

Situación de la Gestión del Riesgo de Desastres en Centroamérica

José Nicolás Pérez-García. Lic.

Licenciado en Biología. Biodiversidad, Ecología y Vida Silvestre. El Salvador, Centro América, perezjose2493@gmail.com.

Recibido: 09 de setiembre de 2020 Aceptado: 03 de noviembre de 2020

RESUMEN: Debido a su localización, Centroamérica está expuesta a múltiples amenazas que, con la combinación de la vulnerabilidad de cada uno de los países, hacen que la región se considere de alto riesgo. Por tal motivo, el presente trabajo tuvo como finalidad examinar la evolución y los desafíos de la gestión de los desastres a nivel centroamericano. Los esfuerzos conjuntos en materia de gestión del riesgo se remontan a la década de 1990, con lo cual se han desarrollado estrategias y lineamientos para la prevención y mitigación de los desastres. Si bien hay avances significativos, todavía hay desafíos y situaciones por resolver, lo cual se refleja en la fragilidad de las sociedades ante las frecuentes y nuevas amenazas.

Palabras claves: vulnerabilidad, fenómenos naturales, coordinación, gestión, Centroamérica, mecanismos regionales.

ABSTRACT: Due to its location, Central America is exposed to multiple threats that, with the combination of threats from each of the countries, make the region considered high risk. For this reason, the purpose of this work was to examine the evolution and challenges of disaster management in Central America. Joint efforts in risk management date back to the 1990s, with which strategies and guidelines for disaster prevention and mitigation have been developed. Although there is significant progress, there are still challenges and situations to be resolved, which is reflected in the fragility of societies in the face of frequent and new threats.

Keywords: vulnerability, natural phenomena, coordination, management, Central America, regional mechanisms.

Introducción

Centroamérica (CA) tiene una extensión territorial de 522,760 kilómetros cuadrados. Su ubicación y geomorfología determina que se trate de una zona con múltiples amenazas. Es una zona expuesta a la estacionalidad ciclónica proveniente de los Océanos Pacífico y Atlántico, con influencia de la variación climática por la Oscilación del Sur, confluyen en el territorio placas tectónicas y volcanes activos y presenta alta vulnerabilidad social, económica y política. Dada las condiciones de alta exposición ante amenazas como huracanes, terremotos, sequías, inundaciones, vulcanismo, incendios, entre otras, y la alta vulnerabilidad, CA es más propensa a los riesgos de desastres. En este sentido, la región ocupa el segundo lugar como zona de mayor probabilidad de ocurrencia de desastres (CEPRENAC-SICA, 2017; IICA, 2001).

De acuerdo con Salas (2007), en función de las muertes que ocasionan y la capacidad destructiva, la

región presenta nueve tipos de desastres (de mayor a menor impacto): 1) terremotos, 2) inundaciones, 3) ciclones tropicales, 4) erupciones volcánicas, 5) deslizamientos de tierra, 6) oleaje/mareas/tsunamis, 7) incendios, 8) sequías y 9) temperaturas extremas. Según el índice de riesgos 2019, Guatemala y Honduras están en categoría de riesgo muy alto, riesgo alto El Salvador, riesgo medio Nicaragua, riesgo bajo Panamá, mientras que Costa Rica riesgo muy bajo; los primeros cuatro países mencionados también aparecen dentro del listado de los 15 países del mundo con mayores riesgos (INFORM, 2019).

Según datos del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en Centroamérica (CEPREDENAC), entre 1960 y 2000 los desastres causaron la muerte a un poco más de 57 mil centroamericanos, hubo más de 10 millones de personas damnificadas y pérdidas económicas superior a USD \$ 15 mil millones (IICA, 2001). En la actualidad, los desastres muestran una tendencia hacia el aumento en la frecuencia de apareamiento y magnitud. Ejemplo de ellos, es la primera década de este siglo, las tormentas que azotaron la región fue el doble del promedio registrado entre 1960 y 2000. Según CEPREDENAC, solo en 2005 fueron afectados más de 5 millones de personas durante la época de huracanes, las pérdidas económicas ascendieron a más de USD \$ 100 mil millones (Campos-Durán & Quesada-Román, 2017). El fenómeno de El Niño – Oscilación Sur (ENOS), se ha intensificado progresivamente y para 2018, redujo la producción agrícola en un 75 % en la zona del denominado corredor seco centroamericano, colocando a 2,2 millones de personas en la categoría de inseguridad alimentaria (ONU, 2020).

