

**Conferencia Subregional
Nacional Defense University
Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa
Panamá, julio -agosto 2008**

**Emergencias, cooperación internacional y seguridad
El caso del huracán Félix**

**Walter Lacayo
Nicaragua
wlacayog@cablenet.com.ni**

I. Introducción

El huracán Félix, categoría 5 en la escala Zafiro-Simpson, con vientos de aproximadamente 270 km/h, penetró el territorio nicaragüense el martes 4 de septiembre de 2007, a las 4:45 a.m., tiempo local, golpeando la Barra de Sandy Bay, 51 kilómetros al Norte de Bilwi, capital de la Región Autónoma del Atlántico Norte, atravesando 211 kilómetros en tierra por 75 kilómetros de ancho, afectando directamente a unas 33,700 familias, pertenecientes –principalmente- a comunidades afro-descendientes y pueblos indígenas (mískitos y sumu-mayangnas), para un total de 200,000 personas afectadas. Un reporte oficial¹ de la Presidencia de la República, admite que la cantidad de muertos superó las 300 personas y que 133 desaparecieron.

La irreparable pérdida de vidas humanas se vio acompañada por una tragedia ecológica de gran magnitud y profundas secuelas en un área de 1.3 millones de hectáreas afectadas, de las cuales 477 mil hectáreas de bosque fueron devastadas. Resultaron dañadas 20,400 viviendas, 57 iglesias, 102 escuelas, 43 centros de salud, 86,538 hectáreas de cultivos agrícolas, 40,011 cabezas de ganado, 1,366 embarcaciones, y la destrucción total y parcial de 500 kilómetros de caminos, puentes y alcantarillas. El único puerto con que cuenta esa región fue parcialmente destruido. Es la región más pobre, excluida y de difícil acceso.

El Presidente de la República declaró el Estado de Desastre para la Región Autónoma del Atlántico Norte², ordenando a ministerios, a la Defensa Civil del Ejército de Nicaragua y otras instituciones especializadas que conforman el Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres (SINAPRED), poner inmediatamente en práctica acciones de apoyo al gobierno de esa Región Autónoma, para la evacuación, prevención y recuperación temprana, con fondos del presupuesto nacional y de la comunidad internacional. Orientó, además, realizar operaciones de búsqueda, salvamento y rescate de la población.

El Ejército de Nicaragua informó³ que a partir de ese momento ordenó la completa disposición combativa para cumplir con las tareas y acciones que la institución militar debe cumplir, de acuerdo con los planes contingentes previstos para ese tipo de emergencia, a través del Estado Mayor de la Defensa Civil. En una primera etapa, antes del impacto del huracán, el Ejército movilizó a 575 efectivos militares del Destacamento Militar Norte, Fuerza Naval. En Managua, capital de Nicaragua, activó un componente de la Unidad Humanitaria de Rescate, especialista en búsqueda, salvamento y rescate, trasladándola a la zona impactada por el huracán Félix.

La Fuerza Aérea dispuso de inmediato 9 medios aéreos (6 helicópteros y 3 aviones), procedió al traslado de tropas, personal especialista en Defensa Civil y de instituciones del Estado, así como funcionarios del Equipo de Emergencias de las Naciones Unidas (UNETE). Paralelamente, efectuó traslados de pobladores de la zona en riesgo hacia los centros de refugio y localidades seguras. Transportó con inmediatez unas 32 mil libras de carga sólida.

Por medio de una Nota de Prensa⁴, la Embajada de los Estados Unidos en Managua informó que dos helicópteros CH-47 “Chinook”, procedentes de Soto Cano, Honduras, se desplazaron a Puerto Cabezas, llevando personal del Ejército de Nicaragua y Policía Nacional, para atender las necesidades de las poblaciones afectadas por el paso del huracán Félix. Además, el gobierno de los Estados Unidos facilitó un avión C-12 de reconocimiento, el cual sobrevoló la zona afectada, para que las autoridades nicaragüenses

¹ Propuesta de organización para atender los efectos del huracán Félix.

http://www.presidencia.gob.ni/240907_PlanEstrategico.html

² Decreto presidencial 87-2007.

[http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/0821F75F1FB3CC680625736E0058EAE4?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/0821F75F1FB3CC680625736E0058EAE4?OpenDocument)

³ Nota de Prensa No. 048/2007 <http://www.ejercito.mil.ni/recursos/docs/np2007048.pdf>

⁴ Nota de Prensa, Embajada de los Estados Unidos, Managua.

http://spanish.nicaragua.usembassy.gov/6_de_septiembre_2007.html

podrían diseñar, con mejor precisión, su plan de emergencia. El Comando Sur de las Fuerzas Armadas estadounidenses, con autorización de la Asamblea Nacional de Nicaragua, desvió hacia Bilwi el barco USS Wasp, el cual se encontraba participando en capacitaciones en Panamá. El USS Wasp cuenta con seis helicópteros que también apoyó la sincronización de asistencia militar de emergencia. Un avión contratado por la Oficina de Asistencia para Desastres (OFDA⁵) llegó a Bilwi cargado de cobijas, rollos de plástico para albergue temporal, alimentos y artículos de aseo personal.

Desde antes del impacto del huracán Félix, el Sistema de las Naciones Unidas efectuó ingentes esfuerzos para coordinar y armonizar la cooperación internacional y la ayuda humanitaria, manteniendo una comunicación fluida con el gobierno y la comunidad cooperante. Ante la magnitud y complejidad de las tareas de atención a la población afectada, el gobierno solicitó al Sistema de las Naciones Unidas apoyo para coordinar la ayuda y asistencia de los cooperantes internacionales, organizaciones no gubernamentales y enlazar con el Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres (SINAPRED) y con el Comité Regional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (COREPRED) de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN).

El Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas -que a su vez ejerce la Secretaría de la Mesa de Cooperantes en Nicaragua⁶-, convocó a un *task force* de la cooperación con el objetivo de coordinar acciones y apoyar la evaluación de daños, pérdidas humanas, coordinar la ayuda humanitaria necesaria, articular el apoyo de la Mesa frente a la respuesta nacional al desastre y elaborar una propuesta conjunta de Llamamiento Internacional (Flash Appeal), para lo cual efectuaron intensas reuniones con el Ministerio de Relaciones Exteriores y SINAPRED.

En la línea de la armonización y alineamiento de la cooperación, aprobada en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo⁷, el Coordinador Residente anunció que el Sistema de las Naciones Unidas emitiría un Flash Appeal, documento a través del cual, desde la sede las Naciones Unidas en Nueva York y Ginebra, se hace un llamamiento a la comunidad internacional a que comprometa recursos para proyectos con duración máxima de seis meses, en respuesta a las etapas de ayuda humanitaria, reconstrucción, construcción de viviendas, educación, salud, atención psico-afectiva para la niñez, entre otros. Se conformó un comité para organizar la elaboración del Flash Appeal, integrado por el SINAPRED, UNETE y Quinteto Ampliado de la Mesa de Cooperantes.

El 14 de septiembre (2007) se lanzó el Llamamiento Internacional (Flash Appeal). La Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios⁸, Ginebra, publicó en su Relief Web el documento, presentado por las Naciones Unidas para consolidar la respuesta a la emergencia provocada por el huracán Félix. El monto total del llamamiento internacional fue de US\$ 39.4 millones, de los cuales US\$ 22.0 se destinaron para salvamento de vidas durante los primeros tres meses y los US\$ 17.4 millones, para otras acciones de emergencia: proyectos de seguridad alimentaria, salud, agua potable y saneamiento, educación, nutrición, protección a la niñez, recuperación temprana (construcción-reconstrucción de viviendas / siembra de cultivos), seguridad, y apoyo a la coordinación institucional.

Independientemente de los loables esfuerzos de las autoridades regionales autónomas, del gobierno de Nicaragua, de su sistema de prevención de desastres, de sus fuerzas armadas, dispuestas con eficiencia a las labores de salvamento, de su defensa civil, y de la respuesta internacional oportuna ante el desastre, el

⁵ OFDA-USAID http://www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/disaster_assistance/

⁶ Mesa de Cooperantes Nicaragua, integrada por 47 países, organizaciones internacionales, instituciones financieras. Tiene un Quinteto técnico ampliado (Canadá, Comisión Europea, Japón, BID, Suecia, Banco Mundial). La Secretaría la ejerce Naciones Unidas. Presencia de un representante del GRULAC (Grupo Latinoamérica y Caribe).

⁷ Declaración de París. <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/SpanishNEWSLETTER322.pdf>

⁸ Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). <http://ochaonline.un.org/>

huracán Félix puso en evidencia la dramática situación de vulnerabilidad de miles de nicaragüenses, sobre todo, los que viven debajo de la línea de pobreza, mujeres, niñas, niños, ancianos, pueblos indígenas y afro-descendientes.

Desde la perspectiva de la gestión del riesgo, el huracán Félix puso de manifiesto la necesidad de trabajar en la concertación de esfuerzos nacionales para establecer las bases de la cultura de la prevención. Más de 300 muertes se pudieron haber evitado si el país contara con un presupuesto adecuado para soportar un plan -funcional- de prevención y mitigación de desastres, concebido como una prioridad nacional. Un plan de prevención de desastres, elaborado sobre la base de los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁹, los derechos humanitarios y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres Naturales¹⁰, obtendría el respaldo político de la Asamblea Nacional y contaría, sin dudas, del respaldo internacional¹¹. En ese sentido, la participación de las fuerzas de defensa y seguridad es indispensable. Sería impensable un plan de esa magnitud, sin la visión de los uniformados y sus mecanismos regionales e internacionales de cooperación.

II. Las regiones autónomas de Nicaragua

Nicaragua cuenta con dos regiones autónomas en el Atlántico de Nicaragua (Norte y Sur). El centro del debate sobre esas regiones no es su legitimidad autonómica, sino, la importancia de su fortalecimiento institucional, cómo profundizar su sistema político, la relevancia de su sociedad civil, el desarrollo de sus capacidades administrativas y políticas, y el nivel de participación de esas regiones en el producto interno bruto (PIB) del país. Son abundantes en recursos naturales, y contradictoriamente, abundantes en pobreza y vulnerabilidad.

La población de las regiones autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua se caracteriza por su alta heterogeneidad. En el territorio conviven diferentes pueblos indígenas, afro-descendientes y comunidades étnicas con memoria colectiva, historias, culturas y lenguas específicas que las diferencian entre sí y del resto de la población nacional. La Constitución Política, el Estatuto de Autonomía y la Ley de Lenguas, reconocen la existencia de pueblos indígenas y comunidades étnicas. Según el Informe de Desarrollo Humano 2005 “¿Nicaragua asume su diversidad?”¹², esta denominación de pueblos indígenas y comunidades étnicas está ligada a su presencia originaria y sus tradiciones en ese territorio del Caribe nicaragüense, mucho antes del contacto europeo en 1492.

Los pueblos indígenas se asentaron en áreas geográficas que les posibilitaban la supervivencia a través de la recolección de frutos, caza y pesca y algunas actividades agroforestales propias del trópico húmedo y su biodiversidad. En su desarrollo han mantenido fundamentalmente su misma dinámica y hasta la fecha su hábitat tradicional les ha permitido mantener su ritmo de crecimiento demográfico, ligado a las condiciones del medio ambiente, las actividades productivas en enclave y los mercados locales.

