



La seguridad de los turistas en épocas de desastre

Jasmin Garraway, Directora de Turismo Sostenible, Asociación de Estados del Caribe

Todos los países del Gran Caribe son hasta cierto punto vulnerables al impacto de peligros geológicos o de tipo hidro-meteorológicos

A través de las economías del Gran Caribe, la importancia del turismo en la generación de rentas, la creación y mantenimiento de los puestos de trabajo, la inversión extranjera que anima y facilita oportunidades comerciales, no puede ser negada. De hecho, hoy, el turismo es la fuente primaria de ingresos en moneda extranjera en la mitad de los países de América Central. La vulnerabilidad del turismo al riesgo, a la crisis y al desastre ha sido evidente desde hace mucho tiempo. Los expedientes históricos demuestran que la industria del turismo ha sido afectada por una gama de desastres cada uno de ellos con causas diversas en su origen, ya sean naturales, biológicas, artificiales, o tecnológicas. Durante la última década varios de estos acontecimientos han dejado una marca indeleble en la mente de los especialistas de la industria en el mundo entero. En el tsunami del Océano Índico de 2004, el número total de muertos superó los 280 000 y el número de fatalidades turísticas superó los 3 500. Tal fue la escala de la devastación, que el acontecimiento fue referido como “la catástrofe más grande registrada en la historia del turismo mundial” porque causó la pérdida de vidas de turistas numéricamente más grande así como la de quienes trabajaban en la industria del turismo.

Otros desastres memorables fueron: El huracán Katrina en Nueva Orleans en el 2005 que dejó a más del 80 por ciento de Nueva Orleans bajo el agua y destruyó la mayor fuente de ingresos – el turismo de ese estado, que en el 2004 atrajo a más de 10 millones de visitantes y creó 80 000 puestos de trabajo relacionados al turismo. La fiebre aftosa en Inglaterra en el 2001 que redujo el flujo de viajeros al Reino Unido, Europa y Asia. La epidemia del síndrome respiratorio agudo severo (SRAS) en el 2003 que afectó seriamente al turismo de Asia sub-oriental, Europa y China; y la epidemia de la gripe aviaria en el 2003, 2004 y 2005 que también afectó a Asia y Europa;

Los bombardeos de Bali en octubre de 2002 dieron lugar a una disminución substancial de los arribos internacionales, a una reducción drástica en nuevas reservaciones y a una cesación de los servicios de línea aérea internacionales a Indonesia. Los acontecimientos de este tipo no sólo aumentan los niveles del crimen en los destinos turísticos, sino que también amenazan la seguridad de los turistas, de las

comunidades anfitrionas y de los empleados del turismo.

Como han demostrado estos ejemplos, no hay región en el globo segura o inmune al riesgo de que ocurra algún tipo de desastre. Por ejemplo todos los países del Gran Caribe son hasta cierto punto vulnerables al impacto de peligros geológicos o de tipo hidro-meteorológicos. Hay varios hechos sobre la localización de los territorios del Gran Caribe que hacen que su vulnerabilidad a ciertos peligros naturales sea inevitable. El Caribe yace en el Océano Atlántico del norte, una de las seis áreas tropicales principales de la tierra donde los huracanes pueden desarrollarse cada año de Junio a Diciembre. Varias de las islas del Caribe del este son volcánicas en su origen. El único volcán submarino conocido en la región – Kick'em Jenny- que está localizado a 9 kilómetros al norte de Granada continental, también pone a la isla de Granada y al resto del Caribe en riesgo de un tsunami si ocurriera una erupción volcánica subacuática importante. Además, el ajuste tectónico del Caribe es tal que muchos de los países del Gran Caribe yacen cerca de los límites de las placas tectónicas y enfrentan la amenaza de terremotos. De hecho, el nivel de riesgo sísmico en el Gran Caribe se considera de moderado a severo.