Si bien en Centroamérica se han formulado diversas estrategias relacionadas con la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), la información aún es dispersa. Por lo cual, el objetivo del presente ensayo fue recopilar y mostrar la evolución, situación actual y desafíos de la GRD a nivel centroamericano. Además, se presenta a las instituciones que han sido protagonistas en la formulación de estrategias de beneficio regional.

Desarrollo

Los esfuerzos colectivos por dar respuestas oportunas a episodios adversos, se remontan a 1987 con la fundación del CEPREDENAC (RIMD, 2008; Zúñiga-Arias, Granados-Porras, & Coto-Cedeño, 2019). Este Centro tiene figura de secretaría especializada perteneciente al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y es el organismo más importante en materia de GRD a nivel regional. Su meta es promover y coordinar la cooperación internacional y el intercambio de información, experiencias y asesoría técnica y científica para la prevención, mitigación, atención y respuesta a los desastres (CEPREDENAC, 2019). A través de los años su función, protagonismo y lineamientos han ido mejorando con ayuda de organismos internacionales y ha sido una pieza fundamental para la formulación de planes y políticas regionales.

En 1994, se elaboró el primer Plan Regional para la Reducción de Desastres (PRRD), sujeto a revisión periódicamente con el cual los países y las instituciones, obtuvieron su primer instrumento que incluía la reducción del riesgo en los procesos de desarrollo (SICA, 2009). Fue notorio que el impacto del huracán Mitch en 1998 marcó un precedente para la región y la reunión de presidentes un año después en Guatemala, sirvió para replantear la visión y los lineamientos políticos e institucionales para abordar el riesgo, desastres y el desarrollo (Campos-Durán & Quesada-Román, 2017).

En 1999 se firmó el Marco Estratégico para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres, con ello se actualizó la política regional de reducción del riesgo, con mandatos claros e

integradores, que implicaron una ampliación de la responsabilidad hacia todas las instancias del sistema. En el 2000 se oficializa el segundo PRRD para el periodo 2000-2004. Luego, en 2001 se firmó un Memorándum de Entendimiento con la Secretaría General del SICA para la formulación y puesta en marcha de un Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Mejoras Ambientales (SICA, 2009). En 2006 se lanza otro programa, el Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental (PREVDA); en donde además de incluir la gestión de riesgos, incluye la gestión hídrica y ambiental, este proyecto finaliza en 2010. También en el 2006 se formula el tercer PRRD para el periodo 2006-2015.

En 2008 el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó una cooperación técnica no reembolsable para fundar el Sistema de Coordinación Mesoamericano de Información Territorial para la Reducción de Riesgo de Desastres Naturales (SMIT), que se impulsó en el marco del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (CATHALAC, 2017). En 2010 en cooperación con la Unión Europea se lanza el proyecto de Fortalecimiento de Capacidades en los Sistemas de Alerta Temprana desde una perspectiva de multiamenaza. También en ese año, el CEPREDENAC logra que los países de CA adopten la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (PCGIRD) (Méndez, 2017).

En 2014, debido a la experiencia y evolución del SMIT se formula en República Dominicana la Red Mesoamericana para la Gestión Integral del Riesgo (RMGIR). Esta nueva red es de alcance más allá de CA y se posiciona como una herramienta virtual con tecnología avanzada, cuyo plataforma geoespacial es de acceso libre y está a disposición de los gobiernos así como cualquier institución o persona interesada en identificar amenazas y vulnerabilidades, de igual manera se puede obtener información geoespacial relacionada con la cartografía, agrología, catastro y geografía, garantizando la oficialidad de la información tanto a nivel nacional como regional (RMGIR, 2020). Así mismo, surge el cuarto PRRD para el periodo 2014-2019.

Al interior de los países, cada uno ha elaborado sus propios planes, estrategias, reglamentos y políticas de GRD, así también han formulado planes y estrategias quinquenales para el financiamiento de los proyectos de planificación del desarrollo, herramientas de evaluación del impacto de los desastres, entre otras herramientas de Gestión (Durán & Majano, 2019).

