio de Obras Públicas (MOP), Salud, Educación, Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), Ministerio de Vivienda (MIVI) y Ministerio de la Familia, así como de empresas privadas tales como la Compañía Eléctrica Noreste, Cable & Wireless (teléfono), entre otras, para consolidar la sostenibilidad del medio ambiente donde residen nuestros vecinos, para que cada entidad gubernamental o privada asuma la responsabilidad que le corresponde.
12. Realizar ejercicios o simulacros tendientes a elevar la capacidad de respuesta ante la concurrencia de cualquier evento que ponga en riesgo la vida, los bienes, la infraestructura, etc., de nuestras comunidades.
13. Presentación formal del Plan de Actividades de la Red Comunitaria de Panamá, como una herramienta de trabajo para el nuevo milenio.
14. Fomentar convivios comunitarios entre las comunidades integradas a la Red Comunitaria de Panamá, con el fin de consolidar la integración de sus miembros.





Notas

- 1 Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, 1999
- 2 Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), 1997
- 3 Estado de la Región, 1999
- 4 CEPAL, América Latina y el Caribe: el impacto de los desastres naturales en el desarrollo, 1972-1999
- 5 Exposición del señor Antonio Miranda, responsable de la oficina de la Coordinadora de Comunidades del Proyecto Zona Local de Paz de Zacatecoluca.





Referencias

- Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Proyecto Estado de la Región. 1999.
- Rolando Durán. Centroamérica Después del Huracán Mitch: Gestión de Riesgo y Preparativos para Desastres, una tarea pendiente. *Entwicklung + Ländlicher raum.* 4/99. Berlín. Págs. 27 a 29.
- Declaratoria de Managua. Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo. 1999.
- Proyecto de fortalecimiento institucional. Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo. 1999.
- CEPAL. América Latina y el Caribe: El impacto de los desastres naturales en el desarrollo, 1972 - 1999
- CEPAL. Honduras: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998. CEPAL, 1999.
- CEPAL. Nicaragua. Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente. Marzo, 1999.
- CEPAL. Costa Rica. Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente. Marzo, 1999.
- CEPAL. El Salvador: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente. 1998.
- CEPAL. Guatemala: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente. 1998.
- Plan de Acción Centroamericano «Ciudades para la gente». Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos. HABITAT. 1998.
- Propuesta de la sociedad civil para la Transformación y Reconstrucción de Centroamérica. ALFORJA. 1999.
- Centroamérica en cifras. 1998.





Género y desastres. FLACSO. Enrique Gomárez. Fundación Género y Sociedad. 1999.

Exposiciones de la Red Comunitaria de El Salvador, Nicaragua y Panamá en la cumbre centroamericana «Ciudades para la gente». 1999.

Red comunitaria Costa Rica, El Salvador, Panamá, Nicaragua y El Salvador, y Secretaría Técnica. 1999.

Proyecto «Capacitación a la Red Comunitaria de América Central para la gestión del riesgo». CARECOR, GTZ y Red Comunitaria. 1999.







Las municipalidades y el sector salud local en la gestión del riesgo por desastres

Lorena Romero
Oficina de Prevención y Atención de Emergencias
Municipalidad de San José, Costa Rica





Indice _____

1. Algunas tendencias teóricas en el manejo del ámbito local	107
2. Nuevos planteamientos en política local para la reducción del riesgo	109
3. Un camino hacia la gestión del riesgo por dos protagonistas locales: el gobierno local y el sector salud	111
4. El accionar de la Municipalidad de San José en la gestión del riesgo: Una experiencia concreta	119
Notas	122
Bibliografía	124





1. Algunas tendencias teóricas en el manejo del ámbito local

Para abordar el tema de la *gestión del riesgo por desastres*, como política de trabajo tanto del sector salud como del gobierno local en el ámbito municipal es necesario referenciar algunos aspectos generales sobre los que se articula la estructura de Estado.

Es precisamente con el proceso de reforma del Estado costarricense que se plantea la modernización del aparato institucional a través de una estrategia de gestión descentralizada. Esta se inserta dentro de las exigencias del modelo económico capitalista, que busca una menor intervención del Estado y mayor facilidad para que el capital intervenga en los procesos económicos y sociales. El Estado redefine su rol, a través de acciones tales como su reducción, el retiro de atribuciones que restringían la acción privada y descentralización de competencias y funciones administrativas del nivel central a los niveles territoriales. Paralelo a esta disposición, amplía los espacios de participación ciudadana, de modo que sus acciones sean eficientes y eficaces, y adquieran reconocimiento y legitimidad.¹

Desde esta perspectiva, la descentralización se constituye en la estrategia para disgregar la función pública, y trasladar competencias hacia los espacios locales a través de los Gobiernos Locales. Asimismo, la descentralización implica una apertura a la democracia participativa y por ende, a la distribución del poder entre los diferentes sectores sociales en el ámbito territorial.

La descentralización se establece cuando se transfiere una competencia del aparato centralizado del Estado a los órganos subnacionales (locales y regionales) que deberían estar dotados de un mínimo de condiciones materiales, jurídicas y administrativas que les permitan asumir buena parte de sus funciones de gobierno o de organización de la acción estatal en unidades territoriales que forman parte de un Estado unitario.²

Bajo estas características los *gobiernos locales* como *fuerzas autónomas* tendrían a su vez mayor poder de decisión para intervenir en la definición e implementación de las políticas de desarrollo local.

Teóricamente, esta transferencia de competencias y atribuciones al municipio busca que la gestión local sea más competitiva. Por ello, la municipalidad como gobierno local se constituye en el ente ejecutor de políticas públicas más cercano a la sociedad civil y a las fuerzas productivas locales. Este proceso implica una redefinición de las condiciones en que deben fluir las relaciones de poder para beneficio de la gestión local.

La gestión local debe corresponder al trabajo mancomunado tanto de las instituciones del gobierno central como de los gobiernos locales. El punto medular es que el nivel central





debe dar *poder de decisión* al nivel local para que éste aborde el desarrollo desde su propia realidad histórica, social y ambiental.

El vínculo entre el ámbito nacional y local en un primer plano se establece con la *política estatal*, entendida como la resultante del procesamiento de las demandas de los diversos segmentos corporativos de la sociedad, y por tanto, del juego de operaciones de poder que se da alrededor de la confrontación de “proyectos” entre las distintas fuerzas sociales de la población con propósitos disímiles y muchas veces contrapuestos.³ Esta se ha caracterizado por ser construida desde la visión centralista, dejando de lado el pensar de los gobiernos locales.

En un segundo plano el enlace se sustenta en la *política local*, la cual se visualiza como el conjunto de acciones dirigidas por el Estado hacia la localidad. Para Roy Rivera, “es importante establecer la distinción entre la política municipal de “lo local”, es decir, el modo como la municipalidad participa en la gestión de “lo local” y el tratamiento estatal de “lo local”, es decir, cómo la temática de “lo local” y, en sentido extenso, la relación entre el Estado y las colectividades locales, es procesada.”⁴

La implementación de la política de “lo local” desde la visión estatal le ha correspondido a las oficinas regionales y locales del sector institucional, sumándosele a ello el accionar municipal con base al marco de competencias. Por tanto, es claro que existen diferencias entre la política local municipal y la visión estatal de lo local, realidad que se materializa en las prioridades de gestión.

A partir del ámbito y política local aparece la figura del municipio, como el cuerpo social intermedio de personas y asociaciones vecinadas en un territorio determinado que les es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para tener su propio gobierno. Este, como parte instrumental del primero, está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local en coordinación y concordancia con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficientes.⁵

La *autonomía municipal* ratifica el carácter representativo de gobierno local (única descentralización territorial del país), encargado de administrar los intereses locales. Por ello, las municipalidades pueden definir sus políticas de desarrollo (planificar y acordar programas de acción) en forma independiente y con exclusión de cualquier otra institución del Estado, facultad que conlleva también la de poder establecer su propio presupuesto. Esta autonomía política implica, desde luego, la de dictar los reglamentos internos de organización de la corporación, así como los de la prestación de los servicios públicos municipales. Por ello se afirma que se trata de una verdadera descentralización de la función pública en materia local.⁶

El *territorio del municipio* lo conforma la unidad político-administrativa. A este respecto, el Artículo 3 del Código Municipal establece que la jurisdicción territorial de la





municipalidad es el cantón respectivo, cuya cabecera es la sede del gobierno municipal. Sin embargo, en el Artículo 9 indica: “Las municipalidades podrán pactar entre sí convenios cuyo objeto sea facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos o de su administración, a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus acciones.”⁷

Esta excepción a la competencia territorial permite a los municipios establecer planes de cooperación entre territorios, en aspectos de interés común, como podría ser la *gestión para la reducción del riesgo por desastres*. En el caso específico de las amenazas físico-naturales de origen hidrometeorológico o geológico, esta condición de relaciones intermunicipales es importante, ya que las amenazas pueden trascender el territorio de un cantón a un ámbito de cuenca hidrográfica, regional o nacional.

2. Nuevos planteamientos en política local para la reducción del riesgo

La política para la gestión del riesgo debe ser contextualizada desde el nivel central —a través de la descentralización y desconcentración institucional— asumiendo el compromiso de la gestión preventiva en forma transversal a la estructura, programas y proyectos en el ámbito regional y local; y desde las municipalidades como representantes de los gobiernos locales.

En el nivel central, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) como ente rector en esta materia tiene la responsabilidad de orientar el proceso en forma *transversal* en todas las acciones que realice el Estado costarricense, por ser un tema de *interés público*. Asociado con lo anterior, la política de gestión local del riesgo debe ir de la mano con la realidad socioeconómica, cultural, ambiental y geográfica del territorio en cuestión.

La dinámica de coordinación entre la CNE y los gobiernos locales tiene que estar sustentada en una “estrategia que aumente las capacidades internas a través de *socios institucionales*. La estrategia debe readecuar el programa de asistencia a los gobiernos locales para que ellos vayan introduciendo el tema de prevención y mitigación de desastres; para esto, es necesario disponer de cuadros técnicos y recursos mancomunados.”⁸

En este acercamiento a las municipalidades es necesario por parte de la CNE “ (...) empezar por hacer una *labor de diagnóstico*, donde se trabaje con todas las experiencias que las municipalidades tienen. Posteriormente hacer un plan estratégico para determinar cuál sería el papel en prevención del riesgo que las municipalidades tendrían que hacer (...) y ver, de acuerdo al Código Municipal, el alcance de la gestión. Seguidamente, la CNE podría ejercer una labor indicativa y regulativa a las municipalidades del cómo hacer. (...) La CNE tiene la tarea de vislumbrar, de acuerdo al Código Municipal, cuáles son todos los instrumentos que se deberían aportar a las municipalidades.”⁹





El diagnóstico le permitiría a la CNE disponer de una visión más concreta de la realidad y en forma conjunta con las municipalidades definir el camino a seguir a corto, mediano y largo plazo.

Paralelo al diagnóstico, se pueden definir las prioridades de trabajo con las municipalidades a partir del criterio de recurrencia de amenazas de origen hidrometeorológico, geológico, tecnológico y humano. De este modo, los “la definición de criterios para trabajar con los municipios no es un problema, (...) se puede establecer una jerarquía en términos de identificación con cuáles se va a iniciar o profundizar el trabajo el próximo año, a cuáles se les puede dar un seguimiento paralelo al trabajo que están realizando en este momento, porque ya hay algunos cantones que tienen plan regulador y faltaría agregar el insumo de la prevención. En los cantones que no tienen plan regulador hay que fortalecer el trabajo de la CNE junto con otras instituciones que tienen competencias en el ámbito municipal.”¹⁰

Con respecto a la capacidad institucional de la CNE para brindar asesoría técnica a las municipalidades, es claro que desde la oficina central y con el personal actual en esta área, el accionar estaría limitado bajo el supuesto de una demanda permanente de apoyo por parte de las municipalidades.

Sin embargo, por la potestad que le concede la ley a la CNE y con la *decisión política* de actuar en este ámbito, la CNE como instancia de coordinación de acciones preventivas, de mitigación y de respuesta puede “recurrir al mecanismo de convocatoria de diferentes instancias públicas, donde hay recursos técnico-científicos para que contribuyan con la identificación de datos e información para satisfacer las necesidades del municipio.”¹¹

El planteamiento anterior es válido ya que fortalece la visión de lo local, siempre y cuando vaya acompañado de un proceso participativo y no indicativo del tener que hacer, donde el rol del municipio sea el producto de una retroalimentación entre el gobierno local versus el gobierno central.

Otra posibilidad de brindar asesoría y apoyo técnico a los gobiernos locales sería a través del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el cual podría introducir y asumir en su política institucional un nuevo rol en la gestión del riesgo y apoyar el proceso de preparativos, educación, capacitación e información al sistema municipal.¹²





3. Un camino hacia la gestión del riesgo por dos protagonistas locales: el gobierno local y el sector salud

El gobierno local

El quehacer del gobierno local es concertar con los sectores sociales locales con el fin de construir la política de lo local. A pesar de que el territorio físico de competencia municipal es de carácter político-administrativo, es necesario partir de una concepción de *espacio social* reproducido por las relaciones permanentes del ser humano. Desde esta dimensión el “espacio constituye un conjunto de formas representativas de las relaciones sociales del pasado y del presente, y por una estructura representada por las relaciones sociales que ocurren ante nuestros ojos y que se manifiestan por medio de los procesos y las funciones. El espacio es un verdadero campo de fuerzas cuya aceleración es desigual, por ello la evolución espacial no se realiza de forma idéntica en todos los lugares.”¹³

El *marco de competencias* para la regulación del desarrollo local se basa en la relación de las municipalidades con el sector institucional. Esta concepción plantea que el municipio tiene *competencias exclusivas* que le corresponden de forma particular, y que ninguna otra estructura de la administración pública puede ejercer; por ejemplo, el cobro del impuesto a los bienes inmuebles y la planificación urbana. Las *competencias relativas* son aquellas que comparten complementariamente dos entes, manteniendo cada uno la exclusividad en sus funciones; por ejemplo, la reparación y mantenimiento de vías terrestres bajo el concepto de vía local y nacional. Por otro lado, están las *competencias concurrentes* que tienen dos órganos o entes simultáneamente, que les permiten a uno u otro realizar las mismas funciones públicas.¹⁴

Continuando con el *camino para la gestión del riesgo* es necesario referenciar la concepción de riesgo como producto de una realidad socio-espacial, que resulta tanto de la interrelación de la amenaza (probabilidad de que suceda un evento de origen físico-natural, antrópico o tecnológico en un espacio y tiempo dado) como de la vulnerabilidad, resultado de un proceso histórico-social donde interactúan diversas fuerzas de carácter político, social, económico, cultural y ambiental.

Es precisamente con la política local, el plan de desarrollo y el plan regulador local donde se tiene que entretrejer y construir social y políticamente el camino para la gestión del riesgo por desastres.

Según Linda Zilbert “la responsabilidad del municipio en la gestión del riesgo parte desde la concepción misma del desarrollo: planificación territorial y determinación sobre usos del suelo, formulación e inclusión de estrategias de prevención y mitigación en todas las acciones de planificación urbana, y gestión y asignaciones (investigaciones y actividades de sectores no gubernamentales y comunitarios).”¹⁵





Desde esta perspectiva, el gobierno local en su función práctica debe asumir un rol protagónico como gestor, ejecutor y regulador a través de los procesos de organización social, de la planificación urbana, del ordenamiento territorial, del plan regulador y de los procedimientos de control y regulación municipal.

En forma específica, se puede extraer el anterior espacio de trabajo para abordar la gestión del riesgo:

- a. El *ordenamiento territorial* a través del plan regulador como instrumento de planificación local que define, en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y otros documentos, la política de usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas. El plan regulador, como instrumento dinámico, permite incorporar la zonificación de amenazas de origen físico- natural, antrópicas y tecnológicas y así regular el uso del suelo.
- b. La planificación urbana como plataforma para incorporar el *urbanismo preventivo* con medidas urbanísticas necesarias para prevenir y mitigar los riesgos y el crecimiento urbano. De esta forma se contribuiría a la distribución y organización físico-espacial de las actividades humanas.
- c. La *organización social* del municipio con la participación de los Concejos de Distrito como órganos encargados de vigilar la actividad municipal. A través de los diferentes programas de extensión comunitaria que desarrolla la municipalidad hacia el municipio, permite incorporar el tema de la prevención y atención de emergencias en las agendas de trabajo.
- d. Los procedimientos y controles municipales que se ejercen a través del marco normativo vigente, los permisos de construcción y de patentes. Estos se convierten en los principales instrumentos para regular el uso del suelo en áreas de amenaza.

En la praxis, en el municipio interactúan diferentes fuerzas sociales y políticas que hacen que la dinámica del poder local se disperse y no permita una planificación del territorio co-responsablemente. El camino a seguir es la *concertación de esfuerzos* a partir de políticas y estrategias que visualicen un ambiente sostenible.

Por tanto, la gestión del riesgo, debe ser una consigna tanto de la CNE y los gobiernos central y local, como de la población civil considerando que es un tema de interés público. En el caso particular de las municipalidades, esto se viene reconociendo política y administrativamente, y por ende está surgiendo una participación más activa en acciones de prevención y atención resultado principalmente del convivir con los escenarios de riesgo en forma permanente.

Sin embargo, si realmente se quiere que las municipalidades asuman e introduzcan el tema de la gestión del riesgo es necesario en primera instancia reforzar el sistema municipal





con miras a una construcción más articulada de la política local. Estas transformaciones implican que las municipalidades, a partir de un proceso gradual de inducción y preparación, tienen que ir creando las condiciones de trabajo para asumir las nuevas responsabilidades con una visión de lo local.

El pilar fundamental para que el sistema municipal asuma nuevos roles es el proceso de descentralización dentro del principio de autonomía que rige a los gobiernos locales. El problema se genera cuando a las municipalidades se les dan nuevas áreas de trabajo sin crear las condiciones o procesos de preparación necesarios.

Las municipalidades, en algunos casos, han visto reducida la participación institucional en situaciones de emergencia. Entonces la práctica indica que “la descentralización se queda en los libros y los escritorios, es uno de los problemas más grandes, aunque haya voluntad política, la estructura de las instituciones no quiere descentralizar.”¹⁶

Si se hace un recuento de la participación de las municipalidades en acciones de gestión del riesgo, específicamente en el campo de la prevención y la mitigación se identifica que éstas se han llevado a cabo como solución paliativa a problemas suscitados a raíz de situaciones de emergencia o desastre. Esto implica que la gestión se ha realizado desde una perspectiva coyuntural y no como parte de una política explícita de la estructura municipal.

En la actualidad hay municipalidades que arrastran problemas por desastres pasados, donde las acciones de prevención, mitigación y reconstrucción no han podido ser ejecutadas. En este sentido, la recuperación del territorio y por tanto de las condiciones de vida de ciertas poblaciones es un tema de gran incertidumbre y de espera en la agenda municipal y comunal.

Las municipalidades, como promotoras del desarrollo local, no son en la práctica las actoras principales de los procesos de prevención y atención de emergencias y mucho menos de la nueva perspectiva de la gestión del riesgo. El principal obstáculo expresado desde las municipalidades y que limita e impide las acciones de prevención, mitigación, atención, y reconstrucción es la incapacidad presupuestaria. Esta falta de recursos financieros se refleja en la reducida capacidad institucional tanto a nivel de infraestructura como de personal técnico-profesional para la inversión en programas y proyectos. Entre las soluciones concretas se determinó el traslado a las municipalidades del impuesto de bienes inmuebles.

La proyección es que las municipalidades a partir de la recaudación y administración de los impuestos de bienes inmuebles puedan vislumbrar una luz para la inversión de proyectos en los cantones. “Los recursos deberán destinarse a crear o mejorar la infraestructura pública de los distritos, construcción y mantenimiento de vías, manejo de desechos sólidos, instalaciones educativas, deportivas, culturales y de salud, electrificación, programas de vivienda, telefonía pública, protección del medio ambiente y los acueductos.”¹⁷





A pesar de la reforma fiscal descrita, en la praxis, las municipalidades expresan el problema de cobro de los impuestos, debido a que no cuentan con un sistema de catastro actualizado que les permita controlar el estado actual de los contribuyentes, aunado a la escasez de recursos técnicos e informáticos para la administración, y necesidades de capacitación.

El otro acuerdo importante en el reforzamiento financiero a las municipalidades son las *partidas específicas*. Una de las quejas de las municipalidades es que en 1999, recibieron solamente el 50% del monto total de las partidas específicas de 1998. “Esta acción resta credibilidad a la municipalidad ante la población ya que han presentado proyectos y aún no se han podido iniciar.”¹⁸

A pesar de estas dos nuevas condiciones dentro del proceso de descentralización, la realidad que viven los municipios sólo les permite resolver problemas atrasados de servicios y no avanzar hacia un programa de extensión social y ambiental que refuerce el sistema municipal.

Paralelo a esa ausencia de gestión del riesgo en forma institucionalizada dentro del quehacer estratégico de las municipalidades, sí se reconoce que se han realizado acciones específicas principalmente en situaciones de emergencia. Estas acciones se han enmarcado en primer plano, a rehabilitar los servicios que son responsabilidad de la institución, como la red local y vecinal de caminos, el sistema de alcantarillado pluvial, puentes y dragado de cauces entre otros.

Esta disposición no quiere decir que las municipalidades desconozcan del todo la necesidad de prevenir el riesgo, pero en la praxis interactúan diversos factores de índole histórico, político, social y económico que van desde la cosmovisión e importancia que le han dado al tema de la gestión del riesgo, el espacio que han ocupado los gobiernos locales en la toma local de decisiones, las características de la estructura política municipal, hasta la capacidad administrativa-organizativa municipal que reduce o limita el quehacer en general.

Si bien es cierto que la escasez de recursos se presenta como la principal limitante de inversión municipal en labores de prevención y atención de emergencias, sería un error reducir el problema exclusivamente a este factor. Realmente el camino hacia la gestión del riesgo se abre en un abanico de múltiples acciones que empiezan con la disposición política de los Concejos Municipales y la alcaldía hasta la aplicación de la normativa vigente en términos de, entre otros, control del uso del suelo, trabajo comunitario en organización, y educación.

Por consiguiente, la participación y el compromiso de los gobiernos locales en la gestión del riesgo tiene que convertirse en una prioridad en la agenda política y administrativa de las municipalidades. Para ello se requiere que el tema se institucionalice a partir de acuerdos municipales (Concejos Municipales y Alcaldías) y se incorpore en los diferentes programas y proyectos.





El sector salud local

El sector salud local está integrado por el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense del Seguro Social y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Estas instituciones históricamente han participado principalmente en la atención de emergencias o desastres desde el marco de competencia institucional.

A nivel del Plan Nacional de Emergencia se establece el Anexo Sectorial de Salud, que está actualmente en proceso de actualización. Este Anexo se convierte en el instrumento regulador del quehacer del sector salud en esta temática, quedando pendiente la estrategia de implementación de éste en el ámbito institucional y local.

En el campo de las emergencias, el sector salud se amplía con la incorporación de la Cruz Roja Costarricense y el Cuerpo de Bomberos, conformando un equipo de respuesta en acciones de salvamento y rescate, atención de víctimas y condiciones sanitarias.

En el caso específico del Ministerio de Salud y bajo el enfoque de la producción social de la salud donde “ todos juntos la producimos y nuestras actividades impactan directa e indirectamente en los niveles de salud,”¹⁹ se estableció en la Política Nacional de Salud período 1998 - 2002 el tema de la *prevención y atención de emergencias y desastres*.

El tema se ha insertado desde el área de reforma y fortalecimiento institucional, vigilancia de la salud, prevención, atención primaria de la salud, tratamiento, hospitalización y protección y mejoramiento del ambiente humano.

En la política de salud, la participación en prevención y atención de desastres se ha orientado hacia el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de estos servicios para la atención de la población en situaciones de emergencia; análisis de vulnerabilidad y de amenazas; protección y mejoramiento del ambiente humano con el fin de reducir el riesgo de salud por factores sanitarios relacionados con la contaminación ambiental; así como otras áreas que directa o indirectamente se pueden convertir en una amenaza para la salud si no se realiza el control sanitario.

La implementación de la política se lleva a cabo a través del Plan Nacional de Salud, bajo la modalidad de una estrategia participativa a través de “talleres con todos los sectores sociales del nivel local, en donde cada uno de los actores señaló cuáles son las acciones estratégicas que deben ir incorporadas en el Plan Nacional de Salud, y de ahí cada área sistematiza e integra información de los actores sociales y remite la información al nivel regional.”²⁰

Ante la interrogante de *cómo implementar la gestión del riesgo en la producción social de la salud a nivel local*, la respuesta está en las diferentes instancias de salud, tales como los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS) cuya función es velar por la salud de una área geográfica que alberga entre 2.500 y 5.000 personas.





El EBAIS constituye la unidad territorial de análisis más pequeña. El trabajo se fundamenta en el Análisis de Situación de Salud (ASIS) formulado con la participación de todos los actores sociales. Es precisamente en la construcción del ASIS donde se abre un espacio para incorporar el escenario de riesgo de la unidad de análisis en cuestión.²¹

Con base al ASIS se formula el Plan de Intervención con ejecución a corto, mediano y largo plazo dependiendo de las prioridades identificadas y de los recursos disponibles. El accionar del EBAIS busca la incorporación de la comunidad en la resolución de los problemas prioritarios.

La municipalidad participa en la construcción de los ASIS y al ser el riesgo una producción socio-espacial y parte del ambiente humano, es en teoría un espacio local idóneo para el análisis del escenario de riesgo y la formulación de propuestas de gestión.

Con respecto a la evaluación del trabajo o funcionamiento de los EBAIS en la práctica local, Roy Rivera describe el pensar de diferentes gremios los cuales concluyen que surgieron como producto de una campaña política y no de un programa planificado. Y es que en la práctica los EBAIS se ven limitados por la falta de capacidad resolutoria, de recursos financieros y de equipos básicos de trabajo.

La segunda modalidad de trabajo son los Cantones Ecológicos y Saludables, sustentada en el compromiso y responsabilidad de los actores sociales del municipio. El trabajo se realiza en función del mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante la toma de decisiones y la mejora continua del ambiente físico y social.²²

Desde la filosofía de los Cantones Ecológicos y Saludables y con la apropiación de las municipalidades del proyecto y la participación del Ministerio de Salud se abre indudablemente el espacio de coordinación entre los diferentes sectores sociales para contribuir a la construcción de una ambiente sostenible.

La conducción del proyecto está bajo la responsabilidad del Comité Directivo Interinstitucional en cada municipio e integrado por representantes de la municipalidad, las organizaciones comunales y el sector institucional público y privado. La red de Cantones Ecológicos y Saludables en la actualidad está integrada por 40 de los 81 cantones de Costa Rica.²³

La tercera modalidad de trabajo son los Comités de Prevención y Atención de Emergencias, donde el sector salud local se ha caracterizado por tener una participación activa tanto a nivel de coordinación como en los subcomités de salud y alojamiento temporal. De los aproximadamente 84 Comités Locales de Emergencia, unos 21 están coordinados por representantes del sector salud.²⁴

La relación específica entre municipalidad-sector salud en términos de prevención y atención de emergencias se ha establecido en el seno de esta instancia. La práctica indica





que el accionar se ha concentrado principalmente en el apoyo operativo en acciones de atención y rehabilitación posterior a la manifestación de una emergencia o desastre.

Independientemente de la razón de ser las las instancias en el nivel local lo importante es garantizar, mediante la sensibilización y el compromiso político, técnico y administrativo del sector salud y la municipalidad, el trabajo de gestión para la reducción del riesgo.

Por otro lado, el Plan Nacional de Salud ubica a las municipalidades en el grupo de los “actores sociales que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas que impactan sobre las condiciones de vida de la población.”²⁵ Analizando el quehacer tradicional y vigente de las municipalidades en la producción social de la salud, éstas se han dedicado al servicio de la recolección de los desechos sólidos de los centros urbanos y a la administración de algunos acueductos de agua potable.

De forma gradual las municipalidades están viviendo cambios y uno de ellos es lograr que se “involucren en la promoción de la salud ya que es una tarea pendiente, primero porque éstas han estado muy llevadas a menos y segundo por el nivel de centralización del sector salud. (...) La salud era responsabilidad de la Caja Costarricense del Seguro Social y del Ministerio principalmente y las municipalidades no tenían nada más que hacer que recoger la basura.”²⁶

De acuerdo a lo anterior, es claro que las municipalidades no han definido como gobierno local una política de la salud que les permita ir mas allá de la tradicional prestación de servicios y que trascienda al campo del ambiente humano como condición imprescindible para acercarse a un ambiente sostenible.

A este respecto, Roy Rivera explica que “en el campo de la salud, encontramos que algunas municipalidades están desplegando algunas acciones, pero no como parte de una política local de salud sino como resultado de políticas del Ministerio de Salud, de la Caja Costarricense del Seguro Social, o de cualquier otra institución del sector que se haya planteado incorporar a las municipalidades en el proceso de ejecución de sus medidas.”²⁷

Actualmente algunas municipalidades han realizado cambios importantes en la percepción del ambiente humano y las municipalidades de San José, San Antonio de Belén y Desamparados han creado programas u oficinas del ambiente. Estas oficinas se han venido orientando al establecimiento de programas de cooperación o convenios interinstitucionales en el campo de la promoción, educación, monitoreo e inspección de la contaminación ambiental.

Sin embargo, en la gran mayoría de las municipalidades la principal relación se establece con el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense del Seguro Social en el acompañamiento de campañas de prevención del dengue y apoyo de materiales o logístico a los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS). Por consiguiente, se confirma que las municipalidades desarrollan actividades específicas en un contexto coyuntural y no estructural de la salud local.

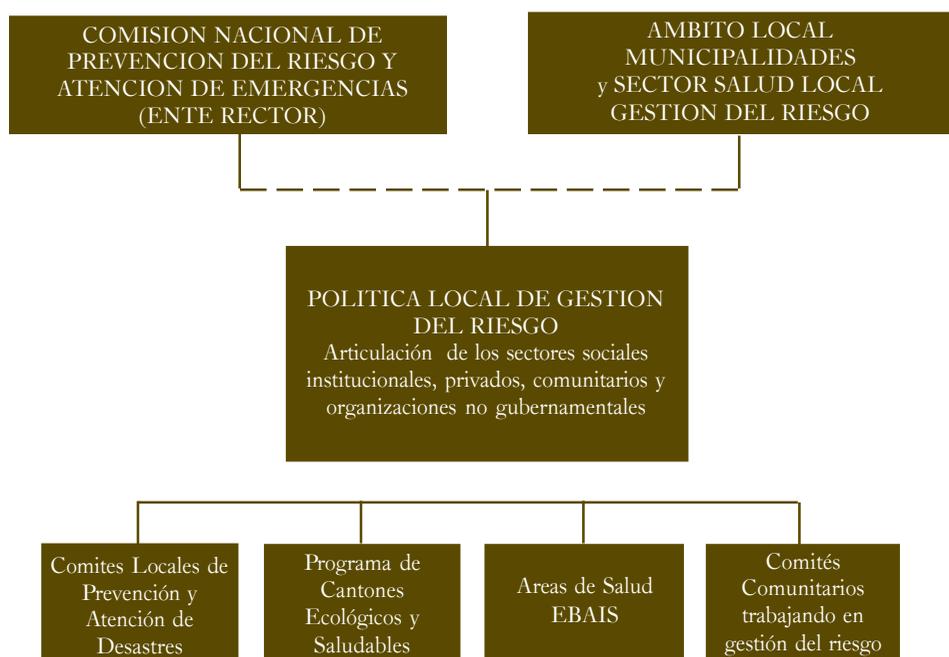




En este sentido, es necesario establecer una estrategia de articulación entre el sector salud y las municipalidades que genere un proceso de preparación sobre la intervención de los gobiernos locales de acuerdo a la capacidad institucional.

Lo anterior, considerando que el escenario actual en que viven las municipalidades se caracteriza por una demanda progresiva de servicios con el sello de calidad, que asigna prioridades a las obras de infraestructura y ciertos servicios y no precisamente a una política integral de salud.

ESQUEMA GENERAL PROPUESTO DE ENLACE CNE, GOBIERNOS LOCALES Y SECTOR SALUD LOCAL





4. El accionar de la Municipalidad de San José en la gestión del riesgo: Una experiencia concreta

Antecedentes

El territorio josefino representa una población aproximada de 350.000 habitantes, con escenarios de alto riesgo resultado tanto de las amenazas de origen natural, antrópico y tecnológico de una vulnerabilidad en constante producción, como de procesos y factores que interactúan en el ambiente y que han venido modificando el paisaje urbano. Entre los factores y procesos que interactúan están:

- Las características físico geográficas.
- La manifestación de amenazas de origen físico natural, antrópico y tecnológico y su potencialidad.
- Las características de desarrollo urbano y la distribución espacial del uso del suelo actual.
- La ubicación concentrada de infraestructura estratégica para el desarrollo político, social y económico del país.
- La concentración de población residente y desplazada proveniente de regiones aledañas por condiciones laborales; la alteración ambiental por contaminación atmosférica, de ríos, quebradas por aguas residuales de uso domésticas, urbanas, industriales y agrícolas; y el deterioro de las cuencas hidrográficas.

A lo anterior, se une el movimiento poblacional diario procedente del gran área metropolitana de aproximadamente un millón de personas. Este movimiento poblacional convierte a San José, en su condición de ciudad capital, en el principal centro dinámico del país donde se generan los intercambios de índole económico-social, laboral, cultural y político.

En 1997 por disposición política del Concejo Municipal y dentro del proyecto GEMITIS se creó la oficina de Prevención y Atención de Emergencias y Desastres –OPAD– de la Municipalidad de San José. Administrativamente la OPAD se ubica en la Dirección de Hidrología, desde la cual establece tanto los enlaces al interior de las dependencias municipales como con las instituciones gubernamentales, universidades y organizaciones.

Con esta disposición el tema se institucionaliza como parte de la política municipal, y para ello se ha establecido el “plan de gestión para la reducción del riesgo” que contempla el área de la prevención, la mitigación, preparativos y atención de emergencia.





Síntesis del proceso de trabajo en que se ha enmarcado la gestión municipal

Nivel político	Acuerdo del Concejo Municipal y Alcaldía de incorporar el tema de gestión en la política municipal.
Nivel administrativo	Creación de la Oficina de Prevención y atención de emergencias y desastres –OPAD- Comisión técnica como instancia de apoyo y enlace entre las dependencias municipales.
Nivel de planificación y operativo	<p>Desarrollo de un plan de gestión para la reducción del riesgo a través de programas y proyectos:</p> <p>Estudios técnicos. Identificación y priorización de escenarios de amenaza:</p> <ul style="list-style-type: none">• Zonificación sísmica del Cantón Central (convenio con OVSICORI-UNA).• Zonificación de inundaciones y deslizamientos.• Cartografía de la amenaza tecnológica.• Cartografía de fuentes de contaminación. <p>Prioridades de programas de prevención.</p> <ul style="list-style-type: none">• Dragado de los ríos María Aguilar, Tiribí, Torres, Ocloro.• Limpieza de márgenes de los ríos.• Mantenimiento del sistema de alcantarillado pluvial.• Construcción de obras de protección en zonas de deslizamiento, entubamiento de sectores de cauces con problema de inundación.• Programa de alerta temprana en cuencas, subcuencas o microcuencas de amenaza por inundación.• Campaña preventiva por amenaza de inundación a nivel radial y escrita.• Sistema de información geográfico para reducción del riesgo: información de amenazas, infraestructura de servicios, población, organización espacial del cantón según distrito y barrio, zonificaciones de amenaza.





<p>Nivel de planificación y operativo (continuación)</p>	<p>Organización local</p> <ul style="list-style-type: none"> • Co-participación en el proceso de conformación del comité de prevención y atención de emergencia del cantón. • Participación en proyectos de organización comunitaria para la gestión del riesgo. <p>Planificación urbana</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar las zonificaciones de las amenazas en el Plan Director Urbano • Con base al Plan Director Urbano, establecer el control del uso del suelo a través de los permisos de construcción y patentes, oficina del ambiente, inspección urbana. <p>Atención de emergencias</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan de respuesta por situaciones de emergencia en el período lluvioso. El plan integra procedimientos de comunicación entre el nivel operativo, línea de toma de decisión y recursos, disponibilidad de recurso humano y material. • Plan de atención institucional como gobierno local.
<p>Enlace con sectores sociales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Enlace con la Comisión de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias. • Participación activa en el comité de prevención y atención de emergencia y enlace con el sector salud . • Convenios con instituciones y universidades para la implementación de proyectos de interés mutuo. • Intercambio de información científica, técnica y operativa a nivel institucional, organizaciones y comunidad.
<p>Cooperación intermunicipal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos entre municipalidades con afinidad territorial (cuenca, subcuenca o microcuenca hidrográfica) en programas de alerta temprana, organización, educación, dragado y reforestación.





Notas

- ¹ Rosalía Correa de Lourido: “El programa de apoyo al desarrollo institucional de los municipios: Reflexión sobre una experiencia en ocho municipios del Valle Cauca”, en *Investigación en descentralización territorial. Memorias Encuentro Regional del Occidente Colombiano*. Escuela Superior de Administración Pública; Cali, Colombia, 1998, p. 40.
- ² Roy Rivera A.: *Política local y descentralización*. FLACSO; San José de Costa Rica, 1992, p. 50.
- ³ Roy Rivera A.: *Descentralización y gestión local en América Latina*. FLACSO; San José de Costa Rica, 1996, p. 26.
- ⁴ Ibid., p. 24.
- ⁵ Véase Leonardo Abarca Mora: *Nuevo modelo de desarrollo municipal: Una visión estratégica para la gestión local*. Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad Libre de Costa Rica; San José de Costa Rica, 1999, p. 23.
- ⁶ Jorge Mora Portuguez: “Las competencias municipales en materia ambiental”, en: *Gestión ambiental: gobiernos locales y sociedad civil en la experiencia del Área de Conservación La Amistad Caribe*. LITOGRAFIA IPECA. 1999. p. 33.
- ⁷ Juan Antonio Vargas Guillen. Código Municipal. Municipalidad de San José; San José, Costa Rica. 1999. p. 9.
- ⁸ Entrevista realizada a Douglas Salgado. Departamento de Prevención y Mitigación, Área del Sistema de Información para Desastres. CNE, 10 de noviembre de 1999.
- ⁹ Entrevista realizada a Carlos Picado. Jefe de Operaciones. CNE. 26 de octubre de 1999.
- ¹⁰ Entrevista realizada a Pedro González. Departamento de Prevención y Mitigación. CNE. 26 de octubre de 1999.
- ¹¹ Ibid.
- ¹² Entrevista realizada a Douglas Salgado, op. cit.
- ¹³ Santos Milton. *Por una geografía nueva*. España. 1990. p. 138.
- ¹⁴ Véase Jorge Mora Portuguez, op. cit., pp. 34-36.





- ¹⁵ Linda Zilbert Soto. Guía de la Red para la Gestión Local del Riesgo. Módulo para la capacitación. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Primera edición. 1998. Quito, Ecuador.
- ¹⁶ Entrevista realizada a Orlando Ramirez, Alcalde de San Rafael de Heredia. 4 de noviembre de 1999.
- ¹⁷ Roy Rivera A.: *La descentralización real en Costa Rica*. Op. cit.
- ¹⁸ Entrevista realizada a Jorge Gómez Garita, Alcalde de la Municipalidad de Aguirre. 14 de octubre de 1999.
- ¹⁹ Ministerio de Salud. Plan Nacional de Salud. Metodología PLANS. Junio. 1999.
- ²⁰ Entrevista realizada a Rosibel Vargas, de la Dirección de Desarrollo del Ministerio de Salud, el 9 de noviembre de 1999.
- ²¹ Entrevista realizada a Patricia Redondo, del Area de Salud de la Caja Costarricense del Seguro Social, el 5 de noviembre de 1999.
- ²² Ministerio de Salud. Unidad de Promoción de la Salud. Comisión Cantones Ecológicos y Saludables. Proceso metodológico para desarrollar la estrategia de Cantones Ecológicos y Saludables en Costa Rica. 1999. Poligrafiado, 1999.
- ²³ Ibid.
- ²⁴ Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Listado de Comités Locales de Emergencia. 1999.
- ²⁵ Ministerio de Salud. *Plan Nacional de Salud*. Op.cit
- ²⁶ Entrevista realizada a Cecilia Bolaños, Caja Costarricense del Seguro Social. 8 de noviembre de 1999.
- ²⁷ Roy Rivera Araya: *La descentralización real en Costa Rica*, op. cit.





