

Katrina, Stan y Wilma: tres desastres en busca de un paradigma

Elizabeth Mansilla

Los huracanes que asolaron las costas del Atlántico en la última temporada se concentraron en el sur de Estados Unidos, el sudeste de México, Guatemala y El Salvador. Con un saldo estimado de 3.000 muertos y pérdidas por unos 100.000 millones de dólares, revelaron el estado de vulnerabilidad de las poblaciones afectadas y la incapacidad de los gobiernos para responder adecuadamente a la emergencia. Al afectar sobre todo las zonas más pobres, demostraron la ineficacia de las respuestas puramente reactivas y confirmaron que solo replanteando los modelos de desarrollo es posible evitar desastres de este tipo.

A penas concluida oficialmente la temporada ciclónica del Atlántico 2005, ya se registra como la más activa e intensa de la historia al superar el récord de 1933 de 21 eventos. De los 25 registrados en esta temporada, 13 alcanzaron la categoría de huracán y tres de ellos –Katrina, Rita y Wilma– llegaron a la categoría 5 en la escala de Saffir-Simpson. Ambas

cifras se impusieron también como marcas históricas. Para cerrar, Wilma fue catalogado como el huracán más poderoso que se haya presentado en la cuenca del Atlántico, con lo que rompió el viejo récord impuesto por el huracán Gilberto en 1988¹.

Aun cuando el impacto de estos eventos se hizo sentir a lo largo y a lo

Elizabeth Mansilla: es profesora-investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y miembro de La Red (Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina).

Palabras clave: desastres, desarrollo, riesgos, vulnerabilidad, Estados Unidos, México, Guatemala, El Salvador.

1. La información fue obtenida a partir de los informes de la National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA), publicados en su página web: <www.noaa.org>. V. también <www.weather.com/newscenter/tropical/>.

ancho de la cuenca del Atlántico, los efectos más devastadores fueron los provocados por los huracanes Katrina, Stan y Wilma y se concentraron en la costa sur de Estados Unidos, el sudeste mexicano, Guatemala y El Salvador. Si bien las cifras de pérdidas y daños son poco precisas y difieren según la fuente, se estima que estos tres eventos afectaron a millones de personas y causaron alrededor de 3.000 muertos, de los cuales 2.000 se concentraron en la ciudad de Nueva Orleans (como efecto de las inundaciones) y en la zona del lago de Atitlán en Guatemala (en este caso, principalmente por grandes deslizamientos de tierra que arrasaron con pueblos enteros y sepultaron cientos de viviendas)². De igual forma, los daños en infraestructura –sobre todo en carreteras– fueron considerables, así como en la agricultura y el turismo. En cuanto a la suma total de pérdidas económicas causadas por la temporada ciclónica 2005, también existen discrepancias entre las fuentes, pero en forma global se estima que la cifra puede ser superior a los 100.000 millones de dólares, lo que impone, también en este renglón, un nuevo récord histórico.

En efecto, esta temporada será recordada tanto por el nivel de daños y pérdidas producido, como por las características e intensidad de los fenómenos climáticos que las provocaron. En cada uno de los países afectados existen antecedentes recientes

de desastres de gran magnitud asociados a la presencia de huracanes y tormentas tropicales intensas: Andrew en EEUU (1992), el huracán Gilberto en México (1988) y el impacto de Mitch en Centroamérica en 1998, por mencionar solo algunos. Estos fenómenos causaron sorpresa por el impacto que produjeron en la economía de los países afectados y entre los sectores sociales de distinto nivel socioeconómico, amén del número de muertos, las cifras millonarias de afectados, la extensión territorial del daño y los elevados montos de pérdidas generadas en cuestión de unas cuantas horas o días.

Con estos nuevos desastres se incrementan las ya abultadas estadísticas regionales sobre pérdidas y daños materiales y humanos, pero también se agregan nuevos elementos que permiten entender su lógica.

Los desastres en aumento

Las bases de datos disponibles sobre eventos de desastre ocurridos muestran que en América Latina existe una tendencia creciente en la ocurrencia de estos fenómenos de distinta magnitud e intensidad, que se da en forma mucho más acelerada en los últimos diez

2. Estas cifras se han sintetizado a partir de diversas notas periodísticas e informes parciales de organismos nacionales, ONG y otros. Si bien no son precisas, reflejan a grandes rasgos el nivel de daños y pérdidas.

años³. A partir de una muestra representativa que considera a 10 de los países con los mayores índices de ocurrencia en la región⁴, puede verse que del total de eventos registrados en los últimos 30 años, alrededor del 60% se concentra en la última década; entre ellos, tres quintas partes han sucedido en los últimos cinco años. Por otra parte, los datos demuestran que, del total de los eventos registrados, también el 60% fue causado por fenómenos asociados al clima, particularmente en lo relacionado con lluvias (no necesariamente extremas). Las inundaciones y los deslizamientos se ubican entre las primeras causas de ocurrencia de desastres, con el 40% y el 20%, respectivamente.