Las comunidades étnicas creoles, garífunas y mestizas, han desarrollado sus asentamientos humanos ligados a las actividades productivas y comerciales de los diferentes modelos de enclave del sector forestal y agropecuario, así como a las dinámicas y ciclos del mercado nacional e internacional desde el siglo XIX. La economía de las regiones autónomas de la costa Caribe de Nicaragua se desarrolla bajo tres modos de producción: Economía campesina; economía indígena y étnico-comunitaria; y economía empresarial exportadora de materias primas a nivel primario.

Es así que la autonomía tiene dos dimensiones principales: por una parte el derecho a una cultura e identidad propia, lo cual incluye memorias, tradiciones, lenguas, y aspiraciones; y por otra, el derecho a la

⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos. <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

¹⁰ Estrategia Internacional Reducción de Desastres Naturales
<http://www.un.org/spanish/conferences/wcdr/2005/index.html>

¹¹ Asamblea General ONU, resolución A/RES/62/192 (11-02-08).

¹² Informe de Desarrollo Humano 2005 “¿Nicaragua asume su diversidad?” <http://www.idhnicaribe.org>

autodeterminación política de la comunidad organizada democráticamente. En síntesis, para las poblaciones de las regiones autónomas de Nicaragua, la autonomía es el derecho de las personas y comunidades a decidir por sí mismas y construir su tipo de vida en el seno de las comunidades políticas en que están insertas. Según el Censo Nacional de Población 2005¹³, la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) tiene una población de 314, 130 habitantes y en la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) habitan 306,510 personas.

Cada región autónoma tiene un Consejo Regional compuesto por 47 consejales, electos por sufragio universal, libre, directo y secreto; este Consejo elige cada dos años al/la coordinador(a) de gobierno. Cada municipio cuenta con un alcalde y un concejo municipal, y luego se dividen en territorios y comunidades. Son regiones multiétnicas y multiculturales.

Esa realidad política debe ser –necesariamente- tomada en cuenta al momento de elaborar un plan nacional de prevención de desastres naturales. Tanto los gobiernos regionales autónomos como las fuerzas de seguridad y defensa que garantizan la soberanía nacional deben ser considerados, de lo contrario se correrá el peligro de polarizar innecesariamente las decisiones y acciones de prevención frente a las emergencias. Como se anota en la Introducción, durante la emergencia provocada por el huracán Félix, el gobierno nacional decretó el Estado de Desastre, hizo las coordinaciones diplomáticas que estimó necesarias con el Sistema de las Naciones Unidas y la Mesa de Cooperantes, pero, supo respetar a la autoridad regional autónoma. Ese respeto y coordinación entre gobierno nacional y gobierno regional autónomo, fue facilitada, seguramente, por la alianza política que sostiene el partido indígena YATAMA -que llegó al poder regional por la vía electoral-, y el partido de gobierno (Frente Sandinista de Liberación Nacional).

III. El Llamamiento Internacional (Flash Appeal)

El Llamamiento Internacional (Flash Appeal) fue posible por la acción rápida del Sistema de las Naciones Unidas y su Equipo de Emergencia (UNETE). Fue la prioridad del momento. Y lo ameritaba. De acuerdo con el Flash Appeal¹⁴, en coordinación con el gobierno y con base en los reportes y valoraciones oficiales, el Sistema de las Naciones Unidas, el Quinteto ampliado de la Mesa de Cooperantes y organizaciones no gubernamentales con presencia en las regiones autónomas, trabajaron intensamente. En sólo diez días concluyeron el documento Llamamiento Internacional, conteniendo un plan con 7 áreas de intervención clave para la emergencia. Una agencia del Sistema de las Naciones Unidas fue la líder de cada área de intervención y se responsabilizó de trabajar en coordinación con las autoridades autónomas, respetando las raíces culturales, costumbres y memoria de las comunidades étnicas y afro-descendientes. El monto del Llamado fue de US\$ 39.400.000.00 para un período de seis meses.

Durante las primeras semanas, lo primordial sería ejecutar actividades de salvación de vidas y supervivencia con un monto de US\$ 23,248,469.00 para apoyar a 162,400 personas afectadas en términos de necesidades básicas tales como: ayuda alimentaria, logística de emergencia, albergues, salud, agua y saneamiento, así como la coordinación de la ayuda y la definición de las necesidades inmediatas para la próximas semanas y meses. Todas estas actividades fueron concebidas en una continuidad que llevaría a la recuperación progresiva de medios de vida y asentamientos humanos, con actividades como “Alimentos por trabajo”, provisión de semillas de cultivo y herramientas, recuperación progresiva de viviendas.

¹³ Caracterización Sociodemográfica de la Región Autónoma Atlántico Norte.
<http://www.inide.gob.ni/censos2005/MONOGRAFIASD/RAAN.pdf>

¹⁴ Nicaragua: Hurricane Felix – Flash Appeal –September 2007
http://www.pnud.org.ni/files/doc/1190307688_Documento%20Flash%20appel.pdf

Presupuesto Llamamiento Internacional – Emergencia huracán Félix – Septiembre 2007

Número	Intervención	Agencia	Cantidad
1	Asistencia Alimentaria de Emergencia, transporte aéreo y rehabilitación de infraestructura comunitaria.	PMA	16,932,200.00
2	Servicios de Salud para la Emergencia, Vigilancia Epidemiológica y Rehabilitación de Centros de Salud.	OPS	1,270,000.00
3	Prevención de Enfermedades, Educación en Salud, Agua, Saneamiento, Higiene en Refugios y Comunidades, Restablecimiento de Actividades Escolares.	UNICEF	2,335,000.00
4	Servicios de Salud Reproductiva.	UNFPA	150,000.00
5	Albergues Temporales Inmediatos, Recuperación Temprana, Reconstrucción de Viviendas, Generación Empleo Temporal, Creación Centro Operaciones de Emergencia, Sala de Situación.	PNUD	13,688,000.00
6	Restauración de Cosecha y Producción de Alimentos en Comunidades. Huertos Familiares.	FAO	4,821,431.00
7	Lanchas para Emergencia.	UNDSS	203,400.00
		TOTAL	39,400,031.00

Una fuente del Sistema de las Naciones Unidas en Nicaragua informó que esa organización ha cumplido con los compromisos contraídos con los donantes que atendieron positivamente el Llamamiento Internacional (Flash Appeal). Un informe oficial¹⁵ detalla aportes económicos para la emergencia en la RAAN de la Unión Europea, Luxemburgo, Canadá, Finlandia, Estados Unidos, Holanda, Suecia, Japón, Noruega, Suecia, España, Cataluña, Dinamarca y Naciones Unidas.