Bibliografía

- Abarca Mora, Leonardo. Tesis. Nuevo Modelo de desarrollo municipal: Una visión estratégica para la gestión local. Universidad Libre de Costa Rica. 1999.
- Belmar Londono Iarraga John. Desarrollo estratégico, alternativa de gerencia social sostenible para el futuro generacional. Investigación en descentralización territorial. Memorias Encuentro Regional del Occidente Colombiano. Escuela de Administración Pública. Universidad del Estado. Manizales, Colombia. 1998.
- Brenes M., Alice y González S., Pedro. Práctica dirigida. Gestión local, riesgo y vulnerabilidad en una localidad de la microcuenca 5 del Río Virilla: Los Sitios, Moravia. Para optar al grado de licenciatura en Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Antropología y Sociología. Departamento de Sociología. Universidad de Costa Rica. 1998.
- Chan Vega, Carlos; Quirós Jiménez, Saúl y Gómez Gómez, Hannia. Descentralización, modernización municipal y participación de la sociedad civil. Informe final. Compañeros de las Américas, Agencia Internacional para el Desarrollo, Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo. San José, Costa Rica. 1990.
- Comisión Nacional de Emergencia. Plan Regulador Huracán Mitch. San José. Costa Rica. 1998.
- Comisión Nacional de Emergencia. Manual uso del suelo con fines constructivos en áreas de amenaza natural. San José, Costa Rica. 1993.
- Díaz Pineda, Francisco. Ecología 1. Ambiente físico y organismos vivos. 2a impresión. Editorial SINTESIS. España. 1996.
- Fernández, María Augusta (comp.). Ciudades en riesgo: degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres. LA RED. Lima. 1996.
- Fonseca, Marvin. Gestión ambiental. Gobiernos locales y sociedad civil en la experiencia del Area de Conservación La Amistad Caribe. San José. 1999.
- González, Hugo y otros. La población urbana costarricense frente a los desastres naturales. IDESPO-Oficina de comunicación - OVSICORI. Universidad Nacional. 1999.
- Investigaciones Jurídicas. Ley orgánica del ambiente. IJSA, San José, Costa Rica, 1996. Investigación en descentralización territorial. Memorias encuentro regional del occidente colombiano. Escuela Superior de Administración Pública. Universidad del Estado. Manizales, Colombia. 1998.

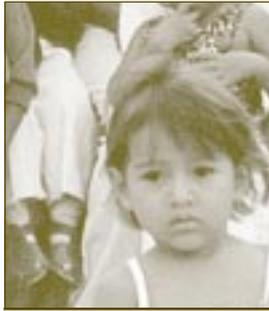




- Ley Nacional de Emergencia. Diario Oficial La Gaceta. No.1999. San José. Costa Rica
- Lucke, Oscar. El ordenamiento territorial en Costa Rica y los compromisos políticos internacionales. Departamento de Geografía. Universidad de Costa Rica. Revista GEOISMO. V. III y IX, N.1 y 2. 1994-1995.
- Maskrey, Andrew (comp.). Los desastres no son naturales. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Colombia. 1993.
- Ministerio de Salud de Costa Rica. Política Nacional de Salud 1998-2002.
- Ministerio de Salud. Plan Nacional de Salud. Metodología PLANS. Junio, 1999.
- Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 1998. Proyecto Estado de la Nación, San José, Costa Rica. 1999.
- Rivera Araya, Roy. La descentralización real en Costa Rica. FLACSO. Costa Rica. 1997.
- Rivera Araya, Roy. Descentralización y gestión local en América Latina. FLACSO. Costa Rica. 1996.
- Rivera Araya, Roy. Política local y descentralización. Cuadernos de ciencias sociales 55. FLACSO. 1992.
- Santos, Milton. Por una geografía nueva. Editorial Espasa-Calpe. España. 1990.
- Vargas Guillen, Juan Antonio. Código Municipal. Municipalidad de San José, San José, Costa Rica, 1999.
- Zilbert Soto, Linda. Guía de la red para la gestión local del riesgo. Módulo de capacitación. La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Primera edición. Quito, Ecuador. 1998.







Prevención de desastres: una mirada desde la salud mental

Armando Campos S.
Psicólogo





Índice

1. Sobre las iniciativas “post-Mitch” en salud mental: Honduras y Nicaragua	131
2. ¿Qué es salud mental?	138
3. Acerca de las “consecuencias psicológicas” de los desastres	142
4. La prevención de desastres como objeto de salud mental	144
5. Sobre las alteraciones o trastornos psicológicos originadas por las experiencias de desastre	147
6. La importancia de los procesos de significación en las reacciones psicológicas ante los desastres	157
7. Organización de las acciones de salud mental en prevención de desastres	158
8. Apoyo psicológico para el personal de socorro y rescate	165

Bibliografía	167
--------------------	-----

Anexo

Una experiencia en la Salud mental de una ONG salvadoreña	170
---	-----

Lic. Sara González

Psicóloga especialista en trabajo comunitario

Proyecto Help Alemania-PROCOSAL El Salvador

Con apoyo de la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO)





1. Sobre las iniciativas “post-Mitch” en salud mental: Honduras y Nicaragua

Aproximadamente un año y medio después que el huracán Mitch azotara el Istmo Centroamericano, el autor de este trabajo ha estudiado las iniciativas organizadas de salud mental emprendidas en los dos países más afectados por esta catástrofe.

Se consideró que el tiempo transcurrido resultaba suficiente para indagar acerca de los fundamentos, evolución y resultados de los correspondientes proyectos, a fin de determinar algunas posibles lecciones, aportar sugerencias y contribuir a la sistematización de iniciativas en curso o futuras.

La información obtenida, siempre de primera mano, seguramente no cubre el amplio espectro de actividades catapultadas por el desastre en esta área de la salud pública. No obstante, permite establecer algunas tendencias programáticas, que es precisamente lo que más interesa a los efectos del presente trabajo. También se tomó conocimiento de varios trabajos de investigación durante el período en referencia.

La característica más general de las iniciativas analizadas ha sido su carácter “reactivo”. Ninguna de ellas representa un planeamiento con visión preventiva integral. No obstante, para que esta aseveración no suene como un juicio desvalorizante, es importante aclarar que esta manera de programar no necesariamente corresponde a “un modo de pensar” la Salud Mental. Constituye un reflejo más de la tendencia “respondiente” que predomina dentro del quehacer de las organizaciones públicas y privadas en materia de desastres. Los profesionales con quienes se tuvo oportunidad de dialogar concuerdan en este punto.

Sin embargo, estas explicables limitaciones no deben hacer perder de vista la siguiente hipótesis, que constituye la viga maestra de las páginas que siguen: la construcción de un enfoque integral sobre la salud mental es una tarea pendiente, sobre todo si se trata de relacionarlo con la prevención de desastres.

Honduras

En la recapitulación de lo actuado a partir del huracán Mitch (octubre 1998), resalta la creación más bien espontánea —y ante la evidente necesidad de resolver una situación confusa y superar la desorientación prevaleciente— de la Comisión de Salud Mental en Situaciones de Desastres (CONISAMED), que contó con el apoyo técnico y financiero de la OPS/Honduras. Según informan los entrevistados, ciertos problemas en las relaciones interinstitucionales y el retiro de muchas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) motivaron su pronta disolución. Sin embargo, alcanzó a plantear un proyecto denominado “Ayudando emocionalmente a nuestros escolares”, cuya coordinación quedó a cargo de un Comité de Educación.





Durante el año 1999, el primero “post-Mitch”, la Secretaría de Salud de Honduras estableció un conjunto de “Lineamientos de Políticas” para la “Transformación del Sector Salud en la Reconstrucción Nacional”, a tres años plazo. Significativamente, sus objetivos no hicieron referencia a la problemática de la salud mental.

No obstante, la Subsecretaría de Riesgos Poblacionales elaboró durante el mes que siguió al huracán un Plan Nacional de Emergencia en Salud Mental, a 90 días plazo, que incluyó cuatro componentes: educación, asistencia, investigación y asesoría técnica. Para su puesta en marcha, solicitó la cooperación técnica de la OPS.

Posteriormente el Departamento de Salud Mental, instancia técnico-normativa que forma parte de dicha Subsecretaría, elaboró un “Proyecto Nacional de Salud Mental ante la emergencia causada por el huracán Mitch”, a tres años plazo, centrado en el fortalecimiento y extensión de la Red Nacional de Salud Mental, formada por profesionales en Psicología ubicadas en las 9 regiones sanitarias del país.

Según informan las profesionales entrevistadas, el diseño del plan precitado se basó en los trabajos de Raquel Cohen, quien posteriormente les brindó asesoría directa. También se contó con el apoyo de 8 consultores, liderados por Itzhak Levav, ex coordinador del Programa de Salud Mental de la OPS/OMS.

En la documentación suministrada por este Departamento se registra la realización de varios talleres de capacitación, principalmente sobre “intervención en crisis”.

El Hospital Psiquiátrico de Agudos “Mario Mendoza” ha configurado otro foco de acción importante en este campo. Los psiquiatras entrevistados informan que, contrario a lo esperado, el número de consultas no aumentó en la capital durante la fase de emergencia. Esto les permitió organizar una misión a las Islas de la Bahía, fuertemente dañadas por el huracán, con la perspectiva de realizar allí un plan de intervención en crisis. Según los mismos informantes, esta iniciativa no concordó con las necesidades y expectativas de la población damnificada, por lo que terminaron prestando ayuda en el enfrentamiento de problemas de vivienda y alimentación.

Dos aspectos resultan llamativos en el hecho descrito: primero, que la presencia de casos que demandaran atención médico-psicológica durante la etapa de urgencia fue mucho menor a lo que se esperaba; segundo, que en la autoevaluación realizada por el equipo mencionado se observa la idea de que el trabajo de urgencia en salud mental corresponde a una línea de acción separada, cuyo objetivos no tienen una cabida clara en “las demás” acciones prioritarias de emergencia. Como se discutirá más adelante, esto parece reflejar una dificultad en cuanto a reconocer la salud mental como una dimensión de toda actividad humana que incorpora aspectos positivos para el desarrollo humano.

Aunque no se dispone de documentos de sistematización que permitan conocer sus detalles, el cuerpo profesional del Hospital realizó estudios en varios lugares afectados y se puso en contacto con los medios de comunicación para colaborar en la información suministrada





a la población. Autocríticamente, sus integrantes reconocen que no tenían una estrategia definida de trabajo y que en las reuniones iniciales se efectuó un análisis bibliográfico relativamente improvisado para buscar los lineamientos requeridos.

Evidentemente, el Trastorno por Estrés Postraumático (TEPT) se situó como la categoría diagnóstica más utilizada. Los profesionales del Hospital la manejan conforme al CIE-10 y los del Departamento de Salud Mental, de acuerdo con el DS-IV. En una y otra instancia se han dado intentos puntuales tendientes a la integración de estos dos sistemas nosológicos. Se ha propuesto elaborar un manual para unificar criterios y como base para la capacitación respectiva.

La llegada de la Fuerza de Tarea Bravo, procedente de los EE.UU., fue un hecho determinante en la orientación de las acciones, ya que vino a aportar capacitación en *debriefing*. Este servicio se convirtió en el recurso metodológico más definido en ambas instancias, hasta el punto que los profesionales del Departamento de Salud Mental estiman que, una vez establecido, la llegada de personas con propuestas distintas más bien interfería en el trabajo.

Su aplicación se dio principalmente en el ámbito escolar, tanto con los niños como con sus profesores, y en los macroalbergues. Cifras extraoficiales indican que alrededor de 1.200 médicos se entrenaron en el uso de esta técnica que, en virtud de su alcance colectivo, fue escogida en lugar de las técnicas tradicionales de “primeros auxilios psicológicos”.

Un primer estudio conducido por la Secretaría de Salud, cuyo informe no detalló el método de evaluación utilizado, fue realizado con 164 adultos y 69 niños en seis albergues de San Pedro Sula. Se encontró que las reacciones de ansiedad se relacionaban más con eventuales pérdidas futuras y con la seguridad de la familia en el propio albergue y mucho menos con las pérdidas ya sufridas. De acuerdo con las descripciones de los entrevistados, la pérdida total de sus bienes y el miedo a morir en las inundaciones fueron los estresores más importantes.

Cuarenta y cinco días después del huracán, comenzó en Tegucigalpa un estudio comparativo, para el cual se tomó una muestra estratificada de 800 adultos residentes en vecindarios de distinto nivel socioeconómico. También se entrevistaron niños entre 6 y 14 años, hijos de madres que quedaron incluidas en la muestra adulta.

Para la medición del distrés en adultos fueron usados dos instrumentos: la Escala PERI (Psychiatric Epidemiology Research Interview Demoralization Scale) y un Cuestionario de Autoevaluación. Para los niños se utilizó una cédula de entrevista de nueve secciones. Para evaluar la presencia de síntomas de depresión mayor durante las dos semanas anteriores, se utilizó una lista de comprobación combinada DSM-IV/CIE-10. Con base en la información documental a que se tuvo acceso, puede decirse que este estudio ha logrado un buen nivel descriptivo, gracias al uso de variados instrumentos y a un prolijo análisis estadístico, pero la discusión de los resultados es todavía insuficiente.





Un grupo de investigadores (América Chirinos y otros) realizó un estudio sobre prevalencia del TEPT en la población de Morolica, nueve meses después del huracán Mitch. De nuevo se emplea una combinación de criterios de evaluación (DSM-IV/CIE-10) y se determina que los estresores más importantes fueron la destrucción de las viviendas, el peligro de morir, la pérdida de bienes materiales y lesiones físicas. Se asevera que las mujeres resultaron más afectadas.

El psiquiatra Mauricio Rovelo comparó la incidencia de intentos suicidas en pacientes adultos atendidos en la emergencia médico-quirúrgica del Hospital Escuela, un año antes y un año después del huracán Mitch. Encontró que no había un aumento significativo de dichos intentos, aunque sí un leve aumento de su efectividad o consumación (2%). En ambos momentos, los intentos suicidas se dieron predominantemente en mujeres.

Un informe de actividades realizadas para la investigación de reacciones psicológicas “post-Mitch, aunque probablemente se encuentra incompleto, proporciona pistas de interés con respecto a las debilidades metodológicas que se requiere superar y permite notar que varias veces se ha incurrido en descuidos éticos, al utilizar instrumentos de recolección de datos sin tomar mayores resguardos ante la posibilidad de que los encuestados revivieren experiencias traumáticas sin el necesario apoyo psicológico.

Por último, cabe hacer notar que si bien se ha tenido éxito en la realización de algunas actividades ocasionales de reflexión y capacitación, las iniciativas tendientes a generar opciones más sistemáticas de perfeccionamiento profesional en este campo no han prosperado.

Se logró obtener, indirectamente, alguna información sobre iniciativas emprendidas por el Ministerio de Educación y el Departamento de Psicología de la Universidad Nacional Autónoma.

Nicaragua

Se ha dispuesto de una mejor información sobre lo actuado en este país, porque se realizó un taller de mayor duración y con participación más amplia, recolectándose además una documentación más abundante. De todos modos, se requeriría una investigación más detenida para determinar dónde, si aquí o en Honduras, hubo una mayor diversificación de actividades “post-Mitch” en salud mental. El siguiente es un vistazo a algunas iniciativas emprendidas.

- Existe un proyecto conjunto Ministerio de Salud (MINSAL) - OPS orientado a “la restitución de la salud psicosocial, la prevención de conductas desadaptativas, la intervención en crisis de segunda instancia, la creación de grupos de autoayuda y actividades de capacitación”. En los SILAIS (Sistemas Locales de Atención Integral en Salud) de varias localidades —Jinotega, Matagalpa, Madriz, Estelí y Rivas— se han llevado a cabo actividades de fortalecimiento de las redes sociales barriales, escuelas





para padres, “capacitaciones” para detectar problemas de salud mental y se han formado equipos de apoyo en salud mental.

- Con el apoyo de UNICEF, el MINSA y el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes han puesto en marcha un proyecto de rehabilitación psicosocial de la población infantil afectada por el huracán Mitch. Propone básicamente rescatar el papel de la escuela como espacio de apoyo emocional. Trabaja con el método denominado “carrusel”, actividad grupal de 4 a 6 horas de duración, que propicia espacios de catarsis, recreación, orientación y detección de los efectos psicológicos de las experiencias traumáticas. Mantiene brigadas móviles formadas por grupos de profesionales que atienden a los niños y niñas en las comunidades y atienden casos especiales.

Este quehacer incluye la creación de brigadas escolares, que funcionan como grupos de base y reciben capacitación para otros eventos. Incluye a líderes comunitarios en su trabajo.

- La Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, por intermedio de la Cruz Roja Americana (AMCross) y la Cruz Roja Española, ha efectuado también una contribución importante. La AMCross ha propuesto definir dos niveles de intervención, basados en la diferenciación entre traumas individuales y colectivos, e intensificar la preparación individual y colectiva para enfrentar situaciones de desastre. La Cruz Roja Española ha desarrollado un proyecto en salud mental infantil.
- La Asociación Médica Cristiana ha desarrollado un proceso de “atención psicosocial” en el Departamento de Chinandega. Utiliza un diseño metodológico planteado por Gilbert Brenson, con una perspectiva de desarrollo comunitario y promoción de la salud mental. Ha realizado un estudio diagnóstico en salud mental dentro de la población damnificada y ha elaborado un Manual de Recuperación Emocional. Ofrece atención individual y grupal y capacitación.
- La Asociación para la Promoción de la Salud Integral Comunitaria desarrolla un modelo de atención para niños y niñas en situación de riesgo, que requiere la cooperación de los padres y profesionales. Utiliza la técnica denominada “psicoterapeutas” e incorpora actividades artísticas y lúdicas a la psicoterapia colectiva.
- El Grupo PAE (Profesionales de Apoyo Emocional) se ha propuesto un modelo de intervención en crisis basado en la idea de que “sólo el amor, la comprensión y el apoyo solidario son capaces de ayudar a estas personas (las víctimas de los desastres) a volver a asumir sus vidas en medio de la desgracia que les ha tocado”. Ha venido ofreciendo servicios de consejería, mediante sesiones individuales y grupales de 45 minutos. Mantiene un programa semanal de radio y ofrece consejería telefónica a familiares de personas fallecidas.





- El Centro Interdenominacional de Estudios Teológicos trabaja en salud mental mediante atención individual, talleres de “recuperación emocional-espiritual” y “grupos de sanación”. En todo ello enfatiza la recuperación de valores y la necesidad de mejorar las comunicaciones dentro de la familia y a nivel social.
- El Instituto de Promoción Humana ha desarrollado en Estelí un proyecto de atención psicosocial en los refugios, promoviendo “espacios catárticos” y talleres para la elaboración del duelo con niños, niñas y adultos.
- La Brigada Esperanza Monge, formada por estudiantes de Psicología voluntarios, ha venido realizando actividades de atención y diagnóstico individual y grupal, con niños y adultos. También ofrece actividades de capacitación y participa en la táctica denominada “puente educativo” orientada a fortalecer el papel de las escuelas en este campo.

Entre las actividades de investigación, la AMCross ha desarrollado un proyecto sobre las representaciones y atribuciones causales de los miskitos sobre la experiencia de desastre. La organización denominada “Puntos de Encuentro” ha presentado una investigación sobre la “afectación emocional” provocada por la situación de desastre en diferentes poblados y su relación con el tipo de ayuda brindada. El informe incluye algunas críticas importantes con respecto a la percepción que se tiene de los afectados y aporta propuestas de movilización comunitaria.

En este aspecto incide también el quehacer académico de la Universidad para la Paz, que se ha propuesto, en lo concerniente al tema, apoyar el desarrollo de políticas y programas orientados a reducir la vulnerabilidad psicológica de la población y contribuir a la investigación psicológica relacionada con la prevención de desastres.

El Cuerpo Médico Militar, por conducto de los trabajos publicados por la psicóloga M. L. Taboada, ha presentado varias propuestas de trabajo en el campo de la salud mental, manteniendo el TEPT como categoría pivote para la atención psicológica y la capacitación de los militares y sus familiares.

Evaluación general

Puede decirse que en los países considerados:

- Aunque en vías de entibiarse, se observa un movimiento que mantiene viva la relación estratégica salud mental-prevención de desastres. No obstante, predomina una actitud respondiente y un enfoque psicopatologista. Las razones que justifican estas distorsiones son muchas, pero es imperativo superarlas. Su mera aceptación carece de consecuencias positivas.





- La multiplicación de iniciativas de servicio en este campo es un hecho loable. No sería una buena idea tratar de limitarla, dado que los recursos disponibles son escasos. Lo preocupante es que las actividades no parecen integradas por un enfoque de intervención unitario. Por el contrario, se constata una dispersión en los objetivos y enfoques metodológicos de las acciones. Las disparidades en cuanto a los destinatarios y actores sociales convocados, si bien es cierto contribuyen al logro de una cobertura diversificada, no obedecen a una planificación concertada.
- La heterogeneidad de opciones metodológicas que se observa en la atención psicológica y psiquiátrica no parece corresponder al pluralismo teórico que caracteriza a esta disciplinas, sino a una escasez de debate productivo. De cualquier modo, es un punto de reflexión insoslayable.
- Muy probablemente por falta de tiempo, no se han elaborado sistematizaciones de las experiencias realizadas. No obstante, aún se está a tiempo para intentarlo.
- Las inquietudes de organización interdisciplinaria y los proyectos de perfeccionamiento profesional en salud mental no se muestran como iniciativas sostenidas.
- No se tienen políticas nacionales de investigación en la materia. En ambos países hay indicios que demuestran un conocimiento muy escaso de las particularidades nacionales y locales en materia de salud mental y más bien se tiende, en muchas ocasiones, al transplante de técnicas validadas en otros países, con características culturales bien diferentes. En este aspecto, es importante tener presente que en países donde han prevalecido graves formas de pobreza y que por añadidura tienen un historial cargado de violencia social, los rasgos del imaginario social ante situaciones de catástrofe son diferentes en comparación a otros que han vivido prolongados procesos de paz social y mejores niveles de desarrollo.
- Salvo que una investigación más a fondo demuestre lo contrario, todo parece indicar que es necesario desmitificar el significado de los “intentos de suicidio” como un indicador supuestamente relevante en los programas de salud mental emprendidos en situaciones de desastre. No hay evidencias que muestren su aumento en estas situaciones. Por el momento, no hay pruebas que permitan interpretar el “no aumento” de las tasas de suicidio como una demostración de éxito en los proyectos de atención psicológica.





Algunas sugerencias

La superación de los problemas planteados no es sencilla ni puede resolverse con rapidez, pero algunas acciones de despegue o fortalecimiento de oportunidades son en este momento factibles y viables en este campo:

- Promover, antes de que la ola se aquiete en la arena, foros nacionales permanentes sobre la prevención de desastres como problema abierto a la salud mental.
- Elaborar un plan nacional de salud mental en prevención de desastres.
- Establecer mecanismos permanentes y sencillos, desburocratizados, de coordinación interinstitucional. Si interfirieran ciertos celos o conflictos, la salud de la población está primero.
- Perfeccionar las bases educativas que dicho plan nacional requiere, mediante ajustes curriculares en la educación formal, primaria, secundaria y universitaria. En el ámbito académico, estimular la realización de trabajos comunales y de graduación en esta área.
- Elaborar un texto guía, debidamente validado con sus usuarios potenciales, en que se definan los objetivos, actividades y fundamentos de cada uno de los niveles de prevención de desastres, desde la perspectiva de la salud mental.
- Mejorar la dotación de instrumentos psicológicos validados para la producción de datos de investigación y para su uso en labores de diagnóstico.

La asignación de responsabilidades y competencias para el cumplimiento de estos objetivos no parece difícil.

2. ¿Qué es salud mental?

Se ha escrito a menudo que la salud mental es indefinible. Se puede entender esta aseveración como una muestra de tolerancia ante la diversidad doctrinal que se da en este campo o como un modo de reconocer la complejidad de la cuestión. Sin embargo, hay algo fundamentalmente ficticio en ella: todo autor está manejando alguna definición a la hora de reportar sus experiencias o de decir lo que piensa al respecto. Aunque no la explicité directamente, podremos leerla en su enfoque o en su manera de trabajar.

Como quiera que sea, es necesario seguir reflexionando sobre el sentido de la salud mental, para superar los reduccionismos que aún campean en ella y reconocerla, con mayor nitidez, en los múltiples ámbitos donde es producida o negada.





Retomando algunos aspectos doctrinales, es oportuno recordar que, hace ya muchos años, la Organización Mundial de la Salud (OMS) lanzó a escala planetaria un conjunto de ideas fundamentales: la salud es un proceso que integra lo físico, lo mental y lo social. Es más que la ausencia de enfermedad, aún cuando ésta constituye su negación más evidente. No se trata de un bien personal que cada individuo adquiera y mantenga por sí solo, sino un producto social.

Con el correr del tiempo, estas ideas encontraron un terreno fértil en los esfuerzos por superar la hegemonía de una visión morbo-céntrica y curativa. Sin embargo, la construcción de una perspectiva verdaderamente integral sobre la salud ha resultado ser una meta difícil, cuyo alcance se ve obstaculizado por el complejo juego de posiciones e intereses que se dan en torno a esta cuestión social fundamental.

La definición mencionada, o mejor dicho lo que ella sintetiza, trajo consigo importantísimas innovaciones. Pero, al mismo tiempo, cuando apeló a la noción de “bienestar” para definir lo que hay “más allá” de la ausencia de enfermedad o sufrimiento, colocó en el centro del debate una noción no neutral que, al tocar directamente el complejo tema de las necesidades humanas, “básicas” y “secundarias”, permanece atada a sus connotaciones ideológicas.

Pero, aún en el supuesto de que dicha noción fuera reemplazada por otra, sería muy difícil, y probablemente imposible resolver ese “más allá” de un modo consensual, porque la cuestión se adentra en el territorio de la toma de posiciones y todo un inmenso caudal de conocimiento científico no alcanza para resolver la cuestión por sobre cualquier divergencia. Resulta inevitable remitirse a una visión arquetípica o ideal acerca del desarrollo del ser humano en su triple e indisoluble naturaleza biológica, psíquica y social.

Cada una de esas dimensiones comprende ciertas potencialidades: desde el punto de vista biológico o físico, cada persona constituye un sistema orgánico-funcional susceptible de crecimiento y desarrollo en armonía con el medio, y desde el punto de vista de su condición eminentemente social, un ser potencialmente capaz de superar su propia animalidad en la construcción de formas de organización y relación constructivas y solidarias.

La dimensión psíquica o mental de la salud se refiere a los atributos más específicamente humanos del individuo concreto, esto es, a los procesos de pensamiento, afectividad y acción que lo singularizan. Lo cual nos permite ensayar la siguiente definición:

En tanto proceso, la salud mental tiene como propósito fundamental el fomento, en las personas y en sus vínculos, de un pensamiento lúcido, una afectividad positiva, autoestima y un hacer personal que les permita realizar sus aptitudes, habilidades e intereses creativos. Consecuentemente, no sólo las enfermedades mentales o los trastornos identificables con una visión psicopatológica afectan negativamente estas potencialidades. También lo hacen la ignorancia, los esquemas rígidos de pensamiento, una baja autoestima, la violencia en las relaciones interpersonales, etc.





En tanto producto dinámico, siempre inconcluso, la salud mental se expresa en el desarrollo efectivo de esas potencialidades intelectuales, afectivas y activas. Esto no significa la improbable ausencia de todo trastorno, sino una organización integral de la personalidad que permita ese desarrollo.

La realización de esta relación proceso-producto demanda, por supuesto, ciertas condiciones concretas. Según lo expresó hace tiempo la OMS, la salud no es tan sólo un bien personal que se puede tener o perder. En cualquiera de sus dimensiones es un producto social, es decir, un proceso radicalmente determinado por las formas de organización social con que transformamos nuestro mundo y las condiciones objetivas y subjetivas de nuestra existencia real.

A primera vista, podría decirse que hoy se encuentran superadas las visiones fragmentarias sobre la salud y que la trilogía bio-psico-social refleja un claro y compartido enfoque “holístico”. Varias ideas parecen apoyar esta suposición: la dualidad mente-cuerpo es vista como reflejo de un interés filosófico o místico largamente superado, las barreras fronterizas entre lo biológico y lo psicológico se suponen rotas por lo menos desde que se conoce el papel del cerebro en los procesos psíquicos, las murallas entre lo psicológico y lo social habrían sido derribadas desde el momento en que se comprendió que la formación de la personalidad humana se realiza en interacción con una sociedad concreta. Sin embargo, el desdibujamiento mismo que la salud mental ha experimentado a partir de su usurpación por la enfermedad mental muestra, entre otros aspectos, que todavía es necesario avanzar mucho para construir una perspectiva totalizadora sobre la salud humana.

Salud mental comunitaria

Las definiciones de salud comunitaria que encontramos en la literatura especializada no son homogéneas, lo cual no tiene nada de raro, ya que los dos términos que componen el concepto son objeto de una pluralidad de interpretaciones. Su formulación más sistemática se encuentra en la estrategia de Atención Primaria de Salud (APS), que ha permeado con gran fuerza la teoría y la práctica de la salud pública o colectiva en todo el mundo, especialmente a partir de la Declaración de Alma-Ata (1978).

El punto básico de la APS es el reconocimiento efectivo de las capacidades inherentes a la atención de primer nivel (realizada en unidades básicas, tales como los puestos y centros de salud) para el fomento de la salud y el diagnóstico y tratamiento oportunos de diversos problemas sanitarios.

Secundariamente, la APS opera como un gran filtro en el tránsito de los pacientes hacia los niveles más especializados de atención, lo que en el área de la salud mental ha incidido en la disminución del consumo de psicofármacos y del número de ingresos psiquiátricos.





Aunque admite diversas variantes en el marco de las políticas nacionales de salud y de los recursos disponibles, su implementación práctica contiene algunos puntos insoslayables:

- la construcción de vínculos coparticipativos entre las comunidades y las organizaciones de servicio, mediante perfiles de actuación llamados “sistemas locales de salud”,
- el papel innovador de los trabajadores de atención primaria (promotores, facilitadores), para fortalecer la participación comunitaria,
- la actuación de equipos especialmente formados para tales efectos (por ejemplo, los “equipos básicos de atención integral en salud” o EBAIS), y
- la producción de una tecnología ajustada a las necesidades y recursos disponibles.

Para decirlo en breve, la cualidad definitoria de la salud comunitaria consiste en la participación de las comunidades, como sujetos colectivos en proceso, en la producción de sus condiciones de salud. Más que a un espacio de acción, hace referencia a actores sociales posibles.

Por definición, una comunidad es un sujeto colectivo que se constituye y desarrolla a partir de algo en común; por ejemplo, una causa, un determinado factor de identidad, etc. Esto permite distinguir varios tipos de comunidades, pero aquellas formadas sobre una “base local” son particularmente importantes para la producción social de la salud. En principio, porque en ellas es posible relacionar los problemas de salud que se producen en situaciones de desastre con procesos subyacentes mucho más complejos.

Es decir, las condiciones previas de salud mental son determinantes en ciertas alteraciones psicológicas descritas como características de estas situaciones, y cuya “aparición” pareciera súbita. A la inversa, “altos niveles de apoyo social dentro de la comunidad están relacionados con menores complicaciones psicológicas” (Mocellin y Rogge, 1995).

La extensión comunitaria de la APS favorece decisivamente la sostenibilidad de las acciones de prevención de desastres, porque éstas pueden integrarse programáticamente a esta estrategia, evitándose así duplicidades inconvenientes para el desarrollo comunitario y el uso ineficiente de recursos escasos.

El propósito básico de la salud mental comunitaria o “salud mental de base”, como prefiere denominarla el psiquiatra italiano Elvio Sisti, consiste en la aplicación práctica de los principios de la APS al fomento integral de la salud mental y a la atención de primer contacto de los problemas de salud mental reconocidos por las propias personas o detectados en otras actividades comunitarias o de consulta. Para alcanzar su cualidad más definitoria (el trabajo coparticipativo) se hace necesario relacionar distintos modos de conocimiento sobre lo normal y lo anormal y sobre la naturaleza, origen y posibilidades de tratamiento de los trastornos detectados.





3. Acerca de las “consecuencias psicológicas” de los desastres

Ninguna población podría permanecer psicológicamente inerte en una situación de desastre. A partir de este lugar común, innumerables autores se han preguntado acerca de la naturaleza y características de los cambios que se producen en el comportamiento individual y colectivo en tales situaciones.

La discusión en torno a los trastornos o enfermedades mentales que pueden afectar a individuos y colectividades en situaciones de desastre, o como secuelas de estas experiencias, ha desembocado en una disparidad de criterios. En tanto que unos parecen particularmente empeñados en demostrar una alta incidencia de trastornos psicopatológicos en este contexto, otros niegan esta interpretación.

Por ejemplo, Cuny escribía, hace 17 años, que “muchas gente comparte el mito, probablemente generado por Hollywood, de que las personas responden ante los desastres con conductas anormales.” Varios otros autores han enfatizado que se trata principalmente de *comportamientos normales en situaciones anormales*.

Esto nos plantea un importante punto de discusión: ¿se producen “abultamientos epidemiológicos” en las evaluaciones de salud mental que se realizan en poblaciones afectadas por desastres?

Los desastres, como se ha escrito reiteradamente, son como grandes lentes de aumento, que ponen a la luz o resaltan problemas nula o débilmente abordados en otros momentos. Además, comúnmente se produce, cuando ellos suceden, la extensión más o menos repentina de la atención psicológica y psiquiátrica a sectores donde antes no llegaba o llegaba muy escasamente, lo que por supuesto determina el registro de un número significativamente mayor de “casos” y abre la posibilidad de que se entremezclen, en los diagnósticos practicados, trastornos presumiblemente relacionados con los eventos catastróficos y otros de origen anterior.

Este punto ha dado pie a prolongadas discusiones acerca de si los desastres son realmente tan “productivos” en este sentido o si más bien ponen de manifiesto la vulnerabilidad preexistente en las personas.

Asimismo, el diagnóstico psicológico envuelve siempre una interpretación semiológica, basada en la integración de un conjunto de síntomas y signos en una hipótesis unitaria. El registro de unos y otros aumentará, evidentemente, toda vez que crezca el número de consultantes.

En el caso de Centroamérica, cabe preguntarse en primer lugar si las demandas por servicios en salud mental efectivamente crecieron, con posterioridad al huracán Mitch, en el “primer filtro” identificado en el modelo de Goldberg y Huxley. Si la respuesta es afirmativa, cabe conjeturar que ese aumento no se habría producido a causa de la afluencia





espontánea de consultantes a los servicios pertinentes, sino por la multiplicación de iniciativas de atención.

Para facilitar el diagnóstico y al mismo tiempo evitar las posibles distorsiones que pueden resultar de lo dicho, se ha extendido el uso de sistemas de clasificación. En la actualidad se usan principalmente dos:

- a. La Clasificación Internacional de Enfermedades, 10^a revisión (CIE-10 o, de acuerdo a su sigla en inglés: ICD-10), desarrollada por la Organización Mundial de la Salud, incluye una Clasificación de Trastornos Mentales y de la Conducta. Este sistema es presentado en dos formatos complementarios, elaborados tras consultar a expertos de más de 40 países: las “Descripciones clínicas y criterios para el diagnóstico” (Clinical Descriptions and Diagnostic Guidelines) y los “Criterios diagnósticos para la investigación” (Diagnostic Criteria for Research).
- b. El Manual de Diagnóstico y Estadístico (DSM), elaborado por la Asociación Psiquiátrica Americana, cuya sigla en inglés especifica de qué versión se trata. La actual es conocida como “DSM-IV”.

El empleo de estos sistemas nosológicos es complementado por una amplia gama de instrumentos diagnósticos, que en su mayor parte consisten en formatos estandarizados de entrevista, cuestionarios y escalas. Su aplicación a nivel comunitario, en el marco de la estrategia APS, o al estudio de categorías diagnósticas específicas, le agrega matices muy variados.

Sin poner en duda la utilidad que estos sistemas nosológicos pueden tener en el trabajo de salud mental, es necesario vigilar las consecuencias negativas que pueden desprenderse de su uso inapropiado. Entre otras, una visión mutilada de las experiencias reales de las personas y la patologización de respuestas psicológicas normales. Por ejemplo, una intensa preocupación por el futuro, normal cuando se ha experimentado una situación de grave pérdida o desintegración familiar, podrá ser vista como un signo patológico bajo el lente de un diagnóstico hecho a la ligera.

Es posible y necesario tratar de reducir preventivamente aquellas reacciones de pánico o descontrol que pueden ser paralizantes o propiciar comportamientos peligrosos. Pero, suponiendo algo imposible para explicarnos mejor, el intento de eliminar indiscriminadamente el miedo o el duelo de la gente tampoco propiciaría reacciones apropiadas. Al fin y al cabo, se trata de comportamientos o reacciones emocionales que corresponden a procesos normales de evitación y defensa ante el peligro. El miedo puede contribuir a generar un eficaz “sistema de alerta individual” si no es canalizado descontroladamente.

De todos modos, la cuestión fundamental no consiste en aceptar o negar que los desastres tengan consecuencias psicológicas, sino en evitar que éstas sean reducidas a lo psicopatológico.





Es fundamental tener en cuenta el carácter contradictorio de estas consecuencias. En general, los desastres movilizan acciones o procesos socioafectivos constructivos y sanos (actitudes solidarias, sentimiento de que “otras personas se preocupan por mí”, etc.) y al mismo tiempo, pero en proporción menor, otras reacciones que pueden ser consideradas como “trastornos” o reconocer su carácter indeseable (alteraciones psicopatológicas, pillaje, etc.)

El caso de las “redes de apoyo” resulta muy ilustrativo en este sentido: diversas formas de ruptura de estas redes coexisten con expresiones de fortalecimiento, tales como el surgimiento de nuevas prácticas de cooperación.

El propósito fundamental de los programas de salud mental y social tendría que, en consecuencia, incidir intencionalmente sobre estas contradicciones. En esta perspectiva, un objetivo básico consistirá en fomentar el equilibrio emocional y el desarrollo de comportamientos seguros y solidarios.

4. La prevención de desastres como objeto de salud mental

Tal como ocurre con innumerables asuntos de interés social, la preocupación por los problemas de salud mental típicamente experimenta una fuerte intensificación durante los desastres. Cientos de personas calificadas perciben en este quehacer un encargo social que les corresponde muy legítimamente y se produce un gran despliegue de actitudes humanitarias, intereses y colaboración solidaria. Asimismo, se produce un torrente de proyectos cuyos resultados ciertamente no podrían ser caprichosamente desvalorizados.

El problema consiste en que esta manera *respondiente* de actuar, favorecida por una disponibilidad de recursos meramente coyuntural y a veces efímera, ha terminado por modelar las estrategias de salud mental en prevención de desastres. Modelaje frecuentemente reforzado por la intervención de organismos y autoridades sin formación en salud mental en la definición de las prioridades correspondientes.

Como consecuencia, la programación respectiva se encuentra atrapada por un enfoque que reduce los problemas y objetivos propios de la salud mental a los “efectos psicológicos” de los desastres, y éstos a su vez a los trastornos psíquicos experimentados por los “damnificados” o víctimas.

Es importante reconocer, para evitar malentendidos, que dicho enfoque fragmentario no siempre se funda o va unido a una visión restrictiva de la salud mental como un todo o a una negativa a fomentarla en muy variados aspectos de la vida individual y social-mental. Como ya se dijo, puede no ser más que una expresión particular de una tendencia “respondiente” mucho más general.