Las cifras anteriores coinciden con las opiniones de los expertos que pronostican un incremento en el número y la intensidad de los fenómenos asociados a los cambios climáticos, tales como huracanes y sequías, que son producto de las alteraciones causadas por el sobrecalentamiento global. La temporada ciclónica que recién termina es probablemente la muestra más palpable de que dichos pronósticos han comenzado a cumplirse.

Sin embargo, la historia del riesgo y su materialización en desastres no es reciente. En su construcción intervienen, además de las amenazas probables, otro tipo de elementos que han estado acumulándose a lo largo de

varias décadas y que están estrechamente vinculados a los niveles de vulnerabilidad de la población. La caótica urbanización, la irracional apropiación del espacio y la transformación/degradación del hábitat en las ciudades de Nueva Orleans y Cancún tardaron décadas en llevarse a cabo. La pobreza lastimosa a la que están sometidas las poblaciones indígenas (y no indígenas) en el sudeste mexicano y Guatemala, que obliga a la deforestación, la construcción de viviendas inadecuadas y la ocupación de zonas de alta amenaza, es el producto de muchos años de modelos económicos excluyentes. Asimismo, la indolencia y la ineficiencia gubernamentales para reducir los niveles de pobreza e implementar medidas para la disminución del riesgo también son históricas y estructurales y no producto de una sola administración.

La historia de los eventos ocurridos en los últimos 30 años muestra que es este segundo elemento el que explicaría el incremento reciente del número y la intensidad de éstos, ya que normalmente el mayor número de inundaciones y deslizamientos asociados a lluvias ocurre en años en los

3. Las bases de datos utilizadas para los distintos países han sido tomadas del Proyecto Desinventar de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina y están disponibles en <www.desinventar.org>.

4. La muestra considera a Colombia, Argentina, México, Perú, República Dominicana, Panamá, Costa Rica, Guatemala, Ecuador y Venezuela.

que no se han presentado fenómenos extremos como huracanes o tormentas tropicales intensas, sino durante temporadas de lluvias normales. El nivel de daño provocado por Stan en Chiapas (México), Guatemala y El Salvador, aun con la cantidad de lluvia que produjo, no se explica sino por los elevados niveles de vulnerabilidad de las poblaciones afectadas. Pareciera que el clima se está alterando, pero no con la misma velocidad con la que se deterioran las condiciones sociales y materiales que hacen a la población cada vez más vulnerable frente al impacto de fenómenos de cualquier tipo e intensidad.

Fenómenos parecidos, desastres distintos

En relación con la vulnerabilidad, en los estudios sobre el tema existe una tesis ya bastante difundida –y aceptada– que sostiene que los desastres son indicadores de déficit en los niveles de desarrollo o la manifestación de inadecuados estilos de desarrollo que pueden expresarse en términos ambientales, sociales, económicos e incluso políticos⁵. Es decir, a mayor nivel de desarrollo, menor será el nivel de riesgo y, por tanto, la probabilidad de ocurrencia de desastres; y, en sentido inverso, menores niveles de desarrollo pueden contribuir a incrementar el riesgo y con ello la ocurrencia de desastres, así como los daños probables. Por otro lado, las diferencias de desarrollo no solo se

dan entre países, sino también entre distintos sectores de la población dentro de un mismo país o región. Esto explica que un mismo fenómeno tenga diferente impacto en países distintos, y también que dentro de un mismo país, e incluso en una misma ciudad, se produzcan niveles diferenciados de daños y pérdidas.

Katrina, Stan y Wilma fueron eventos de gran magnitud e intensidad. Katrina y Wilma alcanzaron la máxima categoría, y aunque Stan tocó tierra como huracán categoría 1 en la escala Saffir-Simpson, se caracterizó por su lento movimiento (casi estacional) y la gran cantidad de lluvia que produjo en un tiempo muy corto. En términos generales, podríamos hablar de fenómenos con un potencial de daño similar, pero que no obstante produjeron desastres distintos. Las diferencias radican en las características del impacto, que pueden resumirse de forma somera en los siguientes puntos:

- Los huracanes impactaron sobre uno de los países más ricos del mundo (EEUU), sobre un país de desarrollo medio (México) y sobre dos países con bajo nivel de desarrollo (Guatemala y El Salvador).