En mayo de 2008, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), dio a conocer a través de su sitio web el estudio “Impacto del Huracán Félix en la Región Autónoma del Atlántico Norte y de las Lluvias Torrenciales en el Noroeste de Nicaragua”¹⁶, el cual –según se lee en la presentación- se realizó conforme la metodología de evaluación de desastres de ese organismo de las Naciones Unidas, ampliamente reconocida como norma internacional. La misión de evaluación fue solicitada por el gobierno de Nicaragua y recibió el apoyo técnico y financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), teniendo como contraparte al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Banco Central de Nicaragua.

¹⁵ Informe RAAN, No.2, diciembre 2007. <http://www.onu.org.ni/documento.php?type=nacionales>

¹⁶ <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/33115/P33115.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/mexico/tpl/top-bottom.xsl>

IV. Declaración de París y el Marco de Acción de Hyogo

Alineación y Alineamiento de la Cooperación Internacional

El 2 de marzo de 2005, ministros y autoridades de alto nivel de aproximadamente 90 países desarrollados y en desarrollo y 27 organismos de asistencia, aprobaron la Declaración de París¹⁷, sobre la eficacia de la ayuda: identificación, armonización, coordinación, resultados y responsabilidad mutua. La “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo” constituye uno de los hitos de los esfuerzos más importantes a nivel mundial para aumentar la coordinación de los recursos para el desarrollo: una sucesión de compromisos e iniciativas que se pusieron en marcha en los años noventas. Pocos años atrás se había realizado la Cumbre del Milenio¹⁸ (2000), ocasión en la que se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio; en 2002 la Conferencia de Monterrey¹⁹; y en 2003 el Foro de Alto Nivel de Roma²⁰, sobre armonización de la cooperación internacional.

Con resultados poco alentadores en materia de reducción de la pobreza y después de muchos años de frustración, los países recipientes de ayuda internacional y los países donantes, llegaron a la conclusión de que hay una serie de principios que se deben transformar para hacer eficaz la cooperación al desarrollo. Estos principios están relacionados con varios compromisos fundamentales: apropiación de los países recipientes de su papel de liderazgo, que debe convertirse en una agenda nacional de cooperación con resultados; el compromiso de los donantes de alinearse y armonizar su cooperación para lograr resultados eficaces; y el compromiso de responsabilidad mutua.

El mensaje y contenido de la Declaración de París es sencillo: la obligación de los países recipientes es elaborar planes de desarrollo realistas con indicadores y metas claras para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2015), lo que permitirá dar seguimiento y rendir cuentas de forma transparente sobre su ejecución. En contrapartida, los donantes contribuyen con asistencia técnica y recursos financieros en congruencia con los planes nacionales de desarrollo, con el compromiso de hacerlo, armonizando sus acciones de cooperación.

La Declaración de París constituye una excelente oportunidad para mejorar el impacto de la cooperación, y al mismo tiempo, mejorar la gestión de los recursos nacionales con el objetivo de lograr beneficios para la población. Mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo significa aumentar recursos y posibilidades para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerar el crecimiento y agilizar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Declaración reconoce la necesidad de aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo, aplicando todas las formas posibles para lograrlo y guiarse por las estrategias y prioridades nacionales. Es decir, la comunidad internacional se ha comprometido a trabajar en un ambiente de corresponsabilidad entre países desarrollados y países en desarrollo.

Aunque el eje central de la Declaración de París es revisar y evaluar el compromiso de la comunidad internacional, interesada en seguir avanzando con el programa sobre armonización, coordinación y gestión orientada a la obtención de resultados para el desarrollo, **el tema de los desastres naturales no está ausente**. La Declaración es categórica en que “es necesario aumentar la eficacia de la ayuda para situaciones desafiantes y complejas, es decir, en caso de desastres naturales en países con estados frágiles, los participantes señalaron que el aporte de recursos financieros para satisfacer las necesidades humanitarias y reconstrucción, como consecuencia de un desastre natural, pone de relieve la necesidad de adoptar planteamientos innovadores respecto de la armonización, incluida la coordinación con actores no estatales (privados)”.

¹⁷ Declaración de París. <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf>

¹⁸ Declaración del Milenio. <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>

¹⁹ Conferencia de Monterrey. <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/index.html>

²⁰ Declaración de Roma sobre Armonización.

http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/languages/ESRome_Declaration.pdf

MAH: Instrumento Internacional para Reducción de Desastres

El Marco de Acción de Hyogo²¹ (MAH) es el instrumento más importante para la reducción del riesgo de desastres que adoptaron los estados miembros de las Naciones Unidas en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales²², efectuada en enero de 2005 en Kobe, Hyogo, Japón. Su objetivo general es aumentar la resiliencia²³ de las naciones y las comunidades ante los desastres, al plantearse lograr para el año 2015, una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los fenómenos naturales, tanto en términos de vidas humanas, como en bienes sociales, económicos y ambientales. El MAH ofrece cinco áreas prioritarias de acción, al igual que principios rectores y medios prácticos para aumentar la resiliencia de las comunidades vulnerables a los desastres, en el contexto del desarrollo humano sostenible.