Pero, aunque quizás no respondan a convicciones doctrinales de fondo, los reduccionismos mencionados dan pie a un manejo psicopatologista o psiquiatrizante de las experiencias de las personas en situaciones de desastre. La salvedad que se hace en cuanto a que muchas de sus reacciones son “normales en situaciones anormales” no resulta suficiente para comprenderlas en sus manifestaciones integrales y contradictorias.

Es interesante observar que ciertos procesos psicológicos adquieren valor diagnóstico cuando, investidos como “alteraciones del contenido del pensamiento” (supersticiones, ideas sobrevaloradas, etc.) se incorporan a diversos cuadros psiquiátricos, y sin embargo son considerados triviales en el contexto del comportamiento cotidiano, e incluso mitificados como supuestos ingredientes típicos de la “cultura popular”. Se trata de una trampa a desmontar en la prevención de desastres: no hay que esperar a ver cómo los desastres le dan sentido psicopatológico al pensamiento alienado, sino de comprender cómo el pensamiento alienado contribuye al riesgo.

Cuando quiera se imponga, ese manejo psicopatologista se reflejará en el predominio de iniciativas de atención secundaria en salud mental (SM), que típicamente se incrementarán durante la fase de emergencia para luego debilitarse o perder solidez programática.

Cuando esto sucede, se hace difícil comprender la necesidad de imprimirle continuidad y concertación programática a las acciones de SM, en este campo como en cualquier otro. Todavía más, la SM termina por ser vista como un área de acción sobregregada al quehacer de la salud pública y, no pocas veces, como una forma de sobreproteger o darle “más de lo necesario” a la gente afectada por desastres. Idea que se lleva muy de la mano con las restricciones de recursos que se le recetan a estos programas una vez pasada la fase de emergencia.

Por tales motivos, la construcción de un enfoque renovado es una urgente tarea, que exige un diálogo interdisciplinario. Poco avanzaríamos en ello si nos limitáramos a discutir acerca de si hay o no un manejo reduccionista o fragmentario. Lo importante es que ninguna respuesta ante esta pregunta impida plantearse esta otra: ¿dónde se localiza la SM en la prevención de desastres?

Para encaminar sobre bases sólidas la discusión que tal pregunta suscita, es necesario aclarar que la prevención de desastres no se reduce al “antes” ni a un repertorio limitado de actividades. Se trata de una intencionalidad que atraviesa todas las fases de los desastres y se especifica en todas ellas mediante acciones diferentes.

Aclarado lo anterior, podemos iniciar una respuesta tratando de determinar dónde está el punto nuclear de encuentro entre la SM y la prevención de desastres. A nuestro entender, esta relación se construye sobre dos tesis básicas e interrelacionadas:

- En las dimensiones que configuran los riesgos de desastres —amenazas y vulnerabilidad— inciden determinadamente los procesos cognoscitivos, afectivos y vinculares protagonizados por quienes integran las poblaciones concretas afectadas.





- La apropiación cognoscitiva del riesgo y el fortalecimiento de los recursos socioafectivos y formas de interacción necesarias para hacerle frente son objetivos propios del fomento de la SM.

Desarrollemos brevemente esta tesis: siempre que identificamos un aspecto de la realidad como “riesgoso” estamos haciendo una interpretación de esa realidad. En otras palabras, la construcción del riesgo siempre incorpora la perspectiva de sus protagonistas.

Las amenazas (eventos agresores potenciales) no se reducen a su materialidad física. Hay ciertos tipos de amenazas en cuya génesis es determinante la intervención humana (socionaturales y antrópicas) y en todas, incluyendo las naturales, es decisiva la mediación humana en su concreción. Por ejemplo, los terremotos no se generan por acciones humanas pero en sus efectos son determinantes las condiciones de vida de las personas.

Pero una amenaza es más que la probabilidad externa de que ocurra un hecho nocivo o destructor. Si así fuera, sólo cabría esperar que nos golpeen. Toda amenaza contiene un vínculo entre un acontecimiento probable y “sujetos amenazados” concretos. Dicho de otra manera, nuestras reacciones ante ellas están siempre mediatizadas por nuestros conocimientos, predisposiciones afectivas y comportamentales.

Una amenaza puede ser desconocida, nuestras representaciones sobre ella pueden estar cargadas de ideas sobrevaloradas o distorsionadas, o podemos interpretarla sobre la base de un pensamiento lúcido y bien informado. Las reacciones normales de ansiedad y miedo pueden verse sobrepasadas por respuestas descontroladas. La posibilidad de actuar solidariamente para eliminarla, controlarla o mitigar los efectos de su concreción depende de la calidad socioafectiva y valórica de los vínculos que se establecen entre los sujetos involucrados. En suma, en la construcción de la amenaza hay siempre una dimensión psicosocial decisiva.

La vulnerabilidad, precisamente por ser la dimensión más específicamente humana y social del riesgo, requiere una discusión de fondo, entre otras razones, para dar bases sólidas al quehacer de salud mental en el campo que nos preocupa.

En su dimensión más restringida, la vulnerabilidad se refiere a debilidades en la acción preventiva de un sujeto colectivo, que se nutren primordialmente de las deficiencias que le impiden el desarrollo de las capacidades y relaciones requeridas para actuar con conciencia lúcida, solidaridad, organización y eficacia ante las amenazas de desastre. No se trata entonces de una condición meramente pasiva, por cuanto la vulnerabilidad hace posible o potencializa las amenazas. Por ejemplo, la ignorancia con respecto a las amenazas determina una mayor indefensión ante ellas y contribuye a su impacto emocional.

No obstante, aunque lo dicho da mucha tela que cortar para la salud mental es esencial no “psicosociologizar” la vulnerabilidad, presentándola como una simple indefensión o “propensión a verse afectados” por parte de ciertos sujetos colectivos. La vulnerabilidad





a los desastres es una lectura de la condición humana, que pierde sentido si no incluye las condiciones histórico-sociales concretas en que surgen las (des)esperanzas, las representaciones sobre la propia posicionalidad social y sobre los otros, las expectativas, los (des)compromisos. En suma, el contexto particular en que se desarrollan las formas de conciencia y práctica social que caracterizamos como inherentes a la vulnerabilidad.

5. Sobre las alteraciones o trastornos psicológicos originadas por las experiencias de desastre

La necesidad de proseguir nuestras discusiones en torno a las verdaderas consecuencias psicopatológicas y psiquiátricas de los desastres no debe impedirnos profundizar en algunos pormenores del tema.

Según la División de Salud Mental de la OMS, los primeros estudios sistemáticos sobre esto fueron realizados por el suizo Eduard Stierlin, quien examinó a 21 sobrevivientes de un desastre minero ocurrido en 1906 y a otras 135 personas, dos meses después del terremoto que se produjo en Messina, Italia, en 1908. Durante el siglo que termina, se ha producido una enorme cantidad de investigaciones relacionadas con las consecuencias psicopatológicas de las experiencias traumáticas, en particular la guerra y, en cantidad significativamente menor, con los desastres y el terrorismo de Estado. Y vale la pena mencionar juntos estos grandes problemas de la humanidad porque, a pesar de sus obvias diferencias, las correspondientes investigaciones pueden ser estudiadas como una sola vertiente de conocimiento.

En un intento de simplificar el panorama que se abre, se diferenciarán dos clases de sistematizaciones en la investigación y atención de los trastornos relacionados con situaciones de desastre: las que proceden a la identificación descriptiva de síntomas y las que se fundan en algún “modelo integrador”.

Las semiologías psicopatológicas descriptivas

Los estudios epidemiológicos han arrojado importantes descripciones sobre las alteraciones psicológicas más frecuentemente observadas. Algunos autores se han inclinado en este aspecto por el *metaanálisis*.

Por ejemplo, S. Leivesley (1979) revisó 2.000 estudios psicológicos realizados a lo largo de 60 años sobre la temática de los desastres. Con base en ella, Seaman (1989) presentó una lista de términos empleados para describir reacciones psicológicas. “Depresión” fue el más encontrado (25 veces), en tanto que “ansiedad/estado ansioso”, “apatía”, “pesadillas”, “reacciones fóbicas”, “trastornos psicósomáticos” y “ofuscamiento” fueron encontrados 10 o más veces. La lista registra otros 154 términos, menos utilizados.





Como lo hace notar el propio Seaman, el significado de muchos términos seguramente habrá cambiado en las seis décadas cubiertas por el análisis de Leivesley, aparte de que otros ni siquiera son recogidos en la lista debido a que “sólo se puede suponer el significado que los autores le quisieron conferir”. Por ejemplo, “parto emocional” o “embotamiento psíquico”. De todos modos, muchos de los términos citados son bastante equivalentes y habría que agruparlos, para no sugerir que estamos ante un semiología caótica.

En 1981, Logue y col. resumieron los resultados de 32 estudios sobre desastres ocurridos en EE.UU. publicados entre 1943 y 1980. Los efectos en la salud detectados con mayor frecuencia fueron los siguientes (cit. Richtsmeier y Miller, 1985):

- molestias gastrointestinales,
- incremento indirecto de la mortalidad, especialmente en ancianos y personas con enfermedades crónicas,
- incremento de complicaciones con predominio de enfermedades cardiopulmonares, hipertensión y problemas artríticos,
- deterioro de la salud general durante lapsos de uno a dos años después del desastre,
- mayor número de abortos espontáneos,
- agotamiento físico y nervioso entre las personas que ocupan puestos de mando y que experimentaron algún conflicto en las labores que desempeñaron, y
- problemas neuropsiquiátricos como depresión, ansiedad, dificultades de concentración, insomnio y otras alteraciones del sueño fisiológico, perturbaciones emocionales entre los miembros de la familia, mayor incidencia de abuso de drogas, neurosis y psicosis.

En un estudio más reciente, realizado por Rubonis y Bickman (cit. Seaman, 1989) se analizaron 52 investigaciones psicopatológicas de corte cuantitativo, referidas a desastres. Al examinar las relaciones entre cuatro conjuntos de variables —características de la población afectada, características del desastre, metodología utilizada y tipo de psicopatología— encontraron que los principales trastornos reportados, de acuerdo al número de sujetos afectados eran, en orden decreciente, los siguientes:

- ansiedad general,
- síntomas psicósomáticos,
- abuso de alcohol,
- síntomas fóbicos,
- depresión, y
- abuso de drogas.

Numerosos informes o testimonios de especialistas, procedentes de experiencias concretas, presentan descripciones bastante detalladas acerca de las reacciones de las personas. Examinemos un par de ejemplos:





- Terremoto de Skopje, Yugoslavia, 1963. (Población: 200.000 personas, 1.070 muertos, 3.300 resintieron daños, 80% de la viviendas deterioradas):

“Un equipo médico estimó que después del sismo sólo 25% de la población fue capaz de prestar auxilio activo, casi el 75% presentó perturbaciones psíquicas leves y el 10% graves, que obligaron a un tratamiento especial. Se observaron principalmente: reacciones estuporosas leves, reacciones de escape, conducta infantil acompañada de mayor susceptibilidad, reacciones depresivas, perturbaciones psicósomáticas y vegetativas, amnesias histéricas y estados confusionales. Inmediatamente después del sismo se observaron casos breves de trastornos intensos, casi psicóticos.

La reacción más común fue una combinación de lentitud y apatía. De esta forma, las personas intentaban bloquear la mayor parte de los estímulos recibidos y aislarse de una situación caótica. Los gestos en la conversación se hicieron lentos, disminuyó la iniciativa y las reacciones emocionales fueron más superficiales. Aún así, mucha gente pudo analizar y percatarse de sus problemas más importantes ... En el segundo y tercer día de la catástrofe surgieron reacciones depresivas. Al disminuir el estupor surgieron casos de miedo. Por la noche la gente soñaba con la catástrofe y en el día hablaba de sus experiencias. Algunos niños, para gran sorpresa de los mayores, se guardaron las llaves de las puertas de una casa en el momento de ser evacuados. Los juegos favoritos de los pequeños se relacionaban con el temblor y los entierros. De este modo, mientras los adultos expresaban su miedo con palabras, los niños lo hacían por medio del juego.” (Fuente: Seaman, 1989)

- Terremoto de Managua, diciembre de 1972. (Más de 10.000 muertos y 20.000 personas gravemente heridas, unas 200.000 personas quedaron sin vivienda).

Ahearn y Castellón desarrollaron un perfil psicosocial de los pacientes atendidos en el Hospital Psiquiátrico Nacional a fines del 72 y durante el año 1973, cuyos motivos de consulta se relacionaban con el desastre. Encontraron que “los tres síntomas más comunes en el año posterior a la catástrofe fueron la euforia, las convulsiones y la confusión-desorientación”, agregando que “si bien resulta fácil entender la presencia del último de esos síntomas, no ocurre lo mismo con los dos primeros”.

Asimismo, sus historias médicas permitían observar “un descenso en la presencia de síntomas tales como insomnio, agresividad, depresión, problemas sensoriales y agitación. Lo mismo sucedió con respecto a la ansiedad, fobias, y fenómenos obsesivo-compulsivos”.

A juicio de los autores “es posible que esto se deba a que después de ocurrido un desastre, la gente está más preocupada por su supervivencia y menos por sus tensiones personales o psicológicas”

Estos mismos autores encontraron aumentos en ciertas categorías diagnósticas - retraso mental, síndrome orgánico cerebral y neurosis - pero, como ellos mismos lo sugieren, esto más bien puede reflejar una mayor tendencia a buscar atención con posterioridad a los desastres. (Fuente: Ahearn y Castellón, 1978).





Los modelos integradores

Entre los avances más importantes que se produjeron durante y después de la II Guerra Mundial en el estudio de las reacciones de la población civil ante diversas experiencias, especialmente los bombardeos aéreos sobre las ciudades, se cuenta la convicción de que el comportamiento de las poblaciones afectadas no podía ser suficientemente interpretado mediante categorías tan generales como “neurosis de masas”. A esto se agrega una valoración cada vez más clara en cuanto a la escasa o nula utilidad que ofrecen los “listados de síntomas” para el diagnóstico y tratamiento psicológico de personas afectadas por desastres y otras situaciones disruptoras.

Estos avances, producidos en el contexto general de una Psicología en rápido desarrollo, han fomentado la utilización de modelos integradores para el abordaje de las consecuencias psicológicas de los desastres.

En esta dirección, Quarantelli elaboró en 1949 el concepto de “demandas de respuesta generadas”, es decir, los posibles efectos generados por la respuesta social ante una situación de desastre (largas permanencias en albergues, relocalización, etc.) en cuanto a prolongar los problemas de las personas afectadas e incluso provocárselos. (Bolin y Bolton, 1986)

En otros estudios, por cierto bastante numerosos, que han intentado relacionar las reacciones psicológicas ante los desastres con determinados factores demográficos (edad, grupo étnico) se pone de manifiesto una inquietud similar. Como suele suceder con los estudios descriptivos, no han faltado los intentos por establecer correlaciones sin el necesario contexto explicativo. Por ejemplo, al analizar los efectos psicológicos del famoso desastre de Buffalo Creek (West Virginia, 1972), Gleser y col. encontraron que “los negros mostraban una incidencia más baja de trauma psíquico que los blancos.” (1981, cit. Bolton y Bolin, 1986)

Precisamente los trabajos de mayor interés en esta línea, son los que se proponen una revisión crítica de ciertos lugares comunes (por ejemplo, atribuirle indiscriminadamente una mayor vulnerabilidad a las mujeres o a los adultos mayores).

Los modelos integradores más desarrollados se han estructurado en torno a una determinada categoría psicológica, lo cual les confiere unidad interna y al mismo tiempo dificulta su contrastación crítica. Las tendencias de investigación y trabajo clínico más influyentes se han desarrollado en torno a cuatro conceptos de base —estrés, crisis, trauma psíquico y duelo.

A. Estrés y trastorno por estrés postraumático

En sus trabajos pioneros, Hans Selye describió el estrés como las respuestas orgánicas y fisiológicas ante cualquier tipo de estímulo que exige del organismo una inmediata defensa para sobreexistir, e hizo referencia explícita a dos formas: el eustrés (buen





estrés) y el distrés (mal estrés). Hoy generalmente se le reduce a la segunda, y varios autores han lamentado las distorsiones acarreadas por esta reducción en la investigación científica.

Varias nociones utilizadas en el pasado para el diagnóstico médico-psicológico, algunas de las cuales suenan hoy muy pintorescas, pueden ser consideradas como antecedentes del TEPT: “corazón de ferrocarril”, “corazón irritable de los soldados”, “choque por bomba”, etc. En sus estudios sobre los veteranos de esta guerra, Kardiner y Spiegel pensaron que el estrés intenso causaba una desorganización de los procesos fisiológicos responsables de la función integrativa del ego, y propusieron el término *fisioneurosis* para describir la desorganización resultante.

Poco a poco, el cuadro comenzó a ser enfocado como una forma de neurosis (“neurosis de trinchera”, “neurosis de combate”), lo cual, según Freud, favoreció la aceptación, en el campo médico, de “la significación de la psicogénesis para las perturbaciones neuróticas” (cit. Cardaci, 1992). Esta tendencia se mantuvo vigente durante la Segunda Guerra Mundial; (“agotamiento o fatiga por combate” y “neurosis de guerra”) y la guerra de Vietnam (“Síndrome post-Vietnam”).

Como antecedentes importantes en el estudio de las consecuencias psicopatológicas de los desastres, cabe resaltar el trabajo publicado en 1951 por J. S. Tylhurst, quien propuso reconocer tres períodos de afectación personal: impacto o shock, reviviscencia y estrés postraumático. En 1956, A.F.C. Wallace propuso identificar un “síndrome de desastre”, que caracterizó como una disfunción cognitiva ante eventos inesperados y severos, en la cual prevalece inicialmente un comportamiento de aturdimiento y shock que luego da paso a estados de “docilidad” y euforia.

El concepto de TEPT hace referencia a diversas alteraciones que se presentan con posterioridad a experiencias traumáticas, es decir, cuya intensidad y naturaleza inusual desborda el equilibrio psíquico y fisiológico de las personas afectadas.

Su incorporación formal a la nomenclatura psiquiátrica se produjo por conducto del DSM-III de 1980, en el grupo de los denominados trastornos por ansiedad. En la versión actualmente utilizada (el DSM-IV) se han introducido algunos cambios de importancia, como por ejemplo la inclusión del cáncer y otras enfermedades potencialmente mortales entre los estresores más importantes. Se encuentra también descrito en la CIE-10.

La definición de los denominados “estresores” o “factores estresantes” es un punto clave en la teoría del estrés. Por lo común se les clasifica en primarios y secundarios, de acuerdo con el orden en que aparecen en el curso de determinadas experiencias.

En situaciones de desastre, los estresores primarios resultan típicamente de experiencias vividas durante su “fase aguda”, en tanto que los estresores secundarios





corresponden o se generan en situaciones posteriores, por ejemplo: desplazamiento geográfico, reubicación en refugios, separación familiar, desempleo, inactividad, falta de oportunidades de recreación y ruptura de diversas formas tradicionales de soporte social.

En todo caso, unos y otros se interrelacionan: los estresores primarios predisponen o influyen en la aparición de los secundarios, y éstos a su vez contribuyen a la reactivación de los primarios.

Aunque para un estudio más acucioso del tema sería necesario analizar estos dos sistemas de clasificación, es posible agrupar los lineamientos diagnósticos aplicables al TEPT en ocho principales:

- La existencia de un acontecimiento traumático particularmente grave o desagradable, que se encuentra fuera del marco normal de la experiencia habitual. Por lo general, el agente estresante que lo produce es marcadamente angustiante para casi todo el mundo.
- La participación directa, presencial o por información de la persona afectada en ese acontecimiento.
- Una respuesta de temor, desesperanza u horror por parte de esa persona, que puede verse influida por factores relacionados con sus mecanismos de adaptación, rasgos individuales de vulnerabilidad, fatiga, etc.
- La reexperimentación persistente del acontecimiento traumático: pensamientos recurrentes e invasores sobre el acontecimiento, sueños angustiantes, episodios disociativos en que reviven aspectos del trauma y la persona se comporta como si los viviera realmente, malestar psicológico ante acontecimientos que recuerden o simbolizan el trauma.
- La evitación persistente ante los estímulos asociados a ese acontecimiento, embotamiento o falta de capacidad general de respuesta (“anestesia psíquica”, “embotamiento psíquico”, “amnesia emocional”).
- La presencia de malestar clínicamente significativo.
- El deterioro o interferencia en la capacidad para realizar actividades cotidianas básicas.
- Síntomas persistentes de aumento de la activación (arousal): dificultades para conciliar y mantener el sueño, pesadillas recurrentes, hipervigilancia, exageración de la respuesta de alerta, dificultades para concentrarse y terminar tareas, irritabilidad, explosiones de conducta agresiva, incapacidad para expresar los sentimientos de ira, en los casos más graves.





El cuadro excluye expresamente los trastornos correspondientes a los efectos fisiológicos de una enfermedad, a la exacerbación de un trastorno mental precedente o a una psicosis reactiva.

Actualmente, considerando las variantes que el trastorno puede presentar en su inicio y duración, se distingue entre el trastorno por estrés agudo y el TEPT (agudo, crónico y retrasado). Según el DSM-IV, los factores más determinantes en la probabilidad de desarrollarlo son la gravedad, duración y proximidad de la exposición al suceso traumático.

El hecho de que no todos los individuos expuestos a “un mismo” estresor desarrollen el síndrome completo o algún subconjunto de síntomas que permita este diagnóstico, o que lo desarrollen con resultados muy distintos, ha dado lugar a muchos intentos tendientes a explicar estas diferencias y a predecir diferentes formas de vulnerabilidad personal. Las hipótesis más investigadas hacen referencia a:

- i) los procesos de aprendizaje involucrados en el trastorno,
- ii) los modos disfuncionales de atribución y de hacer frente a situaciones,
- iii) el apoyo social percibido,
- iv) los antecedentes de trauma, altos niveles de angustia, psicopatología pre y co-mórbida
- v) el papel de los factores genéticos, los sistemas hormonales hiper-reactivos y la reducción del volumen del hipocampo.

Entre las críticas que esta categoría diagnóstica ha suscitado, se arguye que el TEPT incluye una larga lista de síntomas pero no llega a diferenciar significativamente experiencias traumáticas distintas; que en lugar de facilitar un diagnóstico inventa una enfermedad; que a veces se desarrolla en forma muy diferente (Becker, 1994); que responde excesivamente a un modelo “médico” e individualista; que no considera la importancia del significado social del trauma, o que puede convertirse en un etiqueta en lugar de ayudar a comprender la experiencia de la gente y las condiciones en que pide o necesita ayuda, y descontextualiza la experiencia de las personas afectadas (Beristain, 1992).

Queda pendiente discutir si se trata de efectos intrínsecos al uso de la categoría o responden más bien a ciertos problemas derivados de la forma en que se emplea. En el ámbito que nos interesa, puede suceder que, en el afán de corregir ciertos factores de “imprecisión” en el trabajo psicológico, la categoría TEPT sea abusivamente utilizada para establecer una línea de separación tajante entre la normalidad previa y el trastorno adquirido. Pero el principal problema no sería ese, sino la posible introducción de un sesgo psicopatologista en la atención de crisis individuales y colectivas.





B. La noción de “crisis”

En psiquiatría y psicología clínica, el concepto de “crisis” adquirió fuerza, inicialmente, como una propuesta que impugnó el papel etiológico del estrés en los trastornos mentales. En un sentido más amplio, se consolida como un punto de vista que considera ciertas situaciones vitales como períodos transicionales, que incluyen tanto una oportunidad para el desarrollo de la personalidad como el peligro de una mayor vulnerabilidad al trastorno mental (Caplan, 1966). A diferencia del estrés, que sólo permitiría una adaptación a los síntomas, la crisis connota dos salidas posibles: un efecto debilitante o uno de crecimiento personal (Viney, cit. Slaikeu, 1996). Algunos autores utilizan ambos conceptos para describir fases de un mismo proceso, entendiendo que la crisis aparece cuando un estrés vital supera la capacidad de adaptación normal de la persona.

Caplan desarrolló hace más de treinta años un enfoque “homeostático” de la crisis. Atribuyó su aparición a un desequilibrio entre la dificultad e importancia de un problema y los recursos de los que se dispone inmediatamente para enfrentarlos. Este desequilibrio se inclinará en favor de uno de sus polos en virtud de ciertos factores personales (como la relación simbólica establecida entre el problema y otras experiencias vividas), familiares y socioculturales.

Así entendidas, las crisis pueden corresponder a las repercusiones psicológicas de situaciones vitales muy variadas, muchas de las cuales son típicas de nuestro ciclo vital —tales como el destete, la entrada a la vida escolar, la elección profesional, la confrontación de la vejez y la muerte, para mencionar sólo algunas— en tanto que otras se relacionan con eventos fuertemente amenazantes o agresores en nuestro entorno. En este último aspecto, son de interés pionero los trabajos de Tyhurst, que estudió las reacciones de individuos y grupos ante situaciones de desastre y otros trastornos producidos por migración y retiro laboral, relacionándolas con la enfermedad mental (cit. Caplan, 1966).

C. El concepto de trauma psíquico y sus derivaciones

El término “trauma” fue introducido en la Psicología por Freud para connotar la ruptura y discontinuidad en ciertos procesos psíquicos. Su idea básica —un trauma puede producirse como consecuencia de múltiples eventos— fue desarrollada más adelante por Masud Kahn, quien definió el concepto de “trauma (a)cumulativo”: un trauma se puede constituir sobre una serie de experiencias, que aisladamente no son necesariamente traumáticas pero se desarrollan y refuerzan en interacción y conducen al quiebre de la estructura psíquica. (Becker, 1994, op.cit.)

Inicialmente, Freud lo conceptualizó como producto de la irrupción del mundo externo en el psiquismo. Posteriormente, diferenció entre “angustia señal” (cuando se percibe la amenaza) y “angustia automática” (cuando el núcleo del trauma carece de todo signo detectable de amenaza). Estableció con esto una premisa básica para el psicoanálisis: el trauma psíquico no es generado por un evento factual determinado, sino por una represión de significados.





En la prolongación del trauma se van enlazando significados muy personales. Por ejemplo, la evocación de un lugar donde transcurrieron gratos momentos, que en sí misma no sería traumatizante, puede resultar perturbadora y dolorosa si es relacionada con un ser querido que ha muerto. Esto explica también su evolución cambiante: el trauma puede recrudecer cuando la situación disruptiva que lo motivó ha desaparecido en el tiempo.

En esta misma línea de pensamiento, el psiquiatra argentino Mordechai Benyakar (1997) estima necesario, para posibilitar un abordaje terapéutico adecuado, establecer una diferencia entre vivencia traumática y estrés. La esencia del estrés, arguye, remite a la existencia de una amenaza detectada como tal y al desarrollo de las defensas concomitantes. La vivencia traumática, en cambio, es como un “agujero en el psiquismo”, un vacío que se produce entre lo sucedido y lo vivenciado, una “vivencia averbal” (que no puede ser expresada verbalmente porque se encuentra reprimida, no es consciente).

Según este autor, el “vivenciar traumático” es normal en el desarrollo del aparato psíquico, constitutivo en todas las personas y, en un entorno no contenedor, será tierra fértil para el desarrollo de los desórdenes de personalidad, las patologías del vacío y patologías psicosomáticas. Por otra parte, las vivencias traumáticas traen consigo un “fenómeno de compensación” o “exigencia de reparación”, es decir, la persona afectada acusa al mundo externo, a la sociedad, por el daño que se le ha provocado. Las situaciones de desastre serían particularmente propicias para este tipo de vivencias.

D. Los procesos de duelo

En su uso más común en nuestra cultura, el término “duelo” se refiere principalmente a los procesos individuales y colectivos desencadenados por la pérdida de seres queridos. Con este significado, ya tendría un lugar importante dentro de los problemas de salud mental relacionados con situaciones de desastre.

El concepto engloba actualmente diversos desarrollos teóricos. Una primera redefinición importante, que se pone en marcha con los trabajos de Melanie Klein, ha llevado a entenderlo como un proceso suscitado por pérdidas afectivas muy variadas: personas amadas, partes del cuerpo o determinadas capacidades, lugares de residencia y trabajo, transiciones sociales y muchísimas otras situaciones que adquieren una carga de frustración para el sujeto en duelo. Esta ampliación conceptual convierte el duelo en una forma de crisis.

Siguiendo esta línea, Tizón (1998) propone definir el duelo y los procesos de duelo como el “conjunto de emociones, representaciones mentales y conductas vinculadas con la pérdida afectiva, la frustración y el dolor.”





Es de la mayor importancia tomar en cuenta los hallazgos relacionados con los cambios neurofisiológicos que traen consigo los duelos, especialmente los graves, entre cuyas consecuencias se encuentra el aumento de la susceptibilidad a numerosas afecciones.

Asimismo, es necesario considerar los aspectos antropológicos involucrados, que son determinantes en la construcción simbólica de las pérdidas afectivas y en su procesamiento posterior (elaboración del duelo). Por ejemplo, entre los múltiples elementos culturales relacionados con la pérdida afectiva de otros significativos, podemos mencionar su edad, las causas y circunstancias de su fallecimiento, el luto y la posibilidad o imposibilidad de ritualizar “su partida.”

En situaciones que se caracterizan por la acumulación de pérdidas afectivas muy variadas, el significado e impacto de cada una de ellas tiende a variar dentro de una gama de posibilidades que abarca desde la contención emocional hasta el incremento social de ciertos problemas. En un lenguaje semiológico, se hace la distinción entre duelo normal y patológico.

Por un lado, puede ocurrir que la elaboración del duelo se “desindividualiza” ante la tragedia colectiva y los sentimientos de pérdida tienden a equilibrarse con ciertas experiencias emocionalmente positivas, como la de haber sobrevivido junto a otros, y el sentimiento de que ha surgido una tarea en común. Las formas colectivas de elaboración del duelo, entre las cuales son muy importantes los ritos fúnebres y las expresiones de condolencia y apoyo, probablemente contribuirán a que las personas superen ciertos problemas individuales típicos, como la negación de lo que ha pasado y las reacciones de depresión.

En la otra cara de la moneda, ciertas reacciones intersubjetivas tales como el miedo a la muerte y a los muertos (esto último ocurre típicamente cuando hay desaparecidos o cadáveres no recuperados), los sentimientos de culpa por haber sobrevivido o quedado ileso, pueden permanecer como duelos no resueltos.

Entonces, como forma de crisis, la elaboración del duelo puede culminar con ciertos logros positivos para la salud mental individual y colectiva o, a la inversa, agregar problemas y trastornos en las personas y comunidades afectadas por desastres. Nada de esto ocurre espontáneamente o fuera de nuestras posibilidades de acción. La elaboración constructiva del duelo es un importante objetivo de la atención psicológica y de la salud mental de base.





6. La importancia de los procesos de significación en las reacciones psicológicas ante los desastres

Lo que acabamos de exponer deja pendiente una discusión más amplia acerca de si las categorías diagnósticas mencionadas, especialmente el estrés postraumático y el trauma psíquico, son inevitablemente excluyentes o pueden complementarse bajo ciertas consideraciones. Aunque el tema tiene importantes repercusiones para la práctica de la salud mental, no se seguirá adelante con él por cuanto desborda los límites del presente trabajo.

Hay que decir, sin embargo, que las diferencias ya no se plantean, como pudo ocurrir en el pasado, en términos de si en la elaboración vivencial de las experiencias traumáticas intervienen o no procesos de significación. Radican más bien en la interpretación que se hace con respecto a la naturaleza y posibilidades de modificación clínica de esos procesos.

Estos procesos de significación nos permiten entender por qué la mayor parte de las personas no sufre consecuencias emocionales serias, aún en graves desastres, cuando tiene una comprensión clara acerca de las amenazas que se han concretado y, por ende, acerca de “qué les está sucediendo.” Y, sobre todo, cuando participa en procesos de interacción social solidarios, en cuyo contenido prevalece una percepción de apoyo y una intensificación de la identidad común, que le permite compensar el miedo o ansiedad experimentados. Incluso ciertas ideas sobrevaloradas, supersticiones o fatalismos de contenido religioso (“castigo divino”, etc.) si bien obstaculizarán ciertas necesarias búsquedas racionales y fomentarán sentimientos de fragilidad o indefensión, paradójicamente podrán facilitar la resolución emocional de la experiencia y bloquear sus posibles derivaciones traumáticas.

Lo cual viene a concordar con otras dos hipótesis psicológicas:

- Los factores de mayor impacto emocional no se relacionan con la catástrofe en sí. Influye más, por ejemplo, la percepción de que la cohesión comunitaria ha fracasado (Quarantelli y Dynes, 1985, cit. Mocellin y Rogge, 1996), o de que otros no han prestado la ayuda esperada o han tenido alguna clase de “culpa” en el desencadenamiento del evento agresor.
- Los efectos psicológicos crónicos se asocian más a las experiencias de desastre en que intervienen amenazas antrópicas. Correlativamente, la presencia o concreción de amenazas naturales más bien evidentes, como las inundaciones o sequías cíclicas, no propicia reacciones traumatogénicas.

Esto nos dice también por qué se reprimen más fácilmente las vivencias que son gravemente perturbadoras por su relación con significados fuertemente internalizados, con una intensa carga afectiva, como son el respeto a la vida y a la dignidad de la persona.





El haber sobrevivido a un desastre “natural”, o incluso a una guerra, son experiencias en que el sufrimiento o la culpa pueden coexistir con vivencias cuyo contenido es emocionalmente favorable o compensador (“tuve suerte”, “ayudé a otros”, “lo hice por un fin superior”, etc.) En contraste, muy poco o ningún espacio vivencial queda para estas compensaciones emocionales cuando las personas han tenido experiencias de secuestro o sienten haber sido víctimas de humillaciones o abusos como resultado de la intención y poder arbitrario de otros seres humanos (torturas, vejaciones), en el contexto de sentido conformado por los procesos de represión política, religiosa o racial.

7. Organización de las acciones de salud mental en prevención de desastres

Sobre la “intervención en crisis”

“Intervención” es un término polisémico que, en la acepción que nos concierne, se refiere a acciones deliberadamente planeadas para incidir en una situación de crisis.

La intervención en crisis es un modelo que hoy cuenta con una amplia aceptación. Por lo general, los encuadres metodológicos que la guían presuponen la distinción de determinadas fases en el desarrollo de una crisis. Por ejemplo, Gerard Caplan describe tres fases —impacto (pérdida o ruptura del equilibrio previo), tensión (choque entre crecimiento y regresión ante la crisis) y resolución— considerando que el momento más propicio para la intervención es la segunda.

K. A. Slaikeu, por su parte, propone diferenciar:

- El tratamiento psicológico de primera instancia (o *intervención de primer orden*), en que la urgencia presentada por los casos a atender hace necesario poner en práctica con rapidez algunas medidas básicas de apoyo y al mismo tiempo prescindir de ciertas opciones, “generalmente controversiales”, con respecto al planeamiento y realización de la atención clínica psicológica.
- El tratamiento psicológico de segunda instancia (o *intervención de segundo orden*) que implica el reconocimiento de “consecuencias psicológicas” más prolongadas en las personas afectadas y la puesta en práctica de alguna forma de terapia multimodal en crisis.

Niveles de prevención en salud mental

Utilizando de nuevo la conocida distinción de tres niveles de prevención, cada uno con sus respectivos objetivos y encuadres de atención, es posible trazar así las relaciones prácticas entre salud mental y prevención de desastres





Nivel primario de prevención: objetivos y actividades

Objetivo 1 : Fomento de la salud mental

El objetivo más general de este nivel preventivo es fomentar los procesos cognoscitivos y relacionales que, según lo hemos discutido, son necesarios para la formación de una conciencia lúcida de riesgo y el desarrollo de vínculos solidarios en determinados sujetos colectivos. Esto establece un vínculo indisoluble entre salud mental y reducción de la vulnerabilidad.

Es posible fomentar la salud mental en toda actividad cuyos contenidos de significación y vinculares puedan ser desarrollados mediante acciones participativas. En la organización colectiva para la evacuación y el suministro de alimentos, en la apertura de una vía bloqueada por escombros o desechos, en la reparación de un puente destruido, en el cuidado de los niños, en la reapertura de una escuela. La lista es inagotable, un reto a nuestra creatividad.

Sin restarle importancia a ciertas actividades especialmente programadas para la atención individual o grupal, a las cuales nos referiremos luego, la contribución psicológica más importante tiene que ver con la recuperación y desarrollo de las posibilidades cognoscitivas y de apoyo socioafectivo que están en toda forma de trabajo cooperativo y solidario.

Dicho de otro modo, la salud mental “para la prevención de desastres” agrega objetivos o puntos de énfasis a la salud comunitaria como un todo, sin que deba ser vista, para usar un término náutico, como un “compartimento estanco” de ese proceso multiforme. Entre tales puntos, es importante resaltar:

- i) la producción y apropiación de conocimientos sobre la naturaleza de los riesgos de desastre y sus manifestaciones particulares en las propias condiciones de existencia (esto incluye la ruptura crítica con aquellos contenidos cognoscitivos que propician el fatalismo, la indefensión y los actos inseguros);
- ii) la comprensión y valoración de la importancia que revisten los mecanismos de apoyo mutuo;
- iii) el fortalecimiento de la identidad y de los afectos solidarios;
- iv) la organización para la puesta en práctica de sistemas de alerta temprana y otras formas de preparación colectiva.

Actividades:

Educación comunitaria, investigación participativa, organización y toda forma de práctica solidaria.

Objetivo 2: Reducir la incidencia probable de perturbaciones psicológicas

La prevención psicológica primaria se verá robustecida si se plantea el objetivo de atender a personas o grupos con características especiales de vulnerabilidad. Entre éstas, aquellas que manifiesten secuelas de situaciones anteriores, las que reconocen





o temen la posibilidad de verse especialmente afectadas por eventos catastróficos y otras particularmente dependientes.

Actividades:

Este objetivo presupone procedimientos de atención psicológica personalizada o diferenciada. Su ejercicio privado es, por supuesto, un medio de accesibilidad muy limitada y el fortalecimiento generalizado de servicios de este tipo en las instituciones de salud pública no parece por ahora viable en los países subdesarrollados, dado el predominio de una visión curativa de la salud y las casi constantes penurias económicas que las afectan.

Pero, aún en el caso de que no se tuviesen estas limitaciones, la creación de un entorno contenedor requiere un código común de comunicación, propicio para el afecto recíproco y los vínculos de mutuo reconocimiento. Por tal motivo, lo óptimo será confiar este objetivo a “servicios polivalentes de atención psicosocial” cuya definición y componentes operativos se sustentan en un encuadre de “salud mental de base”.

Nivel secundario de prevención psicológica

Objetivo general

En el marco de la “intervención en crisis” con personas afectadas por situaciones de emergencia o desastre, los principales objetivos de la “intervención de primera instancia” son reducir el peligro de muerte, otorgar apoyo y establecer contacto con los servicios de ayuda.

La “intervención de segunda instancia”, persigue la resolución de las crisis personales. Habría que agregar otro objetivo, que conecta este nivel de prevención con el terciario: prevenir la aparición de secuelas psíquicas típicamente resultantes de las fallas u omisiones en la atención secundaria.

Actividades:

En términos generales, la atención psicológica de urgencia (APU), o “primeros auxilios psicológicos”, comprende un conjunto de acciones y medidas destinadas a atender lo más tempranamente posible a las personas afectadas por acontecimientos traumáticos.

Sus fines básicos son:

- aliviar el sufrimiento de esas personas;
- facilitar la pronta reorganización de su actividad, para reducir los riesgos que pueden derivarse de un comportamiento alterado, ayudarlas a colaborar en su propia atención y, si es posible, en las tareas comunes que las circunstancias exigen;





- prevenir el agravamiento de los trastornos que presenten en ese momento y la aparición de otros posteriores —una atención psicológica oportuna en muchos casos puede impedir la aparición del shock o atenuar su desencadenamiento;
- contribuir a su restablecimiento físico (ciertas reacciones, por ejemplo de intensa depresión, dificultan la reactivación del organismo). Es por lo tanto un recurso más para reducir la mortalidad.