5. No abundamos aquí sobre la relación entre desastres y desarrollo, pero existe una amplia bibliografía al respecto. Una referencia para consulta son las publicaciones que aparecen en la página web de La Red: <www.desenredando.org>.

- En tres de los cuatro países afectados (EEUU, México y Guatemala) el nivel de daño fue sumamente elevado, proporcionalmente hablando; y menor, aunque de cierta importancia, en El Salvador.
- En EEUU, los daños se concentraron en la ciudad de Nueva Orleans, caracterizada –entre otras cosas– por una composición social de origen predominantemente afro (70% de la población total), donde el 28% vive en condiciones de pobreza (un porcentaje tres veces mayor que el promedio nacional) y donde las tasas de desempleo, analfabetismo, homicidios y muerte infantil se ubican muy por encima del promedio nacional. Es decir, dentro de un país rico, fue la población más pobre la que sufrió el impacto de Katrina.
- En Guatemala, el impacto del huracán Stan se hizo sentir sobre la población más pobre, predominantemente indígena, que habita en las zonas con mayores índices de marginación. En El Salvador, aunque la capital del país sufrió daños de consideración, también fueron sectores ubicados en los barrios marginales los más afectados por las inundaciones.
- En México, la situación mostró una doble cara. Primero, un impacto severo sobre poblaciones con altos índices de pobreza, que como en el caso de Guatemala son predominantemente indígenas mayas de la zona de Chiapas y Yucatán. Y segundo, una destrucción severa en la zona turística de Cancún, considerada como una de las más importantes y cosmopolitas del mundo. Allí, el daño no solo afectó la infraestructura turística, sino también el medio ambiente, especialmente en el caso de las playas.
- En los cuatro países las condiciones previas al desastre estaban caracterizadas por altos niveles de riesgo producidos por sistemas naturales fuertemente degradados, la construcción de infraestructura y vivienda en zonas de alta amenaza y un empobrecimiento paulatino, pero constante, de los sectores más vulnerables de la población.
- En los cuatro casos, y prácticamente en todos los sitios afectados, existían antecedentes de eventos similares (incluso en intensidad y daño) ocurridos en épocas recientes.
- Otra característica común fue la incapacidad de las instancias nacionales para responder adecuadamente a la emergencia. Desorganización, caos e insuficiencia de recursos y equipo marcaron la ruta de la atención y respuesta para la población afectada. Un aspecto que debe resaltarse, sin embargo, es que en México los sistemas de alerta a la población funcionaron con bastante eficiencia, dado que pese a la magnitud de ambos eventos (Stan y Wilma), no se registraron más de 20 muertes.

– Aun cuando se hable de que los huracanes impactaron principalmente sobre poblaciones pobres en todos los países (con excepción de México, donde un sector dominante de la economía resultó muy afectado), las diferencias en el costo de daños y pérdidas son abismales. De los 100.000 millones de dólares que se han estimado como cifra global aproximada, el 95,7% equivale a los daños y las pérdidas en EEUU; el 3%, a los producidos en México; y tan solo el 1,3%, a los generados en Guatemala y El Salvador (con el 0,9% y 0,4%, respectivamente). De aquí se deriva una conclusión más o menos obvia: cuanto más grande es una economía, mayor será el monto de daños y pérdidas causados por desastres de gran magnitud, dado que la calidad y la cantidad de los bienes dañados o perdidos serán mayores que en aquellos países con economías pequeñas y débiles. Una segunda conclusión, no tan obvia, es que el impacto del desastre sobre la población (y no el costo económico) puede ser mucho mayor en los países de menor nivel de desarrollo: en estos casos deja secuelas de más largo plazo, ante la carencia de mecanismos de contención que permitan un restablecimiento rápido de las condiciones previas al desastre.

La capacidad de recuperación

El otro aspecto importante relacionado con la vulnerabilidad se vincula

no solo con la predisposición al impacto de los fenómenos peligrosos, sino también con la capacidad de la población para recuperarse. En este sentido, los desastres producidos por los huracanes Katrina, Stan y Wilma mostraron que la capacidad de recuperación es distinta entre los países afectados; y, dentro de éstos, son los sectores económicos dominantes los que se recuperan más rápido. Algunos datos ilustran lo que ya está sucediendo en cada uno de los países.