Las cinco prioridades definidas en el MAH son:

1. **Garantizar que la reducción del riesgo de desastres sea prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su implementación.** Esto incluye crear plataformas nacionales multisectoriales para integrar la reducción del riesgo de desastres a las políticas y la planificación del desarrollo, tales como las Estrategias para la Reducción de la Pobreza; y, garantizar la participación comunitaria, con el fin de que se satisfagan las necesidades locales.
2. **Identificar, evaluar y observar de cerca los riesgos de los desastres y mejorar las alertas tempranas.** Esto incluye inversión en capacidades científicas, técnicas e institucionales para observar, registrar, investigar, analizar, predecir, modelar y elaborar mapas de las amenazas naturales. En ese sentido, la información estadística en torno a los desastres, los mapas de riesgos y los indicadores de vulnerabilidad y de riesgo son esenciales.
3. **Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel.** Esto incluye brindar información relevante sobre el riesgo de desastres y medios de protección, en particular para aquellos ciudadanos que habitan en zonas de alto riesgo; fomentar el tema en la educación formal y no formal, al igual que en actividades de capacitación; y promover el diálogo y la cooperación entre los expertos en desastres, los especialistas técnicos y científicos, los encargados de la planificación y otros actores.
4. **Reducir los factores fundamentales del riesgo.** Los desastres pueden reducirse al aplicar normas relevantes de construcción para proteger infraestructuras vitales, tales como escuelas, hospitales y hogares. Los edificios vulnerables se pueden modernizar para lograr un nivel más alto de seguridad. La protección de valiosos ecosistemas, tales como arrecifes de coral y manglares, permite que los mismos actúen como barreras naturales a las tormentas.
5. **Fortalecer la preparación en desastres para una respuesta eficaz a todo nivel.** Los ejercicios frecuentes de preparación en desastres, incluyendo los simulacros de evacuación, también son esenciales para garantizar una rápida y eficaz respuesta ante los desastres. La organización y los planes efectivos de preparación también ayudan a hacerle frente a muchos de los desastres de pequeña y mediana magnitud, los cuales se producen reiteradamente en muchas comunidades.

²¹ Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales.

<http://www.un.org/spanish/conferences/wcdr/2005/>

²² Ídem.

²³ En psicología, el término resiliencia refiere a la capacidad de los sujetos para sobreponerse a tragedias o dolor emocional.

Urbanización desordenada incrementa vulnerabilidad de las naciones

Un estudio²⁴ presentado ante la primera sesión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Ginebra (junio 2007), revela que el incremento de la vulnerabilidad de las naciones y comunidades se debe -en gran medida-, a procesos subyacentes como la rápida urbanización, las prácticas inseguras de uso de las tierras, la degradación del medio natural, la pobreza y la falta de conciencia pública de la necesidad de reducir los riesgos de desastres. En ese ámbito se dan dos situaciones generales de riesgo: en primer lugar, el riesgo de desastres catastróficos en zonas de alto riesgo, en las que las personas y las actividades económicas se concentran intensamente en lugares expuestos a sucesos peligrosos, climáticos y geológicos, como terremotos y ciclones tropicales; y, en segundo lugar, el riesgo de baja intensidad de pérdida de bienes y perturbación de los medios de sustento en amplias zonas, donde las personas y las actividades económicas están expuestas a sucesos peligrosos: deslaves, inundaciones y sequías.

El informe sobre el Estado de la Población Mundial 2007²⁵, cita que los asentamientos urbanos son un foco cada vez más importante de riesgo de desastres; muchos están situados en zonas sísmicas y experimentan una rápida urbanización, que da lugar a elevadas concentraciones de vulnerabilidad. Actualmente -dice el informe- más de 1.000 millones de personas en el mundo viven en asentamientos informales, que constituyen del 30% al 70% de la población urbana de los países en desarrollo.

De proseguir las actuales pautas de urbanización -continúa el estudio²⁶-, podrían llegar a ser 2.000 millones de habitantes en el año 2030 viviendo en asentamientos informales, con un porcentaje importante de ciudades situadas en zonas costeras de baja altitud o propensas a deslaves de tierras, incendios, terremotos u otros peligros. Por su elevada densidad de población, la inexistencia de servicios básicos y otros aspectos de vulnerabilidad social, esos asentamientos son una fuente de elevado riesgo de desastres. Al mismo tiempo, las ciudades también son motores del crecimiento económico, de la adopción de decisiones, de intercambio y de comercio, lo cual revela la urgencia de esfuerzos serios para hacer frente al aumento de las probabilidades de riesgos de desastres.

En el cuarto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático²⁷, dado a conocer en 2007, concluye que ya se han observado situaciones climáticas extremas, como sequías, lluvias intensas, oleadas de calor y la furia de ciclones tropicales. El mismo indica que están cambiando las pautas de los riesgos a consecuencia del cambio climático. Además, afirma que es muy probable que las temperaturas extremas, las oleadas de calor y las lluvias intensas, sean más frecuentes. Se prevé que los cambios climáticos observados actualmente, y los pronosticados, incrementen las pérdidas causadas por los desastres, no sólo aumentando la cantidad de sucesos climáticos extremos que causen daños, sino también, la vulnerabilidad propia de muchas poblaciones.

El cuarto informe sugiere que las regiones que probablemente resulten más damnificadas son el Ártico, África subsahariana, los pequeños estados insulares en desarrollo y los megadeltas asiáticos. Además, es probable que las más pobres de esas y otras regiones, sean las que más padezcan, pues ya deben afrontar los riesgos actuales y son las que menos medios tienen para adaptarse. En algunos casos, pueden darse consecuencias de riesgos en lugares que nunca los habían experimentado. Aunque el informe examina sucesos y consecuencias extremas del cambio climático, admite que es preciso estudiar más en detalle la cuestión de los desastres. Recomienda analizar más a fondo qué consecuencias tendrá en el futuro la frecuencia de los desastres. Así mismo, dice que el Marco de Acción de Hyogo es una herramienta esencial para aprender sobre la adaptación al cambio climático. Finalmente, el cuarto informe indica que debería

²⁴ Disaster risk reduction: 2007 global review. <http://www.preventionweb.net/globalplatform>

²⁵ Estado de la Población Mundial 2007. <http://www.unfpa.org>

²⁶ Ídem a 21.