Aunque siempre será necesario establecer prioridades de atención, la APU no se limita a “los más afectados”, ni tampoco se reduce a la atención de las víctimas “una por una.” Consiste en la formación de una *red de atención psicológica en que se combinan diversos papeles y maneras de trabajar*. Estos papeles incluirán, entre otros, a:

- Pobladores en condiciones de cooperar. Es deseable que estas personas cuenten con capacitación para colaborar en este tipo de actividades y se encuentran organizadas. No obstante, la presencia de facilitadores entrenados puede ser muy útil para liderar a los que se suman espontáneamente.
- Voluntarios capacitados, procedentes de fuera.
- Profesionales especialmente entrenados, con el doble cometido de asesorar el funcionamiento de la red de atención y de brindar atención personalizada a casos especiales.

La presencia de una red de este tipo, como expresión visible de ayuda solidaria, constituye por sí misma un importante apoyo socioafectivo. Los procedimientos APU pueden ser iniciados in situ, incluso durante operaciones de rescate en espacios confinados, o durante el traslado a los centros de atención. Conviene considerar dos situaciones:

Atención de personas en estado de shock

Este estado se caracteriza principalmente por una intensa obnubilación o estrechamiento de la conciencia. La persona puede mantener un cierto grado de comunicación, pero las posibilidades de ofrecerle ayuda interactiva serán prácticamente nulas. No obstante, pueden ser valiosas ciertas formas elementales de apoyo, y el registro psicológico de determinadas reacciones puede tener un alto valor pronóstico. Por lo general será recomendable:

- Alejar a la persona del ambiente en que ha experimentado el trauma, al menos de las áreas más afectadas.
- Vigilarla, para actuar decididamente en caso que sea urgente evitarle comportamientos riesgosos para ella misma o para los demás. El estado de shock puede manifestarse con reacciones de extrema pasividad, pero también puede dar lugar a una riesgosa hiperactividad.
- Hacerle sentir que está acompañada y protegida. El estado de shock no se refiere a estados de coma o “pérdida del conocimiento” y por lo tanto, como se ha dicho, no presupone una incomunicación total.





- Hablarle serenamente, llamarla por su nombre, brindarle un contacto físico afectuoso, todo eso puede ser de mucha ayuda aunque la persona atendida “no parezca darse cuenta”.

Atención de personas que se encuentran alteradas, pero conscientes:

Una premisa psicológica importante en situaciones de desastre es que las personas afectadas tienen mejores posibilidades de recuperación y un menor riesgo traumático cuando se genera un clima claro de comunicación y pautas definidas de interacción colectiva. Por eso es necesario:

- Valorar rápidamente las condiciones en que se encuentran, porque, si no presentan alteraciones que lo desaconsejen, su incorporación temprana a la red de atención y a otras labores solidarias puede tener un alto valor terapéutico para ellas y otras personas vinculadas.
- Utilizar mensajes y ejemplos que comuniquen pautas de acción bien definidas. En este aspecto es importante asegurar que los mensajes no agreguen circunstancias traumáticas a causa de su contenido irrespetuoso o agresivo.

En este momento será otra vez fundamental aprovechar los recursos de apoyo que provienen de la dinámica de los sujetos colectivos. Por eso es también importante:

- Poner en acción las estructuras de apoyo preexistentes en la población, en lo posible por medio de sus líderes o convocándolas directamente. Muchas agrupaciones comunitarias formadas para otros fines —clubes deportivos, grupos de interés, etc.— pueden asumir ahora un valioso papel de protección y ayuda solidaria.
- Trabajar en grupos, incluyendo a las personas afectadas que esperan ser evacuadas o atendidas.

Las personas alteradas y a la vez comunicativas pueden demandar intensamente que les sean confirmadas o desconfirmadas ciertas culpabilizaciones, dirigidas contra terceros o contra ellos mismos, y atribuciones causales. Tanto la hiperreligiosidad como las negaciones religiosas son frecuentes en estos casos. La APU no es un espacio adecuado para discusiones de este tipo, pero tampoco conviene rechazarlas drásticamente. Lo más conveniente es comunicarle a la persona que en ese momento lo importante es ayudarse, salir adelante todos juntos.

Desde otro punto de vista, la interpretación de estas variadas e intensas expresiones comunicativas, algunas de las cuales aparecen también en los estados de shock, pueden tener mucho valor para el apoyo psicológico posterior. Por lo mismo, y a menos que no sea posible o distraiga de otras labores de urgencia, es deseable registrarlas.





A partir de diversos aportes, Slaikou (1996) sistematiza un modelo de cinco pasos, basado en una lógica de resolución de problemas, para proporcionar primeros auxilios psicológicos a personas en crisis:

- a. realización del contacto psicológico,
- b. análisis de las dimensiones del problema,
- c. sondeo de posibles soluciones,
- d. apoyo para la ejecución de pasos concretos y
- e. seguimiento.

Aunque su aplicación ha sido más amplia, son también utilizables en el marco de la APU los ya mencionados servicios de “defusing” y “debriefing”, originados en el ámbito de la administración de personal y cuya extensión al campo de la prevención de desastres se debe especialmente a la Cruz Roja Americana.

La expresión “defusing” vendría a significar literalmente “quitar la mecha o espoleta (fuse) de una bomba. En este caso, atenuar la carga emocional de una “situación explosiva”. Usualmente opera mediante reuniones informales e improvisadas y su propósito es “ofrecer a las víctimas y a los trabajadores de salud una oportunidad para ventilar los recuerdos relacionados con desastres, sus estrés (sic), sus pérdidas y métodos de enfrentamiento, en un ambiente de seguridad y apoyo.” (Weaver, 2000)

“Debriefing” es una expresión intraducible, formada a partir de la palabra inglesa “briefing”: reunión introductoria o “de entrada”. En este caso se trataría, un poco a la inversa, de reuniones formalmente programadas, que pueden durar varias horas, realizadas usualmente dentro de los primeros dos o tres con la participación de un profesional entrenado (“debriefeer”) y una o más personas afectadas, con la finalidad de “salir” de los residuos emocionales de un evento estresante. El modelo formal de siete etapas propuesto por Mitchell —Critical Incident Stress Debriefing (CISD)— ha sido usualmente tomado como guía en numerosas aplicaciones de este procedimiento.

Tal como se ha demostrado en una amplísima gama de experiencias terapéuticas, la comunicación “entre iguales” (personas que comparten un modo de vida o al menos ciertas experiencias significativas) es un poderoso instrumento de “curación”. Se produce un momento clave para la superación de la experiencia traumática cuando ésta es convertida en motivo de interés por autoayudarse y ayudar a los demás.

Nivel terciario de atención: objetivos y actividades

De conformidad con las definiciones establecidas en el Manual de Clasificación de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías de la OMS, deficiencia es “toda pérdida o anomalía, permanente o temporal, de una estructura o función psicológica,





fisiológica o anatómica.” Las “discapacidades” constituyen la objetivación de las deficiencias y consisten en restricciones o ausencias de la capacidad para realizar ciertas actividades en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano.”

Al analizar en detalle la clasificación propuesta por el Manual para las deficiencias y discapacidades, queda claro que una parte importante de ellas incide en el área específica de la salud mental y que una parte importante de las deficiencias puede originarse en eventos traumáticos que abundan en situaciones de desastre. Precisamente, la incidencia de diversas pérdidas y trastornos según las características agresoras propias de los diversos eventos catastróficos, ha sido un tema ampliamente investigado.

Desde el punto de vista preventivo, un primer objetivo fundamental es *reducir la incidencia de deficiencias* mediante una amplia variedad de procedimientos de protección y comportamiento seguro, lo que incluye el auxilio inmediato de las personas que han sufrido heridas, lesiones o experiencias traumáticas.

La reducción o evitación de los efectos discapacitantes de las deficiencias representan, en primera instancia, una tarea médica y fisioterapéutica. No obstante, más allá de ciertas relaciones más bien obvias, es importante considerar que toda deficiencia tiene un contenido altamente subjetivo como representación y significado. Y, por lo tanto, sus vínculos con las discapacidades se realizan de manera compleja y simbólica, faltando muchas veces una relación de causalidad unidireccional o mecánica. Encontramos un claro ejemplo de ello en las frecuentes alteraciones psicosexuales que surgen en estos casos, sin causas anatómicas o fisiológicas directas, y cuyo trasfondo radica en la valoración que la persona realiza sobre su “disminución”, en los cambios de su esquema corporal y de su rol en la pareja.

El par deficiencia-discapacidad se complementa con un tercer concepto — minusvalía— definido como “una situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad, que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso, en función de su edad, sexo y factores sociales y culturales.”

Gran parte del proceso de rehabilitación integral se orienta, por comprensibles razones, a eliminar o compensar esas desventajas. Medidas de muy variado tipo, tales como la eliminación de barreras arquitectónicas, la promoción de oportunidades laborales y la promulgación de normas legales destinadas a evitar la discriminación, la asignación de espacios preferenciales en el transporte colectivo y muchas otras son típicas en este sentido.

No obstante, la dimensión más específicamente psicológica de la minusvalía es la *vivencia de inferiorización*. Esta vivencia se refiere a las representaciones que el individuo construye sobre las limitaciones “adquiridas” y al correlato afectivo con





que las vive. Precisamente por su naturaleza simbólica, esta dimensión de la minusvalía frecuentemente seguirá un curso complejo, inestable, encubierto por negaciones y sobrecompensaciones, en el cual el vínculo con “otros significativos” (la pareja, los padres, los hijos, los amigos) será normalmente determinante. Por lo mismo, requerirá un trabajo psicológico coparticipativo y en profundidad.

8. Apoyo psicológico para el personal de socorro y rescate

Los trabajadores de socorro y rescate son a menudo víctimas “ocultas” o “secundarias” de los desastres”. Esta posibilidad incluye a quienes, aún trabajando en situaciones aparentemente de menor tensión, como sería la atención psicológica posturgencia, se ven enfrentados a sufrimientos graves y que por añadidura no ceden con la prontitud que se quisiera. Además, y como es obvio, las personas que se dedican a prestar este tipo de servicios también están allí, donde el desastre golpea.

Aunque se refiere especialmente a terapeutas que han sobrevivido a traumas severos en situaciones de represión política, el concepto de “terapeuta herido” puede ayudar a entender este problema, en tanto pregunta acerca de “cómo los terapeutas registran y manejan sus reacciones subjetivas de contratransferencia respecto a los pacientes.”

En un estudio sobre el desastre nuclear de Chernobil, Revel (1996) resalta los serios problemas de salud registrados entre la población de “liquidadores”, categoría integrada por unas 600 a 800.000 personas (bomberos, soldados y otros) que intervinieron para combatir el incendio de la planta, evacuar los escombros y posteriormente, en un número más reducido (50.000 personas aproximadamente) para construir el sarcófago que encierra los vestigios del reactor. Años más tarde, muchas de esas personas padecían síntomas propios de la llamada “enfermedad de radiación crónica”: fatiga, pérdida de memoria y apetito, y otros trastornos psicosomáticos.

Chernobil mostró, a escala gigantesca, los trastornos de salud que pueden afectar a los socorristas, pero no es necesario remitirse a un desastre de tal magnitud para verificar la importancia del problema, que se presentará incluso en situaciones de emergencia relativamente pequeñas.

En un estudio específicamente dedicado al tema, Mitchell (1989) arguye:

“Si a los trabajadores de rescate pudiera enseñárseles con anticipación lo que pueden esperar de sí mismos como resultado de su exposición al desastre, serían capaces de protegerse del estrés provocado por él, reconocer el impacto que dicho estrés psicológico puede tener en ellos y así acelerar su propia recuperación ... Deben estar conscientes de que las reacciones psicológicas a los desastres son normales. Sin embargo, el desajuste psicológico temporal (por otra parte normal) que ocurre en muchos socorristas luego de un desastre puede degenerar en reacciones anormales permanentes si no se atiende tan pronto como sea posible, luego de concluido el percance”.





Tomando el caso de los socorristas, las respectivas organizaciones pueden considerar los siguientes objetivos de apoyo psicológico para estos trabajadores:

- a. Efectuar una evaluación psicológica básica del futuro socorrista, previa a su incorporación a los equipos o cuerpos en que actuarán. Esto servirá para personalizar su preparación psicológica y eventualmente para recomendarle colaborar en otro tipo de labores humanitarias.
- b. Mantener, en toda organización de socorristas, actividades participativas de preparación psicológica para enfrentar situaciones de sobretensión. Para este efecto será de especial utilidad el análisis vivencial de experiencias reales, con la colaboración de socorristas experimentados. Los servicios de “debriefing” pueden ser de utilidad para este propósito.

Estos programas deberán hacerse extensivos a los trabajadores de atención primaria en salud en general (Chávez y Samaniego, 1989), aunque puede ser razonable dar prioridad a aquellos que se desempeñan en localidades expuestas a amenazas crónicas o recurrentes.

Es importante no focalizar excesivamente esta preparación psicológica, lo que más bien podría tener efectos contraproducentes. Lo óptimo será incluirla dentro de programas basados en una visión amplia acerca de las relaciones entre salud mental, riesgos y desastres, de modo tal que el trabajador pueda comprender su papel dentro de la integralidad del proceso.

- c. Disponer de un programa permanente de atención psicológica, que incluya las medidas necesarias para ofrecerles atención psicológica de urgencia (la mayor parte de las medidas APU antes expuestas son válidas para este personal) o brindarles tratamiento posterior cuando sea necesario. Es recomendable que estos programas sean “propios”, es decir, se encuentren incorporados a las prácticas solidarias inherentes a la propia organización.





Bibliografía

1. La APS presupone que la participación es más que un medio para agregar “energía social” a la producción de la salud. La participación es intrínsecamente saludable.
2. Por ejemplo, la transmisión de enfermedades contagiosas, muchas veces favorecida por una combinación de factores emergentes en estas situaciones (cambios ecológicos con nuevas crías de vectores, desplazamientos demográficos, daños a instalaciones de servicio público, desquiciamiento de los programas de control de enfermedades y alteraciones en la resistencia de los individuos ante ellas) dependerá significativamente de las enfermedades preexistentes y los niveles endémicos en la población (Seaman, 1989).
3. Mocellin, Jane y Rogge, John: Algunas dimensiones culturales, educativas y de salud mental de las características psicosociales de los desastres. Capítulo 12 de: Desastres. Modelo para armar. Elizabeth Mansilla, editora. Ediciones La RED, 1966, Lima, Perú.
4. Sisti, Elvio: Salud mental de base. UCA Editores, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. 1995. San Salvador, El Salvador, C.A. La define como “la estrategia de estimular a la personas para que alcancen un nivel mínimo de satisfacción de sus necesidades, que a su vez las capacite psicológicamente para enfrentar su problemática objetiva”.
5. Cuny, Frederick: Disasters and Development. 1983. Oxford University Press. Nueva York, EE.UU.
6. Véase de Vázquez-Barquero y col. : La enfermedad mental en atención primaria: una perspectiva general. Capítulo 1.1 de: Psiquiatría en Atención Primaria. 1998.
7. Metaanálisis: investigación realizada con base en otras investigaciones.
8. Richtsmeier , Judith y Miller, Jean: Aspectos psicológicos de las situaciones de desastre. En “Enfermería y Desastres. Planificación, Evaluación e Intervención”. OPS, Loretta Malm G. Ediciones Harla, 1985, México.
9. Ahearn, Federico y Rizo Castellón, Simeón: Problemas de salud mental después de una situación de desastre. Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana, N° 85, 1978.
10. Bolin, Robert y Bolton, Patricia: Race, Religion and Ethnicity in Disaster Recovery. 1986. Program on Environment and Behavior. Monograph # 42. Institute of Behavioral Science. University of Colorado. U.S.A.





11. Que, de acuerdo a lo dicho, debería denominarse “ trastorno por distrés postraumático”.
12. Cardaci, Dora: Aportes del psicoanálisis a la educación en salud: la experiencia de un grupo de Frankfurt. 1992. Rev. Subjetividad y cultura. N°2. México.
13. En muchas publicaciones redactadas en español se conserva la sigla en inglés “PTSD”.
14. Manual Diagnóstico y Estadístico de los Desórdenes Mentales. La sigla “DSM”, correspondiente al título en inglés de este manual, es la que se usa en nuestro medio. La versión actual es el DSM-IV.
15. Con más detalle, la descripción norteamericana propone vigilar el diagnóstico diferencial del TEPT en relación a los trastornos de ajuste, los síntomas de evitación; el aturdimiento e incremento de la alerta presentes antes de la exposición al estresor; otros desórdenes mentales (por ejemplo, trastornos psicóticos breves, de conversión y depresiones mayores); trastornos por estrés agudo; trastornos obsesivo-compulsivos; esquizofrenia y otros trastornos psicóticos; trastornos inducidos por sustancias tóxicas; trastornos psicóticos debidos a la condición médica general del paciente y simulación.
16. Servicio de Información del Cáncer: Trastorno por estrés postraumático. 2000.
17. Becker, David, Morales, Germán y Aguilar, María Inés (editores): Trauma psicosocial y adolescentes latinoamericanos: Formas de acción grupal. 1994. Instituto Latinoamericano de Salud Mental y Derechos Humanos. Santiago de Chile.
18. Beristain, Carlos: Salud mental comunitaria. En: “Reparación psicosocial y derechos humanos”. 1992. Memorias del V Seminario Centroamericano: Salud mental en el contexto de la violencia organizada.
19. Caplan, Gerald (1966): Principios de psiquiatría preventiva. Editorial Paidós, Buenos Aires. Argentina (Edición original en inglés: 1964).
20. Slaikeu, Karl: Intervención en crisis. Manual para práctica e investigación. Editorial El Manual Moderno, 2ª. edición, 1996. Sonora, México.
21. Por ejemplo, Herrán, Andrés y Vázquez-Barquero, José Luis: Urgencias, crisis y violencia en atención primaria. En Psiquiatría en Atención Primaria, Cap. 3.21. 1998. Libros Princeps, Madrid, España.
22. El trabajo de J.S. Tyhurst se titula “The role of transition states - including disasters - in mental illness” y se publicó en 1958.





23. Benyakar, Mordechai: Definición, Diagnóstico y Clínica del Estrés y el Trauma. 1997. *Psiquiatría. com. Revista Electrónica de Psiquiatría*, Vol. I, N° 43.
24. Lo cual coincide básicamente con la definición de estrés propuesta por Hans Seyle y otros. Y también, en cierto modo, con la noción freudiana de “angustia señal”, ambas ya mencionadas.
25. Tizón, Jorge: El duelo y las experiencias de pérdida. En *Psiquiatría en Atención Primaria*. Op. cit. Cap. 3.20
26. Slaikou (op. cit. 1996) cita diversos trabajos de investigación que coinciden en este aspecto.
27. Como estudio de las consecuencias psicológicas del secuestro, véase: Meluk, Emilio: *El secuestro: una muerte suspendida*. 1998. Ediciones Uniandes. Colombia.
28. Weaver, John: *Defusing & Debriefing*. Material registrado en <http://ourworld.compuserve.com/homepages/johndweaver/> Este autor utiliza el término estrés en plural con base en la idea de que las personas pueden experimentar varios tipos de estrés: anticipatorio, situacional, crónico y residual.
29. En este aspectos sugerimos de nuevo la lectura de “Salud mental de base” (Sisti, op. cit.).
30. Agger Inger y Buus, Soren: *Trauma y cura en situaciones de terrorismo de Estado*. 1996. ILAS. Santiago de Chile. Los propios autores puntualizan que “este es un problema común en todos los contextos terapéuticos...”
31. Mitchell, Jeffrey: Apoyo psicológico para el personal de rescate. En: “Consecuencias psicosociales de los desastres. La experiencia latinoamericana”. Serie de Monografías Clínicas N° 2. Bruno Lima y Moisés Gaviria, editores. Programa de Cooperación Internacional en Salud Mental “Simón Bolívar”, México, 1989.
32. Chávez, Hernán y Samaniego, Nelson: La capacitación del trabajador de atención primaria. En: *Consecuencias psicosociales de los desastres. La experiencia latinoamericana*. op.cit.





ANEXO

Una experiencia en la Salud mental de una ONG salvadoreña

Lic. Sara González

Psicóloga especialista en trabajo comunitario

Proyecto Help Alemania-PROCOSAL El Salvador

Con apoyo de la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO)

La desesperanza aprendida

Inicia su recorrido en el primer evento que produce grandes pérdidas y sufrimiento: terremotos, inundaciones, represión, pobreza, guerra, exilio; cuando se altera la relación del individuo y su medio ambiente y se deterioran sus relaciones sociales a causa de la marginación, la injusticia y la pobreza.

Se altera el pensamiento, los sentimientos y el comportamiento: llantos, gritos, confusión, salirse de los cabales. Al inicio se trata de salir adelante, pero hay debilitamiento de la salud integral, física, psíquica, espiritual. Se pone en juego todo el ser para hacerle frente: vida, cuerpo, mente, seres amados, amigos... resultado: un puñado de tierra, unas pocas monedas prestadas, más pobreza, más injusticia, unos pocos que se aprovechan y se hacen nuevos millonarios, dolores por todos lados, cicatrices en el cuerpo, heridas de la mente que siguen sangrando cuando el viento pasa y recuerda las voces de los ya idos, de los animalitos perdidos, la milpa deshecha, el agua al cuello, etc.

Después de poner todo como recurso, como trinchera, nada pasó, todo sigue igual. Para qué seguir la lucha, para qué sirve vivir, para qué seguir unidos. El aporte personal no sirvió. Desvalorización, inutilidad, apatía, indiferencia, desesperanza, más pobreza, la mara 18, el roba ganado, gallinas, petates, etc., no se entiende.

Todo junto, duele más. Les piden olvidar el pecado, para qué recordar. Eso es imposible. Mi cuerpo y mi mente cargan el estrés psicosocial.

El estrés se apodera del cuerpo, se vuelve crónico y los órganos ya no funcionan bien. La inteligencia decae, ya no hay habilidad para enfrentar situaciones y desafíos, el aprendizaje se afecta y ya no es posible tomar del medio ambiente informaciones nuevas para contrastarlas con experiencias pasadas. No hay acceso a la información adquirida para ser utilizada en nuevas situaciones.





La manifestación más significativa de la inteligencia humana, el *amor*, está adormecida y ya no cuidamos, ni apoyamos, ni damos aliento a nuestros niños, mujeres y ancianos. Las emociones están ahogadas, no pueden salir; seres humanos cada vez más lastimados sin posibilidad de recuperación. Violencia es la nueva forma de comunicación: física, psíquica... más experiencias angustiosas.

La privación del ejercicio de poder socio-relacional produce más sufrimientos, ya que procesan por su cuenta y no a través de la dinámica comunitaria, a causa del aislamiento, la desconfianza entre las personas, el miedo al rechazo, y todo esto también es impulsado por el accionar de las instituciones del sistema social. Esto daña el estado emocional y aparece como una serie de reacciones variadas, difusas e inespecíficas, que pueden hacerse específicas en un cuadro clínico de clasificación nosológica reconocible como: episodios depresivos, disfunciones sexuales, trastornos somatoformos, de comportamientos disociales, de ansiedad, disociativos, fóbicos, obsesivo-compulsivos.

La reacción más específica y general es cierta infelicidad o insatisfacción existencial. Después se altera la rutina de vida: sueño, alimentación, actividades de concentración, gratificación (por ejemplo, abuso alcohólico y demás adicciones).

Cada nueva situación impone demandas por encima del sujeto. Si hay presencia de recursos, no hay dificultad, sólo el desgaste emocional que queda del enfrentamiento. Si hay ausencia de recursos el sujeto intenta resolver la situación una y otra vez, pero su realidad y su contexto no le favorecen. Viene la desesperanza aprendida, la persona la aprende en su relación con el medio; es decir, ha aprendido que no puede hacer nada. Entonces esta desesperanza tiene connotaciones en varias esferas:

Nivel cognitivo: Autoestima muy dañada, las atribuciones con relación a su medio ambiente son negativas.

Nivel de pensamiento: Incapacidad de poder cambiar las cosas. Cuando se trata de movilizar, ellos creen que no tiene sentido, ya que creen que no se puede cambiar nada. Cobran valor las creencias mágicas, aflora la religión, las hechicerías, la mala suerte. Ya nada es efectivo en el plano personal para poder cambiar la situación.

Plano motivacional: La persona cae en un estado de apatía, ya pierde interés por las actividades de la vida cotidiana, no participa en actividades colectivas, no cree que con su aporte pueda cambiar las cosas.

Plano conductual: Comportamiento compulsivos –alcoholismo, drogadicción. La situación se vuelve crónica. El sujeto no moviliza los recursos como para poder cambiar y se mantiene en una situación que se va perpetuando. Esto le lleva a una situación de pobreza de la que no puede salir y no se puede explicar.





2. ¿Qué hacer entonces?

Podríamos empezar por atender la situación de salud mental de base: el cuadro material que rodea a la persona y el sistema de relaciones sociales que la ubican en roles determinados, posiciones de poder, y de capacidad transaccional y afectiva. Además de revisar estilos de vida, hábitos no sanos, se fomenta la higiene mental de manera que las personas conozcan actividades y técnicas que promuevan y mantengan la salud mental de la población.

Luego se podrían revisar y tratar de minimizar los factores psicosociales de riesgo, tales como las actividades delictivas, personas en aislamiento social, embarazos tempranos, personas alcohólicas o drogadictas sin atención, hacinamiento, dependencia de psicofármacos, etc.

La misión de la vida, como una tercera fase que permite dar un sentido nuevo a la vida, relacionando las diferentes facetas de la vida personal y la de los ya idos.

La cuarta fase podría ser la búsqueda de sentido a la existencia para facilitar el desarrollo de la esperanza, buena autoestima y la iniciativa para seguir adelante.

La quinta fase podría promover la proyección de nuevos proyectos de vida.

Un caso concreto: una persona sobreviviente de un evento altamente traumatizante, quien desde hace más de una década mantiene en su cuerpo y mente el estrés crónico que le limita la vida y le produce ese estado de infelicidad permanente, cada vez que recuerda la bala que traspasó el cuerpo de su pequeña hija, a quien ella llevaba en sus brazos y que fuera la que le sirvió como medio de defensa, para que ella y el hijo que llevaba en el vientre pudieran sobrevivir.

Se inicia el proceso catártico permitiéndole el desahogo de sentimientos, con una posición receptiva, empática y proporcionándole el apoyo humano que el momento requiere. Se le ayuda a liberar el estrés utilizando terapia corporal. Se utilizan reflexiones sobre el sentido de la existencia, la misión de la vida, cómo se está cumpliendo el ejemplo que dio la niña que falleció, cómo tener acceso a la energía de ella a través de los buenos recuerdos, y si ella estuviera viva qué quisiera que pasara. Se intenta desarticular las construcciones patogénicas por medio de programación neurolingüística y recursos de terapia sugestiva. Se amplía la intervención a su estructura relacional inmediata y sobre sus redes sociales. Se le incorpora a grupos de autoayuda para reflexionar sobre la manera en que se puede hacer cambios en la búsqueda de nuevos proyectos de vida colectivos. Se observan cambios paulatinos en su aspecto, afecto, ánimo, sentido de la existencia, etc.





En la intervención grupal se sugieren las siguientes fases:

Búsqueda de la *identidad*. Recobrar la memoria a través de acciones colectivas, tales como monumentos memoriales, jardines, bosques, combinados con otras iniciativas de la comunidad.

Toma de *conciencia*. Tomar conciencia de la relación que hay entre su estado y los esfuerzos para cambiar, que retome el protagonismo de su propia historia.

Crear espacios de *encuentro*. Actividades comunitarias, acciones de solidaridad, reflexionar sobre los conflictos entre los grupos, tomar acción hacia las soluciones. Tener claras las problemáticas a través de sociodramas, cine debate, psicodrama, etc.

Definir *objetivos*. Objetivos reales y realizables, utilizando los recursos humanos y materiales que se tienen.

Buscar *alternativas posibles*. Para las diferentes problemáticas hacerlo mediante métodos participativos, alternativas que elija la gente, proveer recursos para la intervención colectiva y de apoyo diferenciado: para la vida cotidiana, para las situaciones en crisis, para el medio ambiente.

Movilizar los recursos de la población, luego buscar participación de especialistas: psicólogo(a), médico(a), etc. Fortalecer redes de apoyo que permitan el despertar de capacidades participativas y de colaboración. Tomar conciencia de sus potencialidades, aumentar recursos uniéndose y participando. Capacitar a las directivas para que trabajen en la resolución de conflictos.

Por ejemplo, un caso colectivo de 70 mujeres representantes de Juntas Directivas Comunales y Comités sobrevivientes del Mitch organizadas en grupos de auto-ayuda han fortalecido sus recursos individuales y colectivos para desahogar juntas sus recuerdos traumáticos de ver que el agua se llevaba casi sus vidas y las de sus seres queridos; ser consejeras populares para apoyo moral y dar alternativas de solución a sus problemas construyendo mejores ideas para mejorar sus proyectos de vida y juntas buscar otras redes para hacer más efectiva la construcción de medidas de prevención.

*Sólo el amor universal
es la llave que abre las puertas del yo interno,
el que un día se elevará hacia
la excelencia en unidad
con el universo.*







Gestión del riesgo: una mirada integradora de educación ambiental y salud

Horacio Alejandro Chamizo García
Consultor





Índice

1. La sistematización y divulgación de las lecciones aprendidas en el contexto internacional para la gestión del riesgo y la reducción de desastres.	179
2. Análisis y sistematización de las lecciones aprendidas en la reducción de desastres: una propuesta metodológica para la investigación.	181
3. Resultados del análisis de las lecciones aprendidas del huracán Mitch en Centroamérica.	190
3.1 Conciencia y educación ambiental y para la salud	191
3.2 Ideología y cultura.	197
3.3 Organización social.	202
3.4 Tecnología.	211
3.5 Ambiente físico y ecología.	216
4. El enfoque sistémico en la gestión de las relaciones ambiente-salud: Una propuesta de trabajo para la reducción de desastres.	225
4.1 Sistema de Gestión Ambiental.	227
Referencias bibliográficas	234
Bibliografía consultada	236





1. La sistematización y divulgación de las lecciones aprendidas en el contexto internacional para la gestión del riesgo y la reducción de desastres.

La conferencia de las Naciones Unidas efectuada en Río de Janeiro en el año 1992, tuvo como uno de sus resultados más importantes el Programa 21, donde se establecen criterios que deberían cumplir los países con el objetivo de lograr el desarrollo sostenible y la preservación de la humanidad. La reducción de los desastres y sus impactos negativos sobre el ambiente y la salud adquiere notable importancia para lograr procesos de satisfacción de necesidades sostenibles en el tiempo. En este sentido la participación social se está concibiendo como un elemento fundamental de la gestión del riesgo y la reducción de los desastres.

Desde finales de la década de los sesenta, y sobre todo a partir de la reunión de Estocolmo en 1972 el ser humano ocupa un posición central dentro del concepto de desarrollo. Se plantea entonces la necesidad de lograr altos niveles de coherencia ecológica en el proceso de satisfacción de sus necesidades, lo que significa rescatar los valores y normas sociales más positivos que regulen las relaciones con el ambiente y los recursos de cada comunidad. El saber popular y la cultura de cada comunidad, ocupa desde hace varias décadas, un lugar trascendente dentro del concepto de ecodesarrollo, y en el de desarrollo sostenible.

La dimensión cultural y psicosocial de los problemas ambientales globales y locales, ha cobrado cada vez mayor trascendencia cuando se trata de aportar soluciones, aquí radica el carácter decisivo de la participación de la población con igualdad de derechos en la gestión de sus propias necesidades. En este sentido se demanda incrementar el nivel de conocimientos sobre los procesos ambientales para lograr intervenciones eficientes. La identificación y divulgación de las lecciones y experiencias exitosas sobre las relaciones sociedad-naturaleza deben contribuir a la contrastación con la manera de pensar que tiene la sociedad sobre el ambiente y los desastres, y a la transformación cultural positiva de la población y el territorio donde se inserta y al cual pertenece.

El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), declarado por la Asamblea General de Naciones Unidas para 1990-1999, dedicó su campaña mundial del año 1998 a la comunicación social en el marco de la prevención de desastres y la gestión del riesgo, con el objetivo de promover la discusión y la ejecución de acciones sobre este tema (DIRDN, 1999). La vulnerabilidad ante las amenazas naturales y antrópicas tiene una explicación socioeconómica y su reducción en el sentido de la prevención y mitigación de daños, depende en gran medida de la transformación positiva de la conciencia ambiental.

La adecuada labor de gestión preventiva, y para la mitigación de daños en situaciones de desastres, depende básicamente del nivel de conciencia ambiental de los ciudadanos. La sistematización de las experiencias sociales, para conocer sus aportes positivos y actuar sobre los negativos y las carencias de conocimiento, resulta fundamental. La notable





amplitud y complejidad que entraña la explicación de la vulnerabilidad ante las amenazas naturales y antrópicas se fundamenta también en el esfuerzo por identificar, sistematizar y difundir las lecciones aprendidas sobre eventos desastrosos, con el propósito de prevenir y mitigar los daños en el futuro.

Se ha reconocido el papel de la organización de la sociedad en la mitigación de los daños producidos por los huracanes Mitch y Georges, antes, durante, y posteriormente a la incursión de estos eventos meteorológicos. La provisión de la atención médica y psicológica, el manejo de los suministros, la vigilancia y control de enfermedades, la información pública, y la necesidad de garantizar alimentación agua potable e información fiable y oportuna; se consideraron como aspectos que evidenciaron deficiencias en la organización social de los países afectados (OPS/OMS, 1999).

La reunión de evaluación de los preparativos y respuesta a los huracanes Georges y Mitch efectuada en febrero de 1999 (OPS/OMS, 1999) evidenció que aún se necesita trabajar para reducir la vulnerabilidad de la sociedad, pero también es posible disminuir la probabilidad y la magnitud con que se manifiestan las amenazas naturales y tecnológicas. Respecto al impacto en el medio ambiente, en la reunión de expertos se debatió que la frecuencia y la magnitud de los desastres están vinculados a la degradación ambiental provocada entre otros factores por la falta y escasa eficiencia del ordenamiento territorial, la deforestación, y los sistemas actuales de producción y consumo.

Sin embargo es necesario analizar otras dimensiones de la vulnerabilidad ante las amenazas de cualquier tipo. La discusión sobre las consecuencias del huracán Mitch en El Salvador comienza por caracterizar el contexto ambiental (físico y psicosocial) del país, y visualiza los efectos observados estrechamente ligados a una sociedad vulnerable desde múltiples ángulos (Gobierno de El Salvador, 1999). Comenzando desde el punto de vista político, debido a la excesiva centralización, en el nivel local existen escasas posibilidades de respuesta debido a la falta de competencias para la toma de decisiones y la disponibilidad de recursos. Desde el punto de vista ecológico se manifiesta una amplia gama de conflictos relacionados con la poca coherencia entre la capacidad funcional del ambiente y las exigencias que plantea la actividad económica y social, denotando serios problemas de gestión ambiental y específicamente de conciencia ambiental, de legislación, e información de la población y sus instituciones y organizaciones.

Los sistemas ambientales son susceptibles de ser gestionados para lograr procesos de satisfacción de necesidades más eficientes y sostenibles en el tiempo. El término sistema implica la necesidad de coordinar acciones entre los sectores de la sociedad y las organizaciones implicadas en la reducción de desastres. Es por esto que los planes para reducir desastres no deben tener un carácter únicamente sectorial, mucho menos cuando el propósito es prevenir o mitigar los impactos en la salud de la población. A pesar de que este concepto se aplica actualmente con relativa claridad, se necesita en primer lugar continuar desarrollando la educación de las autoridades y la sociedad en general de manera permanente.





El análisis de las lecciones aprendidas debe propiciar la identificación de vacíos relativos de conocimiento sobre la gestión del riesgo y la reducción de desastres a todos los niveles, desde el central hasta el local. La reflexión en este sentido puede ofrecer elementos para enfatizar los esfuerzos hacia una dirección u otra para la disminución de la vulnerabilidad ante las amenazas.

El trabajo que se presenta considera los aspectos más relevantes de una investigación reciente cuyo propósito principal fue el de recopilar, analizar y sistematizar el conocimiento en la gestión de las relaciones ambiente-salud desarrollado a partir de las experiencias del huracán Mitch en Centroamérica, y aportar recomendaciones que contribuyan a fundamentar y divulgar acciones para la prevención y mitigación de los desastres en la región.

El estudio se fundamentó en el análisis de las lecciones aprendidas por parte de las organizaciones ocupadas de realizar intervenciones a diferentes niveles para la reducción de los desastres. A continuación se detallan los argumentos metodológicos utilizados.

2. Análisis y sistematización de las lecciones aprendidas en la reducción de desastres: una propuesta metodológica para la investigación.

A continuación se presentan y discuten los conceptos básicos de la investigación, así como las categorías que sirven como fundamento del análisis y sistematización de las lecciones aprendidas sobre la incursión y consecuencias del huracán Mitch en Centroamérica. La metodología utilizada se considera apropiada para la investigación de la categoría vulnerabilidad a partir de las lecciones aprendidas por la sociedad.

El análisis de las lecciones aportadas por Mitch puede ser enfocado a partir del concepto de riesgo ambiental, para producir un análisis sistemático de sus diferentes elementos explicativos: desastre, vulnerabilidad, y amenaza.

La amenaza se refiere a un peligro latente originado por un evento natural, social o tecnológico que dada su condición inestable puede activarse en cualquier momento afectando a la comunidad. Desde el punto de vista frecuentista el peligro se manifiesta con cierta probabilidad. Se ha entendido la amenaza natural o antrópica como la probabilidad de ocurrencia de un fenómeno potencialmente dañino en un período o espacio de tiempo limitado (A. Rodríguez, 1999).

El riesgo, desde una óptica ambiental, se considera como la probabilidad que tiene una comunidad, región o país (o cualquier territorio) de sufrir un desastre debido a la existencia y manifestación de un evento natural o antrópico.

Las probabilidades que tiene un territorio de sufrir un desastre no dependen exclusivamente de la existencia de una amenaza, sino de otros aspectos ambientales físicos construidos y





de carácter psicosocial que determinan su vulnerabilidad ante el peligro. De manera que la valoración del riesgo ambiental significa un análisis conjunto de las amenazas a la que se encuentra sometido un territorio y la vulnerabilidad que caracteriza a su población (UNDRO, 1979) (K. Smith, 1992). Bajo este criterio las posibilidades de acción ante desastres como el producido por Mitch, la limitaremos a la intervención para reducir la vulnerabilidad, antes, durante, e inmediatamente después de ocurrido el evento.

La vulnerabilidad de la población ante los desastres es una categoría socioambiental, y puede ser analizada desde diferentes puntos de vista: organización social, educación, física, ambiental o ecológica, tecnológica, ideológica o cultural.

La vulnerabilidad organizativa se entiende como la falta de organización social para enfrentar los desastres. La organización social para los desastres se define como la articulación entre los diferentes organizaciones e instituciones privadas o estatales que intervienen ejecutando acciones para minimizar los impactos en el ambiente y la salud. Las acciones se ejecutan en diferentes escenarios que puede ser el local, el regional y el nacional, y en distintos momentos: antes de que se manifieste la amenaza, y posterior a ella durante la respuesta y la rehabilitación. Las acciones coordinadas intersectorialmente expresan la respuesta social ante las amenazas y son uno de los componentes más importantes del concepto de vulnerabilidad.

Como parte de la categoría organizativa de la sociedad ante los desastres se han reconocido los siguientes elementos o grupos de tareas: atención médica y psicológica, vigilancia y control epidemiológico, manejo de suministros de agua, alimentos y otros productos básicos, provisión de saneamiento básico, manejo de la evacuación de la población, manejo de la información, la evaluación de los daños, y la reconstrucción o rehabilitación de las condiciones de vida. Estos han sido mencionados como los más relevantes e influyentes en la situación de vulnerabilidad de la población ante la incursión de los huracanes Mitch y Georges (OPS/OMS, 1999). En este sentido interesa conocer las experiencias desarrolladas en Centroamérica a partir de Mitch, referentes a cada uno de estos elementos o grupos de tareas, y responder a la pregunta: ¿cómo organizar y desarrollar de la manera más efectiva los suministros, servicios básicos, y la información para prevenir y mitigar los desastres?