Un primer aspecto de una pronta recuperación está relacionado con los montos de los bienes asegurados. Según datos de ISO Property Claim Services⁶, en EEUU la cifra de bienes asegurados se estima en 34.400 millones de dólares, lo que equivale a un 40% del monto total de pérdidas estimadas en ese país. Adicionalmente, el gobierno estadounidense ya ha anunciado la puesta en marcha de un programa de rehabilitación y reconstrucción en el que se invertirán más de 200.000 millones de dólares. Aun cuando hayan sido golpeados los sectores más pobres y con poco acceso a los mecanismos de seguridad social, el hecho de ser parte de una economía rica posibilitará que la recuperación sea mucho más acelerada que en el resto de los países.

6. V. <www.disasterinformation.org/disaster2/latest/ISO_PCS/>.

En México, de acuerdo con cifras de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros⁷, el 55% (1.648 millones de dólares) del monto de pérdidas estimadas corresponde a bienes asegurados; de esta cifra, el 85% se concentra en la zona turística de Cancún. Por otra parte, el gobierno mexicano también ha anunciado la inversión de 2.750 millones de dólares para la reconstrucción de las zonas afectadas. La disponibilidad de recursos ha sido posible gracias a los ingresos excedentes generados por el aumento internacional de los precios del petróleo. Esta condición, incluso, permitió al gobierno declinar la ayuda de la comunidad internacional, en favor de los países centroamericanos afectados. Sin duda, un gesto generoso por parte del gobierno mexicano, pero más de cara hacia afuera que hacia adentro: en el interior del país, la atención y el apoyo para la recuperación han sido ineficientes, desiguales y profundamente discriminatorios. Los hoteleros de Cancún pudieron contar a los pocos días del desastre con recursos inmediatos para iniciar las labores de rehabilitación de la zona turística, además de una serie de exenciones fiscales. A las dos semanas del paso de Wilma, al menos la mitad de los hoteles y restaurantes ya se encontraban operando con normalidad. De hecho, se esperaba que para la primera quincena de diciembre (a poco menos de dos meses de ocurrido el desastre) la zona estuviera preparada en un 90% para recibir a

los turistas de la temporada de fin de año. En contraste, la población de las zonas pobres de Chiapas y otros estados del país continúa reconstruyendo sus viviendas con sus propios medios, muchas comunidades permanecen anegadas e incomunicadas y la ayuda, cuando llega, lo hace por goteo.

Por su parte, Guatemala y El Salvador no poseen economías fuertes, ni cuentan con recursos excedentes por la exportación de bien alguno. Las pérdidas en El Salvador se estimaron en 356 millones de dólares y solo el 2,5% (nueve millones) corresponde a bienes asegurados. Para Guatemala, con pérdidas estimadas en 987 millones de dólares, las cifras sobre bienes asegurados simplemente no existen⁸. En estos casos, será nuevamente con recursos provenientes de la cooperación internacional como podrá enfrentarse el proceso de reconstrucción. Un proceso largo y tortuoso, que seguramente no habrá concluido cuando el próximo desastre haga su aparición.

¿Y qué hay para el futuro?

Después del impulso que recibió el tema a partir de la declaración del Decenio Internacional para la Reducción de

7. V. <www.amis.com.mx/amis.nsf?OpenDatabase>.

8. Los datos de daños y pérdidas fueron obtenidos de Comisión Económica para América Latina (Cepal): «El desastre de octubre de 2005 en Guatemala. Estimación preliminar de su impacto socio-económico y ambiental», Guatemala, 8 de noviembre de 2004.

los Desastres Naturales, promovido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) durante la década de del 90, la ocurrencia de nuevos desastres de grandes proporciones en todo el mundo, y en particular en la región latinoamericana, permitió generar un interés creciente de organismos internacionales, gobiernos, investigadores y comunidades, y una base de conocimiento que rebasa los fenómenos mismos y se centra en su impacto sobre la sociedad. Los debates sobre la causalidad de los desastres, la discriminación del impacto, los factores que contribuyen a la construcción del riesgo, entre otros, estimulan la imaginación y propician la búsqueda de opciones integrales de gestión para la reducción de éste con miras a evitar el desastre o reducir su magnitud, y no solo a reaccionar y atender a la población cuando ya ha ocurrido.