²⁷ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. <http://www.inclam.com/~inclam/documentos/segundo%20volumen%20Cambio%20Climatico%202007%20Impactos,%20Adaptacion%20y%20Vulnerabilidad-.pdf>

servir de guía a las naciones acerca de medidas viables para reducir su riesgo de desastres relacionados con el clima.

V. Conflictos armados, gobernabilidad, enfermedades: factores de riesgos

La violencia, los conflictos armados, las enfermedades y la gobernabilidad son importantes factores de riesgos. Es muy importante tenerlos en cuenta. Un informe de la Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo²⁸ señala que en la década de los noventa, un total de 53 grandes conflictos armados provocaron la muerte de 3.9 millones de personas. A comienzos del siglo XXI, algunos países sufrieron períodos de sequías, terremotos o erupciones volcánicas que se sumaron a años de conflictos armados, lo que creó una crisis humanitaria de particular gravedad. Se ha prestado poca atención, o ninguna, al potencial de la gestión de los desastres como instrumento para prevenir los conflictos, a pesar de que se conocen algunas experiencias positivas al respecto.

Las enfermedades epidémicas pueden verse como desastres por derecho propio e influyen recíprocamente con la vulnerabilidad humana y los desastres naturales. Hay muchas variaciones en la relación entre las enfermedades, los desastres y el desarrollo. Fenómenos naturales como las inundaciones y el aumento de la temperatura en las tierras altas pueden dar mayor alcance a enfermedades transmitidas por vectores, como el paludismo. El VIH/Sida y otras enfermedades pueden exacerbar los riesgos de desastre provocados por el cambio climático, la urbanización, la marginación y la guerra. A causa del VIH/Sida la fuerza de trabajo adulta y sin discapacidades que normalmente asumiría la responsabilidad de las actividades de supervivencia en casos de desastre, sufre el debilitamiento provocado por la enfermedad, o ha muerto, dejando hogares integrados por ancianos o personas jóvenes, carentes de la capacidad y los conocimientos para trabajar.

La gobernabilidad abarca aspectos económicos, políticos y administrativos. En el plano económico, consiste en adoptar las decisiones que afectan las relaciones de un país con otras economías. En el plano político, comprende el proceso de toma de decisiones para formular políticas, tales como planes y normas nacionales para reducir los desastres. En el plano administrativo, es el sistema por el cual las políticas se aplican. Se precisa de organizaciones en buen estado de funcionamiento en la esfera central y local. En el caso de la reducción de los riesgos de desastre, es necesario que se hagan cumplir las normas de construcción, que se planifique el uso de la tierra, se controlen los riesgos ambientales y la vulnerabilidad humana, y se respeten las normas de seguridad.

La buena gobernabilidad significa algo más que reorganizar el sector público o asignar nuevas responsabilidades entre los diferentes escalafones del gobierno. A pesar de que los gobiernos son los primeros responsables de defender el derecho de los ciudadanos a la protección y la seguridad, no pueden ni deben cargar solos con la tarea. En el ámbito nacional e internacional, la sociedad civil desempeña un papel cada vez más dinámico en la formulación de las políticas para hacer frente a los riesgos. El sector privado también desempeña un papel en el proceso para que el desarrollo sostenible incorpore el conocimiento de los riesgos de desastre.

²⁸ La reducción de riesgos de desastres: Un desafío para el desarrollo.
http://www.undp.org/cpr/disred/documents/publications/rdr/execsummary_esp.pdf

Fuerzas de seguridad y planificación contra desastres

Las fuerzas institucionales de seguridad y defensa tienen un rol indiscutible, en el marco del respeto a las leyes y a la subordinación al poder civil. Integrar la reducción de los riesgos de desastre con las políticas de defensa y seguridad es un gran desafío. Es evidente que después de un desastre la intervención enérgica es una necesidad. Queda por delante el desafío de transformar la reducción de los riesgos de desastre en el elemento central de las políticas de desarrollo. Un enfoque integrado requiere de la colaboración de instituciones responsables de la planificación del uso de la tierra, la planificación de la agricultura, el medio ambiente y la educación, de la participación de organizaciones dedicadas a la gestión de los desastres y de la presencia de las fuerzas de seguridad y defensa.

Este enfoque requiere de estrategias contra los riesgos de desastre que le confieran poder a las comunidades y abran el camino a la participación local. Quienes son más vulnerables en una sociedad, a menudo son los excluidos de la toma de decisiones comunales y, muchas veces, se trata de mujeres. Permitir la participación en estas circunstancias requiere de un compromiso, a mediano plazo, para integrar al desarrollo social programas para reducir la vulnerabilidad. El Objetivo de Desarrollo del Milenio²⁹ número 3, que propone la igualdad entre los géneros, debe continuar motivando estos cambios. Hoy día es común reconocer la importancia que tiene para el desarrollo, la incorporación de una perspectiva de género en los riesgos, y las oportunidades que significa la reducción de los riesgos para un enfoque que tenga en cuenta a ambos géneros, fomentando experiencias de grupos civiles que trabajan en ese tema y militares (hombres y mujeres) dedicados a asuntos civiles.

En el medio de la actividad legislativa sigue siendo indispensable la participación y consulta de sectores específicos de población. La legislación sobre el tema puede definir estándares y límites para las actividades, por ejemplo, establecer normas de construcción o requisitos de capacitación y responsabilidades básicas de los principales responsables de la gestión de riesgos. Pero las leyes solas no tienen la capacidad de hacer cumplir a las personas las reglas definidas. Es necesario controlar que se respeten las leyes.