En el caso de Guatemala, la estrategia de GRD ha contribuido a formar la visión del país sobre la reducción de la vulnerabilidad, y su implementación ha fortalecido progresivamente la resiliencia fiscal del país y la capacidad de respuesta ante los desastres. Panamá, el país que destaca por su desarrollo, sobresale por el plan operacional ante desastres que detalla actividades, plazos y partes responsables de su ejecución. Costa Rica por su parte, ha implementado instrumentos de retención del riesgo tales como las asignaciones presupuestarias según el sector, así también ha creado un Fondo Nacional de Emergencia sólidamente financiado. Honduras para apoyar sus planes y políticas de GRD ha tenido a bien crear el Fondo Nacional para la Preparación y Respuestas ante las Emergencias. El Salvador, en cambio ha formulado planes quinquenales y la estrategia financiera de Reducción de Riesgos de Desastres, esto pudo haber incidido en reducir progresivamente el riesgo en los últimos cinco años. Nicaragua ha formulado su propia herramienta para medir el impacto económico de los desastres en los principales indicadores macrofiscales (BID, 2016; Cubas & Gunasekera, 2019).

En la actualidad, CEPREDENAC continúa siendo el organismo rector en materia de GRD, en primera línea bajo su dependencia, también se encuentra la PCGIR en su versión revisada y ajustada al Marco de Sendai para la reducción del riesgo 2015-2030 (CEPREDENAC, 2019). Las prioridades de acción de esta política se basan en (CEPREDENAC-SICA, 2017): a) comprender el riesgo de los desastres, 2) Fortalecer la gobernanza del riesgo para la gestión de ese riesgo, 3) inversión en los riesgos para lograr la resiliencia 4) preparación en caso de desastres a fin de dar respuesta eficaz y reconstruir mejor los ámbitos de rehabilitación y reconstrucción. El replanteamiento de la política también permitió actualizar sus ejes articulados que incluyen: 1) aumento de la inversión pública y privada para el desarrollo sostenible de los pueblos, 2) desarrollo y comprensión social de la reducción de la vulnerabilidad, 3) GRD y su relación con el cambio climático, 4) gestión territorial, gobernabilidad y gobernanza y 5) gestión de desastres y recuperación.

De igual forma, la RMGIR dependiente del SICA, como herramienta virtual, se ha convertido en la plataforma con altos estándares de fácil acceso al público, propiciando la toma de decisiones en cada uno de los países, llevando beneficios no sólo para las instituciones gubernamentales encargadas de la protección civil y de la gestión de desastres, sino también a instituciones responsables del desarrollo y de la seguridad de las vidas, los bienes y las actividades productivas (RMGIR, 2020). Se basa en tres componentes: 1) diagnóstico de la gestión de información, 2) establecimiento de estándares y el diseño y adopción de procedimientos y métodos comunes y 3) desarrollo del Sistema de Información Territorial. Esto se posiciona como una herramienta valiosa que pone a la vanguardia a la región, pero se necesita mayor divulgación sobre el uso adecuado de la misma.

Por otro lado, la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres también ha hecho sus aportes a CA. Al igual que la PCGIRD, la oficina hace hincapié en cumplir el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres (UNDRR, 2019b). Este organismo es relevante por haber desarrollado distintos foros que han aportado insumos para la elaboración de políticas y estrategias en el plano regional. Los foros en este caso, permiten evaluar las acciones implementadas y avances, que a su vez identifican vacíos y se formulan sus respectivas recomendaciones.

Ante los proyectos, planes y políticas mencionadas, algunos logros importantes que la región ha tenido, destacan: a) mayor integración de la GRD a nivel de políticas sectoriales (finanza, agricultura, medio ambiente, salud, etc.), b) avances en el desarrollo de los sistemas de alerta temprana y la respuesta ante desastres entre los países, c) fundación de la Academia Regional Centroamericana de Búsqueda y Rescate, d) adopción de un marco internacional de recuperación post desastres, e) fortalecimiento de instituciones encargada del monitoreo de amenazas (Observatorio ambiental en El Salvador, el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología en Guatemala, el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales en Nicaragua) y f) facilitación en mecanismos regionales para la cooperación humanitaria (Cubas & Gunasekera, 2019). Sin embargo, aún hay situaciones que requieren su revisión y pronta reformulación y solución, entre ellas (CEPREDENAC-SICA, 2017; Durán & Majano, 2019; Forbes, 2020):

- Los planes, políticas y otras estrategias deben ser actualizadas periódicamente y adaptadas a las condiciones actuales. Debe hacer el esfuerzo para lograr una mejor coordinación entre los

organismos promotores de la gestión del riesgo a nivel regional. Puesto que la articulación y el flujo de experiencia aún no está del todo consolidada.