Una dirección importante dentro de la dimensión organizativa de la vulnerabilidad, son los aspectos políticos, los que están relacionados con el exceso de centralización de recursos que dificulta el acceso a estos por parte de los niveles regional y local dentro de cada país. La dificultad para acceder a los recursos, y la falta de competencias para la toma de decisiones a nivel local hace más vulnerable a la población porque dificulta la actividad preventiva y las acciones para mitigar los posibles daños. Se necesita despejar las interrogantes: ¿se está desarrollando un proceso de descentralización y desconcentración socioeconómica del Estado?, ¿a qué nivel se encuentra descentralizada la sociedad y la economía?, y de existir un proceso de descentralización ¿qué características tiene?, ¿la reducción de desastres se ha entendido como un proceso de participación social?





Los aspectos mencionados implican una labor previa a la situación de desastres, e integran las actividades propias de la gestión de riesgos ambientales. En este sentido se necesita conocer además la existencia de políticas nacionales y locales para la prevención y mitigación, los planes correspondientes para la implementación de esas políticas, así como el control del desempeño de las organizaciones para su cumplimiento. Estos aspectos se manifiestan a través de la educación de la población, la capacitación y formación del personal a todos los niveles, la formulación y aplicación de leyes o decretos que favorezcan la realización de los grupos de tareas mencionados, y la disposición de recursos materiales necesarios. En este sentido interesa responder a la preguntas: ¿qué políticas se han desarrollado para garantizar los suministros, servicios y la información para la mitigación de los desastres?, y ¿cómo se realiza su implementación a nivel central, regional y local?

La vulnerabilidad educativa se relaciona con la falta de una conciencia ambiental. Esta puede ser entendida como el conjunto de manifestaciones que caracterizan el comportamiento de las personas y de la sociedad en general, y está sustentada en el saber o conocimientos sobre el ambiente y la racionalidad (Trellez Solis, 1995). De manera que para lograr actitudes positivas hacia el ambiente, lo que significa prevenir desastres, no solo basta con lograr una adecuada percepción sobre las amenazas, sino alcanzar una coherencia con la manera de actuar; se trata propiciar un comportamiento racional.

La racionalidad ambiental es una parte del saber ambiental que se construye y concreta en una interrelación permanente entre teoría y práctica, se constituye así en un instrumento que transforma el concepto y la teoría a través del proceso mismo de sus aplicaciones. Las personas y la sociedad para lograr un nivel de conciencia que los haga menos vulnerables ante las amenazas ambientales, no solo necesitan conocer el funcionamiento del ambiente, sino necesitan saber cómo modificar su dinámica, gestionarlo. En este sentido se disponen de instrumentos como el ordenamiento territorial, la legislación ambiental y de la salud, la inspección ambiental, y los estudios y evaluaciones del impacto ambiental. La implementación del SUMA expresa racionalidad en la toma de conciencia sobre la necesidad de los suministros durante la respuesta y la rehabilitación.

Respecto a la vulnerabilidad educativa se deben analizar como indicadores de proceso las acciones educativas formales e informales que se realizan a todos los niveles de la sociedad. Como indicadores de impacto de estas acciones se encuentran los aspectos relacionados con la percepción de las amenazas, sobre todo a nivel local y regional, y la racionalidad de las acciones que se llevan a cabo por parte de la sociedad y las personas, para su modificación positiva. En este sentido se pretende responder a las preguntas: ¿cómo se ha transformado el nivel de conciencia ambiental de la sociedad a partir de la experiencia de Mitch?, ¿qué acciones educativas han propiciado esta transformación?

La falta de coherencia ecológica ha sido señalado como uno de los factores que más afecta la sostenibilidad del proceso de desarrollo en América Latina (CEPAL, 1994), y tiene la tendencia a empeorar cada vez más debido a la tenencia privada del suelo y la falta de capacidad y en ocasiones de voluntad política para regular esta problemática. Esta situación determina la vulnerabilidad físico-ambiental ante las amenazas. La falta de coherencia





ecológica se manifiesta a partir de la incompatibilidad entre el uso socioeconómico que se da al suelo, los recursos naturales, y al ambiente en general, y su aptitud funcional o capacidad de uso. Ante las amenazas naturales o antrópicas, la falta de coherencia ecológica repercute en el incremento de la magnitud y probabilidad de ocurrencia de la amenaza ambiental, y se manifiesta a través de una cadena de impactos negativos. Se necesita responder a la pregunta: ¿cómo se aplican los instrumentos de gestión ambiental a partir de la experiencia de Mitch?

Se entiende a la salud como una consecuencia del proceso de adaptación social e individual al ambiente. La armonía que se logre entre la actividad socioeconómica y el ambiente tiene un impacto en la salud. Los desastres pueden generar epidemias y aumentar la frecuencia de enfermedades en la población, pero además producen insatisfacciones básicas que afectan su bienestar y su salud. La localización de la infraestructura de atención médica en sitios inapropiados es un ejemplo de falta de coherencia ecológica, la que se expresa en una mayor vulnerabilidad de la población ante las amenazas, y puede afectar la provisión de este servicio básico en condiciones de respuesta y rehabilitación. La mayor producción de enfermedad puede entenderse entonces como un desequilibrio ambiental.

Los instrumentos de gestión ambiental como el ordenamiento territorial y la inspección, así como la legislación ambiental y los estudios de impacto ambiental (EIA), deben propiciar un acercamiento entre la aptitud del ambiente y el uso que hace la sociedad de él. Cualquier deficiencia en la gestión del ambiente hace más vulnerable a la sociedad ante los desastres, a todos los niveles o escalas de análisis.

La dimensión tecnológica de la vulnerabilidad ambiental se relaciona con el nivel de fragilidad de la tecnología que proporciona satisfacción básica a la población. Tiene que ver con la infraestructura y su adecuación a las exigencias ambientales. En este caso se necesita responder a las preguntas: ¿qué cambios tecnológicos han sido introducidos para proteger la infraestructura y garantizar la sostenibilidad de la satisfacción de necesidades básicas de la población?, ¿se ha manifestado un verdadero proceso de transferencia tecnológica hacia el nivel local, que sea coherente con las amenazas que existen en cada comunidad?

La dimensión ideológica y cultural de la vulnerabilidad está relacionada con aquellos valores y normas sociales que determinan una mayor exposición a las amenazas ambientales y por lo tanto hacen más vulnerable a la población. Se trata de la manera de percibir y organizar el entorno que tiene raíces históricas y pertenece a territorios específicos; en este sentido interesa responder: ¿ha cambiado la manera de percibir y organizar el entorno por parte de la población a partir de las experiencias de Mitch?, ¿los cambios producidos han sido en el sentido de prevenir los desastres?

Los valores y normas sociales sobre el entorno se relacionan en gran medida con el nivel de conciencia ambiental de la población. El conocimiento de las particularidades culturales de la población sobre su territorio y sobre las amenazas, es un elemento fundamental y determinante de los mensajes y la forma de realizar la comunicación durante e





inmediatamente después de producido el desastre. La vulnerabilidad ante las amenazas está permeada de elementos culturales como el machismo, la violencia intradomiliaria, la solidaridad comunitaria, entre otros aspectos que regulan las relaciones entre las personas antes, durante, y después de los desastres.

Cada una de las categorías de análisis que se han explicado (ver el cuadro 1) se estructura en la dimensión temporal que define la condición de vulnerabilidad en dos momentos: antes, y durante e inmediatamente después del desastre. Cada una de las categorías de análisis está en estrecha interrelación con el resto, y no se concibe su explicación individualizada de manera exclusiva.

Cuadro 1. Categorías de análisis de la vulnerabilidad

Análisis de la vulnerabilidad Categorías de análisis	(Lecciones aprendidas) Subcategorías
Organización social	Atención médica y psicológica Vigilancia y control epidemiológico Manejo de suministros de alimentos y otros satisfactores Provisión de agua potable y saneamiento básico Evaluación de daños Manejo de la información Rehabilitación de infraestructuras Evacuación de la población Disposición de recursos para situaciones de desastres Política intersectorial para la mitigación de daños Desempeño de la política intersectorial para la mitigación de daños Proceso de descentralización del estado. Proceso de descentralización del estado.
Educación	Educación formal Capacitación de las organizaciones de emergencias Educación informal: educación ambiental comunitaria
Física-ecológica	Aplicación de los instrumentos para la gestión del ambiente: Ordenamiento territorial, inspección ambiental, EsIA, EIA
Tecnológica	Transferencia y acceso a tecnología para la prevención y la mitigación de daños
Ideológica y cultural	Normas y valores sobre el ambiente y la salud Mensajes y comunicación

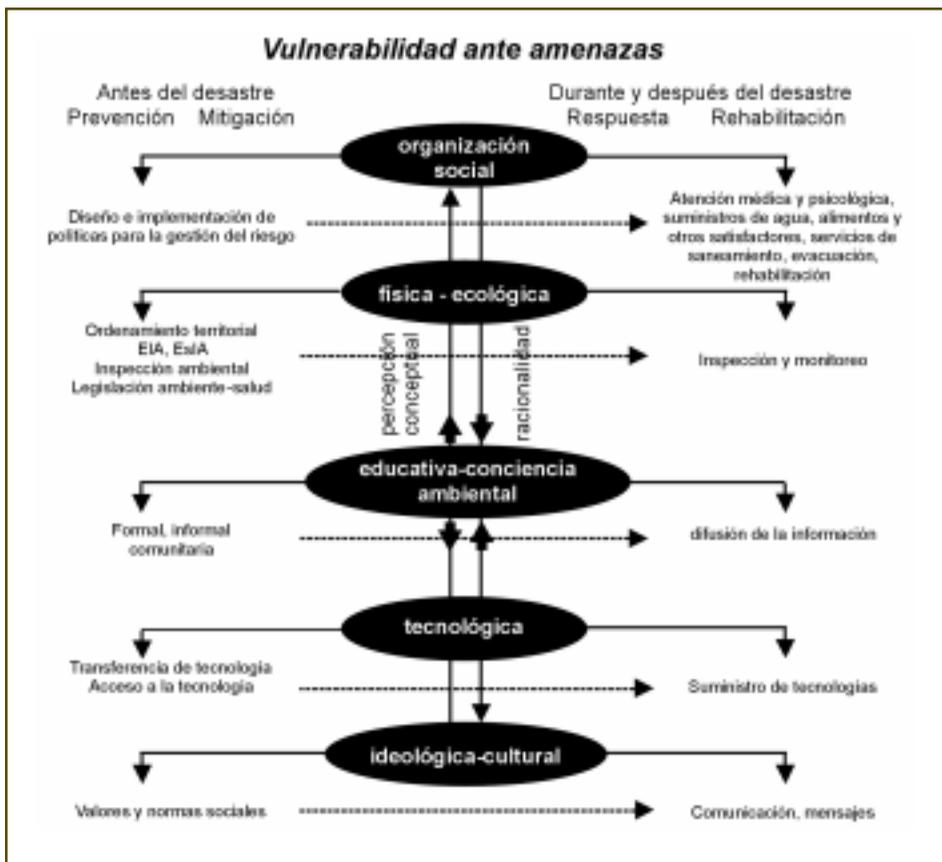




La categoría educativa o de conciencia ambiental se considera como fundamento del análisis de la vulnerabilidad pues debe garantizar la percepción de los conceptos que definen el resto de los componentes de análisis y determina que se puedan realizar desde el momento previo al desastre.

La conciencia ambiental depende de la realización correcta del resto de las acciones de prevención y mitigación que se describen a través de las otras categorías de análisis (ver el gráfico 1) (H. Chamizo, 1999). El conocimiento y las lecciones aprendidas por la sociedad y los individuos sobre los desastres no es únicamente perceptual sino que se manifiesta en el comportamiento que debe ser racional, o coherente con los nuevos conceptos asimilados.

Gráfico 1. Categorías de análisis de la vulnerabilidad.





Cada categoría de análisis se manifiesta a través de un momento previo al desastre, que describe la prevención y la mitigación de los daños y determina las acciones durante y posteriores al mismo. Por ejemplo, la definición de una política para la gestión de riesgos y su implementación, que significa el monitoreo y la evaluación de su desempeño a todos los niveles (local, regional, y nacional), determina evidentemente la efectividad de las acciones de suministro de servicios y otros satisfactores durante e inmediatamente después del desastre. También la organización de un sistema de inspección ambiental orientado al monitoreo de la contaminación, previo al desastre, facilita las acciones de vigilancia y control durante e inmediatamente después.

De manera que las lecciones aprendidas de los desastres deben expresar un vínculo entre sus diferentes momentos: anterior al desastre, que significa la posibilidad de intervenir en prevención y mitigación; y durante y posterior al desastre, que es el momento de responder y rehabilitar. La falta de ese vínculo o coherencia entre los dos momentos puede significar una disminución de la eficiencia en la manera de actuar ante otras situaciones de amenaza, profundizando el ciclo de los desastres.

La otra dimensión de análisis complementaria a la temporal es la espacial. No se puede dejar de abordar el concepto de región en el análisis de la vulnerabilidad. En este caso no se intenta explicar la región como entidad político-administrativa, concepto clásico de dominio público, sino la región como estructura espacial dotada de cohesión debido a sus relaciones culturales y funcionalidad económica. Cada territorio local o comunidad se encuentra vinculada cultural y económicamente con otras, y todas pertenecen a un país el que está dotado de un gobierno central donde se establece la política. Las políticas se realizan a todos los niveles incluyendo el local, entonces la capacidad de respuesta social ante los desastre depende en gran medida de la articulación entre los diferentes niveles espaciales, y de las condiciones de vulnerabilidad del territorio local.

La disminución de la vulnerabilidad de un país se materializa en la disminución de la vulnerabilidad de cada una de sus comunidades, lo que depende de la fortaleza y eficiencia de los vínculos del nivel local con lo nacional y viceversa.

El análisis de la vulnerabilidad ante amenazas debe considerar las dimensiones espacio y tiempo como componentes fundamentales explicativas de este concepto, y por supuesto de los desastres.

Desde el punto de vista metodológico la investigación se estructuró en tres momentos fundamentales: la definición de las categorías y dimensiones de análisis de la vulnerabilidad, y dentro de cada una las posibles direcciones en que se pueden agrupar las lecciones aprendidas; un segundo momento que incluye el trabajo de campo y la sistematización de las lecciones aprendidas; y el tercero que se trata del análisis para identificar la fortalezas y los vacíos de conocimiento en cada uno de los países considerados, y en toda la región. En este trabajo solo se ofrecen resultados a nivel de la región centroamericana.





La recopilación de la información objeto de análisis consistió en la revisión de documentos e información secundaria o publicada, y en la aplicación de metodologías intensivas como son la entrevista abierta y el paquete tecnológico de las historias orales y de vida.

La revisión de documentos o información secundaria consideró el material bibliográfico publicado sobre los acontecimientos del huracán Mitch en Costa Rica, Honduras, Nicaragua, El Salvador, y Guatemala, así como la documentación disponible en estos países sobre leyes y decretos, formulación de políticas, planes, y la evaluación de su desempeño, programas educativos a todos los niveles y modalidades, testimonios escritos, y datos del contexto ambiental físico y socioeconómico. En total se analizaron más de 26 documentos en los que se identificaron experiencias recientes sobre las diferentes dimensiones de la vulnerabilidad.

La entrevista abierta y el paquete tecnológico de historias orales y de vida son otros procedimientos que complementaron la información necesaria para el análisis. Se realizaron 26 entrevistas, de ellas 11 en el nivel local o regional y 15 en el nivel central.

La entrevista abierta se realizó básicamente en el nivel central de los países mencionados: en los Ministerios de Salud, Educación, Planificación, y en organizaciones gubernamentales como la Comisión de Emergencias o la Defensa Civil, según cada país. Se abordó a informantes en otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales implicadas en la gestión del riesgo.

El perfil del informante clave, en el caso de la entrevista abierta, se correspondió con funcionarios de las instituciones del estado, u organizaciones no gubernamentales, vinculadas en planes de emergencia o a la temática de desastres en los respectivos países. Las personas seleccionadas ocupan u ocuparon puestos clave o de reconocida importancia a nivel nacional o regional en sus respectivas organizaciones, y tienen años de experiencia en la temática de desastres.

El paquete tecnológico de historias orales y de vida se aplicó básicamente a nivel local, en las comunidades que han sufrido desastres o se encuentran amenazadas de una u otra manera. Consistió en recopilar la información temática que aportaron ciertos informantes clave seleccionados, sobre las vivencias de la comunidad en la situación previa y posterior al desastre. Estos datos temáticos sobre desastres fueron complementados con datos autobiográficos de los informantes seleccionados, que mostraron las lecciones aprendidas por ellos y la sociedad local. Ambas técnicas se controlan recíprocamente y se manejan como un único paquete, para mitigar los sesgos de memoria a pesar de que los sucesos del Mitch son cercanos temporalmente y socialmente significativos.

El perfil de los informantes clave, en el caso de las historias de vida, se corresponde con personas cuya vida haya estado muy vinculada a las comunidades objeto de estudio. El objetivo es conocer momentos autobiográficos que describan el concepto de vulnerabilidad en toda su extensión, para identificar las modificaciones y lecciones aprendidas a partir de los sucesos del Mitch.





El perfil de los informantes clave, en el caso de las historias orales, se corresponde con personas que hayan vivido situaciones de desastre o que estén o hayan estado vinculadas a la organización de comités locales de emergencia, en las comunidades objeto de investigación. Se trata de identificar, a partir de los relatos temáticos sobre los desastres, y en especial los provocados por el Mitch, aspectos que describan el concepto de vulnerabilidad y las lecciones aprendidas al respecto.

Estas aplicaciones, de carácter abierto, cualitativo, e intensivo, se fundamentan en el hecho de que se trata de indagar sobre experiencias que constituyen parte de los valores y normas que caracterizan la cultura, entendida como la manera en que perciben, entienden, y organizan el entorno los sujetos a estudiar. Es decir, aquí lo que interesa es identificar el conocimiento social, propósito que deja sin sentido cualquier voluntad metodológica de limitarlo a partir de la definición de indicadores cerrados por parte del propio investigador.

El análisis de la información es básicamente cualitativo, y se identifican del discurso y los documentos, los datos correspondientes a cada una de las categorías de análisis que se han mencionado y explicado. La información se ordenó inicialmente, para cada categoría y dimensiones de análisis en la siguiente matriz (gráfico 2).

Gráfico 2. Matriz de Análisis
Análisis de la vulnerabilidad
(dimensiones espacial y temporal)

Dimensiones espacio-tiempo	Antes del desastre	Durante e inmediatamente después del desastre
Territorio nacional		
Territorio local-regional		

La matriz de análisis considera en las columnas las fases en la gestión del riesgo que se cumplen antes, y las que se cumplen durante y después. En las filas aparecen los niveles de acción o dimensión espacial, llamado central al tomador de decisiones básicamente, y local al que se considera fundamentalmente operativo.

En el análisis de contenido, en primer lugar se consideró por separado cada una de las celdas de la matriz para identificar las lecciones aprendidas de los sucesos del Mitch, y posteriormente se evaluaron los vínculos en las dos dimensiones previstas: la espacial que se verifica en el sentido de las filas para las dos escalas espaciales, y la temporal que se verifica en el sentido de las columnas. Finalmente se emitieron conclusiones independientes para cada una de las categorías de análisis por países, y considerando las experiencias de





los cinco estudios de casos en conjunto. La presentación de los resultados y su discusión se organizó por dimensiones espaciales: nivel central y local, y según las categorías de análisis de la vulnerabilidad.

Para cada una de las categorías de análisis del concepto de vulnerabilidad se identificaron las principales direcciones en las que se orientan las lecciones aprendidas, con el propósito de comparar la importancia relativa de cada una dentro del discurso emitido en las entrevistas y los documentos revisados. Esto permitió identificar las fortalezas y debilidades en las lecciones aprendidas y por lo tanto en el conocimiento en la temática de la reducción de desastres que se ha adquirido en cada país y en la región de manera conjunta por parte de las organizaciones ocupadas en estas funciones. El análisis se realizó además, de manera comparativa entre el nivel local y el nivel central, con el propósito de describir su nivel de coherencia y por lo tanto las posibilidades inmediatas y a mediano plazo de continuar su aplicación y desarrollo.

Se analizaron también los vínculos entre los diferentes componentes de la vulnerabilidad: la organizacional, física-ecológica, la educativa, tecnológica, y la ideológica cultural. En este documento solo se presentan los resultados más importantes a nivel de la región centroamericana.

Los resultados del análisis de las lecciones aprendidas del huracán Mitch y la cadena de eventos desastrosos en la región centroamericana, sirvieron para emitir recomendaciones que se espera sean útiles para la gestión del riesgo y la reducción de desastres en la región.

3. Resultados del análisis de las lecciones aprendidas del huracán Mitch en Centroamérica.

Las lecciones aprendidas más relevantes se presentan y analizan según las categorías del concepto de vulnerabilidad que se discutieron en el epígrafe anterior. Para cada una de las categorías, las experiencias reveladas se han agrupado en subcategorías o direcciones principales, para los niveles central y local. En este sentido se incluyen gráficos que evidencian el desarrollo desproporcional del conocimiento sobre la gestión del riesgo y la reducción de desastres, lo que contribuye a la identificación de fortalezas y debilidades en la región centroamericana.

3.1 Conciencia y educación ambiental y para la salud

A continuación se presentan las principales lecciones aprendidas en esta categoría de análisis según las dimensiones espacial y temporal (ver el cuadro 2).





En esta categoría de la vulnerabilidad se aprecian lecciones aprendidas que consideran la importancia de las actividades educativas e informativas de carácter formal, generales y específicas en la temática de los desastres, así como las de carácter informal y las comunitarias. También es evidente la necesidad de la formación profesional.

Cuadro 2. Principales lecciones aprendidas en la dimensión de conciencia y educación ambiental y para la salud, según niveles de acción y fases correspondientes a la gestión del riesgo (dimensiones espacial y temporal).

Nivel	Antes	Durante y después
Central	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe continuar desarrollando la capacitación de las organizaciones de emergencias a nivel central. • Se debe continuar desarrollando la capacitación de las organizaciones de emergencias a nivel regional y local. • La presencia de la temática de desastres en el curriculum de los estudiantes a todos los niveles debe ganar importancia. • La educación de las comunidades es vital para lograr una mejor respuesta ante los desastres. • Es necesario garantizar la educación comunitaria para la prevención del riesgo de enfermar. 	<ul style="list-style-type: none"> • La participación comunitaria es esencial para responder ante los desastres. Se debe promover esta actitud en las comunidades. • Las intervenciones en salud deben priorizar la promoción y la prevención, especialmente en los albergues de damnificados, como complemento de las acciones de saneamiento básico.
Local	<ul style="list-style-type: none"> • Se necesita desarrollar aun más el nivel de conocimientos de la organización de emergencias. • Se debe educar mejor a la población para atender las alertas y desastres. • La educación ambiental es importante para concientizar a la población sobre los riesgos. La limpieza, reforestación, entre otras acciones pueden contribuir a este esfuerzo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe promover la adecuada percepción del riesgo entre la población, para facilitar su evacuación. • La educación para la salud en zonas endémicas es fundamental para reducir el riesgo de enfermar.





Una de las lecciones aprendidas más importantes en Centroamérica respecto a la problemática de los desastres se refiere a la necesidad de continuar desarrollando el cambio en la percepción y las acciones que ejecutan las organizaciones de emergencias a nivel central y local. Esto es posible en la medida que se amplíe la capacitación del personal involucrado y se mejore su formación profesional.

Se ha reconocido que la movilización constante y la realización de ejercicios aumenta la capacidad resolutive del personal involucrado en estas acciones. Sin embargo se advierte la necesidad de que exista una política nacional respecto a la formación de las organizaciones de emergencias para garantizar la priorización de ciertos temas como el Programa de Manejo de Suministros y Materiales, SUMA, la evaluación de daños, y mejorar el acceso eficiente a los recursos humanos que se formen en estas direcciones.

En el caso específico de Guatemala donde no se ha podido desarrollar el SUMA, en las entrevistas realizadas se evidencia la carencia de políticas en la formación de recursos humanos en este sentido: "... en Guatemala se capacitaron más de setenta personas en SUMA, pero en el momento del huracán Mitch no se pudo contar con uno solo ...", "... este ha sido el único país centroamericano que no logró implementar el SUMA ...", "... la capacitación en SUMA debe ser organizada con mayor eficiencia ..."

Las lecciones aprendidas en torno a la formación profesional se concentran en primer lugar en la temática de evaluación de daños, y el SUMA. A esto se le asigna una importancia clave para efectuar una transición rápida de la respuesta a la rehabilitación.

La capacitación y profesionalización de la atención prehospitalaria es también una demanda formativa y otro de los condicionantes educativos para mejorar en la gestión de los desastres. Otras direcciones de la formación profesional consideran la importancia de formar epidemiólogos para que trabajen a nivel regional y local.

A nivel central se ha planteado la necesidad de capacitación de las organizaciones de emergencia a nivel regional y local, sobre todo porque este es un nivel eminentemente operativo y el primero en asumir las labores de respuesta. Durante Mitch se demostró cómo un desastre de grandes magnitudes puede dejar territorios aislados, y estos deben ser capaces no solamente de asumir la respuesta durante los primeros días, sino también las acciones de rehabilitación.

En torno a la capacitación de las organizaciones locales se ha planteado la importancia de que estas tengan productos concretos como son en primer lugar los planes de emergencias, y la organización de los sistemas de alerta temprana. Esto significa asignar un carácter práctico y en consecuencia racional a la educación, lo que beneficia el aprendizaje y al mismo tiempo quedan establecidos y supervisados los instrumentos para la gestión del riesgo.

La educación formal es otra de las direcciones importantes que se ha señalado. A pesar de que se reconocen avances en todos los países centroamericanos en la incorporación de la





temática de desastres en el curriculum de los estudiantes a todos los niveles aún se necesita continuar su desarrollo. La situación más grave está en las universidades donde resulta más difícil introducir estos temas en las carreras, sobre todo las que se imparten en los centros privados. A nivel universitario se evidencian esfuerzos aislados, y el trabajo educativo para la gestión del riesgo depende más de la voluntad personal de algunos docentes.

La educación informal comunitaria es también evidente en las lecciones aprendidas de Mitch a todos los niveles. Se advierte la necesidad de informar mejor a las comunidades en la temática de desastres, pero esta lección se refiere más hacia la preparación y respuesta que hacia la educación ambiental y para la salud preventiva. Sin embargo se reconoce el impacto de la educación para la salud en zonas endémicas y su contribución en la reducción del riesgo de enfermar. El nivel de percepción del riesgo que se puede lograr en la población se considera puede facilitar las acciones de evacuación que muchas veces se ven frustradas por la posición negativa de las personas a abandonar sus casas de habitación en situaciones de emergencias y desastres.

En las acciones de respuesta se ha reconocido la importancia de la participación comunitaria, cuya fuerza se considera decisiva para realizar la rehabilitación y la recuperación ante los daños producidos. Sin embargo se considera oportuno la educación para la salud con un enfoque eminentemente preventivo. Las acciones del sector salud en las fases de respuesta y rehabilitación deben tomar en cuenta la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, a pesar de que la atención de enfermos en ciertos momentos es un tema prioritario. Esta lección significa asumir un concepto de atención de la salud mucho más amplio e integral, en el que la educación para la salud ocupa un lugar de privilegio.

La adopción de un enfoque de promoción de la salud entre la población damnificada, es una lección extraordinariamente positiva, sobre todo si los albergues de afectados prevalecen durante mucho tiempo, como es la situación posterior a Mitch en Honduras y Nicaragua. Sin embargo esto depende si se asume o no un concepto de salud que no se reduce solo a la ausencia de enfermedad y tiene un carácter mucho más amplio e integral. Se trata de transformar la concepción eminentemente biológica que se extiende desde hace siglos. Esta es una discusión que se mantiene en el plano académico, es responsabilidad de las autoridades de salud, y su transformación evidentemente no se logra en el momento de la respuesta y la rehabilitación sino a través de un enfrentamiento permanente.

A pesar de que la necesidad de ir cambiando de manera positiva la conciencia ambiental a mediano y largo plazo es una lección indiscutible que ha dejado el huracán Mitch Centroamérica, se ha hecho más evidente la demanda de un cambio rápido en la forma de percibir y comportarse, es decir, a corto plazo. La mayor parte de las experiencias se establecen en torno a la necesidad de formar, es decir, integrar equipos de respuesta con profesionalidad para que sean más eficientes, y equipos de personas que integran los comités de emergencia más preparados y con mayor capacidad resolutoria. Se trata de un predominio de las experiencias en torno a la formación profesional, sobre las de educación





formal e informal comunitario como muestra el gráfico sobre las lecciones aprendidas a nivel central.

En esta dimensión de la vulnerabilidad, las lecciones aprendidas identificadas se han agrupado en cuatro subcategorías o direcciones principales, como se muestra en el gráfico 3: la capacitación de las organizaciones de emergencias, educación formal, educación informal comunitaria para la respuesta ante desastres, y la educación informal comunitaria para la prevención.

La dirección más importante que siguen las lecciones aprendidas es en torno a la capacitación de las organizaciones de emergencias a todos los niveles, en segundo lugar se aborda el tema de desastres en la educación formal y la educación informal comunitaria para la respuesta ante desastres. En último lugar se han identificado algunas lecciones relativamente escasas respecto a la educación informal comunitaria para la prevención.

Es evidente que la concientización en torno a los desastres ha sido enfocada sobre todo hacia la orientación de la percepción y el comportamiento de las organizaciones de emergencia y la población para lograr cada vez una respuesta más eficiente. La educación ha estado dirigida considerablemente en menor medida hacia la prevención de los desastres, lo que significa un obstáculo para lograr un conocimiento superior sobre las relaciones ambiente-salud, y una mayor armonía en la interacción sociedad-naturaleza.

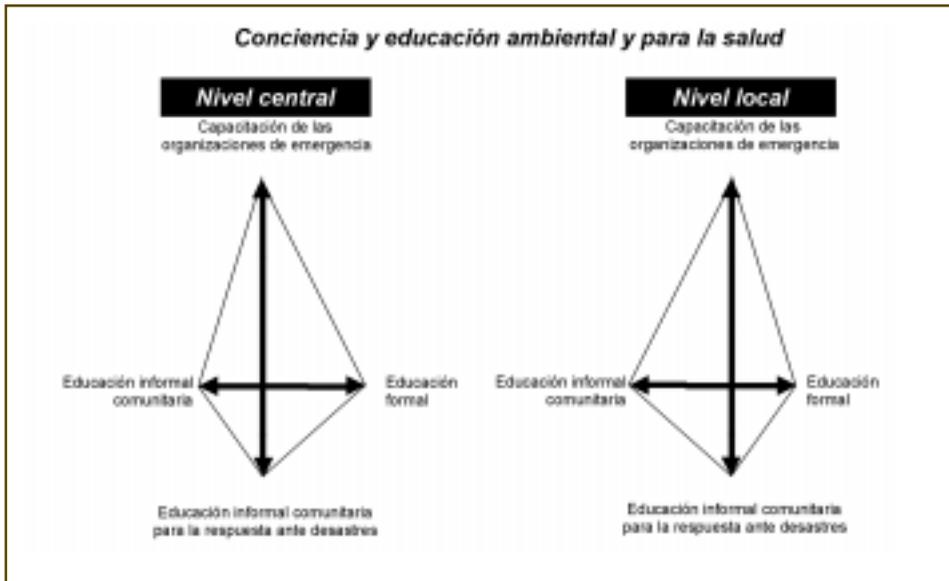
El hecho de que la participación comunitaria sea mucho más significativa durante la respuesta evidencia el predominio de una conciencia reactiva ante una situación desastrosa que la afecta directamente, pero también un nivel de conciencia ambiental y para la salud insuficiente para prevenir esto. La participación social depende en gran medida del nivel de compromiso de la población, pero este a su vez del conocimiento y la conciencia sobre los beneficios a obtener. El impacto del huracán Mitch y otros eventos significa una oportunidad para movilizar a la población en torno a acciones preventivas y educativas como son la protección de fuentes de agua potable o los sistemas de alerta temprana.

A nivel local las lecciones aprendidas varían de dirección. La dimensión priorizada sigue siendo la capacitación de las organizaciones de emergencia aunque con menor importancia relativa que la observada a nivel central, en segundo lugar la educación informal comunitaria, y con menor importancia la educación formal, como se muestra en el gráfico 3.





Gráfico 3. Direcciones principales de las lecciones aprendidas en la categoría de conciencia y educación ambiental y para la salud a nivel central y local.



Las necesidades formativas de las organizaciones locales son evidentes por ellas mismas, es una de las grandes lecciones dejadas por Mitch. Sin embargo estas se concentran más que nada hacia la planificación de emergencias, y no hacia aspectos de carácter preventivo, e incluso son relativamente escasas las lecciones aprendidas sobre algunas acciones de mitigación de desastres. Se ha planteado la necesidad de superación en el manejo de albergues mucho más que en la evaluación de daños y sobre todo, que en el manejo de la logística. Estas funciones tradicionalmente le han correspondido más al nivel central, al extremo de que a nivel local prácticamente no se conoce lo que es el SUMA.

La educación informal comunitaria a nivel local tiene un mayor peso relativo que a nivel central en cuanto a las lecciones aprendidas, evidentemente porque se trata de un nivel más operativo y cercano al trabajo con la población. Sin embargo en algunas comunidades las organizaciones locales no identifican sus funciones con la educación de la población, a pesar de que de cierta forma la comunidad realiza acciones de prevención.

En la comunidad de Chilanguera, departamento de San Miguel, uno de los más afectados por Mitch en El Salvador; a través de las historias orales y de vida se explica con claridad las causas del desastre en la comunidad y la importancia de las relaciones que sostiene la comunidad con el ambiente natural: "... esto sucede porque el hombre tiene poca conciencia ecológica..., se ha deforestado mucho ...". Sin embargo, no consideran la educación comunitaria como una función del comité de emergencia local: "... nuestra función es





estar alerta y evacuar a la población ...”. En la visita a la comunidad se apreció la existencia de cultivos en espacios con escasa aptitud y su distribución en el sentido de la pendiente, favoreciendo el drenaje hacia el asentamiento. Se trata de acciones que pueden ser corregidas con una mejor información.

A nivel local las lecciones aprendidas en torno a la educación formal son menos importantes relativamente, esto es porque se trata de programas curriculares que usualmente son dictados por el nivel central. Estos programas suelen ser demasiado rígidos para pretender que puedan incorporar las especificidades locales o interactuar con el saber popular de tanta relevancia para actuar frente a desastres y prevenirlos, o al menos son interpretados de esta manera a nivel local.

Las conclusiones más importantes dentro de esta categoría de análisis se resumen a continuación:

- Las lecciones aprendidas que han sido reveladas abarcan completamente el concepto de conciencia y educación ambiental aunque lo abordan desproporcionadamente con mayor énfasis en la formación profesional.
- Se ha reconocido que es imprescindible la formación de recursos humanos en SUMA, pero en todo caso es evidente que debe existir una política nacional que asegure que estos recursos estarán accesibles.
- Se ha considerado que el personal se capacite en la temática de desastres, y que como resultado se deben obtener productos concretos, específicamente planes de emergencias.
- En educación formal se ha planteado que se debe avanzar en los niveles primario y secundario, pero también a nivel universitario. En este último no existe una política nacional en cada país, sino esfuerzos puntuales y aislados en algunas universidades.
- La necesidad de fortalecer la educación comunitaria ha sido planteada, en algunos países, en torno a la implementación de los acueductos rurales. Se está siguiendo una política muy acertada que implica también la construcción de obras sanitarias para el manejo de desechos y la educación para la salud integralmente.
- No se ha reconocido la importancia de la temática de educación ambiental a pesar de que se identifica como lección aprendida la necesidad de educación para la salud a nivel comunitario. La necesidad de proteger las fuentes de agua implica adquirir este conocimiento.
- Las lecciones aprendidas correspondientes a la categoría educativa de la vulnerabilidad a nivel local son coherentes con lo que se ha planteado a nivel central. Se da prioridad a la formación del personal y la educación formal, sin embargo la educación comunitaria pasa a un segundo plano.





3.2 Ideología y cultura.

En esta categoría de la vulnerabilidad, tan estrechamente relacionada con las acciones de educación, es posible agrupar las lecciones aprendidas que se han identificado en dos direcciones fundamentales: las que expresan un aprendizaje en torno a la comunicación social (mitigación, rehabilitación, y respuesta), y las relacionadas con el conocimiento del conjunto de normas y valores que expresan la cultura de la población y la difusión de mensajes preventivos. Las principales lecciones aprendidas según dimensiones en la gestión del riesgo se muestran en el cuadro 3.

Cuadro 3. Principales lecciones aprendidas en la categoría ideológica cultural, según dimensiones correspondientes a la gestión del riesgo.

Nivel	Antes	Durante y después
Central	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe promover una campaña que contribuya a una nueva culturización sobre los desastres en la población. • La aplicación de instrumentos para la gestión del riesgo contribuye a lograr su mejor percepción en la población. • Se debe contar con personal especializado en comunicación social para la divulgación de la información. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesario mantener la información constante a la población para disminuir el riesgo de enfermedades y disminuir los daños. • Se debe garantizar constantemente que las personas tengan una adecuada percepción de los riesgos que enfrentan.
Local	<ul style="list-style-type: none"> • Se necesita implementar campañas de divulgación a nivel local utilizando información gráfica para llegar a la población analfabeta y de pocos estudios. • La seguridad de los albergues para damnificados puede contribuir a lograr una evacuación más efectiva de la población. • Se debe promover una conciencia preventiva en la población. 	<ul style="list-style-type: none"> • La voluntad de ayuda y solidaridad que desarrollan las personas durante los desastres es una oportunidad para la respuesta y rehabilitación. • La escuela cumple una función primordial en la difusión de mensajes a la población.





A nivel central en los países centroamericanos se ha considerado como una de las lecciones aprendidas más importantes el papel que desempeña la comunicación con la población, objeto central de las intervenciones que se realicen para reducir los daños que ocasionan los desastres. Se ha planteado que se debe continuar desarrollando el adiestramiento de la población en torno al sistema de alarma de colores que prepara a la sociedad ante un desastre. Se piensa que la prensa se encuentra familiarizada con el código de colores, lo cual fue muy útil durante Mitch y las emergencias posteriores, pero esta estrategia debe establecerse aún mejor en la población. En todo caso se demanda personal especializado para el diseño de campañas que sean verdaderamente efectivas en la población.

Las lecciones aprendidas en esta dimensión del concepto de vulnerabilidad, respecto a las acciones que se realizan antes de los desastres, condicionan la efectividad de la comunicación con la población durante la respuesta y la rehabilitación a la capacitación que debe recibir de manera permanente. Se ha considerado que las campañas nacionales deben adiestrar a la población ante las amenazas y que los sistemas de alerta temprana contribuyen en gran medida para lograr este propósito. En las entrevistas realizadas a nivel central en El Salvador se ha planteado: "... los sistemas de alerta temprana que se organizan con los recursos propios de la comunidad tienen una gran efectividad para responder ante las amenazas ...". Esto representa un esfuerzo más por desarrollar normas y valores positivos en la reducción de desastres.

Los sistemas de alerta temprana vinculados a la planificación de emergencia, se ha considerado que contribuyen de una manera efectiva en la movilización y organización de la población para la respuesta. Sin embargo estas labores se concentran radicalmente hacia la mitigación de daños, es decir, la comunicación se orienta a la disminución de la vulnerabilidad de la población ante las amenazas a las que se encuentra expuesta.

Las lecciones aprendidas en torno a la comunicación social reconocen que se debe concientizar a la población respecto a la manera más adecuada de solicitar sus recursos. Muchas veces los líderes comunitarios demandan recursos por su cuenta, sin considerar los esfuerzos de las organizaciones de emergencias. Esto es porque se piensa que mientras más recursos, y más rápido mejor, pero realmente se crean superposiciones y desorganización, y en ocasiones derroche. Sería apropiado trabajar más en el sentido de fortalecer la imagen de las organizaciones de emergencias, a nivel nacional como ocurre en Honduras con el Comité de Preparación para Emergencias y Contingencias (COPECO) o en Guatemala con el Consejo Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), pero en todo caso se necesita mantener a la población informada constantemente en esta dirección.