Durante las últimas tres décadas el estilo predominante del turismo en la región se ha basado casi exclusivamente en la atracción del clima y de las playas. Como destino anfitrión, el Gran Caribe ha tomado el compromiso económico de satisfacer la demanda internacional proporcionando un producto turístico costero. Sin embargo, la zona costera es considerada un área de riesgo directo e inmediato por las siguientes razones:

- Los huracanes y las tormentas tropicales tocan tierra con toda su fuerza en esta área y la fuerza del viento es probablemente más destructiva en la costa;
- La fuerza del viento que pega en las aguas costeras lanza el agua marina por encima de la línea costera produciendo una oleada de tormenta, y las condiciones apropiadas para la erosión costera severa que amenazan la estabilidad de los edificios costeros y de otras estructuras;
- La zona costera es el área de nivel más bajo de las pequeñas islas-estado en vías de desarrollo (SIDs) del Caribe y consecuentemente es propensa a la inundación costera



debido al flujo del agua desde las montañas; y

- El impacto del Tsunami es más grande cuanto más cerca se está de la orilla debido a que la zona costera es la primera zona de impacto.

Sin embargo, a pesar de la información sobre los numerosos riesgos asociados a la construcción a orillas del agua, las instalaciones turísticas continúan siendo construidas en el área de la costa del Caribe propensa al peligro. Por ejemplo, en un territorio isleño, cerca del 90 por ciento de las instalaciones de hospedaje incluyendo hoteles, chalets y condominios están situados en la línea de la costa. El Banco Mundial estima que el desarrollo típico del turismo en la región del Gran Caribe está situado en la costa y localizado generalmente a 800 metros de la marca más alta de las aguas.

Con respecto a los desastres, el enfoque en la región y la industria del turismo han estado tradicionalmente situados en el peligro de los huracanes, puesto que el impacto de las tormentas tropicales y de los huracanes ha sido significativo. En 1998 el impacto del huracán Georges en el sector del turismo del Caribe ha sido bien documentado. En Antigua, seis hoteles fueron cerrados mientras que en Barbuda dos hoteles sufrieron daños extensos. El 15 por ciento de los 5 800 cuartos en la República Dominicana fueron dañados. En St. Kitts, 500-600 cuartos fueron cerrados por un mes; mientras que en Nevis un hotel permaneció cerrado por dos meses.

Más recientemente, en el 2004 el huracán Iván provocó que

el 50 por ciento de los activos físicos del turismo de Granada fueran destruidos. Esto resultó en una profunda reducción en el número de habitaciones en los hoteles de Granada así como en una caída en casi todas las áreas de la actividad turística de la isla. Hubo una reducción en la llegada de visitantes de todos los mercados importantes, salvo de Alemania, acompañada por una reducción en el gasto de los visitantes por un período de cuatro meses de aproximadamente EC\$177 millones a EC\$104 millones. El impacto total del huracán Iván en el sector fue estimado en EC\$264.3 millones.

En el 2005, Wilma, la tormenta atlántica más fuerte registrada en todos los tiempos, arruinó a Cancún y a otros lugares de temporada de playa, arrastrando playas enteras, mató a 7 personas y causó US\$2.6 mil millones en daños. Wilma llegó varias veces a tierra con los efectos más destructivos que se hayan podido sentir en la península de Yucatán de México, en Cuba y en el estado Americano de Florida. Las populares ciudades turísticas mexicanas de Playa del Carmen, Cozumel y Cancún sufrieron daños significativos.