- Se percibe que al interior de los países faltan mayores estudios sobre los riesgos. Aún con la ayuda financiera y técnica de organismos internacionales hacia las autoridades competentes, el análisis de la vulnerabilidad y el riesgo está en sus primeros pasos.
- Baja participación privada. El sector privado ha sido subestimado en esta materia, sin embargo, se considera que puede participar en términos de protección de medios de subsistencia y el fortalecimiento de la resiliencia local.
- Aún falta consolidar el mecanismo de gestión financiera para apoyo de pequeñas empresas y productores agrícolas cuando sufren impactos de los desastres. Lo que requiere de mecanismos flexibles para el financiamiento adecuado en esas situaciones.
- Es necesario el desarrollo de metodologías que permitan identificar de mejor manera la exposición ante las amenazas y formular políticas o planes más incluyentes y equitativas que tomen en cuenta y se respeten los derechos de las diferentes comunidades locales.
- Aún persiste la mala planificación urbana, el inadecuado aprovechamiento territorial y la inequidad social, en donde se ven afectados principalmente aquellos más vulnerables como indígenas, afrodescendientes y las mujeres.
- Baja participación sectorial. La atención de emergencia aún está centralizada, se requiere la estimulación para que otros sectores del Estado se sumen a los esfuerzos, además, se deben sumar el sector académico, alcaldías locales, instituciones no gubernamentales y la misma población civil.
- Recurso humano capacitado en atención de emergencias. Aunque cada país cuenta con posgrados relacionados con la gestión del riesgo. En la rama de salud, es común que el personal sea insuficiente para atender situaciones como, por ejemplo, los brotes de enfermedades.

Conclusiones y Recomendaciones

El registro histórico muestra que los países centroamericanos y las instituciones dependientes del SICA, entre ellas CEPREDENAC, han adoptado políticas, planes y estrategias para lograr un desarrollo sostenido y seguro (UNDRR, 2019a). Sin embargo, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, su nivel de riesgo no ha mejorado en comparación a los múltiples esfuerzos realizados. Por lo que es importante la evaluación de sus planes y estrategias para identificar oportunamente las amenazas y reducir sus vulnerabilidades. De igual forma, estos países necesitan tomar acciones concretas y a corto plazo para que los preparen en la atención de emergencias por sismos, vulcanismos, tormentas, inundaciones y sequías; las cuales, son las amenazas más frecuentes y de mayor impacto.

Los arreglos institucionales y la planificación regional requieren de una oportuna actualización. De igual forma se identifica que ciertos planes, proyectos y otras estrategias en su tiempo fueron exitosos, pero por diferentes causas, no lograron consolidarse y subsistir en el tiempo. Eso demuestra que la

coherencia y coordinación institucional regional requiere reestructurarse y en diferentes casos se han formulado estrategias equivalentes o similares. Por lo que es necesario consolidar la coordinación esfuerzos para asegurar un abordaje integral con calidad y con miras a enfrentar las amenazas que están por venir.

Los crecientes impactos de los desastres observados y proyectados, también son una señal de alerta que demuestran que los instrumentos para reducir y prevenir los riesgos, necesitan ser aún más intensificados y articulados. Deben considerar, las nuevas amenazas como las de origen biológico, cambio climático y el fenómeno del niño, sobre todo por sus impactos que cada vez son de mayor frecuencia y larga duración de sequías en zonas de productivas.

De igual forma, otro factor de peso que impide el desarrollo de la GRD es la desigualdad social, expresada en la pobreza, que obliga a las personas a asentarse cerca de ríos, precipicios o espacios inadecuados; mientras que la falta de cultura ecológica provoca que las personas tiren la basura a los ríos, que trae como consecuencia inundación. Para ello se requiere invertir más en educación, en hacer conciencia sobre buenas prácticas ambientales, en plataformas digitales que lleguen a la población más alejada de las ciudades y así poder informar sobre la exposición hacia peligros.

En CA el crecimiento demográfico, el desarrollo económico y la rápida urbanización ponen en peligro a más personas con el pasar de los años. Con todo esto, aumenta la posibilidad de que una amenaza natural se transforme en una catástrofe humanitaria. La cantidad de personas que resultan afectadas por eventos meteorológicos extremos, especialmente inundaciones y sequías, suele ser mayor en relación a los otros tipos de amenazas por la falta de una ordenación del territorio y/o por la concesión de permisos de construcción en zonas no seguras ante eventos adversos. Esto es muy común en la región, no respetar el marco regulatorio y aun sabiendo que no es recomendable ejecutar proyectos de construcción, las empresas siguen adelante sin importar no solo la exposición a los peligros, sino también arriesgarse a impactar zonas de recarga hídrica, lo cual vuelve aún más compleja la problemática.