Tan solo en Centroamérica –y en especial después del impacto del huracán Mitch en 1998– se han invertido cientos (si no es que miles) de millones de dólares en procesos de reconstrucción y proyectos cuya intención es evitar desastres o al menos reducir su número. Sin embargo, hasta ahora no existen elementos que permitan suponer que en alguno de los dos frentes se haya tenido éxito. Por el contrario, la evidencia muestra que cada vez con mayor frecuencia se ejecutan procesos de reconstrucción en condiciones similares e incluso peores a las que existían previamente al

desastre; y, por otro lado, hemos visto que el número de eventos aumenta en lugar de disminuir.

En el ámbito político, se ha privilegiado la creación de instituciones *ad hoc* para los preparativos y las respuestas frente a los desastres o al fortalecimiento de las ya existentes. Una parte importante de los esfuerzos realizados ha apuntado a la creación de los llamados «Sistemas Nacionales», que en cada país han adquirido modalidades distintas (Defensa Civil, Protección Civil, Prevención y Atención de Desastres, etc.). En un segundo plano, la atención se ha centrado en la emisión de leyes y decretos que respalden y legitimen las acciones institucionales. Y, finalmente, comienza a extenderse la idea de crear fondos financieros para casos de desastres y desarrollar instrumentos para asegurar la infraestructura básica. Esta última modalidad está siendo fuertemente apoyada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) en América Latina.

No obstante, las acciones para resarcir el «déficit» en el desarrollo –expresado en la pobreza y la pobreza extrema de grandes capas de la población, el deterioro ambiental causado por el crecimiento caótico de las ciudades, la irracionalidad de los fundamentos del estilo de crecimiento económico y la crisis en que el propio modelo económico ha hecho

caer al Estado, incapacitándolo para gobernar— han sido escasas y de impacto nulo. En consecuencia, las prácticas en torno al riesgo y los desastres continúan siendo eminentemente reactivas y conservadoras, y no se plantean transformaciones sustanciales en las condiciones de riesgo prevalecientes. De hecho, podemos afirmar que, después del intenso debate que se generó durante la segunda mitad de los años 90, hoy nos enfrentamos a un retorno del conservadurismo, que privilegia los preparativos y la atención de desastres y un retroceso de por lo

menos una década en el tratamiento del problema.

Hace 20 años, desastres como los causados por Katrina, Stan y Wilma habrían entrado en la categoría definida por la entonces visión dominante de «desastres naturales» provocados por eventos impredecibles e incontrolables. Hoy sabemos que esto no es así, pero poco se hace para resolverlo. Es muy probable que estos eventos, antes extraordinarios, pronto sean incorporados como parte del cotidiano de la sociedad, tal vez de nuevo como un «castigo divino».

El Cotidiano

REVISTA DE LA REALIDAD MEXICANA

Noviembre-Diciembre de 2005

México

Nº 134

UNA PRIMERA APROXIMACIÓN AL PROBLEMA DE LA DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO: Rasgos y retos de la lucha contra la discriminación en México, **Gilberto Rincón Gallardo**. El Conapred y la lucha contra la discriminación en México, **José Luis Gutiérrez Espíndola**. Definición y concepto de la no discriminación, **Jesús Rodríguez Zepeda**. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DISCRIMINACIÓN: La discriminación en México: una mirada desde el análisis de las políticas públicas, **Carlos Araiza R.** ALGUNOS DATOS CUANTITATIVOS: Aproximación a los resultados de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación, **Rubén R. García Clark**. ESTUDIOS DE CASO: El derecho a la igualdad... ¿o el derecho a la diferencia?, **Patricia Brogna**. Discriminación y adultos mayores: un problema mayor, **José Tomás Romero Ruvalcaba**. La estigmatización social como factor fundamental de la discriminación juvenil, **Leopoldo Callejas Fonseca y Cupatitzio Piña Mendoza**. Género y discriminación, **Marta Torres Falcón**. LA DISCRIMINACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL: El derecho a la no discriminación: una perspectiva internacional, **Alejandro Becerra Gelóver y Yereli Rolander Garmendia**. La discriminación a los mexicanos en Estados Unidos, **Abigail Calleja Fernández**. Segregación y discriminación: el nacimiento de Jim Crow en el sur de los Estados Unidos, **Arturo Grunstein Dickter**.

El Cotidiano es una publicación de la Universidad Autónoma Metropolitana. Av. San Pablo 180, Edif. K-011, Col. Reynosa Tamaulipas, C.P. 02200, México, D.F. Tel. 53 18 93 36. Apartado postal 32-031, México, 06031, D.F. Correo electrónico: <cotid@correo.azc.uam.mx>.