Se ha reconocido la importancia de difundir información en situación de desastre sobre las enfermedades más importantes que se pueden constituir en epidemias y especialmente sobre sus determinantes ambientales, para poder reafirmar su visión preventiva y la percepción de las amenazas en la población. En este último aspecto se abre un espacio de trabajo importante para el sector salud en la prevención de desastres además de las acciones de mitigación que ya son habituales.





A nivel local, el planteamiento sobre la mayor efectividad de utilizar medios gráficos para llegar con mensajes a la población es coherente con lo que se ha expresado a nivel central, pero en este caso cabe la pregunta: ¿a nivel local se cuenta con el personal especializado en propaganda gráfica para realizar esto?, ¿se dispone de recursos para diseñar y ejecutar una campaña sobre la base de la propaganda gráfica?

Se ha planteado que se debe mejorar la información hacia las personas, hay que avanzar en la calidad de los mensajes, lección que es coherente con lo que se ha planteado a nivel central. Las historias orales realizadas en El Salvador evidencian que “... la gente se evacua hasta cuando tiene el agua al cuello, las personas adultas son difíciles, ... son muy apegados a sus bienes... les falta información ...”. En Costa Rica se confía en los Comités Locales de Emergencia (CLE), quizás por su mejor conocimiento de las cualidades culturales de la población, y por lo tanto de sus posibilidades de “traducir” o adecuar mejor el mensaje a la realidad local.

Otro aspecto de carácter cultural que ha contribuido a la incomunicación durante e inmediatamente después de los desastres, es el escaso conocimiento de la localización geográfica que poseen numerosas personas. Los mensajes transmitidos desde el nivel central no cuentan con las limitaciones de conocimientos de muchas personas, que finalmente no los entienden quedando más expuestos a los riesgos. Si consideramos que las personas más expuestas a las amenazas son muchas veces los más vulnerables desde muchos puntos de vista incluyendo el educativo, se necesita ajustar el contenido de los mensajes a los receptores potenciales de estos.

Se ha considerado la necesidad de microlocalizar sitios seguros para albergues en caso de desastres, por la importancia que tiene esto para lograr una evacuación más efectiva de la población. Esta lección se sustenta en que la población ofrece resistencia a evacuarse debido a la inseguridad que siente sobre el sitio de asentamiento temporal. La posibilidad de solventar esto no solo radica en un mayor conocimiento de las amenazas y la definición de normas de seguridad interna para los albergues que ejecute la organización local de emergencias, sino en la difusión de esta información como parte de las acciones de mitigación que se debe tomar en cuenta para la planificación.

Existe coincidencia entre lo que se plantea a nivel local y central sobre la importancia de los sistemas de alerta temprana para la movilización de la población en su autocuidado. Se reconoce que esto demanda un proceso arduo de reconocimiento detallado del riesgo, pero más aún de organización de la población. Estos aspectos forman parte de los esfuerzos en comunicación por fomentar una conciencia preventiva en la población.

Un aspecto cultural importante se refiere al estrecho vínculo de la comunidad con la escuela, sobre todo en áreas rurales “... en muchas comunidades el maestro de la comunidad es el que está al frente del comité ...”, muchas personas ven al maestro con gran respeto, en este sentido se convierte en un elemento importante para la comunicación. La escuela se ha convertido en un instrumento para la difusión de información de todo tipo, incluyen





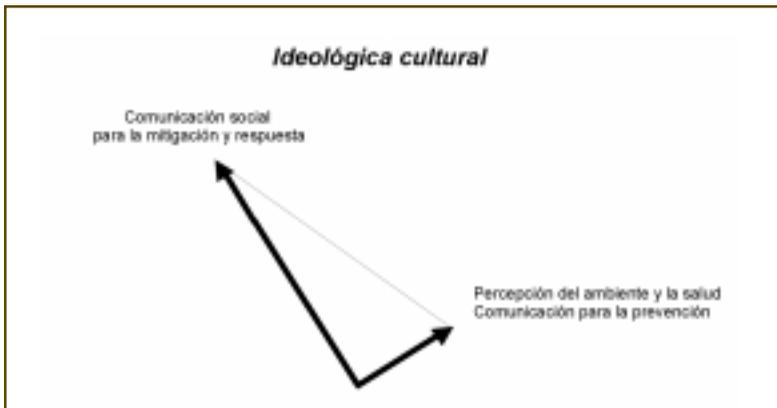
la prevención, así como para la promoción de las relaciones de solidaridad entre las personas para actuar en este sentido.

Respecto a las lecciones aprendidas a nivel local se ha planteado que la voluntad de ayuda que desarrollan las personas es algo con lo que se debe contar durante la respuesta y la rehabilitación. Las historias orales realizadas en Costa Rica evidencian esta afirmación "... Guanacaste es uno solo... algo gratificante en situaciones de emergencia es la solidaridad y la voluntariedad... la gente llega a ofrecerse ...". Las personas somos solidaritarias ante las amenazas, y esto promueve la participación social, sin embargo esta no es una experiencia que se desarrolla en acciones de prevención porque no se suele tener previsión de las causas de las amenazas, las acciones ambientales reactivas superan muchas veces a las de carácter proactivo.

Al analizar las lecciones aprendidas en esta categoría se manifiesta un notable predominio de la experiencia con que se cuenta en la comunicación social y específicamente en la difusión de mensajes para la mitigación de daños así como para la respuesta. Sin embargo, las experiencias en torno al conocimiento de los valores y normas sociales que expresan la manera de entender y organizar el ambiente por parte de la población y la manera de incidir sobre esto de manera preventiva ha tenido proporcionalmente mucha menor presencia en las lecciones aprendidas. Esto se manifiesta de manera similar a nivel central y local según se muestra en el gráfico 4.

A nivel local algunas las lecciones aprendidas reconocen la necesidad de crear una conciencia ambiental mucho más preventiva en la población. Las historias orales revelan que en la actualidad las personas vinculan los desastres a las acciones de respuesta y rehabilitación de manera directa, y solamente cuando se les pregunta por la prevención comienzan a establecer vínculos con nociones de ordenamiento territorial y educación ambiental.

Gráfico 4. Direcciones principales de las lecciones aprendidas en la categoría ideológica cultural a nivel central y local.





Se reconoce que la manifestación de los desastres históricamente ha ido contribuyendo a crear una conciencia ante ellos, entre la población y las instituciones: "... se ha ido mejorando la organización, hace un año no había un Comité Local de Emergencias en Guanacaste, Costa Rica, y ahora todos los cantones cuentan con uno ...", sin embargo la realización de la actividad preventiva y de mitigación no se puede quedar en un desarrollo espontáneo, se necesita de una orientación que depende de la difusión de mensajes con un alto contenido o referencia a los riesgos locales y a los comportamientos cotidianos saludables de la comunidad. Esto se relaciona o sirve de complemento a las acciones informales de educación comunal sobre el ambiente y la salud que se han mencionado.

No se han identificado apenas lecciones aprendidas en la dimensión de la comunicación social en torno a la prevención, esto es posible porque las tareas de prevención históricamente han tenido mucha menor presencia en la planificación. Las acciones que movilizan a la población en la reducción de amenazas no se han considerado con fuerza en la planificación de emergencias, y no hay lecciones concretas en este sentido. Esto es muy coherente con lo señalado anteriormente sobre el déficit en educación ambiental y la carencia de educación formal e informal, por ejemplo en la protección de fuentes de agua para consumo humano.

Por ejemplo, a pesar de que la mayor parte de la población guatemalteca se concentra en el ambiente rural, que es abastecida por acueductos de administración comunitaria en el mejor de los casos, y que la disposición de desechos sólidos y líquidos (el alcantarillado es casi inexistente) es objeto de alarma nacional, no se reconoce un énfasis en la difusión de mensajes que contribuyan a transformar valores y normas sociales en la protección de fuentes de agua.

El hecho de que la población tenga una capacidad de movilización muy superior para la respuesta y la rehabilitación, evidencia una conciencia reactiva ante desastres, lo que significa un bajo nivel de conocimientos sobre la prevención de amenazas e incluso sobre la mitigación. Estos dos últimos aspectos deberían entonces tener una relevancia mayor en la difusión de mensajes en torno a los desastres. Se ha reconocido que la población acude a la construcción de muros de contención y obras de mitigación poco efectivas, lo que reafirma el planteamiento anterior. En gran medida en la fase de rehabilitación se advierte también la carencia de lecciones aprendidas.

Hasta ahora se ha reconocido como un elemento de incomunicación la imposición de esquemas centrales de manejo del riesgo, esto contradice muchas veces el conocimiento popular sobre las amenazas y resta credibilidad a las autoridades centrales o locales que los adopten. Las posibles causas de esta situación es la reproducción a nivel local de la concepción predominante a nivel central, estrictamente normativa sobre la planificación para la gestión del riesgo con el reconocido privilegio de las acciones eminentemente de respuesta ante desastres, y la hegemonía absoluta del saber profesional sobre el conocimiento popular. En consecuencia se observa la carencia de procesos participativos, contruidos sobre el conocimiento histórico popular y la realización de acciones que





comienzan con la prevención de los desastres. ¿Cuál será la nueva culturización sobre desastres que se pretende difundir?

Las conclusiones más importantes del análisis dentro de esta categoría se resumen a continuación:

- La comunicación, según se ha planteado, debe estar en manos de profesionales con gran preparación, ya que la población más amenazada posee pocos estudios, es analfabeta, o se comunica en diversos idiomas. Existe una notable demanda de recursos humanos capacitados en este sentido.
- La labor de comunicación se concentra radicalmente hacia la mitigación de daños. No se reconocen lecciones aprendidas en la dimensión de la comunicación social en torno a la prevención.
- Las lecciones aprendidas en torno a la categoría ideológica reconocen que se debe concientizar a la población respecto a la manera más adecuada de solicitar sus recursos.
- El hecho de que la población tenga una capacidad de movilización muy superior para la respuesta y la rehabilitación, evidencia una conciencia reactiva ante desastres, lo que significa un bajo nivel de conocimientos sobre la prevención de amenazas.
- Existe coincidencia entre el nivel central y el local sobre la importancia de los sistemas de alerta temprana para la movilización de la población en su autocuidado. Se reconoce que esto demanda un proceso arduo de reconocimiento detallado del riesgo, pero más aun de organización de la población. La comunicación gráfica se ha reconocido como más efectiva en este sentido.

3.3 Organización social.

Las lecciones aprendidas en esta categoría pueden ser agrupadas en cuatro direcciones principales: marco legal y fortalecimiento de las organizaciones de emergencias municipales, la planificación para la gestión del riesgo, vulnerabilidad del sistema de atención de salud, y la evaluación de daños y manejo de suministros. Las experiencias más relevantes según las dimensiones en la gestión del riesgo se resumen en el cuadro 4.





Cuadro 4. Principales lecciones aprendidas en la categoría de organización social, según dimensiones correspondientes a la gestión del riesgo.

Nivel	Antes	Durante y después
Central	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe continuar ampliando el proceso de descentralización de funciones en la gestión del riesgo y fortalecer los niveles regional y local. • Es necesario contar con un marco legal más flexible y eficiente para actuar en prevención y mitigación de desastres. • Es necesario reglamentar la participación intersectorial e interinstitucional y definir responsabilidades. • La planificación de emergencia es fundamental para lograr una gestión del riesgo más eficiente. • La planificación de emergencia debe permitir definir y realizar acciones de prevención y mitigación, con carácter intersectorial e interorganizacional. • Se debe definir una política nacional respecto al empleo del SUMA. • La incorporación y el manejo de la información ambiental es fundamental para hacer más eficiente el sistema de vigilancia epidemiológica. 	<ul style="list-style-type: none"> • La evaluación de daños debe ser una actividad multidisciplinaria e interinstitucional. Su realización adecuada es fundamental para lograr una rápida y efectiva rehabilitación. • La atención de las personas damnificadas debe concebirse y realizarse de manera integral. • La organización comunitaria y la participación social son fundamentales en la respuesta ante desastres y la rehabilitación.
Local	<ul style="list-style-type: none"> • La planificación de emergencias es fundamental para lograr una respuesta y rehabilitación eficiente. • Se necesita dar una mayor relevancia a la prevención, y la rehabilitación de desastres dentro de la planificación. • El municipio y las organizaciones de emergencias a nivel regional y local necesitan más recursos para realizar una adecuada gestión. • Se demanda una mayor cantidad de recursos, humanos para la atención de la salud. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe propiciar una mejor coordinación interinstitucional e interorganizacional para el manejo de suministros y de ayuda humanitaria. • La organización de la población es fundamental en la respuesta y la rehabilitación. • Las acciones del sistema de vigilancia epidemiológica son fundamentales para la prevención de enfermedades.





La descentralización, proceso del que no escapa Centroamérica al igual que casi todos los países de América Latina, se ha entendido como una oportunidad para desarrollar acciones orientadas a la reducción de la vulnerabilidad ante los desastres. Las barreras que dificultan la capacidad de tomar decisiones a nivel regional y local se visualizan como una de las limitaciones más importantes que hacen más susceptible a la población de recibir impactos negativos. Se ha planteado que el municipio y las organizaciones locales de emergencias deberían tener mayores posibilidades de decidir y manejar recursos para gestionar sus propios riesgos, sobre todo porque el huracán Mitch demostró que las comunidades pueden quedar aisladas durante muchos días en situación de desastre.

Se ha reconocido que el desarrollo comunitario alcanzado en la región aumenta la capacidad movilizadora de las organizaciones locales, porque significa un nivel superior del compromiso de los ciudadanos y de sus líderes por ofrecer una gestión más eficiente. En este sentido se consideró la necesidad de continuar la capacitación de la población y el fortalecimiento de los comités departamentales en cada uno de los países estudiados. En las entrevistas realizadas a nivel central en Guatemala se planteó: "... se debe organizar el Ministerio de Salud Pública para que funcione sistemáticamente en prevención y respuesta a nivel local de manera relativamente autónoma ...". También en Honduras se mencionó: "... el municipio no debe asumir tampoco todas las funciones, hay que delimitar ...». Sin embargo las frases "hay que delimitar competencias" y "relativamente", establecen varias incógnitas: en primer lugar se ha reconocido que el municipio carece de los recursos necesarios de todo tipo, y esencialmente el recurso humano, y lo más importante es que se necesita identificar qué funciones, y en consecuencia qué recursos y competencias debe asimilar y asumir el municipio y cuáles debe conservar el nivel central, para la gestión de los desastres. Estas interrogantes aún no han sido despejadas según se evidencia en las lecciones aprendidas rescatadas de las entrevistas a los funcionarios del nivel central.

El "cómo" organizarse es algo mucho más claro en las lecciones aprendidas. Se ha reconocido la necesidad fundamental de planificar las acciones. Una experiencia importante es que la planificación debe incluir actividades que se cumplen antes de que ocurran los desastres, que es necesario realizar simulacros y que la movilización constante de las organizaciones de emergencias a todos los niveles ha sido básica para lograr que su activación sea cada vez más eficiente. Otro aspecto importante es la participación de una amplia diversidad de actores sociales del desarrollo, garantizando la constante comunicación e incluyendo a las organizaciones internacionales que se involucran tradicionalmente en todas las acciones de gestión.

Por ejemplo, entre el conjunto de acciones de respuesta ante los desastres se ha advertido como una de las principales lecciones en el manejo de albergues, que se debe identificar la estructura organizativa de la población para hacer más efectivas las intervenciones sobre estos grupos de personas. Se tiene la experiencia que el desastre puede llegar a tener una magnitud tal como Mitch, y esto implica la atención de miles de familias en condiciones muy difíciles desde el punto de vista material y psicosocial, y durante mucho tiempo. Se reconoce que no es posible responder eficientemente ante los desastres si no es con la participación social de los actores implicados. Acciones como la vigilancia





epidemiológica, o el suministro de recursos resultan poco efectivas si no se conoce la estructura organizativa de la población, pero más aún si no se logra su participación.

A nivel central se ha reconocido la necesidad de poder contar con un marco legal mucho más sólido y que respalde al conjunto de actividades de gestión, enfatizando más en aquellas de carácter preventivo y de mitigación, como se ha mencionado en Nicaragua: "... la prevención ha de ser la línea más sólida y ha de fortalecerse sostenidamente ...", y además se evidencia la necesidad de que el municipio tenga una mayor presencia en cada una de estas tareas.

La definición de las competencias que tienen los niveles nacional, regional y local, en la gestión del riesgo y por supuesto el acceso a los recursos necesarios, así como el establecimiento de mecanismos que garanticen la participación social, se han señalado como los dos pilares fundamentales para garantizar el fortalecimiento de las organizaciones de emergencias sobre todo las que operan localmente.

La planificación de las actividades para la gestión del riesgo es otra de las direcciones fundamentales dentro de la categoría organización social. Una lección importante respecto a los planes de emergencia es la necesidad de que estos sean documentados, actualizados constantemente, y difundidos a todos los niveles. En especial, se advierte que el sector salud debe garantizar sistemáticamente la capacidad de los laboratorios para realizar pruebas diagnósticas de las enfermedades más frecuentes en la población, y garantizar la existencia y renovación de la reserva de medicamentos para intervenir sobre estas enfermedades.

A nivel central se ha reconocido que las organizaciones de emergencias tienen como principio fundamental la planificación, y esta debe tener como requisito básico que las acciones que se definan sean intersectoriales e interorganizacionales, y al mismo tiempo consideren la dimensión temporal en toda su dimensión: antes y durante y después de los desastres. Esto último significa que en los planes de emergencia deben definirse no solamente acciones de respuesta, y mitigación, sino también de rehabilitación, y sobre todo de prevención que tradicionalmente han tenido menor presencia.

Respecto a la vulnerabilidad del sistema de atención de salud se han identificado lecciones que deben reducirla desde el punto de vista infraestructural y no infraestructural. Si el sistema de salud debe mantener sus funciones para dar respuesta ante un desastre y garantizar la rehabilitación, se ha reconocido en primer lugar la necesidad de realizar estudios y establecer normas de acreditación respecto a la vulnerabilidad hospitalaria. Los centros de salud también deben contar con planes de emergencias ante diferentes amenazas, garantizar la disponibilidad de medicamentos, y sobre todo se debe fortalecer la atención prehospitalaria profesionalizando al personal.

La reducción de la vulnerabilidad del sistema de salud ha sido enfocada también desde el punto de vista de la vigilancia epidemiológica. Este es otro de los sistemas informativos y de acción que se ha planteado como prioridad para ser desarrollado, aplicando Sistemas





de Información Geográfica (SIGs) e integrando la información ambiental explicativa de los acontecimientos en salud. Se ha reconocido la importancia de contar con datos epidemiológicos a través del Sistema de Información para la Gestión de Servicios de Salud (SIGSA) y que la periodicidad con que estos se reportan debe ser variada durante desastres al cambiar la periodicidad de los brotes. Los SIGs deben aportar la información ambiental sobre los problemas de salud, necesaria para priorizar acciones de intervención y prevenir enfermedades.

A nivel central el manejo de suministros y la evaluación de daños es una de las direcciones más importantes a partir de la cual se ha explicado la vulnerabilidad organizativa de la región centroamericana. La coordinación de las acciones de respuesta para la atención de la salud, y la ayuda humanitaria ante un desastre de grandes proporciones como Mitch, ha evidenciado grandes dificultades generando duplicidades, desorganización y pérdida de la efectividad. Se ha reconocido que se debe controlar la distribución de los medicamentos, ya que estos pueden llegar a escasear debido a la sobreatención médica que genera el relativamente fácil acceso a este tipo de atención en condiciones de desastre. Este planteamiento es coherente con el criterio mencionado en Nicaragua: "... el país debe prepararse gerencialmente para asumir la ayuda internacional ...".

Se ha planteado que los medicamentos son otro de los insumos imprescindibles para la respuesta que se debe encontrar accesible, y se debe publicar un listado de los más usados según las enfermedades más frecuentes, además de disponer también de un listado de los proveedores según criterios de efectividad de las entregas que realizan y la eficiencia y eficacia de sus productos.

En cuanto a los instrumentos de gestión como el SUMA, se ha planteado la necesidad de otorgarle una mayor relevancia nacional. Casi todos los países centroamericanos tuvieron la experiencia en el manejo del SUMA al menos a nivel central, y existe coincidencia en la necesidad de continuar su desarrollo. Sin embargo esto debe expresarse en un política de estado para difundir y organizar este sistema. Por ejemplo en Honduras se ha elevado este sistema informativo al nivel de dirección en el esquema organizativo de Comité de Preparación para Emergencias y Contingencias (COPECO), con el propósito de asignarle una mayor importancia nacional.

A nivel local las lecciones aprendidas se concentran en el fortalecimiento del papel del municipio, y la necesidad de la reforma del estado a favor de la descentralización socioeconómica. Esto se ha relacionado con la falta de recursos para responder de manera inmediata en situaciones de desastres. Se demanda planificar atendiendo a todas las etapas para la gestión del riesgo incluyendo la fase tardía, pero estos planes no resultan reales por la escasa disponibilidad y acceso a los recursos económicos.

Se ha identificado la debilidad del nivel local para garantizar respuestas organizadas, las duplicidades y la improvisación, así como la falta de recursos. Aunque estas lecciones resultan coherentes con lo que se ha planteado sobre las dificultades del municipio para





acceder a los recursos económicos y la necesidad de un proceso de descentralización más profundo, también tiene que ver con la falta de planificación local para la gestión del riesgo.

En la planificación de emergencias se ha planteado con fuerza la necesidad de reforzar las acciones que se realizan antes de los desastres, y que tienen que ver con la prevención y la mitigación. Sin embargo también se ha identificado la necesidad de que la planificación incluya la respuesta tardía y las acciones de rehabilitación, aspectos que tradicionalmente tampoco se han tomado en cuenta con énfasis.

La importancia de definir sitios seguros para la microlocalización de albergues para damnificados es otra de las lecciones más relevantes identificadas a nivel local. Este planteamiento es coherente con lo que se ha reconocido a nivel central. Se necesita establecer criterios sanitarios y sobre equipamiento básico según se ha dicho explícitamente en las entrevistas, pero también hace falta contar con mapas de amenazas, y de riesgos y recursos más detallados o de mayor resolución espacial. Sin embargo en esto último no se advierten notables lecciones aprendidas.

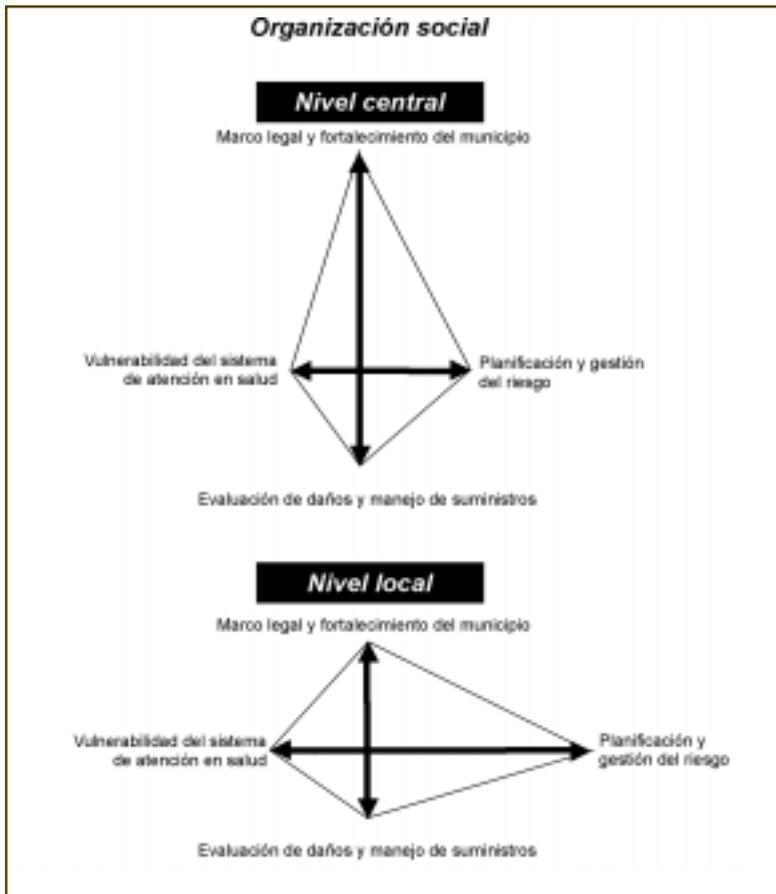
Las lecciones aprendidas sobre las acciones de respuesta y rehabilitación se concentran casi exclusivamente hacia las acciones de respuesta. Estas reconocen la importancia de lograr un trabajo más efectivo en los albergues de damnificados, el que debe ser un complemento de la labor de los médicos, el personal de saneamiento, y los promotores de salud. La atención psicológica y de la salud mental es fundamental. En este sentido se ha resaltado la importancia de la participación social en la respuesta y la rehabilitación, fuerza con la que no se puede dejar de contar debido a las carencias de recursos a nivel local.

Al analizar las lecciones aprendidas en la categoría organización social a nivel central se observa un considerable predominio de aquellas orientadas hacia el reconocimiento de la importancia que tiene para la gestión del riesgo en los países, el fortalecimiento del municipio y de las organizaciones de emergencias a nivel regional y local. En segundo lugar se considera el papel de la planificación de las acciones, en las que se prioriza la prevención, como se puede apreciar en el gráfico 5. Se destaca también la dirección de evaluación de daños y el manejo de suministros, y la menos importante de las direcciones, en relación con las demás, es la relacionada con la vulnerabilidad del sistema de atención de salud.





Gráfico 5. Direcciones principales de las lecciones aprendidas en la dimensión de organización social a nivel central y local.



A nivel local la dirección más importante es en el tema de la planificación, seguida del reconocimiento de las necesidades de fortalecimiento del municipio y la organización de emergencia a este nivel. Las otras dos direcciones aparecen con una menor importancia relativa.

En las lecciones aprendidas se evidencia la importancia que se da central y localmente al fortalecimiento de la organización de emergencia en el nivel más operativo, esto significa fortalecer organizativamente a los países para la gestión del riesgo, porque ya se ha avanzado a nivel nacional en cada uno de ellos. Sin embargo a nivel local se da mayor énfasis a la planificación de las acciones, y esta es una de las lecciones más grandes que se han revelado en las entrevistas, como lo que se advierte en una de las realizadas en el departamento de Usulután, en El Salvador: "... Mitch nos sorprendió desprevenidos, ahora ya es diferente, y en este invierno la preparación y la respuesta fue mucho más eficiente...".





La menor importancia relativa que se ha observado la tienen las direcciones de evaluación de daños y manejo de suministros, así como la vigilancia epidemiológica. Es posible porque se trata de acciones ejecutadas principalmente por el nivel central. A nivel local, en estas direcciones no se aprecian las lecciones aprendidas más significativas.

A pesar de que a todos los niveles se ha reconocido la importancia de la participación social esta se concibe más bien en la ejecución de las tareas que en su propia concepción. ¿Cómo lograr entonces el compromiso necesario de los actores sociales?, ¿qué se entiende por descentralización? No se ha identificado ninguna lección aprendida sobre el mecanismo más adecuado en la planificación para lograr la participación de todos los actores sociales, incluyendo a la comunidad. Parece que esto se ha dejado a la capacidad movilizadora que representa la memoria del impacto del Mitch, de gran magnitud, pero cada vez más lejano en el tiempo. ¿Se necesita un marco legal que regule este proceso?, ¿es importante desarrollar un programa de educación ambiental que permita la visualización de cada actor en la reproducción de los riesgo para la salud y el ambiente?

La implementación de sistemas de alerta temprana es una posible respuesta a las anteriores interrogantes, sin embargo se reconoce que aún deben ampliarse además para otras amenazas que no sean solamente las inundaciones, en las que ya existen algunas experiencias aisladas. A pesar de que se ha planteado la necesidad de organizar a la sociedad en torno a la información para la gestión del riesgo, se trata de experiencias que se han establecido de manera de iniciativas aisladas, y aún están por desarrollarse.

A pesar de que se ha otorgado una relevancia al conocimiento de la organización social de la población para la respuesta y la rehabilitación no se advierte con énfasis entre las autoridades del nivel central que este debe ser un proceso que se inicia desde antes de los desastres, en el momento de organizar los sistemas de alerta temprana, o los planes de emergencia. En este sentido se puede interrogar: ¿es posible lograr respuestas eficientes y rápidas si no se conoce la organización y no se ha fomentado la participación social, de la población amenazada?, ¿se están concibiendo los planes de emergencia o los de alerta temprana sin la participación de la población?

Se ha reconocido la necesidad de la planificación de emergencia y el “cómo” debe hacerse, es importante que participen todas las instituciones y organizaciones de la sociedad, en un proceso de comunicación fluida. En todo caso se menciona que debe prevalecer la decisión del comité de emergencia regional o local.

Las lecciones aprendidas identificadas refuerzan el criterio de que se ha desarrollado más la concepción normativa o “vertical” de la planificación sobre la estratégica u “horizontal”. No se reconoce explícitamente la participación de la comunidad en la planificación de acciones para lograr una gestión efectiva, aunque sí se espera y demanda su presencia en la ejecución de tareas.

A nivel local las lecciones aprendidas respecto a las acciones de prevención y mitigación resultan coherentes con el conocimiento identificado a nivel central. Las experiencias se





concentran más hacia la mitigación que hacia la prevención, a pesar de que se planteado la importancia de prevenir. En El Salvador, a través de las historias orales, se conoció que las personas no identifican lecciones que les haya dejado el Mitch específicamente en prevención: "... el comité de emergencia está organizado desde el 1996, muy fuerte podrá ser pero ante Mitch no pudo hacer nada...", "... las funciones del comité de emergencia son estar alerta, dar primeros auxilios y evacuar a la gente..." A pesar de que el comité local de emergencias de Chilanguera ostenta un liderazgo notable en esta comunidad, y se identifican las causas del desastre con la deforestación y el mal uso del suelo, no concibe la proyección de sus acciones hacia la prevención. En todo caso sí han trabajado en acciones de mitigación: "... no ha habido más inundaciones por la borda que se ha colocado para evitar las llenas..." ¿Podrían orientarse los esfuerzos, aprovechando la fuerza de esta organización en la resolución de problemas, hacia la prevención del impacto en el ambiente y la salud para una mejor gestión del riesgo? Se advierte una toma de conciencia sobre la necesidad de la planificación pero la mayor experiencia está en la respuesta, que hacia la prevención de los desastres.

Un aspecto coincidente en las lecciones aprendidas en ambos niveles, local y central, es el hecho de que el municipio necesita contar con recursos y autonomía para enfrentar la gestión del riesgo. Si se considera la carencia de recursos humanos que ha caracterizado históricamente al municipio latinoamericano, contexto en el que se piensa que Centroamérica no es la excepción, entonces cabría la pregunta: ¿se encuentra preparado el nivel local para asumir las demandas que se plantean de alcanzar cierto nivel de autonomía en la gestión del riesgo?

Las conclusiones más importantes dentro de esta categoría de análisis se resumen a continuación:

- Se debe avanzar más en la definición de competencias y el acceso a recursos para la gestión del riesgo y la reducción de desastres a todos los niveles: nacional, regional y local. Se deben incrementar las posibilidades de tomar decisiones y realizar acciones por parte de las organizaciones locales de emergencias.
- La planificación es una actividad fundamental para la reducción de desastres que se debe desarrollar a todos los niveles, especialmente a nivel municipal y local.
- Las acciones de prevención y rehabilitación deben ganar un mayor peso en los planes de emergencia a todos los niveles, esto debe tener un respaldo legal en cada país.
- Se ha reconocido la necesidad de establecer vínculos interinstitucionales entre las organizaciones de emergencia, las de medio ambiente, y las de acueductos, específicamente en el tema de agua potable. Esto es con el propósito de coordinar acciones más efectivas para la identificación detallada de los amenazas y riesgos ambientales.
- Se ha reconocido el significado que tiene que a nivel nacional exista un política de estado y gobierno que manifieste el interés por la implementación del SUMA en todo el país.





- La planificación para la reducción de desastres a nivel central y local se concibe como normativa y de escasa participación de la población hasta en el nivel más operativo. El enfoque estratégico en la planificación de emergencias, aun en el nivel más operativo, está ausente y no se reconocen lecciones aprendidas que reconozcan la necesidad de implementarlo.
- La participación de las organizaciones nacionales de medio ambiente y de emergencias, durante la etapa de rehabilitación, se ha entendido como fundamental para que esta sea desarrollada con un concepto de sostenibilidad. Sin embargo no se ha establecido con claridad qué herramientas o mecanismos se necesitan implementar esto.
- A nivel local se ha planteado que los sistemas de alerta temprana significan un oportunidad para la organización comunal en la reducción del riesgo.

3.4 Tecnología.

Las lecciones aprendidas en esta categoría del concepto de vulnerabilidad se pueden agrupar en tres direcciones principales: los sistemas de información para la gestión del riesgo, la vulnerabilidad infraestructural, y el acceso a los medios de comunicación y otros equipos. Las experiencias más relevantes según las dimensiones definidas sobre la gestión del riesgo se resumen en el cuadro 5.

A nivel central la vulnerabilidad desde el punto de vista tecnológico ha sido explicada a partir de aspectos relacionados con carencias de equipamiento de distinto tipo y consecuentemente con la necesidad de recursos para la comunicación, como es Internet, y la radio. Se ha reconocido también las serias limitaciones que presentan los países para acceder a vehículos apropiados para la atención prehospitalaria, pero también para el transporte del personal especializado en labores de respuesta y rehabilitación como es la evaluación de daños.

La vulnerabilidad tecnológica ha sido explicada también a partir de las carencias de los sistemas de información como el SUMA, los sistemas de alerta temprana o los Sistemas de Información Geográfica (SIGs). Estos tienen como premisa que no deben ser implementados exclusivamente a nivel central, sino que las terminales y toda la red debe comprender también los niveles regional y local dentro de cada país.

La necesidad de implementar sistemas de información a todos los niveles para la valoración de los riesgos y las necesidades de abastecimiento de la población es una lección importante dentro de esta dimensión. Dentro de los sistemas que se esperan desarrollar se cuenta el SUMA, los sistemas de alerta temprana, y los Sistemas de Información Geográfica (SIGs), pero se necesita impulsar el desarrollo de las redes de información desde el punto de vista técnico.

A pesar de que el SUMA no se logró implementar totalmente existe voluntad para hacerlo, sin embargo se reconoce la falta de equipamiento para establecer la red. Este es





Cuadro 5. Principales lecciones aprendidas en la categoría de tecnología, según las dimensiones de la gestión del riesgo.

Nivel	Antes	Durante y después
Central	<ul style="list-style-type: none"> • Se necesita contar con una dotación adecuada de medios técnicos como son los medios de comunicación, vehículos automotores, equipos adecuados para la atención prehospitalaria, para realizar una respuesta eficiente ante desastres. • Se debe crear una organización a escala nacional para que el SUMA opere oportunamente con todas las facilidades técnicas. • Los sistemas de alerta temprana pueden ser más eficientes cuando se utilizan medios locales. • Se necesita desarrollar los SIGs para la evaluación permanente de los riesgos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los proyectos de rehabilitación no deben enfocarse únicamente a la restauración sino al avance y el crecimiento, y el desarrollo social
Local	<ul style="list-style-type: none"> • Las municipalidades carecen de los medios técnicos adecuados como son equipos de comunicación, y equipamiento de todo tipo para la respuesta y rehabilitación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se carece de la tecnología adecuada para la comunicación, y para romper el aislamiento informativo. • La radio es el medio de comunicación más eficiente para mantener comunicada a la población.

un sistema que en Centroamérica existe casi en todos los países aunque en diferentes estadios de desarrollo, pero en todos los casos se ha evidenciado centralmente la necesidad de extender esta red hasta el nivel local. Sin embargo se reconocen las serias limitaciones para su operación, no solo por la falta de recursos humanos, sino técnicos.

La difusión de los sistemas de alerta temprana evidencia también las carencias tecnológicas y la inaccesibilidad de carácter económico por parte de los países centroamericanos. Es imposible implementar sistemas de alerta temprana desde el punto de vista organizativo, si no se puede realizar el monitoreo instrumental de las diversas amenazas. Por otra parte, los sistemas de información se organizan desde el nivel local; en este sentido se demanda equipamiento, y comunicación, aspectos que se han reconocido entonces como carentes.

Los sistemas de alerta temprana de carácter “artesanal” representan una posible solución respecto a equipamiento para la mitigación de desastres. Esto es porque no solo son más accesibles desde el punto de vista económico para su implementación e incluso para su mantenimiento, sino porque potencian el conocimiento ambiental de la población que





pertenece a los territorios amenazados, y expresa su identidad cultural. Sin embargo se demanda de un esfuerzo económico para su realización, y en este sentido se han logrado financiar algunos de estos proyectos comunales a través de la cooperación externa.

Los SIGs se han reconocido también como una herramienta tecnológica de gran valor, por su capacidad para gestionar datos útiles explicativos de los riesgos. A pesar de que a nivel central ya se ha iniciado su implementación, es evidente que se encuentran en una fase incipiente. Se trata de una tecnología relativamente barata para el nivel central de gobierno pero de cierta forma inaccesible para los niveles regionales y locales. Sin embargo existe el consenso de que su utilización podría contribuir decisivamente en la planificación de acciones de gestión del riesgo.

Por otra parte las lecciones aprendidas sobre las acciones de rehabilitación infraestructural reconocen la necesidad de integrar la tecnología con otras intervenciones que promuevan un desarrollo humano, y la disminución sostenida de la vulnerabilidad. Sin embargo, es difícil la concepción de acciones integradas para la rehabilitación, si estas no comienzan y se hacen tradicionales desde la fase preventiva.

Las limitaciones tecnológicas se extienden también a la inapropiada infraestructura para la construcción de puentes y carreteras y las carencias de medios de comunicación a escala nacional. Todo esto unido a las limitaciones materiales para establecer acueductos locales evidencia un alto nivel de vulnerabilidad de los municipios y comunidades que en caso de quedar aisladas se podrían potenciar y prolongar los impactos negativos en situación de desastre.

Respecto a la vulnerabilidad infraestructural de los centros de atención de la salud, se ha reconocido la importancia de realizar estudios utilizando los recursos humanos disponibles en las universidades, y establecer normas de acreditación que permitan uniformar los criterios de valoración de este importante aspecto.

Una lección importante relacionada con la disminución de vulnerabilidad infraestructural se refiere a la necesidad de limitar la microlocalización de los centros asistenciales de salud en las zonas amenazas, sobre todo por el impacto que puede ocasionar su destrucción o daño parcial en una situación de respuesta. Esta restricción en el uso del suelo implica la necesidad de conocer la cobertura de las amenazas y su zonificación, cuestión que se relaciona con la categoría ecológica de la vulnerabilidad que se explica más adelante, pero también tiene que ver con las limitaciones tecnológicas que dificultan el acceso al conocimiento.

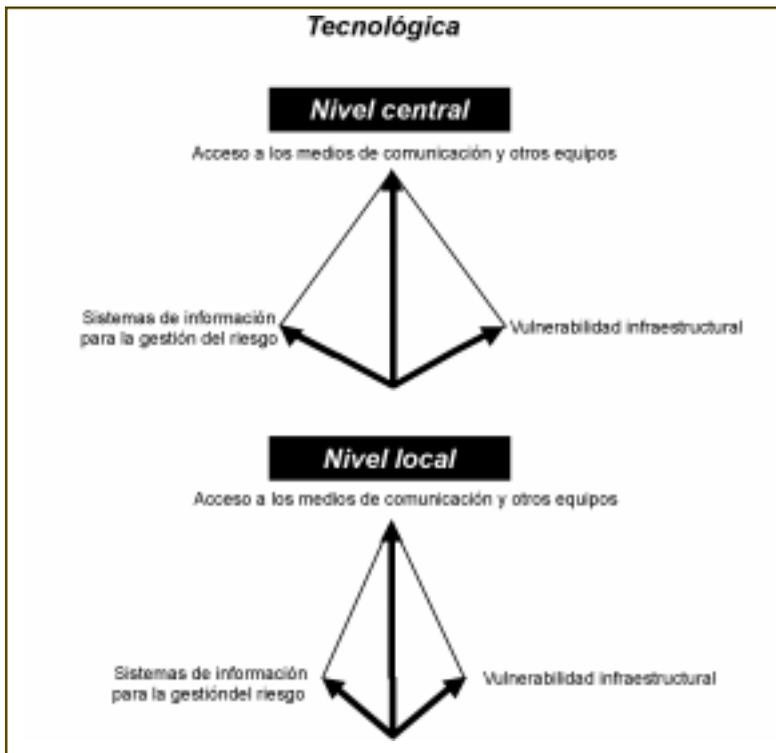
A nivel local las lecciones aprendidas se limitan al reconocimiento de la necesidad de superar ciertas carencias básicas como son las lanchas y los radios para enfrentar de una manera más adecuada las labores de respuesta. Al igual que a nivel central no se reconocen las necesidades tecnológicas para una prevención más efectiva de los desastres, posiblemente porque se visualiza las labores de respuesta como más importantes.





En la categoría tecnológica del concepto de vulnerabilidad las lecciones aprendidas se concentran a nivel central y local, de manera predominante, sobre los problemas de acceso al equipamiento que se utiliza sobre todo para responder ante los desastres. Sin embargo a nivel central se le otorga mayor relevancia que a nivel local, proporcionalmente, a los sistemas de información, y al tema de la vulnerabilidad infraestructural, como se muestra en el gráfico 6.

Gráfico 6. Direcciones principales de las lecciones aprendidas en la dimensión tecnológica a nivel central y local.



La menor importancia relativa que se otorga a nivel local a los sistemas de información es posible porque se trata de acciones que comienzan a tener un desarrollo en los países centroamericanos, y en ocasiones se demandan ciertos recursos para acceder a tecnologías que difícilmente pueden disponer los municipios y menos aún las comunidades. Si a esto se le agrega la necesidad de recursos humanos especializados para operarlos, entonces sí que su desarrollo parece algo que quedará pospuesto. Sin embargo lo que más preocupa es que en ciertos municipios no se tiene ni idea de que estas herramientas existen.

Las lecciones aprendidas sobre la fase de rehabilitación reconocen la necesidad de construir obras protectoras para las instalaciones de salud con el objetivo de disminuir su vulnerabilidad, sin embargo se trata de una acción sobre el ambiente físico construido





excesivamente carente de un enfoque sistémico y desligada de la actividad de gestión ambiental. En las historias orales realizadas en la comunidad de Chilanguera, el Salvador, del departamento de San Miguel, una de las más afectadas por Mitch, se ha revelado lo siguiente: "... no ha habido más inundaciones por la borda colocada para evitar las llenas...". Este planteamiento evidencia la falta de visión a nivel operativo sobre la necesidad de vincular la reconstrucción de infraestructuras con los planes integrales de gestión ambiental.

Se ha señalado que la construcción de muros de contención como parte de las acciones de rehabilitación de las comunidades, se ha convertido en una de las acciones preferidas a nivel local. Este planteamiento no solo evidencia un bajo nivel de conciencia ambiental de muchas comunidades que desconocen la posibilidad de prevenir las amenazas con soluciones posiblemente más sostenibles, sino un vacío de conocimiento por parte de las autoridades locales sobre los procesos ambientales y el impacto de la actividad socioeconómica.

Respecto a las lecciones aprendidas, dentro de esta dimensión tecnológica, relacionadas con la respuesta de rehabilitación y reconstrucción, se reconoce la prevalencia de un concepto de sostenibilidad y una amplitud en la cultura de los desastres: "... no se trata de restablecer lo que había antes, sino modernizar ...", es decir, no se puede restablecer la condición de vulnerabilidad tecnológica. Pero en este sentido cabe la pregunta: ¿cuando se habla de modernizar se está pensando en una reconstrucción integral?, ¿esta visión incluye un enfoque de gestión ambiental integral, o se refiere a la inversión en infraestructura cada vez más costosa e insostenible sin intentar disminuir la probabilidad de retorno de las amenazas?

Las conclusiones más importantes dentro de esta categoría se resumen a continuación:

- La vulnerabilidad tecnológica ha sido explicada a partir de la carencia de equipamiento para la comunicación y el transporte, y también debido a la inaccesibilidad para establecer hasta el nivel local los sistemas de información como es el SUMA, los SIGs y los sistemas de alerta temprana.
- Respecto a los sistemas de alerta temprana se ha reconocido la importancia de implementar los de carácter artesanal, no solo porque son más accesibles desde el punto de vista económico, sino porque potencian el conocimiento ambiental de la población.
- Se reconoce la necesidad de continuar el desarrollo del SUMA, y extenderlo a todos los niveles, pero la falta de equipamiento para establecer la red se ha señalado como una limitación importante.
- Las demandas tecnológicas se relacionan más con acciones de mitigación, equipamiento para la respuesta, y una mejor infraestructura para rehabilitar lo dañado que para la prevención y para generar un mejor conocimiento sobre las amenazas y riesgos ambientales.





3.5 Ambiente físico y ecología.

Las lecciones aprendidas como parte de la categoría física ecológica se pueden agrupar en cuatro direcciones principales: el concepto de ambiente en la gestión del riesgo y la reducción de desastres, el ordenamiento territorial, la gestión del recurso hídrico y el saneamiento básico, y la operacionalización de otros componentes de la gestión ambiental (ver el cuadro 6).

Cuadro 6. Principales lecciones aprendidas en la categoría física ecológica, según las dimensiones correspondientes a la gestión del riesgo.

Nivel	Antes	Durante y después
Central	<ul style="list-style-type: none"> • El incremento de los períodos de retorno de las amenazas aumenta la probabilidad de que ocurra un desastre por lo que actualmente la inversión en prevención resulta mucho más rentable a corto plazo. • Se debe fortalecer el componente de prevención en la planificación de las acciones para la reducción de desastres. • Es necesario definir políticas en ambiente y salud a todos los niveles. Se deben fortalecer los EsIA. • Uno de los problemas ambientales más serios es la falta de ordenamiento del territorio. • El abastecimiento de agua potable debe concebirse de manera integrada a la disposición de desechos y la educación ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> • La recuperación no consiste en proporcionar viviendas dignas solamente, sino desarrollo social. • Se debe evitar la relocalización de asentamientos en zonas amenazadas. • El monitoreo del agua debe continuarse e incrementarse después de un desastre ya que pueden haber variado las condiciones de las fuentes.
Local	<ul style="list-style-type: none"> • Se necesita contar con mapas sobre amenazas y riesgos a nivel regional y local. • La identificación de zonas de riesgo es fundamental para planificar las intervenciones. • Se deben definir sitios seguros para la evacuación en zonas de alto riesgo. • Poder contar con un plan de ordenamiento territorial es fundamental para prevenir y mitigar los desastres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe evitar la relocalización de asentamientos en zonas amenazadas. • Es necesario fortalecer el muestreo de la calidad del agua.





A nivel central se ha reconocido la trascendencia que tiene el conocimiento de las amenazas y el riesgo en la planificación de acciones por parte de los comités de emergencia a todos los niveles. Los mapas de amenazas y riesgos, y la aplicación de los Sistemas de Información Geográfica (SIGs) se consideran instrumentos esenciales para realizar este propósito. La aplicación de los SIGs se ha considerado como un herramienta esencial para la explicación ambiental de los problemas de salud, y la definición de zonas endémicas con un concepto ecológico, lo cual representa una oportunidad para la gestión de acciones preventivas por parte del sector salud.

Se ha considerado la asociación causal de los desastres por inundación con la transmisión de enfermedades que pueden ser prevenidas en una proporción significativa si se zonifica el riesgo previamente al desastre. Esta lección es coherente con lo explicado sobre la necesidad que se manifiesta de explicar ambientalmente los problemas de salud y aplicar instrumentos informativos y de análisis como son los mapas y los SIGs.

La utilización de los SIGs como instrumento que genera conocimiento para la gestión de las relaciones ambiente-salud, no solo se está concibiendo por sus posibilidades informativas sino por las de análisis explicativo de los problemas de salud, y fundamento para la organización de la vigilancia epidemiológica desde antes que ocurra un desastre.

Las lecciones aprendidas en esta dimensión del concepto de vulnerabilidad específicamente sobre las acciones de respuesta y rehabilitación advierten la necesidad de que mantenga el carácter intersectorial en primer lugar. Las experiencias consideran la oportunidad que ofrecen las acciones de rehabilitación para propiciar un desarrollo sostenible, esto significa pensar con mayor integralidad y con carácter sistémico al intervenir sobre el ambiente.

Se ha planteado la importancia de la participación social en las acciones de respuesta y rehabilitación, no así en las fases preventivas, al menos de manera explícita. Es evidente el compromiso notable que adquiere la población con las acciones de rehabilitación y más aún de respuesta. La concientización que se puede lograr a través de una correcta educación ambiental y para la salud, comunitariamente, no solo debe propiciar una mayor y mejor participación social en la prevención y la mitigación sino elevar esta a niveles superiores de organización y eficiencia en las fases posteriores a los desastres.

Sobre el ordenamiento territorial se ha planteado la necesidad de que debe ser impulsado a través de la definición de leyes y reglamentos más fuertes, y de manera paralela que este esfuerzo sirva para implementar modelos de agricultura sostenible y en general de desarrollo local. Se ha reconocido que la debilidad institucional se traduce en un crecimiento urbano desordenado que no cumple con las características básicas de satisfacción de necesidades y no expresa desarrollo humano, y como manifestación más evidente las carencias de saneamiento básico. Esto no solo es un determinante decisivo de desastres sino un obstáculo para el sector salud durante las fases de respuesta y rehabilitación.





Foto 1. *Urbanización próxima a los márgenes del río Damas, Cantón de Desamparados, Costa Rica. Las disposiciones legales sobre el uso del suelo prohíben la construcción a menos de 25 metros del cauce.*

Se ha reconocido la importancia de tomar en cuenta los sitios seguros para la reubicación de la infraestructura de salud, lo que es coherente con la relevancia que se ha dado al ordenamiento territorial como parte de las acciones preventivas que involucran de manera activa al sector salud dentro de la gestión ambiental. La inversión de recursos en la reconstrucción o en la disminución de la vulnerabilidad infraestructural de las instalaciones de salud, deben dejar de ser acciones aisladas del sector salud e integrarse a los planes de gestión ambiental del territorio cuando estos se pongan en marcha.

Se ha mencionado con fuerza la necesidad de microlocalizar sitios seguros para la ubicación de albergues para damnificados, e incluso esto se concibe como parte de las acciones de mitigación, de reducción de la vulnerabilidad, e integra las funciones de los comités de emergencia locales antes de producirse un desastre: "... se deben identificar sitios que cumplirán funciones de resguardo de la población, y garantizar que cumplan con las características básicas para asegurar la satisfacción de necesidades de la población damnificada". Sin embargo no se ha asociado suficientemente este esfuerzo con la necesidad del ordenamiento territorial, lo cual significa definir el desarrollo concibiendo siempre la probabilidad de que ocurra un desastre. Por ejemplo, en Costa Rica se está concibiendo la participación de los comités locales de emergencia en los Planes de Reguladores, que cumplen la función permanente de ordenamiento territorial en el país.

En el tema de ordenamiento territorial se han reconocido las grandes limitaciones en la región, las que comienzan por la falta de una política en este sentido, y como se mencionó,





existe una legislación muy débil y desestructurada. La falta de previsión sobre el avance de la frontera agrícola y la inadecuada planificación de los asentamientos humanos, son los principales procesos socioeconómicos a los que se le atribuye la mayor responsabilidad. Aunque esta actividad se encuentra incipientemente desarrollada en Centroamérica, su avance no es equitativo en los diferentes países estudiados. La situación es una muestra de las desigualdades económicas aún vigentes en la región.



Foto 2. Campamento de damnificados del huracán Mitch, Departamento de Chinandega, Nicaragua. Esta foto, tomada a más de un año de los sucesos del Mitch (noviembre de 1999).

El saneamiento básico, la protección de las fuentes de agua, y de manera general la gestión de cuencas hidrográficas es otra de las direcciones generales en las que se agrupan las lecciones aprendidas en la categoría física-ecológica. Estas lecciones se fundamentan en la visualización del recurso hídrico como una fuente de amenazas para la salud y el ambiente, tal y como se manifestó durante los sucesos del Mitch. El monitoreo constante del agua antes del desastre, y posterior al mismo se ha planteado como un instrumento fundamental para el control de la contaminación, esto es así cuando se acompaña de acciones de gestión de un recurso cuya jurisdicción es multisectorial. La gestión del recurso hídrico que tradicionalmente ha realizado el sector salud, reducida al saneamiento básico, se ha reconocido que resulta parcial y por lo tanto insuficiente. La gestión del recurso hídrico es por naturaleza intersectorial, y en consecuencia se ha planteado la necesidad de readecuar el marco legal de la ley de ambiente y propiciar una mayor participación de las autoridades sanitarias en esta labor.

Las lecciones aprendidas en el tema de gestión del recurso hídrico no solo reconocen los impactos negativos en los procesos ambientales que generan la sedimentación en los cauces





de los ríos y la notable recurrencia y magnitud de las inundaciones, sino la problemática actual del agua potable. Específicamente en el tema de calidad del agua, en Guatemala, se ha planteado que el establecimiento de acueductos rurales, más vulnerables por el acceso limitado a recursos y conocimientos de las comunidades, deben formar parte de proyectos integrales. Esto significa que no se aprobarán acueductos rurales que no consideren además del acueducto con participación comunal y de la municipalidad, la implementación de sistemas de disposición de desechos y la educación sanitaria de la población beneficiada. Este planteamiento resulta notablemente positivo por considerar el ciclo de la gestión del agua potable de manera bastante completa, lo que debe tener un impacto positivo en la reducción de enfermedades transmitidas por el agua, y en la salud de la población beneficiada y no beneficiada por el sistema. Sin embargo, no se ha mencionado de manera explícita la proyección del sector salud en la protección de las fuentes de agua, en una región donde abundan las de tipo superficial, y donde predominantemente no se cuenta con sistemas de disposición de desechos. Esto las convierte a priori en fuentes muy vulnerables más aún en situación de desastre.

Se ha reconocido que en Guatemala no existe una sólida legislación ambiental que facilite las acciones de gestión de las relaciones ambiente-salud. Específicamente se ha mencionado la carencia de una ley del agua que regule las competencias de las diferentes instituciones al respecto, y asegure la adecuada utilización del recurso para diferentes usos y en especial para consumo humano. Esta situación ha impedido al sector salud, en gran medida, implementar una gestión adecuada del agua destinada al consumo humano, según se refleja en las entrevistas realizadas: "... se necesita realizar una reforma en torno al recurso hídrico, y esta tiene que comenzar por profundos cambios legales ...".

La inadecuada gestión de desechos sólidos, otra de los componentes de la gestión ambiental, que predomina en los países centroamericanos se visualiza como otro de los problemas en ambiente y salud más serios. En primer lugar se señala la asociación entre la inadecuada manipulación de los desechos y de los alimentos que se expenden a la población, lo que genera un impacto negativo de gran magnitud en la frecuencia de enfermedades transmitidas por esta vía. En segundo lugar se reconoce su impacto en la aceleración del proceso de sedimentación de los cauces de los ríos y en las inundaciones.

A nivel local, la necesidad de asumir la función de ordenamiento se manifiesta a través de la importancia que se le ha asignado a la definición de sitios seguros para asentamientos humanos, y albergues de damnificados. Resulta positivo que esta función se conciba como parte del accionar del comité departamental a pesar de que no se ha mencionado la importancia del ordenamiento territorial en la prevención de desastres, y no se tome en cuenta otros posibles vínculos del comité departamental con este instrumento de gestión ambiental.

A nivel local, según las historias orales, a pesar de que se ha atribuido los efectos de Mitch a explicaciones mágico religiosas como las mencionadas en Honduras: "... solo podía ser detenido por la voluntad de Dios ...", también recae la responsabilidad en las malas acciones del hombre. Sin embargo es evidente que en la práctica el comité local no





considera la actividad preventiva de desastres, como es el caso del comité de Chilanguera una de las comunidades más afectadas por Mitch en El Salvador: “... nuestra función es el rescate ...”, y por otra parte no aplican procedimientos preventivos básicos a la hora de planificar sus cultivos. A pesar de que se trata de una zona amenazada por inundaciones, no se percibe la acción del comité departamental.

A pesar de que a nivel nacional no se aprecia claridad sobre la función del ordenamiento territorial, a nivel local se ha identificado aisladamente la necesidad de definir una política en este sentido. Se ha reconocido la necesidad de controlar el crecimiento urbano de una manera ordenada, incluso se está definiendo la voluntad de que cada urbanización que se construya debe garantizar la implementación de satisfactores básicos como son algunos servicios, áreas de recreación, y sobre todo su localización debe contemplar la mitigación de los riesgos ambientales. En este sentido se necesita zonificar el riesgo ambiental previamente, y poder contar entonces con mapas de riesgos suficientemente detallados.

Existe claridad sobre la necesidad de contar con fuentes seguras de agua potable pero esto se relaciona más que nada con la existencia del acueducto y la cloración del agua, y no se identifican lecciones específicas en la protección de las fuentes y la gestión de cuencas. Las lecciones en el tema de gestión de cuencas se asocia con la amenaza de inundaciones e incluso se ha planteado la necesidad de reforestar. La calidad del agua y la necesidad de mantener un monitoreo constante es otro punto de coincidencia en las lecciones aprendidas a nivel local y central, se ha vinculado a la prevención de las enfermedades transmitidas por esta vía.

Las lecciones aprendidas en esta categoría correspondientes a la respuesta y rehabilitación se han relacionado con la necesidad del dragado de los ríos para restablecer la capacidad de drenaje de los cursos naturales de agua.

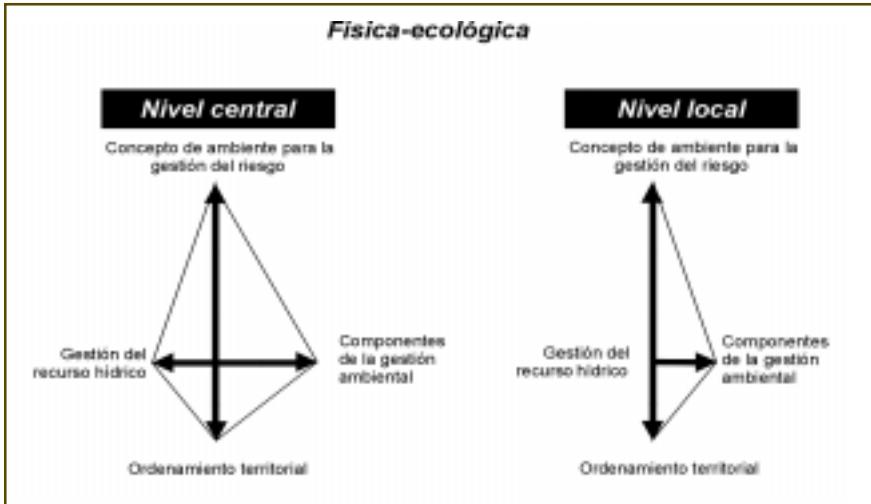
Un punto de coincidencia entre el nivel central y el local es el reclamo del ordenamiento territorial como instrumento de gestión ambiental, pero se reconoce su debilidad y las necesidades de desarrollo.

Las lecciones aprendidas en la categoría física ecológica se concentran en torno a la componente ambiental en la gestión del riesgo, para el nivel central y el local, como se muestra en el gráfico 7. Existe la tendencia a no relacionar la gestión del recurso hídrico, y otros componentes de la gestión ambiental con la función de prevención de desastres por parte de las organizaciones de emergencia a nivel central y local. Esto es evidente en el desarrollo desproporcional de las diferentes direcciones que abordan las lecciones aprendidas en la dimensión física ecológica, es decir, no existe mucha claridad y coincidencia de opiniones sobre como realizar intervenciones sobre el ambiente, aunque se reconoce la necesidad de entender su funcionamiento para la reducción de los desastres.





Gráfico 7. Direcciones principales de las lecciones aprendidas en la dimensión física-ecológica a nivel central y local.



La tendencia a no asociar la gestión del recurso hídrico, no solo con la propia función de las organizaciones de emergencias, sino con la temática de desastres, es aún más notable a nivel local, lo que se evidencia en la comparación de ambos gráficos. Esto es posible por el vacío de acciones de prevención que tradicionalmente han tenido las organizaciones de emergencias sobre todo en los niveles regional y local, y por su relativa debilidad en los niveles más operativos. Se trata de organizaciones que no se han concebido para la prevención, sobre todo a nivel local, lo que se muestra explícitamente por su propio nombre: “organizaciones de emergencias”.

A pesar de que las lecciones aprendidas en la dimensión física-ecológica expresa un conocimiento adquirido profundo aún se identifican vacíos importantes. No se advierten experiencias en torno a la actividad de inspección ambiental que tiene un carácter eminentemente preventivo, pero sobre todo no se ha reconocido la importancia de la educación ambiental y para la salud y sus vínculos con la participación social. La participación social y la educación son elementos esenciales para la implementación de políticas ambientales y de salud.

En relación al recurso hídrico, a pesar de que se plantea un modelo muy adecuado de gestión del agua potable en acueductos rurales, en el caso de Guatemala, no se ha mencionado el concepto de cuenca hidrográfica y por otra parte se reconocen grandes limitaciones en ordenamiento territorial. Estas cuestiones resultan básicas para pensar en la reducción de la vulnerabilidad de los acueductos no solo desde el punto de vista físico sino en términos de calidad del agua. En las entrevistas realizadas se evidenció la notable vulnerabilidad de los acueductos: “... durante Mitch se afectaron 401 acueductos rurales en todo el país ...”.





A pesar de que se reconoce parcialmente la función de la gestión de cuencas, no se menciona el papel del comité departamental de emergencia dentro de ella. Por ejemplo, en El Salvador se ha mencionado la importancia de coordinar acciones de gestión del recurso hídrico y en específico de saneamiento básico con Honduras, donde se localiza el origen de una buena parte de las amenazas que se producen en el bajo Lempa salvadoreño. Esto último requiere la competencia del nivel central pero no se conocen proyectos de gestión de cuencas transfronterizas en las que participe el sector salud.

A pesar de que a nivel departamental deben concebirse las funciones del comité de emergencias de manera mucho más operativas que a nivel central, tampoco se reconoce la importancia de la participación social y de la educación ambiental y para la salud dentro de las lecciones aprendidas en esta dimensión. Existe coincidencia a nivel central y local sobre la necesidad de conocer el riesgo de manera detallada, en este sentido se le atribuye notable importancia a los mapas como herramienta metodológica. Sin embargo en ambos casos, así como para toda la actividad de gestión ambiental no se identifica el papel de la participación de la población y su relación con la temática de educación ambiental.

Se ha considerado que los SIGs pueden contribuir decisivamente con la parte informativa y el análisis ambiental para suplir el conocimiento que se necesita en el país para la gestión del riesgo. Los mapas de riesgos muestran información básica para la gestión, y los SIGs contribuyen decisivamente en su optimización. A pesar de que algunas organizaciones del nivel central pretenden su desarrollo, estos siguen siendo esfuerzos muy aislados y todavía incipientes. Las posibilidades de implementar esta herramienta son mínimas a nivel local en la actualidad, según se ha identificado implícitamente en las opiniones reveladas en los diferentes países.

Durante la respuesta y la rehabilitación la lección aprendida más evidente es la necesidad de fortalecer el muestreo de la calidad del agua, pero no se aporta nada concreto sobre las tareas de rehabilitación en la categoría ecológica-ambiental por parte de los comités departamentales. Se ha mencionado el carácter limitado a la hora de entender y actuar sobre el ambiente por parte de las organizaciones regionales y locales. Las acciones como la inspección ambiental y el monitoreo, así como los Estudios de Impacto Ambiental (EsIA) se han reconocido a nivel central, pero no se identifican como funciones y no se han hecho explícitas las lecciones en el nivel local. Esto se puede explicar por el escaso acceso a recursos y la falta de competencias del nivel local.

Los EsIA, el monitoreo, y la inspección ambiental, aunque actualmente se realizan en los países centroamericanos, se ha planteado que deben desarrollarse mucho más. Los ministerios u organizaciones que atienden el ambiente en casi todos los países centroamericanos se han pronunciado, pero se plantea que su capacidad es muy limitada para acometer el trabajo que se necesita. La mayor parte de las veces su trabajo se limita al ambiente natural y no han mostrado grandes fortalezas para concebir la incorporación del elemento antrópico como parte del funcionamiento del ambiente y como receptor de una buena parte de los impactos, incluso a corto plazo. En este sentido aún prevalecen





muchas dudas sobre las funciones de las organizaciones de emergencias en prevención, y el papel del sector salud como parte de ellas en las tareas para la reducción de desastres.

Se puede afirmar que existe una mayor conciencia sobre la necesidad de desplazar esfuerzos hacia la prevención de desastres. Las fuentes de información reflejan la anterior afirmación, y se ha llegado a plantear como una de las lecciones más importantes en este sentido que: "... las inversiones destinadas a la prevención parecen hoy más rentables al acortarse el período de retorno de las amenazas...". La necesidad de que el sector salud pueda ganar un mayor peso específico por su accionar preventivo es una realidad a pesar de que los efectos de estas acciones se manifiesten fuera de los períodos políticos que sirven de referencia a muchos de los tomadores de decisiones.

Las conclusiones más importantes dentro de la categoría de ambiente físico y ecología se mencionan a continuación.

- Los mapas de riesgo se han concebido como un instrumento básico para generar el conocimiento sobre las relaciones ambiente-salud, y eficiente para la planificación de acciones de gestión del riesgo y la reducción de desastres.
- A nivel local, a diferencia del nivel central, se ha planteado la necesidad de generar un mayor conocimiento sobre el ambiente. Se señala como una de las limitaciones locales para obtenerlo el difícil acceso a los instrumentos para monitorear los procesos ambientales, y a herramientas como los SIGs.
- Se ha advertido que en la mayoría de los países centroamericanos no existe una sólida legislación ambiental que facilite las acciones de gestión de las relaciones ambiente-salud. Por ejemplo: se ha mencionado la carencia de una ley del agua que regule las competencias y asegure la adecuada utilización del recurso.
- Acciones como la inspección ambiental y el monitoreo, así como los EsIA se han reconocido a nivel nacional, pero no se identifican como funciones de las organizaciones de emergencia, y sobre todo a nivel local no se han hecho explícitas las lecciones aprendidas. Esto puede ser por el escaso acceso a recursos y la falta de competencias del nivel local.
- Los SIGs se han reconocido como una herramienta importante a nivel central, a pesar de que se encuentra también en un estadio inferior de desarrollo y no existe la coordinación necesaria entre instituciones. Sin embargo a nivel local se advierte su desarrollo como una vaga idea a pesar de que se le ha dado relevancia al ordenamiento territorial y la planificación urbana.
- Las funciones del sector salud como parte de las organizaciones de emergencia a todos los niveles no están definidas claramente para la gestión preventiva en la temática de desastres.





4. El enfoque sistémico en la gestión de las relaciones ambiente-salud: Una propuesta de trabajo para la reducción de desastres.

Las propuestas que aporta este trabajo se concentran sobre todo hacia la orientación de las acciones de prevención y mitigación del riesgo ambiental y para la salud, y las de rehabilitación después de los desastres, más que a las propias de la respuesta que tradicionalmente se han desarrollado dejando valiosas lecciones aprendidas. Se han estructurado según sus posibles niveles de ejecución central y local, considerando los vacíos de conocimiento identificados a través del análisis de las lecciones aprendidas.

El sector salud, por sus responsabilidades y competencias en la salud pública debe integrar la gestión intersectorial e interorganizacional en la prevención y mitigación de los desastres de acuerdo con los siguientes lineamientos generales que se recomiendan:

Nivel central.

- Definir una política de formación del personal que priorice temas y garantice la aplicación sostenida y la multiplicación de los contenidos impartidos a todos los niveles.
- Continuar desarrollando la formación de personal en la temática de desastres a nivel nacional y local. Se consideran áreas prioritarias las siguientes: planificación para la reducción de desastres, evaluación de daños, SUMA, comunicación social, gestión ambiental.
- La capacitación del personal y las organizaciones implicadas en la reducción de desastres debe garantizar el carácter aplicado del conocimiento a través de productos concretos como son: planes para la reducción de desastres, mapas de riesgos y recursos, sistemas de alerta temprana.
- Desarrollar la educación ambiental y para la salud a nivel formal, definiendo una política de estado que promueva la incorporación de la temática vinculada a los desastres en el curriculum de los estudiantes a todos los niveles.
- Promover el desarrollo de la educación informal a nivel comunitario en un proceso de realización de acciones preventivas y de mitigación que garantice la participación social.
- Desarrollar estrategias de comunicación social en las áreas de prevención, mitigación, y rehabilitación, que garanticen su efectividad en la población más vulnerable.





- Promover el desarrollo del marco legal sobre desastres que garantice la posibilidad de actuar preventivamente, así como en la mitigación y rehabilitación ante desastres, garantizando la gestión del riesgo intersectorial e interinstitucionalmente.
- Promover la planificación para la reducción de desastres propiciando la participación intersectorial e interinstitucional, así como el enfoque estratégico fundamentalmente a nivel local.
- Garantizar la inclusión de acciones en todas las fases de la prevención del riesgo enfatizando en las preventivas, de mitigación, así como las de rehabilitación.
- Promover el desarrollo del SUMA a nivel nacional y local.
- Garantizar que los planes de reconstrucción de infraestructuras, incluyendo las del sistema de salud, se vinculen a las propuestas de ordenamiento territorial y a los planes de gestión ambiental de los territorios, con el propósito de disminuir su vulnerabilidad.
- Desarrollar el conocimiento de las amenazas y riesgos, y la explicación ambiental de los problemas de salud a través del empleo de mapas y Sistemas de Información Geográfica, propiciando el trabajo a escalas de máximo detalle.
- Propiciar la incorporación del componente de salud en las evaluaciones y estudios de impacto ambiental, e incorporar personal capacitado en la realización de estos estudios.
- Promover la actividad de ordenamiento territorial y la participación de las organizaciones locales de emergencias y la representación del sector salud como parte de ellas.
- Promover la difusión social de la información sobre estudios y evaluaciones ambientales para el conocimiento y control ciudadano del impacto negativo en la salud de la población.

Nivel local.

- Promover la incorporación de los temas de educación ambiental y para la salud vinculados a los desastres en el curriculum de los estudiantes, con información específica y acciones para la reducción de los riesgos locales.
- Desarrollar la educación informal comunitaria en los temas de ambiente y salud vinculados a los desastres, propiciando la participación de todos los actores sociales (incluyendo a las empresas que se asienten en los territorios) y la realización de acciones concretas de gestión ambiental, mapas de riesgos y recursos, sistemas de alerta temprana, y planes para reducir desastres con un marco estratégico.





- Identificar estrategias de comunicación social para reducir desastres, las cuales deben estar ajustadas a las condiciones específicas de las comunidades.
- Desarrollar la planificación de emergencias con enfoque estratégico, que garantice la participación de todos los actores sociales del territorio, y enfatice en las acciones preventivas, de mitigación y rehabilitación.
- Promover el desarrollo del SUMA y la formación del personal en la evaluación de daños.
- Desarrollar los sistemas de vigilancia en salud a nivel local garantizando la explicación ambiental de los problemas de salud y proponiendo acciones para su solución. Se recomienda la aplicación de los Sistemas de Información Geográfica.
- Propiciar el conocimiento de los riesgos ambientales y promover la implementación de sistemas de alerta temprana que potencien el conocimiento ambiental local, y consideren los valores y normas que identifican al territorio.
- Promover la implementación de modelos integrales de gestión ambiental y de la salud que prioricen el ordenamiento territorial, así como la gestión de desechos y recursos, y que garantice la educación y la participación social.

El modelo integral para la gestión de las relaciones ambiente-salud puede considerar los siguientes elementos que se detallan a continuación:

4.1 Sistema de Gestión Ambiental.

No se ha considerado apropiado realizar recomendaciones aisladas, sino mostrar sus vínculos a través de un modelo de gestión de las relaciones ambiente-salud con énfasis en un marco territorial. La vinculación de las acciones de gestión ambiental bajo una concepción sistémica tiene el propósito de potenciar sus efectos, en este caso para la reducción de desastres y sus impactos en la salud de la población.

La aplicación de modelos de gestión de las relaciones ambiente-salud no es nueva. El 6 de abril de 1992 se reveló por primera vez en el mundo una norma de administración ecológica, se trata de la BS 7750 lo que significó un paso concreto en la gestión ambiental para las organizaciones empresariales. El Instituto Británico de Normas (BSI) fue el virtual inventor de las normas a finales de la década de los setenta. Desde la creación de BS 5750 y su conversión posterior en ISO 9000 (B. Rothery, 1998) esta institución británica ha sido el líder mundial de normas para la calidad y la administración ecológica, y en el Reino Unido y Europa se han producido decenas de miles de certificaciones. Puede asegurarse que en el futuro estas normas serán generalmente obligatorias, y que todas





aquellas empresas que pretendan comercializar sus productos en cualquier parte del mundo deberán someterse a esa normativa, como garantía necesaria de calidad (Alfredo Elizondo, 1997).

Sin embargo la gestión ambiental territorial no ha tenido similar desarrollo y difusión que el alcanzado al nivel de las organizaciones empresariales donde se ha plantea una metodología detallada para la implantación de los Sistemas de Gestión Ambiental. En el territorio las líneas de acción mencionadas se continúan concibiendo de manera individualizada o sectorializada, y excesivamente centralizadas, lo cual dificulta la participación social y la eficiencia de la propia actividad de gestión. Se demanda aún un mayor avance en los aspectos teóricos y metodológicos que propicien una actividad de gestión ambiental armónica con un profundo sentido ecológico, lo que significa una verdadera integración del elemento antrópico al entorno al cual pertenece. Esto quiere decir propiciar un verdadero proceso de participación social. (H. Chamizo, 1998)

El ambiente humano es un sistema de relaciones en equilibrio, muy complejo (físico, químico, biológico, sociocultural) de una gran sensibilidad a la variación de uno solo de sus factores constitutivos. Todos los elementos del ambiente, incluido el antrópico, forma parte del equilibrio dinámico del sistema ambiental al que pertenecen, es decir, integran una unidad dialéctica que condiciona el desarrollo de cada uno a la evolución del resto.

Por ejemplo, frente a la diversidad de ambientes en la tierra existe una diversidad humana que se expresa biológica y socioculturalmente adaptándose a condiciones diversas: factores climáticos, biológicos, de paisaje en general y por lo tanto a condiciones naturales que determinan la vida de microorganismos patógenos, y también a carencias alimentarias e insatisfacción de necesidades habitacionales y educacionales. De manera que el ambiente donde vive y trabaja la población humana ha ganado considerable importancia al ser considerado de manera holística como explicación de las conocidas variaciones de los perfiles de salud entre grupos poblacionales.

La observación de las variaciones de los problemas de salud ha inducido la necesidad de intervenir para eliminar o reducir aquellos que constituyen inequidades. En este sentido se precisa una adecuada labor de gestión ambiental orientada a disminuir la prevalencia de los riesgos para la salud de la población, considerando no solo los propios del ambiente físico (natural y construido) que sirve de hábitat a la población humana, sino los psicosociales relacionados con los determinantes de la percepción y el comportamiento.

La gestión de las relaciones ambiente-salud puede ser definida, entonces, como el conjunto de acciones encaminadas a conocer y actuar sobre los procesos ambientales para reducir los impactos negativos y potenciar los positivos de la actividad socioeconómica, propiciando interacciones armónicas fundamentadas en una coordinada información multidisciplinaria y en la participación ciudadana. La gestión ambiental debe abordar el manejo de los riesgos ambientales para la salud, especialmente sus tendencias para prevenirlos. Por otra parte las acciones propias de la rehabilitación, que tradicionalmente se han concebido





en gran medida a través de la reconstrucción de infraestructuras, deben visualizarse más como rehabilitación ambiental. No se puede dejar de analizar el problema con una visión de sistema.

Las entrevistas realizadas evidenciaron cierta concepción sistémica de las relaciones ambiente-salud: "... si llueve un poquito fuera de lo normal tenemos serios problemas de inundaciones, pero si deja de caer un poco de lluvia entonces tenemos una terrible sequía ...” (entrevista en el nivel central, Honduras). Se ha planteado que este invierno evidenció una mayor fragilidad de las cuencas hidrográficas ante las lluvias cuya intensidad no ha sido superior a la de otros inviernos, sin embargo la capacidad de los cauces superficiales para evacuarlas ha quedado disminuida. "... La reconstrucción habrá de abordarse de manera integrada pues esta debe considerar la verdadera causa del problema ..., es decir, la reconstrucción deberá contemplarse dentro de los planes de gestión ambiental de manera integrada ...” (entrevista en el nivel central, Nicaragua). "... El huracán no pasó por acá, pero la lluvia tiene a veces efectos más desastrosos que los vientos ...”, "... desde pequeño supe que la siembra de algodón indiscriminada se está volando los palos ...” (entrevista con la población damnificada del Cerro Casitas, Nicaragua), "... hay varios factores (que explican el desastre), puede ser que la gente que está a la orilla del río, la pobreza los hace ir a lugares de peligro ...” (entrevista con la población damnificada, Tegucigalpa, Honduras).

Debido a las interrelaciones entre los elementos naturales y socioeconómicos que integran el ambiente, evidentes en la causalidad extraordinariamente compleja de los desastres, no se debe concebir su gestión sin abordar un enfoque sistémico. La gestión de las relaciones ambiente-salud, por su diversidad y complejidad, no debe ser un proceso espontáneo constituido por acciones aisladas, sino que estas deben ser concebidas y ejecutadas a través de un Sistema de Gestión Ambiental.

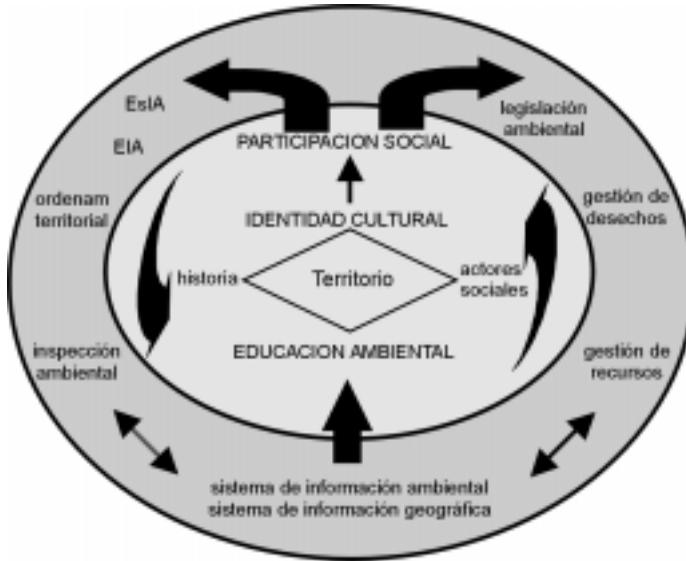
El gráfico 8 muestra los fundamentos de un Sistema de Gestión Ambiental (H. Chamizo, 1998). En el círculo interior se localizan los conceptos centrales o más importantes que deben garantizar su sostenibilidad, al ser la base de la política ambiental, el desempeño y la posibilidad de lograr las metas propuestas. En el círculo exterior se localizan los tradicionales instrumentos que generan información o representan acciones concretas para la toma de decisiones en la gestión del ambiente y la salud. Ambos círculos se encuentran en estrecha interdependencia lo que determina la existencia y sostenibilidad del Sistema de Gestión Ambiental.

La participación social es el eje central de la actividad de gestión ambiental. Se refiere a las posibilidades de intervención de personas o grupos en aspectos relativos a la toma de decisiones y a la realización de acciones concretas que tienen que ver con sus propios intereses, pero también tiene que ver con las posibilidades de recibir beneficios por semejantes acciones (E. Trellez Solís, 1995). En el caso de la gestión ambiental se plantean beneficios relacionados con una mayor satisfacción de necesidades, desde una menor probabilidad de enfermar y un ambiente más sano y libre de amenazas y de la posibilidad de que ocurra un desastre, hasta la autosatisfacción personal por la acción realizada.





Gráfico 8
Sistema de gestión ambiental



La identificación de intereses y beneficios que producen las acciones ambientales, por parte de los individuos y grupos están evidentemente relacionadas con su conciencia y la formación ambiental. Se refiere al conjunto de manifestaciones que caracterizan el comportamiento de las personas y de la sociedad en general respecto a una situación ambiental, incluyendo los aspectos formativos que determinan el quehacer profesional en la toma de decisiones. En todo caso la conciencia y la formación ambiental están íntimamente relacionadas con la actividad educativa en todas sus modalidades. La educación en todas sus modalidades es una dimensión de la vulnerabilidad ante los desastres, y agrupa un conjunto de acciones transformadoras de la conciencia de la población en el sentido positivo.

La educación ambiental es un proceso que consiste en reconocer los valores y las normas de los individuos y grupos de población para aclarar los conceptos orientados a fomentar sus actitudes y aptitudes con el ambiente en el que se integran y pertenecen.

La educación ambiental es el eje previsto para garantizar la participación de los actores sociales en la implantación del sistema de gestión ambiental, es un proceso concebido desde la cotidianidad de los ciudadanos identificados culturalmente con el territorio al que pertenecen, y donde se verifica el momento esencial del proceso de satisfacción de sus necesidades (T. Quirós, 1998). La educación ambiental, como actividad que garantiza la toma de conciencia en torno al ambiente, es una actividad mucho más efectiva cuando se construye en estrecha relación con la transformación positiva de la realidad. Es decir, no se concibe la participación social sin educación ambiental, pero cómo entender el





beneficio de una gestión del ambiente positiva y por lo tanto la propia participación, sin un proceso de toma de conciencia?

La participación social en la gestión del ambiente y la salud no se concibe sin el incremento de la conciencia ambiental de los actores sociales involucrados en el escenario que representa su territorio, pero sobre todo, resulta imprescindible establecer los nexos entre el conocimiento teórico y el quehacer práctico, se trata de la construcción de la racionalidad ambiental.

Las comunidades manejan una buena parte de la información necesaria para realizar una gestión del ambiente adecuada. Se trata de un conocimiento ancestral del territorio, transmitido generacionalmente, acentuado en un proceso histórico de acumulación de normas y valores constituyendo la identidad cultural.

En la construcción de la racionalidad ambiental, la esfera de la racionalidad cultural ocupa entonces un papel sumamente trascendente (E. Trellez Solis, 1995). Aprender significa establecer nexos sólidos entre lo que ya se conoce con el nuevo conocimiento, y al mismo tiempo visualizar su utilidad. Los instrumentos de gestión mencionados en el círculo más externo garantizan la racionalidad del proceso educativo, y no se pueden entender desvinculados de este: los estudios y evaluaciones del impacto en el ambiente y la salud, el ordenamiento territorial, la inspección ambiental, el SUMA, son instrumentos que generan conocimientos y permiten prevenir y mitigar los desastres, al mismo tiempo que resultan básicos durante la rehabilitación.

Bajo la óptica de la gestión ambiental entendemos la identidad cultural como un sistema de normas y valores construido socialmente a través de un proceso histórico, que define la manera de entender y organizar (percibir y comportarse) el ambiente en el territorio al cual pertenece y se identifica un grupo de población. Constituyen categorías básicas de este enunciado los conceptos de actor social, historia, y territorio (Arocena, 1995).

El territorio, desde el punto de vista humano, se define como aquel espacio de inserción de una comunidad cultural. Es el espacio geográfico portador de una identidad cultural colectiva, y en consecuencia delimitado local y regionalmente por un sentimiento de pertenencia. Representa el escenario de manifestación de una sociedad que se expresa a través de relaciones de poder en torno al proceso de generación de riquezas y satisfacción de necesidades. Lo histórico considera el proceso de consolidación del sistema de normas y valores dentro del marco espacial que establece el territorio local y regional. Es un proceso que vincula el pasado, en este caso relacionado con una historia de desastres, con las acciones presentes que realiza la comunidad, y las perspectivas de éxito. Se trata de la manera que tiene la población de percibir y comportarse, en este caso respecto a su ambiente de pertenencia, que por lo tanto los identifica geográficamente.

Entre las lecciones aprendidas en la dimensión ideológico cultural, se ha entendido que el conocimiento social de las comunidades sobre su entorno resulta una oportunidad en todas las acciones de gestión del riesgo: en las entrevistas realizadas se mencionó: "... no





se puede pensar que uno llega a enseñar a las comunidades ...”, lo que se trata es de entender la concepción de los actores y fortalecer lo positivo, y hacerlo más racional produciendo un verdadero proceso de participación.

Los actores sociales son los individuos, grupos de individuos, instituciones u organizaciones que representan grupos de interés o de poder respecto a la generación de riquezas (incluyendo la satisfacción de necesidades) que se manifiestan dentro de los límites del territorio establecidos por ellos mismos (Arocena, 1995). La calidad de su acción, si impacta positivamente, determina si son actores del desarrollo (entendido como desarrollo humano), lo que es importante a la hora de planificar la actividad de gestión ambiental.

El concepto de territorio resulta trascendental en la construcción del proceso de participación social, ya que al expresar una comunidad cultural orienta el tipo y el carácter de las acciones de gestión del ambiente. Pero también el sentimiento de pertenencia o involucramiento del sistema de actores sociales tiene un potencial movilizador.

Las tradicionales herramientas y métodos para la gestión ambiental ocupan el círculo externo, y no se conciben sino como eminentemente participativas, en las que se genera un compromiso sobre la base de un liderazgo establecido por alguno de los actores sociales. En este caso las organizaciones locales de emergencia, que más que llamarse así deberían ser de desarrollo o para la reducción de desastres, están involucradas bajo el nuevo marco legal que se impulsa en Centroamérica a asumir responsabilidades en este sentido.

En todo caso la educación ambiental, actividad principal de la gestión ambiental, pero todas las actividades a desarrollar se deben a la recepción, manejo, y presentación adecuada de la información sobre los procesos ambientales. La construcción de la racionalidad ambiental demanda de un trabajo educativo que maneje la información específica y oportuna sobre los procesos ambientales, y de satisfacción de necesidades propias del territorio. Es la única opción para lograr la vinculación eficiente entre conceptos y acciones prácticas.

Los sistemas de información no constituyen exclusivamente un conjunto de equipos informáticos y programas, sino el personal implicado, la información, y sus flujos. Se trata de una información específica necesaria para establecer y sostener cualquier Sistema de Gestión Ambiental. Es una información que permite verificar con sistematicidad el desempeño en torno a la prevención de desastres y al mismo tiempo nutre de conocimiento a la labor educativa.

Los estudios y evaluaciones del impacto de la actividad socioeconómica sobre el ambiente y la salud resultan actividades básicas pues generan el conocimiento científico fundamental para emprender acciones coordinadas bajo una política ambiental. La definición de objetivos y el establecimiento de las metas ambientales, fases lógicas para la operacionalización de cualquier política ambiental (organizacional o territorial), demanda





de un conocimiento sobre aquellos aspectos del ambiente físico y psicosocial que deben ser priorizados para prevenir o mitigar el impacto.

Otro de los elementos que ha sido reconocido como fundamental en la implementación de la política ambiental es el ordenamiento legal. Esto implica la adecuada interpretación de la actual regulación, orientada a identificar aquellos elementos del desempeño ambiental de una organización o territorio que deben ser revisados y rectificadas a través de la redefinición de la política. La legislación ambiental y de la salud constituye así un fundamento, al igual que la educación ambiental, que coordina la gestión de la interfase ambiente-salud.

Las actividades de ordenamiento y gestión de recursos y desechos son instrumentos que permiten hacer realidad la política ambiental. Son actividades eminentemente participativas sobre la base de un conocimiento racional y organizado en los sistemas de información. El ordenamiento y la gestión de desechos son conjuntos de acciones eminentemente correctivas de las disfuncionalidades ambientales y previenen el impacto ambiental en la salud.

La inspección ambiental organizada con un enfoque eminentemente territorial, se trata de una actividad vital que garantiza el sostenimiento del sistema de gestión ambiental. Se orienta hacia la verificación de indicadores concretos que expresan el avance de la organización o el territorio hacia el cumplimiento de las metas establecidas en la política. Es una actividad que debe garantizar la gestión eficiente de la política para la prevención y mitigación de los desastres.

Los elementos fundamentales de la gestión de la interfase ambiente salud, y los instrumentos para realizarla forman parte de una unidad denominada Sistema de Gestión Ambiental. La aplicación de cada uno de los instrumentos de gestión como el ordenamiento territorial y la gestión de desechos, constituyen procesos de participación social, y no se deben concebir desligados de la política. La gestión de la interfase ambiente-salud se expresa a través de una política que debe dar coherencia e integración a todas las acciones, garantizando así que el enfoque sistémico trascienda el momento conceptual y metodológico para convertirse en algo práctico o aplicado.

Aunque actualmente se tiene conciencia de la aplicación de estos instrumentos, se necesita observar su vinculación en un sistema, para alcanzar los desempeños más altos en la prevención de los impactos negativos como son los desastres.





Referencias bibliográficas

Arocena, J. El desarrollo local. Un desafío contemporáneo. Nueva Sociedad. Universidad Católica de Uruguay. 175p. 1995.

CEPAL. Los factores críticos de la sustentabilidad ambiental. 1994.

Chamizo García, Horacio. Gestión ambiental en microcuencas hidrográficas: optimizando la interacción ambiente-salud en la microcuenca del río Damas. Inédito. Proyecto de investigación-acción, Universidad de Costa Rica-Organización Panamericana de la Salud. 1998.

Chamizo García, Horacio. Introducción a la interfase ambiente-salud, conceptos básicos, los paradigmas del proceso de enfermar. Conferencia. Programa de Maestría en Salud Pública. 1999.

Chamizo García, Horacio. El enfoque ecológico en la evaluación del impacto del ambiente en la salud de la población. Conferencia. Programa de Maestría en Salud Pública, Escuela de Salud Pública, Universidad de Costa Rica. 1998.

DIRDN. Guía para la Comunicación Social y la Prevención de Desastres (DIRDN): La prevención de desastres comienza con la información. La comunicación social en la reducción del riesgo. 1999.

Elizondo, Alfredo. Manual ISO 9000. Uso y aplicación de las normas de aseguramiento de calidad ISO 9000. Ediciones Castillo. México. 126p. 1997.

Gobierno de El Salvador. Transformando El Salvador para reducir sus vulnerabilidades. Estocolmo, Suecia, 1999.

ISO 9000 News. SA 8000 Management System Standard for Social Accountability. 5, 1998.

OPS/OMS. Reunión de Evaluación de los preparativos y respuesta a los huracanes Georges y Mitch. Conclusiones y recomendaciones. 16-19 de Febrero 1999. Santo Domingo, República Dominicana. 1999.

OPS/OMS. The impact of hurricane Mitch on health in Central America. Washington, DC. 1999.

Rothery, B. ISO 14000. Panorama. 291p. 1998.





Rodríguez, A. C. ¿Qué tan naturales son los desastres naturales? En: Huracán Mitch, Reflexiones y Lecciones. Memorias de un foro desde la sociedad civil. Nicaragua. 41-51. Red por la Democracia y el Desarrollo Local. 1999.

Smith, K. Environmental Hazards. Assessing Risk and Reducing Disaster. Routledge, London, New York, 1992.

Sayre, Don. Dentro de ISO 14000. La ventaja competitiva de la gestión ambiental. Ediciones Castillo. México. 191p. 1997.

Trellez Solís, E., Quirós Peralta, César. Formación ambiental participativa. Una propuesta para América Latina. Centro Ambiental Latinoamericano de Estudios Integrados para el desarrollo sostenible. Perú, 1995.





Bibliografía consultada

CEPAL. Honduras: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998. CEPAL, 1999.

CEPAL. Nicaragua. Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente. Marzo, 1999.

CEPAL. Costa Rica. Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente. Marzo, 1999.

CEPAL. El Salvador: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente. 1998.

CEPAL. Guatemala: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente. 1998.

Comité de Emergencia Nacional, Ministerio de Salud Pública, OPS/OMS. La tormenta tropical Mitch en El Salvador. Efectos, respuesta y análisis de experiencias. San Salvador. Febrero, 1999.

Centro de Protección Para Desastres. Prevención de desastres. Efectos de Mitch en El Salvador. Boletín de Extensión Cultural del Centro de Protección para Desastres. Edición especial. No 23. Diciembre, 1998.

DIRDN. Guía para la Comunicación Social y la Prevención de Desastres (DIRDN): La prevención de desastres comienza con la información. La comunicación social en la reducción del riesgo. 1998.

Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados. El sector agua y saneamiento rural en respuesta después de Mitch. Diciembre, 1998.

Gellert, G. Iniciativas urbanas locales para construir comunidades sostenibles. Seminario: El impacto de los desastres naturales en áreas urbanas y salud pública urbana en Centro América y el Caribe. The Woodrow Wilson Center. Enero, 2000.

Gobierno de la República de Honduras. Honduras: Necesidades urgentes y lineamientos del plan maestro de la reconstrucción nacional. Diciembre, 1998.

Ministerio de Salud Pública de Guatemala. Propuesta de organización y funcionamiento, presentada al señor ministro de salud pública y asistencia social. Guatemala. Enero, 2000.





OPS/OMS. Reunión de evaluación de los preparativos y respuesta a los huracanes Georges y Mitch. Conclusiones y recomendaciones. 16-19 de Febrero 1999. Santo Domingo, República Dominicana.

OPS/OMS. The impact of hurricane Mitch on health in Central America. Washington, DC. 1999.

OPS/OMS. “Desastres, Preparativos y Mitigación”. Boletín N° 74- Octubre 1998.

OPS/OMS. Suplemento de Desastres: Preparativos y Mitigación en las Américas el boletín trimestral de la OPS/OMS- Enero 1999

OPS/OMS, «El impacto del huracán Mitch en Centroamérica», Boletín Epidemiológico de la OPS, Vol. 19, No. 4. 1999.

OPS/OMS. Respuesta del sector salud ante el huracán Mitch. Nicaragua. Febrero 1999.

OPS/OMS. Joint response and recover Mission to Central America, as fall up to hurricane Mitch. February, 1999.

OPS/OMS. Taller nacional: Respuesta del Sector Salud al huracán Mitch “Daños, acciones y lecciones aprendidas”. Tegucigalpa. Febrero, 1999.

OPS/OMS. Respuesta del sector salud ante el huracán Mitch, Nicaragua. Informe. Managua, Nicaragua. Febrero, 1999.

OPS/OMS. Crónicas de desastres. Huracanes Georges y Mitch. Washington DC. Setiembre de 1999.

PED/OPS. El huracán Mitch en Guatemala. Serie Crónicas de Desastres OPS. 1998

Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Nacional. Huracán Mitch, reflexiones y lecciones. Memorias de un foro desde la sociedad civil. Editronic. 1999.

United Nations. Natural Disasters and Vulnerability Analisis. Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator (UNDRO) 1979.

UNICEF. Respuesta frente al huracán Mitch. San Salvador. Febrero, 1999.







Una experiencia interagencial del Sistema de las Naciones Unidas en Honduras

Dr. Ciro R. Ugarte
Consultor en Emergencias y Desastres de la OPS/OMS
Miembro del equipo UNDAC
Coordinador del Grupo Temático Interagencial de
Manejo de Desastres de la ONU en Honduras





Indice _____

1. Introducción	243
2. Preparativos e impacto	243
3. Participación interagencial durante la emergencia	245
4. Coordinación ONU post-desastre	248
5. Lecciones aprendidas	251





1. Introducción

El presente artículo tiene por objeto describir las necesidades generadas, las acciones ejecutadas por el Sistema de las Naciones Unidas en Honduras y las lecciones aprendidas luego del paso del huracán Mitch, uno de los más destructores del presente siglo. La información procede de fuentes oficiales y es analizada a la luz de los acontecimientos ocurridos desde la llegada del Mitch a Honduras, hasta un año y medio después.

2. Preparativos e impacto

El huracán Mitch, uno de los huracanes más poderosos del siglo, se presentó en el noreste de Honduras el 26 de octubre de 1998, recorrió la costa norte con vientos destructivos de aproximadamente 250 Km por hora y ocasionó lluvias torrenciales en las Islas de la Bahía durante cuatro días consecutivos debido al desplazamiento lento del huracán –3 a 9 Km por hora.

El 30 de octubre penetró en el territorio continental hondureño transformándose rápidamente en tormenta tropical. Esta tormenta, igualmente imprevisible, produjo lluvias torrenciales superiores a 600 mm durante cinco días adicionales, que llevaron al desborde masivo de los ríos y provocaron severas inundaciones en los 18 departamentos del país, afectando en particular toda la costa Atlántica y el eje central, incluyendo la capital de Honduras, Tegucigalpa y la ciudad de Choluteca en el extremo sur.

Este fenómeno devastador dejó a su paso casi 1,5 millones de damnificados, 5.657 muertos, 8.058 desaparecidos y 12.272 heridos. Cerca de 285 mil personas que perdieron sus viviendas tuvieron que refugiarse en 1.375 albergues temporales instalados apresuradamente en todo el país.

Las instituciones gubernamentales y el Sistema de las Naciones Unidas iniciaron su trabajo varios días antes del increíble impacto. El Programa de Preparativos para Emergencias y Desastres de la Organización Panamericana de la Salud (PED/OPS) envió personal especializado de Washington, Ecuador y Costa Rica días previos a la llegada del huracán a Honduras, gracias a los avisos meteorológicos difundidos ampliamente por Internet.

Se convocó a reuniones urgentes del Equipo de Manejo de Desastres (DMT por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas en Honduras, se dispuso el estado de alerta y parte del equipo de la OPS, en compañía del Ministro de Salud y otras altas autoridades, se desplazó a San Pedro Sula, ciudad norteña que sería probablemente la más afectada de acuerdo a los pronósticos.





Se establecieron los enlaces de emergencia de cada agencia del Sistema, una de cuyas actividades más importantes era el seguimiento permanente de las principales informaciones meteorológicas que iban apareciendo, además de continuar con reuniones de coordinación interagencial y se distribuyeron las tareas para la situación de alerta declarada por el gobierno. Mientras tanto, se organizó el Centro de Operaciones de Emergencia en la Secretaría de Salud en conjunto con las autoridades nacionales.

Se inició el proceso de elaboración de los Reportes de Situación mediante solicitud al Oficial de Seguridad de Naciones Unidas, para lo cual varias agencias asistieron al gobierno para la evaluación de daños y análisis de necesidades. La Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en su primera evaluación determinó que el 70% de cultivos como el café, banano y piña, fueron destruidos o severamente afectados, generando pérdidas superiores a los US\$800 millones sólo en el sector agrícola.

Por su parte, la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), en coordinación con la Secretaría de Salud y el Servicio Nacional de Agua y Alcantarillado (SANAA) informaron daños en 1.743 acueductos del país, afectando a más de 3,4 millones de habitantes. Asimismo, se estima que se dañaron irremediablemente más de 53 mil letrinas en todo el país. Los sistemas de alcantarillado de Tegucigalpa, principalmente los colectores principales, fueron dañados seriamente y las aguas residuales domésticas llegaron directamente a los ríos que cruzan la ciudad contaminando el agua del Río Choluteca, que alcanzó concentraciones de coliformes fecales arriba de 100.000 por 100 ml.

Con respecto a la infraestructura de salud, tres días luego del Mitch pudieron informar que 23 de los 28 hospitales habían sufrido daños parciales o totales, en su sistema de distribución de agua. Asimismo que 123 Centros de Salud fueron seriamente dañados, de los cuales 68 no estaban operativos, al mismo tiempo que más de 100.000 personas requerían atención médica.

Debido a la gravedad de la situación, el gobierno consideró que era necesario establecer mecanismos de coordinación en todos los niveles, creando la Comisión Nacional de Emergencia integrada por Ministros de Estado, que condujo desde el más alto nivel, durante más de treinta días, el manejo del desastre en auxilio de la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO) que fue rebasada por la magnitud de los daños. Posteriormente, se constituyó el llamado Gabinete de Reconstrucción, integrado igualmente por Ministros y otros altos funcionarios del gobierno, para dirigir no sólo la fase de transición sino también el seguimiento de la implementación de los proyectos nacionales e internacionales.

La cooperación internacional no se hizo esperar. Rápidamente las Agencias de las Naciones Unidas, países amigos, organismos bilaterales y no gubernamentales movilizaron ayuda humanitaria, a través de recursos humanos, logísticos y económicos, los cuales, sin embargo, resultaron insuficientes para cubrir las necesidades de millones de personas afectadas.





Las Naciones Unidas establecieron programas específicos en apoyo a Honduras para enfrentar los problemas críticos no resueltos o que representaron amenazas secundarias en las siguientes áreas:

- Coordinación General del Sistema (FNUAP y PNUD)
- Agua y Saneamiento (OPS/OMS, UNICEF y PNUD)
- Manejo de albergues (OPS/OMS, UNICEF, PNUD y PMA)
- Distribución de alimentos (PMA)
- Vigilancia epidemiológica y Control Vectorial (OPS/OMS)
- Rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura vial (PNUD, PMA)
- Educación e información pública (PNUD, UNESCO, UNICEF y OPS/OMS)
- Evaluación de Daños y Coordinación Internacional (Representante Residente del Sistema con la asistencia del Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Desastres –UNDAC)

El gobierno de Honduras solicitó la asistencia técnica de las Naciones Unidas a través de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) con el fin de cuantificar los daños directos e indirectos del huracán Mitch, debido a que según un estimado preliminar realizado por las instituciones financieras internacionales, se había calculado que el daño a la economía nacional sobrepasaba los 5 mil millones de dólares.

3. Participación interagencial durante la emergencia.

Todas las agencias del Sistema elaboraron rápidamente proyectos de cooperación en sus áreas de especialización. Muchos de estos proyectos se ejecutaron inmediatamente con cargo a financiamiento propio determinado por sus reglamentos internos para casos de desastre y otros proyectos fueron presentados a los países donantes lográndose una respuesta altamente positiva, tanto en oportunidad como en monto de cooperación.

Gracias a lo señalado en el párrafo precedente y al esfuerzo redoblado de las instituciones nacionales públicas y privadas se logró el restablecimiento provisional de los servicios básicos aplicando criterios de equidad y eficacia. Fue posible entonces ejecutar tareas interagenciales que bajo el liderazgo de la agencia especializada OPS/OMS, tuvieron un notable impacto como la reducción drástica de brotes epidémicos.

Rápidamente surgieron varios otros ejemplos de proyectos interagenciales como el trabajo conjunto entre el PMA, UNICEF y PNUD con la participación de los Voluntarios de las Naciones Unidas para la distribución de agua, limpieza de escombros y distribución de ayuda, aplicando el programa de alimentos por trabajo que tuvo buena acogida entre los afectados directos e indirectos.

En el caso del control de diarreas y cólera en el post-Mitch, fue elaborado un proyecto entre la OPS/OMS y UNICEF lográndose el financiamiento y ejecución de actividades





que tuvieron un peso muy importante para evitar el brote de esta enfermedad a diferencia de lo que sucedía en los otros países afectados por el Mitch, los cuales a pesar del menor daño relativo a los servicios de agua y saneamiento, presentaron incrementos notables de diarreas y cólera.

Asimismo, se fortaleció la estrategia de Escuelas Saludables en Emergencia, la cual posibilitó la promoción y difusión de medidas de cuidado de la salud, entrenando voluntarios en temas diversos, entre ellos los de saneamiento ambiental, educación escolar y pre-escolar, juegos recreativos, charlas de salud reproductiva y otros. En esta tarea participaron el FNUAP, la OPS/OMS y UNICEF.

Dos meses después del impacto, era imprescindible que los centros educativos que servían como albergues temporales, fueran acondicionados para iniciar el año escolar en el ámbito nacional. Por ello, el gobierno solicitó la cooperación técnica del Sistema de las Naciones Unidas para el planeamiento, diseño, construcción y administración de albergues para alrededor de 30 mil personas que se encontraban ocupando las escuelas.

Este proceso se inició con la realización de un censo nacional de albergues en centros educativos realizado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que meses antes había cerrado sus oficinas en Honduras y tuvo que reabrir las para brindar su recientemente reconocida experiencia de Guatemala para asuntos de pacificación, aplicada esta vez para desastres naturales.

Todo el proceso de instalación de albergues temporales, desde la selección de los terrenos hasta la ocupación ordenada de los mismos por las familias beneficiadas, fue un excelente ejemplo de coordinación interagencial y de intercambio fluido de especialidades que culminaron con la inauguración de las llamadas Comunidades Habitacionales de Asentamiento Temporal (más conocidos como CHAT) en un tiempo récord de poco más de 30 días.

En estos CHAT se construyeron cubículos (habitaciones) unifamiliares de 4 x 4 metros, unidos en la mayoría de los casos por pabellones con servicios de energía eléctrica, agua potable, servicios higiénicos, duchas y pilas (lugares para lavado de ropa). Mientras que la OIM dirige la construcción de los CHAT, la OPS/OMS contribuía técnica y financieramente para la construcción de los módulos de agua y saneamiento y garantizar la atención médica, la UNICEF con las aguas grises, el PMA aportando alimentos por trabajo, UNESCO, UNICEF, OPS y PMA en la organización de la educación formal y no formal en apoyo a la Secretaría de Educación y al Instituto de Formación Profesional (INFOP) a través de las Escuelas Saludables y los programas de Educación Pre Escolar No Formal (EPENF).

Los daños en agua y saneamiento fueron de tal magnitud que fue necesario que miembros del UNDAC coordinaran esfuerzos interagenciales de OPS/OMS y UNICEF con la Secretaría de Salud y el SANAA con el fin de efectuar el balance de daños y necesidades prioritarias en el corto y mediano plazo.





Se evaluaron los daños a los acueductos a nivel nacional, la condición de abastecimiento de agua a los albergues, la organización de las entidades responsables del agua y saneamiento y los problemas críticos pendientes de solución. El SANAA contaba solamente con 8 camiones cisterna, por tanto se recurrió al sector privado para aumentar la flota en 15 unidades adicionales. La distribución, sin embargo, era muy lenta, condicionada por la disponibilidad del combustible, estado de las vías y tránsito, así como los recipientes de cada familia.

Ante esto, se coordinó con la Oficina de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) con sede en Ginebra, Suiza para el envío de tanques rígidos y flexibles de 1, 15 y 20 metros cúbicos, así como rampas de distribución simultánea para seis familias y tanques familiares de 10 litros. El envío de estos suministros logró reducir la demora en la descarga de los camiones cisterna y se pudieron instalar tanques de 20 metros cúbicos en albergues temporales y comunidades de alrededor de mil personas, rehabilitando eficazmente el almacenamiento de agua en los momentos críticos.

La asistencia técnica especializada de la OPS/OMS no sólo contribuyó al control de las enfermedades potencialmente epidémicas, sino que permitió identificar un brote de 172 casos de leptospirosis, enfermedad no reportada en Honduras por falta de diagnóstico de laboratorio. Se lograron confirmar 28 casos, quedando el resto con diagnóstico clínico epidemiológico. Lamentablemente fallecieron 7 personas; sin embargo se pudo controlar el brote mencionado con movilización masiva de recursos humanos por parte de la Secretaría de Salud y países amigos como Perú y Cuba.

Las donaciones internas e internacionales provenientes de instituciones públicas y privadas empezaron a llegar con destino a las organizaciones de asistencia humanitaria, por lo cual se hacía muy urgente el establecimiento de un mecanismo para realizar el inventario y clasificación de las donaciones, así como identificar claramente su ubicación y destino final, con el fin de asegurar la distribución de la ayuda a los damnificados de acuerdo a sus necesidades y con el fin de realizar el control de su uso adecuado.

El sistema de Manejo de Suministros Humanitarios de Emergencia, más conocido como SUMA, se instaló en la Secretaría de Salud, COPECO, CARITAS, la Cruz Roja, la Fundación María, los aeropuertos de Toncontín, de Soto Cano y el puerto marítimo de Puerto Cortés. Asimismo, la Contraloría General de la República de Honduras utilizó este sistema para fines de control y transparencia en el uso de donaciones.

Fue preciso movilizar personal del proyecto SUMA desde Venezuela, República Dominicana y Costa Rica para complementar los esfuerzos nacionales. Debido a su pertinencia, el sistema SUMA también se instaló en la Oficina de Enlace Internacional de las Naciones Unidas establecida en la sede del Comité Nacional de Emergencia conformado específicamente por el gobierno para enfrentar el Mitch.

Se ha concluido que, en general, los gobiernos de los países afectados, así como, agencias y organizaciones no gubernamentales han mostrado una voluntad creciente de contar con





información transparente, apropiada y oportuna sobre el manejo de suministros de emergencia, de manera de presentar a la comunidad donante internacional informes ordenados y precisos. En este sentido, se ha recomendado que se promueva la utilización de sistemas tales como SUMA en los gobiernos y agencias como un mecanismo para lograr una administración transparente y precisa de los suministros de emergencia.

En la reunión internacional de evaluación de los huracanes Georges y Mitch realizado en República Dominicana, se recomendó que se incorpore a las Agencias del Sistema de Naciones Unidas, países y Organizaciones donantes en la capacitación del manejo integral de suministros tanto antes como después de los desastres. En ese mismo evento se solicitó igualmente que las Agencias del Sistema de Naciones Unidas, donantes bilaterales y multilaterales colaboren en la elaboración de material escrito y audiovisual sobre el manejo de suministros para uso de los países vulnerables a desastres.

Se ha considerado que existe la necesidad de reforzar los equipos operativos interpaís de manejo de suministros para mejorar la respuesta inmediata en desastres de cierta magnitud. Se ha sugerido que los países adopten como estándar regional, las guías de la OMS sobre donaciones de medicamentos y equipos así como la lista de medicamentos de emergencia.

En resumen, se puede concluir que el Sistema de las Naciones Unidas de Honduras se activó rápidamente para movilizar sus propios recursos inmediatamente luego del huracán Mitch entregando asistencia técnica y financiera a las instituciones nacionales involucradas en las operaciones de socorro. La cooperación incluyó soporte técnico y financiero así como la provisión de ayuda alimentaria, suministros para distribución y control de agua y atención integral de salud.

4. Coordinación ONU post-desastre

Desde que el Huracán Mitch ingresó a territorio Hondureño, múltiples esfuerzos internacionales se orientaron a cooperar con la población afectada. El aporte del Sistema de las Naciones Unidas ya había alcanzado los 2,5 millones de dólares en efectivo, sin considerar las donaciones en especie (alimentos, suministros médicos, agua y logística) en los siguientes treinta días, llegando a 70 millones de dólares en los seis meses posteriores al huracán según se muestra en el siguiente cuadro:





Sistema de las Naciones Unidas en Honduras
Inventario de los recursos recibidos desde la llegada del
huracán Mitch hasta el 14 de mayo de 1999

Agencia	Monto (US\$)
Oficina de la Coordinadora Residente	843,230.00
UNESCO	855,250.00
ONUDI	103,665.00
FNUAP	225,990.00
FAO	1,404,000.00
UNICEF	4,102,117.00
OIM	6,207.359.55
PMA	22,931.168.00
OPS/OMS	2,484,989.00
PNUD	29,652.204.00
TOTAL	US\$ 68,809.942.55

Adicionalmente a los recursos localmente disponibles por el Sistema en Honduras, OCHA movilizó al equipo UNDAC. Este equipo multidisciplinario estuvo integrado por expertos provenientes de Suiza, Inglaterra, Perú y Venezuela y permanecieron en el país durante tres semanas, culminando su labor con la elaboración de la Solicitud Interagencial de ayuda (UN Inter-Agency Transitional Appeal –UNITA) que fue consolidada en la sede de OCHA en Ginebra y presentada a los países donantes, con el objetivo de garantizar la transición adecuada del socorro de emergencia a la rehabilitación y reconstrucción.

El presupuesto total del UNITA para Honduras, distribuido por sectores, fue el siguiente:

Sector	Monto (US\$)
Salud, agua y saneamiento	10,408,000
Albergues	14,617,000
Seguridad alimentaria	31,369,700
Agricultura	12,681,900
Educación	13,560,000
Coordinación y administración	300,000
REQUIMIENTO TOTAL	US\$ 82,936,600





El PNUD de Honduras brindó soporte logístico a la Oficina de Coordinación Internacional del Comité Nacional de Emergencia a través del suministro de computadoras, impresoras, teléfonos, fax y personal secretarial y técnico.

Bajo el auspicio de la OPS/OMS y del PNUD, se realizaron sendos eventos de manejo de suministros humanitarios en desastres (SUMA) y Evaluación de daños y análisis de necesidades (EDAN) en los cuales participaron el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (UNV), la iniciativa de Operaciones de Campo y la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS). Además se involucraron instituciones nacionales como COPECO, los Comités de Emergencia Municipal (CODEM) de Tegucigalpa, San Pedro Sula y Juticalpa y las Regiones Sanitarias.

Por otro lado, con participación de todas las agencias se elaboró el Plan de Cooperación del Sistema de las Naciones Unidas en Honduras ante los escenarios de riesgo próximo, en el cual se consignan las actividades que cada Agencia desarrolla y desarrollará para enfrentar los desastres, con el objetivo principal de evitar o reducir los daños y si esto no es totalmente posible, prepararse para enfrentar las condiciones adversas que generen los fenómenos naturales.

El PMA puso en marcha la denominada “Operación prolongada de Socorro y Recuperación” (OPSR) para Honduras, con un período de ejecución de dos años, la cual coincidió en el tiempo con el manejo de las emergencias provocadas por las lluvias de julio a octubre de 1999. Para ello, estableció 10 oficinas de campo ubicadas en Francisco Morazán, Choluteca, San Lorenzo, La Ceiba, Juticalpa, Yoro, San Pedro Sula, Copán, Puerto Lempira, El Paraíso y Comayagua.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) focalizó su cooperación en el mejoramiento de los suministros de agua potable en áreas afectadas, especialmente aquellos rehabilitados provisionalmente, prevención de enfermedades de transmisión hídrica, educación y suministro de químicos para la desinfección del agua, acciones de salud mental en albergues y establecimientos preescolares.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) preparó un “Plan de Contingencia para los macroalbergues (otro término con que se denominan los CHAT) en Tegucigalpa” con el propósito de fomentar la autoprotección de 1.280 familias ubicadas en los macroalbergues de la capital. Su objetivo general fue preparar estos recintos para enfrentar de manera satisfactoria la estación lluviosa de 1999, lográndose el objetivo satisfactoriamente. Paralelamente se implementó el denominado “Exit Programme” que posibilitó el acceso progresivo de los albergados a soluciones habitacionales definitivas.

El FNUAP y la UNESCO iniciaron un proyecto interagencial de “Información y comunicación educativa en materia de prevención, mitigación de desastres y salud





reproductiva” ejecutado en La Mosquitia, Departamento de Gracias a Dios, definiendo dos componentes básicos: prevención de desastres y salud reproductiva e integrando en ambos aspectos, objetivos de investigación sociocultural y formación de facilitadores-promotores, incluyendo la correspondiente producción de materiales educativos en español y misquito.

La OPS por su parte ejecutó los siguientes programas: apoyo a la rehabilitación de los sistemas rurales de agua potable y saneamiento básico, asistencia técnica y financiera a la Secretaría de Salud y a las municipalidades afectadas, apoyo a la generación y reporte de información sanitaria oportuna y confiable a nivel nacional fortaleciendo la capacidad de respuesta local, asistencia técnica para la organización del Sector Salud y el desarrollo de formularios de reporte, capacitación en evaluación de daños y análisis de necesidades, implementación de 12 equipos de radio en las zonas más afectadas e inclusión del programa SUMA en las Regiones Sanitarias.

Asimismo inició a partir de abril de 1999 un proyecto de preparativos para desastres y reducción de riesgo en el sector salud, asistencia técnica para la intervención de salud mental y psicosocial de emergencia, apoyo a la prevención y reducción de la violencia intrafamiliar y sexual. Para garantizar la asistencia médica y el saneamiento básico en los albergues de todo el país, la OPS contrató a 22 profesionales y técnicos de salud, 16 de los cuales fueron contratados nuevamente por la OIM con el mismo objetivo.

A las oficinas de campo del PMA, se sumaron 6 funcionarios del PNUD pertenecientes a la iniciativa de Operaciones de Campo y un número similar de sedes de trabajo de Voluntarios de las Naciones Unidas lo que dio mayor cobertura al apoyo del Sistema, con vínculo directo a los municipios afectados o en riesgo. Esta estructura, que se mantiene en la actualidad, permitió el desarrollo de actividades vinculadas a la reducción de riesgos y asistencia humanitaria.

Como parte del trabajo interagencial, se contribuyó al fortalecimiento de COPECO, principalmente en la generación de una mejor capacidad de respuesta a través de la capacitación de las personas responsables del manejo de los desastres desde el nivel nacional hasta el nivel municipal, ampliando de este modo la cobertura de las acciones necesarias antes del impacto de los desastres. Una contribución específica fue la referida a la elaboración por primera vez del Plan Nacional de Emergencia de la Comisión Permanente de Contingencias de Honduras, asignando roles y funciones específicos tanto a las instituciones públicas como privadas, incluyendo a los organismos de cooperación internacional.

5. Lecciones aprendidas

A lo largo de esta experiencia, se apreció que algunos actores internacionales de la respuesta consideran que la plataforma de coordinación provista por las Naciones Unidas debe ser mejorada tomando en consideración la escala y duración prolongada de la respuesta, rehabilitación y reconstrucción con los desastres.





Los gobiernos y la sociedad civil, con el apoyo de las agencias internacionales, deberían desarrollar herramientas y procedimientos comunes para asegurar que la evaluación de necesidades sea oportuna, precisa y objetiva. Los gobiernos podrían adoptar los conceptos utilizados por OCHA/UNDAC o por los equipos bilaterales de respuesta en desastres, tales como los de USAID/OFDA (DART) u otros. De esta forma, se posibilitaría que el país mismo y la comunidad internacional dispongan de información confiable sobre las necesidades para la movilización de la ayuda humanitaria.

El Sistema de las Naciones Unidas en Honduras, basándose en la experiencia adquirida con posterioridad a este desastre mayor, tomó la decisión de prepararse mejor para de esta manera posibilitar una cooperación oportuna y eficaz al país en caso de eventos adversos futuros.

Además de la ayuda a las instituciones del Gobierno involucradas en las acciones de respuesta, brindando apoyo financiero y técnico para la provisión de alimentos, suministros de agua y asistencia médica, en el mes de abril de 1999 se creó un denominado Grupo Temático de Manejo de Desastres encargado de coordinar todos los esfuerzos de las diferentes Agencias integrantes de la ONU en Honduras. La presidencia de dicho Grupo ha recaído en la Organización Panamericana de la Salud, gracias a la experiencia exitosa acumulada. Los resultados de las actividades desarrolladas en los meses siguientes demostraron que la decisión fue plenamente acertada.

La respuesta de la comunidad internacional a este desastre ha sido masiva, en una cadena de solidaridad sin precedentes. Países como México, Cuba, Japón, Perú, Ecuador, España, Francia, Suiza, Alemania, Holanda, Estados Unidos, Reino Unido, Noruega, Italia, Suecia y muchos otros han dispuesto recursos humanos y materiales para auxiliar a los damnificados del huracán Mitch.

OCHA organizó vuelos desde su bodega en Pisa, con suministros de emergencia donados por los gobiernos de Italia, Noruega y Luxemburgo así como del Programa Mundial de Alimentos.

La experiencia adquirida es hoy aplicada en la asistencia técnica y financiera al gobierno de Honduras para la construcción de un Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias, en el cual se prioricen las actividades de prevención y mitigación, sin olvidar los preparativos para responder adecuadamente a los daños generados por eventos adversos.

Los años futuros probablemente serán testigos de la consolidación del trabajo interagencial del Sistema de las Naciones Unidas y del trabajo muy cercano a las autoridades nacionales de todos los niveles.