Agradecimientos

Se extienden agradecimientos a César Sancho Solís

Referencias

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). (2016). Indicadores de riesgos de desastres y de gestión de riesgos [Informe técnico]. Guatemala: Banco Interamericano de Desarrollo.

Campos-Durán, D., & Quesada-Román, A. (2017). Intensive and Extensive Risk in Central America Between 1990 and 2015. *Anuário do Instituto de Geociências - UFRJ*, 40(2), 234-249. doi: 10.11137/2017_2_234_249

CATHALAC (Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe). (2017). Sistema de Coordinación Mesoamericano de Información Territorial para la Reducción de

- Riesgo de Desastres Naturales. Recuperado de <https://www.cathalac.int/proyectos/ejecutados/smit.html>
- CEPREDENAC (Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central). (2019). Quiénes Somos: CEPREDENAC. Recuperado de <https://www.cepredenac.org/quienes-somos>
- CEPREDENAC-SICA (Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central-Sistema de Integración Centroamericana). (2017). Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres Naturales (N° 1; p. 34). Centroamérica.
- Cubas, D., & Gunasekera, R. (2019). Gestión financiera del riesgo de desastres en Centroamérica. En Banco Mundial, *Hacia una Centroamérica más resiliente*. Pilares de acción (pp. 83-103). Washington: Banco Mundial.
- Durán, L. R., & Majano, A. M. (2019). Gobernanza para la gestión del riesgo de desastres en Centroamérica. En Banco Mundial, *Hacia una Centroamérica más resiliente*. Pilares de acción (pp. 14-32). Washington: Banco Mundial.
- Forbes. (2020). Vulnerabilidades elevan riesgo de Centroamérica frente a desastres naturales. Recuperado 22 de abril de 2020, de <https://forbescentroamerica.com/2020/02/14/vulnerabilidades-elevan-riesgo-de-centroamerica-frente-a-desastres-naturales/>
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). (2001). Desastres en Centroamérica: Perspectiva sectorial agropecuaria. Recuperado de <http://repiica.iica.int/docs/BV/AGRIN/B/P01/XL2001600619.pdf>
- INFORM (Index For Risk Management). (2019). Index for risk management for Latin America and the Caribbean. Recuperado de http://sara.un-ocha.org/uploads/documentos/pdf/LAC_INFORM_2019_v006_MainResults_Eng.pdf
- Méndez, J. (2017). La Gestión Integral del Riesgo de Desastres como elemento dinamizador de la integración regional centroamericana. *Revista Relaciones Internacionales*, 87(2), 39-57.
- ONU (Organización de Naciones Unidas). (2020). América Latina y el Caribe: La segunda región más propensa a los desastres. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2020/01/1467501>
- RIMD (Red Interamericana de Mitigación de Desastres). (2008). Organización CEPREDENAC, Punto focal. Recuperado de <http://www.rimd.org/organizacion.php?id=424>
- RMGIR (Red Mesoamericana para la Gestión de Riesgos). (2020). Propósito de la RMGIR. Recuperado de <https://rmgir.proyectomesoamerica.org/acerca.php>
- Salas, J. (2007). Vulnerabilidad, pobreza y desastres socionaturales en Centroamérica y El Caribe. *Informes de la Construcción*, 59(508), 29-41.

- SICA (Sistema de Integración Centroamericana). (2009). Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental. Recuperado de https://www.sica.int/prevda/prevda_breve.aspx?IdEnt=630
- UNDRR (United Nations Office for Disasters Risk Reduction). (2019a). Pérdidas económicas, pobreza y desastres 1998-2017. Recuperado de <https://eird.org/americas/docs/perdidas-economicas-pobreza-y-desastres.pdf>
- UNDRR (United Nations Office for Disasters Risk Reduction). (2019b). Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas y el Caribe. Recuperado de <https://www.eird.org/americas/pr2020/esp/index.html>
- Zúñiga-Arias, Y., Granados-Porras, R., & Coto-Cedeño, W. I. (2019). Fuentes estadísticas para el estudio de la gestión del riesgo de desastres en Centroamérica. La base de datos DesInventar y sus aportes para la investigación histórica. *Revista de Historia*, 80, 153-170. doi: 10.15359/rh.80.6