En años recientes, el concepto de *capital social* ha permitido conocer mejor las formas en que las personas, las comunidades y los grupos se movilizan para hacer frente a los desastres. El capital social se refiere a las reservas de confianza social, las normas y las redes que definen las personas por el hecho de pertenecer a diferentes grupos sociales. El capital social desempeña el papel más importante en la determinación de la capacidad real de resistir los embates y el estrés provocados por los desastres. La respuesta comunitaria local sigue siendo el factor más importante para que la población reduzca los riesgos asociados a los desastres y pueda desarrollar procesos de resiliencia.

La efectividad de las políticas para mejorar la reducción de riesgos por desastres, va a depender de la participación positiva de la sociedad civil, las instituciones gubernamentales y las fuerzas de seguridad y defensa. En otras palabras, las relaciones civiles-militares son fundamentales en este tema. Para muchos países de África, Asia y América Latina, la dificultad tal vez no resida tanto en la creación de mecanismos, sino en la definición y coordinación de límites entre la participación de la sociedad civil y la intervención necesaria de los órganos de seguridad, en el marco de la protección de los derechos humanos.

CFAC: Armonización, coordinación, equilibrio ecológico y derechos humanos

Por acuerdo de los presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, en su carácter de jefes supremos y comandantes generales de las fuerzas armadas de los países centroamericanos, se creó el 12 de noviembre de 1997, la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC). Habremos de notar

²⁹ Idem a 17.

que desde el año 1997, ocho años antes de la Declaración de París³⁰, el Acuerdo de Creación de la CFAC habla de armonización, coordinación y derechos humanos.

Una investigación sobre la CFAC³¹, señala que el organismo de seguridad de la región “deberá armonizar su funcionamiento con el Sistema de Integración Centroamericano, realizando todas las coordinaciones pertinentes por intermedio de la Secretaria General Pro-Tempore”. Dentro de los considerandos del Acuerdo de Creación se establece que su finalidad responde a la necesidad de garantizar a los habitantes de la región centroamericana, el goce de la libertad, el respeto a los derechos humanos, la salud, la cultura, el bienestar económico, la justicia social y el equilibrio ecológico.

Ratifica la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil, así como el rol irremplazable de las mismas como parte integral de la sociedad, para impulsar la consolidación de la paz, la democracia y el desarrollo sostenible en Centroamérica. La CFAC está destinada a servir de foro a institutos armados de Centroamérica, acerca de diversos temas relacionados con las misiones constitucionales de las fuerzas armadas y para el estudio de los nuevos roles de las mismas en la sociedad democrática; igualmente, para el establecimiento y desarrollo de acciones de colaboración en el campo técnico y de la enseñanza, así como impulsar medidas de fomento de la confianza entre los estados y sus fuerzas armadas. La Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, se constituyó para contribuir a la seguridad, el desarrollo e integración militar de la región; para impulsar un esfuerzo permanente y sistemático de cooperación, coordinación y apoyo mutuo entre las fuerzas armadas; para proporcionar un nivel óptimo de defensa contra amenazas a la democracia, la paz y la libertad.

Unidad Humanitaria y Rescate de Centroamérica

De acuerdo con la investigación³², en el año 2000 se dio un paso trascendental en materia de atención a desastres naturales: la creación de la Unidad Humanitaria y Rescate de la CFAC, identificada como UHR-CFAC, la que tiene como misión: “Ejecutar operaciones humanitarias y de rescate a orden, en cualquier país centroamericano en que se presente un desastre natural o antropogénico, a fin de salvar y proteger la vida humana y mitigar los efectos del desastre”.

Quedó establecido que las operaciones de la UHR-CFAC deben respetar los convenios, tratados internacionales y leyes vigentes del Estado afectado. Su organización es altamente flexible y responde a todas las contingencias que pudieran sucederse en Centroamérica, sus planes de mitigación y prevención de desastres, están elaborados en previsión de los posibles escenarios de catástrofes que pudieran presentarse: inundaciones, terremotos, incendios forestales, huracanes, epidemias, otras. En este contexto la CFAC contendrá un comando de la unidad, además unidades menores de ingenieros, de salud, una unidad técnica, una unidad de búsqueda y de rescate, una unidad de apoyo, esta última incluye logística, policía militar, comunicaciones.

En su organización está considerado, entre otros sistemas, los siguientes: Administración de Desastres (AD), Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN), Sistema de Manejos de Ayudas Humanitarias (SUMA), Búsqueda, Salvamento y Rescate (BSR), Ingeniería y Salud. Para su utilización debe haber una emergencia declarada y una solicitud del Presidente de la República del país afectado por desastre a los presidentes del resto de los países no afectados, los que ordenaran la activación de las unidades humanitarias y rescate, en correspondencia con las leyes nacionales vigentes.

En el año 2001, Nicaragua, por medio de la Unidad Humanitaria de Rescate del Ejército de Nicaragua, brindó apoyo al pueblo salvadoreño en las tareas de apoyo a la población civil afectada por los terremotos

³⁰ Ídem a 14.

³¹ CFAC: Un instrumento de integración y seguridad. Vázquez Cnel. Olmedo A. -CHDS- REDES 2001.

³² Ídem a 27.

de enero y febrero de ese mismo año. Para cumplir con sus misiones se apoyó en los diferentes componentes que la integran, tanto de la Fuerza Aérea, Fuerza Naval, Brigada de Infantería Mecanizada, Cuerpo de Ingenieros, Regimiento de Comandancia, Dirección Logística, Comando de Operaciones Especiales, Dirección de Relaciones Públicas, Dirección de Personal y Cuadros y la Dirección de Asuntos Cíviles.

La UHR es un ejemplo del papel que desempeñan las fuerzas armadas en la tarea de unir esfuerzos y cooperación que contribuyan a la reducción del impacto en casos de desastre.