El paso del huracán Dean en Agosto, que se convirtió en el huracán principal y primer huracán de categoría 5 de la estación huracanes del Atlántico del 2007, vio a miles de turistas salir de la 'Riviera Maya' e irse de cabeza para los refugios improvisados en la península de Yucatán en México. En la región de la costa Maya de Quintana Roo, donde Dean llegó a tierra como una tormenta de categoría 5, se declaró un estado de emergencia e

A pesar de la información sobre los numerosos riesgos asociados con la construcción a orillas del agua, las instalaciones turísticas continúan siendo construidas en el área de la costa del Caribe propensa al peligro

Lecciones aprendidas sobre la administración de los programas de reducción de riesgo a través del planeamiento fiscal y presupuestario

El planeamiento fiscal para responder a los desastres naturales enfrenta varios desafíos. Los peligros naturales se están convirtiendo más frecuentes y severos en el Caribe y las pérdidas a causa de los desastres crecen a un 20 por ciento anual – muy por encima del crecimiento del PBN. Pero el planeamiento y presupuesto actuales son inadecuados, tanto para prepararse en caso de un desastre natural, como para poder sobrellevar los sobresaltos fiscales y económicos que resultan gracias a éstos. Muchas de las responsabilidades gubernamentales frente a una catástrofe son implícitas y contingentes, por lo cual no rinden cuentas. Además, los incentivos de tipo político actúan contra los programas de reducción de riesgo de desastre, y la naturaleza psicológica humana dificulta la evaluación de los riesgos y las probabilidades de manera racional.

Pero los desafíos pueden ser manejados a través de varias buenas prácticas. Primero, se debe utilizar un marco amplio para el desarrollo de los programas de reducción de riesgo de desastre (incluyendo la evaluación del riesgo; mitigación y prevención; la transferencia del riesgo financiero; estado de preparación en caso de emergencia y capacidad de respuesta; rehabilitación y reconstrucción) y debe tomar una postura entusiasta sobre la reducción del riesgo y su manejo. Segundo, se deben clarificar los roles y responsabilidades de los diferentes organismos involucrados e identificar claramente quién asume las distintas partes del riesgo. Tercero, se debe cambiar el enfoque conceptual y utilizar un enfoque probable para así poder representar apropiadamente los riesgos de desastre. Cuarto, se debe mejorar la incorporación de los programas de reducción de riesgo de desastre en el presupuesto, limitando el riesgo fiscal del gobierno, y asegurando al mismo contra los riesgos del desastre. Quinto, se debe fortalecer el manejo del riesgo financiero a través de instrumentos de distribución temporal y espacial de los riesgos. Sexto, se deben superar los problemas políticos económicos mediante la mejora de la información, la realización de evaluaciones rigurosas de los riesgos, y campañas de concientización. *Dora Currea, Gerente General, Departamento de Países del Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo.* ■



No hay región en el globo segura o inmune al riesgo de que ocurra algún tipo de desastre

El Huracán Katrina dejó al 80 por ciento de Nueva Orleans bajo el agua y destruyó la fuente de ingresos más grande de Luisiana: el turismo

implicó la evacuación de unos 80 000 turistas.

El Huracán Félix siguió en rápida sucesión y cerró de golpe la Costa Mosquito de Nicaragua como una tormenta de categoría 5, mientras que el Huracán Henriette dio un golpe directo en los lugares de temporada de Cabos, en la Península de Baja California de México, y creó olas de 13 pies que se estrellaban contra la orilla. Asombrosamente, los huracanes gemelos del atlántico y del pacífico habían tocado tierra el mismo día. Esto era sin precedente porque en los registros históricos que datan de 1949, no había mención de la existencia de un suceso de este tipo. Es también importante mencionar que, más al norte de la costa del Caribe, el huracán Dean había azotado a México y también era sin precedente el hecho de que dos huracanes de categoría 5 hubieran tocado tierra en el mismo año.

Esto es lo que ha sucedido en las últimas décadas, y la región puede esperar hacer frente a más de lo mismo en el futuro. Mientras que estos eventos están más allá de nuestro control, la buena práctica del planeamiento del turismo debe reconocer por lo menos, que hay diversos tipos de turistas que visitan la región, y las necesidades de cada grupo deben ser resueltas en caso de que ocurra un desastre. Por ejemplo, los turistas de viajes organizados deben ser tratados de manera diferente que los viajeros independientes, simplemente porque los arreglos de hospedaje y las actividades turísticas tienden a ser diferentes.

Otras consideraciones son, que la naturaleza estacional del turismo en el Caribe, dicta que en la temporada alta los turistas tienden a estar concentrados en el espacio comprendido en la estrecha zona costera, donde hay un alto riesgo potencial de desastres. La localización de la mayoría de las instalaciones importantes del turismo visitadas por los turistas internacionales, yacen en la trayectoria de los fenómenos naturales con un alto riesgo potencial de desastre. Además, debido al pequeño tamaño de las islas del Caribe y a la naturaleza física de la estrecha zona costera, los turistas no tendrán muchas opciones para la evacuación una vez recibida la advertencia de los desastres



inminentes. También la preocupación principal es la alta densidad de ocupación de los hoteles, y la necesidad, al contrario de otros negocios, de satisfacer la necesidad de seguridad tanto de los empleados, como de los visitantes. Las preocupaciones anteriormente mencionadas demuestran que es sumamente necesario integrar a la seguridad como parte central del proceso de desarrollo de cualquier proyecto costero del turismo.

Es necesario determinar como consecuencia de experiencias previas, cuáles son los enfoques óptimos para manejar una crisis resultante del paso de un acontecimiento natural, tal como un huracán o un terremoto, así como acontecimientos desconocidos como los tsunamis.

Varias lecciones valiosas fueron aprendidas gracias a la administración, o a la carencia de ésta durante el Gran Terremoto de Hanshin en Japón en 1995, y durante el Tsunami del Océano Índico en el 2004. Los cuatro principios de guía que emergieron del terremoto fueron: la necesidad de cada empleado de actuar con rapidez por la seguridad de los huéspedes inmedidamente después del acontecimiento. Segundo, fue la importancia de tener un flujo de información unificado. Tercero, fue la necesidad de trasladar hacia abajo el poder de la toma de decisiones a las primeras líneas de emergencia, y finalmente la importancia de mantener una buena relación con la comunidad local de modo que haya una cooperación rápida durante los desastres.

La industria del turismo se debe preparar para ayudarse y generalmente se considera que hay dos papeles fundamentales del turismo en la administración del riesgo de desastre:

Primero, como socio con las agencias del gobierno y de la comunidad en el desarrollo de planes coordinados, de los sistemas, de los procedimientos y de los procesos de la administración del desastre que incluyen las necesidades del turismo.

Esto, a menudo, hace que sea necesaria una alianza entre el gobierno y el sector del turismo. Siguiendo un modelo recomendado por la Organización Mundial del Turismo, las economías de CEAP (Cooperación Económica Asia Pacífico) han adoptado la recomendación de formar un consejo nacional del turismo para cada economía de CEAP que junte a los departamentos gubernamentales dominantes, a las agencias y a los partidos externos interesados, así como el establecimiento de un comité nacional de seguridad como brazo operativo del consejo. Fiji presenta un buen modelo global de tal alianza a través del grupo de la Alianza del Turismo (TAG). También hay ejemplos notables dignos de imitación en los Estados miembros de la AEC, que han desarrollado un plan para el sector del turismo como anexo al Plan Nacional de Huracanes, y en donde las Organizaciones del Turismo trabajarán en equipo con las Agencias de la Administración de Desastres, para coordinar la administración de desastres del turismo en un contexto común.



El sector del turismo también puede desempeñar un papel principal como socio en el desarrollo de procedimientos propios de un destino y en los roles y las responsabilidades específicas de un negocio, para entrenar al personal en la utilización de esos planes y para conducir pruebas regulares de los planes y de los procedimientos, con subsecuentes enmiendas y actualización.

Se reconoce que la industria del turismo es solamente una parte - no obstante una parte muy importante, de

las comunidades del Gran Caribe. Cabe esperar que los diferentes niveles de la industria del turismo tengan diversas responsabilidades y deberán crear lazos con los distintos niveles del sistema de administración de desastres, para llevar a cabo estos dos papeles fundamentales.

No cabe duda de que el turismo es una industria valiosa a la cual vale la pena proteger. Al alcanzar la meta de proteger a los turistas, y a los empleados del turismo, la región también está preservando la sostenibilidad de su industria del turismo. ■

Al alcanzar la meta de proteger a los turistas, y a los empleados del turismo, la región también está preservando la sostenibilidad de su industria del turismo

Recursos para la administración de los programas de reducción de riesgo del Banco Interamericano de Desarrollo para la Asociación de Estados del Caribe

Ámbito de apoyo del BID

Países Miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) que al mismo tiempo sean miembros prestatarios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tienen acceso al rango completo de actividades para la reducción de riesgo de desastre a través de los instrumentos estándar del Banco – préstamos, subsidios de asistencia técnica y estudios/trabajos técnicos. Aquellos países de la AEC que no son miembros prestatarios del BID, tienen acceso a los recursos del BID a través del Banco de Desarrollo del Caribe. El financiamiento se lleva a cabo siguiendo los principios establecidos en la Política sobre la Gestión del Riesgo de Desastre de 2007 – tanto en la prevención y mitigación de desastre (ex-ante acciones) como en la respuesta al desastre (ex-post actividades).

En el área de financiamiento ex-ante desastre, el Banco provee apoyo a los países, para poder administrar los riesgos mediante la reducción de la vulnerabilidad, la prevención y mitigación de los desastres. En el financiamiento ex-post desastre, los recursos del Banco pueden ser utilizados tanto para la respuesta inmediata, como para la reconstrucción. El financiamiento de desastre puede ser un componente en un programa de desarrollo de mayor contexto, por ejemplo en viviendas o la administración de cuencas y líneas divisorias de agua, o puede ser presentado como un proyecto independiente. Con el financiamiento del Banco, mediante el Programa de Bienes Públicos Regionales, el Caribe ha iniciado un programa con el fin de reducir la vulnerabilidad a los peligros naturales y promover la sostenibilidad del turismo en el Caribe.

Instrumentos Especializados

El Banco también posee varios instrumentos especializados para la administración de riesgos de desastre que los países pueden acceder. La facilidad de Prevención de Desastre (un préstamo de rápida preparación de hasta US\$5 millones) provee financiamiento para programas de identificación y reducción de riesgos como también para las fases de preparación y recuperación. Un Programa Municipal de Administración del Riesgo en la República Dominicana, y un Programa de Advertencia Temprana de Inundaciones en Haití son dos ejemplos de programas que han sido financiados recientemente con los fondos del Banco.

En el 2006, el Banco estableció dos nuevas fuentes de subvención – el Fondo para la Prevención de Desastres (con capital inicial de US\$10 millones) y el Fondo para la Prevención de Desastres de Múltiples Donantes (con capital inicial de US\$8 millones) – ambos proveen hasta US\$1 millón por proyecto para actividades estratégicas. Además de financiar proyectos en países específicos, existen ahora fondos para financiar iniciativas de enfoque regional para dar apoyo a la reducción de riesgos de desastre. El control de peligros naturales en zonas urbanas de la costa de Jamaica, la evaluación del riesgo de sismos en varias ciudades de México y la integración de los programas de reducción de riesgo de desastre en los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental son ejemplos de proyectos que pueden ser financiados con los recursos de los Fondos.

Para la respuesta posdesastre, los países pueden acceder a la facilidad de Respuesta Inmediata (un préstamo de hasta US\$20 millones para responder a las necesidades inmediatas; es de aprobación rápida), el Subsidio de Cooperación Técnica de Emergencia (hasta US\$200 000), el cual es el único instrumento de asistencia humanitaria del Banco, o préstamos de reconstrucción. Los Procedimientos de Procuración Especial, los cuales aceleran la velocidad de procuración de bienes de recuperación, servicios e inversiones, están disponibles en situaciones de emergencia.

Dora Currea, Gerente General, Departamento de Países del Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo. ■