ORGANIZACION DE LA UHR-CFAC³³



La UHR-CFAC la integran:

- Un Comando y su Estado Mayor de Coordinación del país afectado.
- Un Estado Mayor Especial, organizado en calidad de asesoría, por los comandantes de las unidades de los países miembros que apoyan.
- Las unidades humanitarias y de rescate de los países miembros.

ORGANIZACION DE CADA PAIS MIEMBRO



Cada país miembro organiza:

- Un Comando.
- Unidad de Ingenieros.

³³ <http://www.ejercito.mil.ni/uhr.html>

- Unidad de Salud.
- Unidad Técnica (EDAN-SUMA³⁴)
- Unidad de Búsqueda, Salvamento y Rescata (BSR).
- Unidad de Apoyo (logística, policía militar, comunicaciones, otras).
- La UHR debe tener capacidad de administrar el desastre y mitigar sus consecuencias; entendiendo capacidad a la movilización por tierra, mar y aire. La instalación de la infraestructura necesaria que posibilite la operatividad en cualquier terreno, condiciones meteorológicas y adversas.

La UHR-CFAC cuenta con el apoyo de la UNESCO³⁵ para el programa de Cultura, Paz, No Violencia y Derechos Humanos. Se visualiza a mediano plazo la unificación de escuelas y programas. Aunque pudieran parecer medidas adelantadas, en la actualidad se planifican intercambios entre oficiales para conocer y profundizar sobre el nivel de la integración económica, política y social en Centroamérica.

VI. Conclusiones

La emergencia del huracán Félix es una experiencia, con sus potencialidades y sus desaciertos, que podría ser de mucha utilidad para comprender la dimensión y el desafío que implica en la actualidad, la importancia de que una nación vulnerable como Nicaragua, con una economía débil y con una capacidad institucionalidad permanentemente cuestionada, tenga un sistema moderno y efectivo de prevención de desastres naturales. Un sistema ajustado al Marco de Acción de Hyogo, a los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia a la Ayuda al Desarrollo, y con la garantía de que organizaciones regionales como la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), que cuenta con mecanismos establecidos para respaldar a las poblaciones afectadas por emergencias, presten asistencia oportuna, como lo hace la Unidad Humanitaria de Rescate (UHR).

En la Introducción del presente estudio ha quedado advertido que, desde la perspectiva de la gestión del riesgo, el huracán Félix puso a trabajar a Nicaragua en la concertación de esfuerzos nacionales, basados en la cultura de la prevención. Además de las condiciones existentes, nacionales y universales, favorables a la creación o mejoramiento de sistemas de prevención de desastres, el eje ético de todo plan de reducción de riesgos debe estar acorde con la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres Naturales y debe tener como referente el respeto a los derechos humanos.

Si el consenso nacional se logra y el tema se asume con la urgencia y la responsabilidad que demanda la población, en especial los sectores más vulnerables; y tomando en serio las advertencias del cambio climático, se obtendría con facilidad el respaldo político de los parlamentos y el acompañamiento de la cooperación internacional, coordinada por el Sistema de las Naciones Unidas. Y en ese sentido, la participación de las fuerzas de defensa y seguridad es indispensable.

VII. Tres recomendaciones

1. Para que los sistemas de prevención de riesgos de desastres naturales contengan el necesario “enfoque integrado”, las fuerzas de defensa y seguridad pueden y deben aportar -con fluidez- sus conocimientos y experiencias a las instituciones del poder civil encargadas de la planificación, a las organizaciones no gubernamentales especializadas, y a la cooperación internacional. Esa iniciativa debería de convertirse -a mediano plazo- en una práctica común que vendría a fortalecer las relaciones civiles-militares.

³⁴ Sistema de Manejo de Manejo de Suministros Humanitarios (SUMA), promovido por la OPS.

³⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

2. Como vimos en el capítulo IV, los países donantes no están excluyendo del proceso de armonización y alineamiento de la cooperación, la ayuda a programas de reducción de desastres, por el contrario, la Declaración de París especifica que la ocurrencia de desastres naturales en países con “estados frágiles... pone de relieve la necesidad de adoptar planeamientos innovadores respecto de la armonización (de la cooperación), incluida la coordinación con actores no estatales (privados)”. El desafío de las fuerzas de seguridad –en ese sentido- sería encontrar rutas de acceso a la cooperación internacional para programas nacionales y regionales como la UHR-CFAC, pero en una dimensión que traspase la alta discrecionalidad de los cuarteles.

3. El capítulo V detalla procesos subyacentes que incrementan la vulnerabilidad de las naciones frente a los fenómenos de la naturaleza. Vimos que la violencia, los conflictos armados, la gobernabilidad y las enfermedades, son factores de riesgo. En esa línea y tomando en cuenta que se ha prestado poca atención, o ninguna, al potencial de la gestión de los desastres como instrumento para prevenir los conflictos armados, es conveniente que el sector defensa y seguridad analice a profundidad la forma de promover o insertarse en iniciativas dirigidas a la prevención de conflictos. Además del beneficio a la buena gobernabilidad, el propósito por sí mismo coadyuvaría a la prevención de un eventual brote de crisis humanitaria.

VIII. Índice de siglas

AD	Administración de Desastres
BRS	Búsqueda, Salvamento y Rescate
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CFAC	Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica
COREPRED	Comité Regional de Prevención, Mitigación y Atención Desastres
EDAN	Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades
EMC	Estado Mayor de Coordinación
EME	Estado Mayor Especial
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
MAH	Marco de Acción de Hyogo
OFDA	Oficina de Asistencia para Desastres de la USAID
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SINAPRED	Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres
SUMA	Sistema de Manejos y Ayudas Humanitarias
RAAN	Región Autónoma Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma Atlántico Sur
UHR	Unidad Humanitaria de Rescate
USAID	Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos
UNDSS	Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas
UNETE	Equipo de Emergencia de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas