

La Problemática de los Desastres en América Central: El Apoyo Internacional para su Gestión:1980-1998

Allan Lavell.

(Documento preparado para publicación en la Revista de LA RED Desastres y
Sociedad)



Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales



Red de Estudios Sociales en Prevención
de Desastres en América Latina

1999

Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN	1
LA PRESENCIA INTERNACIONAL DURANTE LA DECADA DE LOS 80	4
LA DECADA DE LOS 90S: LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN EL CONTEXTO DE LA INTEGRACION REGIONAL.....	9
EL PERÍODO 1990-1992: CONTINUIDAD DE ENFOQUES Y PRIORIDADES Y EL COMIENZO DE LA DIVERSIFICACIÓN.....	12
TRANSICIÓN Y NUEVAS FORMULACIONES: 1993-1995	15
NUEVAS INICIATIVAS ENTRE 1993-1995.....	18
EL PERIODO 1996-1998: HACIA LA COORDINACIÓN Y LA CONCERTACIÓN	21
CEPRENAC: CANALIZADOR Y ARTICULADOR DE INICIATIVAS.....	22
ECHO: HACÍA LA DEFINICIÓN DE UNA ESTRATEGIA REGIONAL DE APOYO FINANCIERO	27
CONSIDERACIONES FINALES	29
BIBLIOGRAFIA	32

INTRODUCCIÓN

América Central constituye una de las regiones geográficas y geopolíticas más vulnerables a los desastres en el mundo. Las experiencias habidas entre la destrucción de Antigua de Guatemala en 1776 y los más recientes impactos dramáticos del Hucarán Mitch en toda la región durante el mes de octubre 1998, son elocuentes indicadores del riesgo existente y del rango de amenazas físicas presentes. Entre estos eventos dañinos destacan las erupciones volcánicas del Pacaya en Guatemala, Momotombo y Cerro Negro en Nicaragua y del Irazú y Arenal en Costa Rica; los sismos de Cartago (1910) y Limón (1991) en Costa Rica, de Guatemala (1976), Nicaragua (1972) y El Salvador (1986); los Huracanes Hattie en Belice (1961), Fifi (1974), en Honduras, Joan (1988) y César (1996) en Nicaragua y Costa Rica; el Tsunami que afectó a más de 100 kilómetros de la Costa Pacífica de Nicaragua en 1993 y las fuertes sequías que afectaron a la mayoría de los países durante 1982-83 y 97-98, asociados al fenómeno de El Niño. Estos eventos de gran escala, pero baja tasa de retorno, se han acompañado por cientos de eventos de menor magnitud donde las inundaciones, deslizamientos e incendios forestales se destacan por su recurrencia e impacto negativo acumulativo sobre las condiciones de vida y opciones de desarrollo de millones de centroamericanos.

Las condiciones físicas naturales adversas de la región se complementan con la creación antrópica de amenazas, ligado a una serie de deficientes prácticas ambientales; y, una alta vulnerabilidad social de la población, ligada de cerca a la pobreza y a la ausencia de adecuados mecanismos de planificación del uso del suelo y normativa ambiental, para producir un matriz de riesgo asociada con múltiples amenazas naturales, socio naturales, tecnológicas y de contaminación. (Lavell, 1996).

El contexto de riesgo existente ha sido objeto de análisis en un número importante de documentos producidos durante los últimos diez años, en particular (ver Lavell, 1991 y 1993; CRED, 1997). Varias bases de datos existen sobre la incidencia e impactos de eventos dañinos en la región, incluyendo los de la Oficina para Asistencia en Casos de Desastres en el Exterior, OFDA-AID, el Centro de Investigaciones sobre la Epidemiología de Desastres (Universidad de Lovaine, Bélgica), y DESINVENTAR, compilado por La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres (LA Red) para cuatro países de la región, cubriendo el período 1980-98. Sendos análisis del impacto económico de los eventos más notorios han sido elaborados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) desde el terremoto de Nicaragua en 1972 hasta la fecha. Y, varios análisis pormenorizados existen sobre la institucionalidad creada para enfrentar el problema de los riesgos y desastres (Ver Lavell y Franco, 1996 para un análisis histórico de la evolución de las estructuras estatales en Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Costa Rica).

Por diversas razones, incluyendo los altos grados de riesgo y los altos niveles de pobreza registrados en la mayoría de los países de la región, Centroamérica (incluyendo Panamá) se ha convertido en una especie de “laboratorio” para un número importante de los organismos o

agencias internacionales especializadas en, o preocupadas por el problema de los desastres. Esta presencia, más escueta durante la década de los ochentas, se ha visto aumentada de manera importante durante los noventas, cuando, en adición a la presencia de los “pioneros” en el tema (la Organización Panamericana de la Salud, la Oficina para Asistencia en Casos de Desastres en el Extranjero -OFDA/AID-, la Organización de Estados Americanos y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna) se ha visto una creciente presencia de organismos ligados a los gobiernos de los países Nórdicos, Francia, Italia, Holanda, Gran Bretaña y Alemania, al Banco Mundial y el BID, a la Unión Europea y al Sistema de las Naciones Unidas. Además, se ha aumentado de manera importante la presencia y actuación de ONG’s o agrupaciones internacionales como es el caso de Médicos sin Fronteras, Compañeros de las Américas, CARE, y LA RED.

Esta consolidación de la presencia internacional coincide con el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), declarado por las Naciones Unidas, cuya Secretaría para América Latina se estableció en Costa Rica en 1992. Además, se da en un contexto regional tipificado por varias transformaciones innovadoras a nivel político e institucional. Entre estos se destacan el proceso final de pacificación en Nicaragua, El Salvador y Guatemala que pone fin a los cruentos conflictos internos sufridos durante décadas, con sus secuelas de desintegración regional; el comienzo y consolidación de una nueva iniciativa de integración regional consolidada en la creación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), en 1992; y, en el área específica de la problemática de los desastres, la institucionalización en 1995 dentro del SICA, del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales (CEPREDENAC), institución creada originalmente en 1988, sin estatus formal y desligada de la institucionalidad regional.

No es aventurado afirmar entonces que Centroamérica se cuenta entre las regiones más favorecidas del mundo por la “inversión” externa en la problemática de riesgo y desastre. Y esto, dentro de un contexto de una renovada y creciente movimiento a favor de la integración regional, con la presencia de una institución única en el mundo -CEPREDENAC- encargada de velar por el tratamiento regional de la problemática.

El objetivo inmediato del presente escrito es el de describir y analizar esta presencia internacional, sus énfasis, tendencias, y características básicas todo dentro de los contextos nacional y regional prevalecientes, considerando sus formas de articulación con CEPREDENAC, la institución rectora en la materia para la región, por mandato intergubernamental, emanado del SICA y sus órganos decisorios.

Aquí, no es de más insistir que no pretendemos “evaluar” el apoyo y quehacer internacional. Esto ni nos compete ni está dentro de nuestro alcance hacerlo. Más bien, se pretende, a través de un análisis indicativo de conjunto, aportar elementos descriptivos, interpretativos, críticos y constructivos sobre la presencia internacional, sus políticas y líneas de acción, sus formas de relación y apoyo a las instancias nacionales y regionales encargadas de la problemática y su contribución a la creación de un contexto institucional y de acción en la región que pretende favorecer la sostenibilidad y la autonomía hacia el futuro.

Nuestro análisis y comentarios se fundamentan en la documentación existente, las conclusiones derivadas del propio labor y contactos que el autor haya tenido la oportunidad de desarrollar con varios de los actores internacionales presentes en la región, y entrevistas informales con varios representantes de estas instituciones.

LA PRESENCIA INTERNACIONAL DURANTE LA DECADA DE LOS 80

Durante la década de los 70, América Latina y América Central, en particular, fue escenario de cuatro de los desastres más impactantes de su historia, asociado con los terremotos del Perú (1970), Managua (1972), Guatemala (1976) y el Huracán Fifi en Honduras (1974). El alto costo en términos del número de muertos relacionados con estos eventos, fue acompañado por números elevados de heridos, damnificados y afectados y una masiva destrucción de infraestructuras y producción. La escala de los impactos y las demandas puestas sobre los sistemas de respuesta humanitaria revelaron severas insuficiencias en la organización local, nacional e internacional para enfrentar emergencias o desastres de la escala sufrida (ver Lavell y Franco, 1996). Apenas terminada la década, durante 1982-83, los países Andinos en particular sufrieron los impactos del más intenso fenómeno de El Niño sufrido durante el siglo hasta ese momento, lo cual traía grandes pérdidas humanas y económicas a raíz de las inundaciones, deslizamientos y sequías sufridas en distintos países. Estos magnum eventos revelaron la profunda vulnerabilidad de las sociedades afectadas y la relación que guardaba el problema de los desastres con el desarrollo y el medio ambiente (ver Caputo et al, 1985).

La serie de eventos sucedidos en los 70's ofrecerían una tela de fondo e incentivación para la consolidación de una serie de intervenciones por parte de distintos organismos internacionales orientado particularmente en torno a la capacitación y mejoramiento en los sistemas de preparativos y respuesta a los desastres. Esto atañe particularmente a la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Oficina para la Atención en Casos de Desastre en el Extranjero de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (OFDA-AID) y la Liga Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna. Por otra parte, en el caso del fenómeno de El Niño, esto fue instrumental en la introducción del primer programa internacional de actividades girando en torno al problema del manejo de amenazas naturales, el manejo ambiental y la reducción de la vulnerabilidad. Así, con la evidencia de los impactos del fenómeno en las economías de la región, los gobiernos de la región instaron a la Organización de Estados Americanos para que desarrollara aspectos de cooperación técnica para el manejo de amenazas naturales. De esta manera, con el apoyo de OFDA-AID, se comenzó el Proyecto de Riesgos Naturales, dentro del Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente de la OEA.

La OPS, OFDA, la Liga y la OEA serán en fin las principales organizaciones internacionales con presencia en Centroamérica durante los 80's. La OPS, con su Programa de Preparativos en Caso de Desastres, creado después del terremoto de Guatemala, estableció una oficina para la región en San José, Costa Rica en 1986. OFDA-AID abrió una oficina para América Latina también en Costa Rica en 1986. Y, la Liga, presente con una oficina en Managua desde los 70's, se trasladó a Costa Rica en 1983 operando desde ahí hasta 1985 cuando por reestructuración de la Liga impulsada desde Ginebra, cerró su oficina en el país. (para un análisis más detallado del arribo de la OPS, OFDA y la Liga en Costa Rica, ver Lavell (1996).)

Durante los 80, la OPS impulsó en toda la región importantes trabajos en el área de los preparativos y planes de emergencia hospitalarios, organizando y conduciendo un número importante de talleres de capacitación para personal de salud. A raíz del programa se establecieron oficinas de desastres en todos los Ministerios de Salud de la región. Además, comenzó a estimular acciones en el área de la seguridad estructural de instalaciones de salud y en el área de agua potable y saneamiento ambiental. El apoyo financiero para la OPS provino particularmente del Gobierno de Canadá y OFDA-AID.

La OFDA-AID, cuya primera presencia ‘física’ en la región data de 1983-84, cuando uno de sus funcionarios asesoró al Gobierno de Costa Rica en cuanto al fortalecimiento de los mecanismos de mitigación y respuesta en el país, impulsó, desde 1988, en toda la región, la capacitación de capacitadores en el manejo de la respuesta a desastres. Esto principalmente con profesionales de los organismos oficiales de respuesta de los países y otros cuerpos de emergencias (bomberos, por ejemplo)

Tanto OFDA como la OPS lograron de hecho, formar ‘escuelas’ de pensamiento y acción en torno a los métodos que impulsaron, no solamente en la América Central sino en América Latina, en general. Aun cuando una parte importante de sus actividades giraron en torno a los preparativos y la respuesta, también tuvieron injerencia en la promoción de actividades de mitigación como son por ejemplo el impulso de medidas de seguridad estructurales en las instalaciones de salud por parte de la OPS, y la promoción del proyecto sobre Mitigación de Riesgos Volcánicos y Sísmicos (MIRVYS) por parte de OFDA, en Costa Rica, de 1984 en adelante.

La línea de preocupación para los preparativos y la respuesta fue impulsada en la región también a través de actividades fomentadas por la Cooperación Italiana dentro de su Programa Socio-Sanitario, en colaboración con la OMS/OPS y autoridades gubernamentales en El Salvador, después del sismo de 1986 que afectó seriamente a la Ciudad de San Salvador. El producto más visible del trabajo realizado fue la publicación en 1992, de un Manual de Emergencias (OMS-DGCS, 1991). Este manual fue el resultado del trabajo realizado con comunidades en el sur de la Ciudad de San Salvador, y representa uno de los primeros esfuerzos sistemáticos girando en torno a la comunidad y su participación en la gestión de los desastres, desarrollado en Centro América.

Comparado con el tema de la respuesta y los preparativos, la prevención y mitigación de desastres tomó un segundo lugar en las preocupaciones dominantes durante la década, tanto a nivel de las organizaciones internacionales, como a nivel nacional. Dentro de este contexto, sin embargo, se destaca la labor desarrollada por la OEA, a través de su Proyecto de Riesgos Naturales. Lo distintivo de este Proyecto fue que tomaba el problema de las amenazas en el contexto de la vulnerabilidad y el desarrollo, orientándose por completo por la idea de la prevención y la mitigación. Durante el último quinquenio de la década, la OEA, promovió y colaboró con diversos proyectos y esquemas de capacitación en los países centroamericanos, incluyendo la evaluación de amenazas y vulnerabilidad en áreas de desarrollo integral; manejo de cuencas y recursos naturales, tanto rural como urbana; evaluación de la vulnerabilidad de la infraestructura vial a amenazas naturales; evaluación de peligros de inundaciones y derrumbes; y

capacitación en el uso de sistemas de información para el manejo de emergencias (ver Secretaría General de la OEA, junio 1998).

La labor de la OPS, OFDA y la OEA en la región fue pionero en su momento y marcó la pauta para su continua presencia a lo largo del decenio de los 90's, presencia que de hecho, se fortaleció y se diversificó, como tendremos oportunidad de analizar más adelante. Los programas de estas organizaciones no fueron, sin embargo, específicos a Centroamérica, sino cubrían todo América Latina.

Una segunda dimensión de la presencia internacional en la región durante los 80's, que tendrá repercusiones y seguimiento durante los 90's es la dada por el financiamiento externo de actividades de investigación sobre la problemática de amenazas, riesgos y desastres en la región.

Por el lado de las amenazas, durante los 80's varias instituciones de investigación científica en la región recibieron aportes de organismos internacionales para fortalecer su capacidad interna. Tal vez el ejemplo más importante de esto fue el apoyo concedido a la Universidad Nacional en Costa Rica a principios de la década, por parte de OFDA-AID a través de un convenio con la Universidad del Sur de California-Santa Cruz, el cual ayudó en la formación y consolidación del Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica (OVSICORI). Claramente, los grandes sismos ocurridos durante los 70's, combinado con los de Popayán, Colombia (1983); Chile (1983); México (1985); El Salvador (1986), en los 80's, además del lahar que destruyó la Ciudad de Armero en Colombia a raíz de una erupción del Nevado de Ruiz, en 1984 sirvieron para despertar un creciente interés en el análisis, mapeo, pronóstico y predicción de las amenazas naturales.

Dentro de este contexto del apoyo brindado a los organismos científicos y técnicos de la región, existe un singular acontecimiento hacia finales de los 80, cuyas repercusiones se extenderán a lo largo de la década siguiente. Específicamente, se trata de la creación en 1988 del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC). CEPREDENAC se forma como un consorcio de centros de investigación sobre amenazas y de organismos oficiales de desastres de los distintos países de la región, con un financiamiento importante para el período 1988-1990 (2.5 millones de dólares), concedido por la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI). Los patrocinadores del proyecto para crear CEPREDENAC fueron la Universidad Tecnológica de Panamá, y el Real Instituto de Tecnología (KTH) Estocolmo, Suecia.

La creación del Centro obedecía al objetivo de promover la colaboración regional en la prevención de desastres, con un claro énfasis en el componente de las amenazas, su evaluación y predicción. En aras de esto, el primer financiamiento concedido por ASDI contemplaba proyectos sobre la evaluación del riesgo sísmico, volcánico, por inundación y deslizamientos; para el fortalecimiento de la red sismográfica en la región; y para cursos de entrenamiento para facilitar la transferencia de conocimientos en las distintas especialidades de las ciencias básicas.

El énfasis puesto en la evaluación de las amenazas claramente derivaba de la especialización de las instituciones que promovía el proyecto CEPREDENAC-KTH y la Universidad Tecnológica de Panamá. En el documento base del proyecto (KTH, enero, 1998) el grupo de consultoría que lo elaboró identificaron cuatro tipos de actividad importantes para avanzar con el proceso de prevención, a saber: evaluación de amenazas y riesgos, preparativos para desastres, mitigación del riesgo y predicción- estableciendo que “la predicción es el aspecto más crucial del proceso”. Dado esto, no sorprende que el “enfoque fiscalista” (ver Hewitt, 1983) dominara las preocupaciones del naciente CEPREDENAC.

Más allá del significado de este comienzo del proyecto y la crítica que surgirá posteriormente en torno al énfasis impuesto, la cual examinaremos más adelante, es importante también destacar que el proyecto se presentó a ASDI insistiendo sobre su importancia como contribución al alivio de la pobreza, a la consolidación de la paz en y a la resolución de la problemática ambiental en la región. Para ASDI estos dos temas eran de gran importancia en sus decisiones de financiamiento. Desde la perspectiva del Gobierno Sueco, el proyecto constituía una continuidad del apoyo concedido a la región a lo largo de los 80's, el cual buscaba promover procesos de alivio de la pobreza, manejo ambiental, de pacificación y de desarrollo, siendo guiado por una visión regional de los problemas. En suma, el proyecto CEPREDENAC, en adición a apoyar una iniciativa presentada por una institución científica sueca, constituía en principio, un aporte al desarrollo dentro de un enfoque regional.

La atención a la problemática de los desastres visto desde la perspectiva de los preparativos y la respuesta y de la investigación sobre amenazas recibió entonces un primer impulso “internacional” durante la década de los 80 y representó, de hecho, la línea dominante de preocupación.

Con referencia a la vulnerabilidad, la prevención y la mitigación, los esfuerzos de la OEA representaba un hito casi único impulsado internacionalmente en la región en lo que se refiere a esquemas prácticos de implementación. Sin embargo, a nivel de la investigación orientada desde una perspectiva social y girando en torno al problema de la vulnerabilidad, hacia finales de la década (1989) se impulsó, con el apoyo del Centro de Investigaciones Internacionales para el Desarrollo de Canadá (CIID), el primero y hasta la fecha, más ambicioso proyecto regional de investigación llevado a cabo sobre la problemática: **Desastres Naturales y Zonas de Riesgo, Condicionantes y Opciones de Prevención y Mitigación en Centroamérica.**

Este proyecto fue impulsado por la Confederación Universitaria Centroamericana (CSUCA), en colaboración con las Universidades Nacionales de Guatemala, Honduras, Costa Rica, El Salvador y Panamá y el ONG “Itztani” en Nicaragua. Basándose en un marco conceptual y teórico derivado de diversos estudiosos del “norte” (ver Hewitt, et al, 1983; Cuny, 1983) y de América del Sur (ver Caputo et al, 1985; Wilches Chau, 1989), el proyecto planteaba por primera vez en la región centroamericana un análisis e interpretación global del problema de los desastres visto desde una perspectiva social, con el concepto de vulnerabilidad jugando un papel fundamental en la construcción teórica ofrecida.

Basándose en una recopilación histórica de desastres sucedidos en los distintos países, un análisis de diversos factores determinantes de la vulnerabilidad social (pobreza, características de la vivienda, ingresos, niveles de organización comunitaria, debilidad de los municipios y niveles locales, entre otros), un análisis de la legislación y normatividad existente y encuestas de pobladores en zonas de riesgo, el proyecto proponía una serie de opciones de prevención y mitigación con énfasis en medidas no estructurales (ver Lavell, 1991). En fin, el proyecto estableció, de alguna manera, la pauta para una línea de trabajo en la región durante la década de los 90, fundamentada en el análisis social, la relación entre desastres y desarrollo y de las formas concretas de construcción social del riesgo.

Concluyendo sobre la década de los 80, más allá de la importancia que los actores institucionales presentes en ese momento jugarán durante la siguiente década, es importante destacar tres contextos diferenciados que tendrán importancia para el futuro. Primero, el contexto que existió en términos de la importancia dominante concedido a los preparativos y la respuesta a desastres en comparación a la prevención y la mitigación, enfoques que serán sujetos de gran debate en el futuro. Segundo, la contraposición de estudios y acciones girando en torno a las amenazas en contraste con aquellas que privilegian la sociedad y lo social en el análisis y resolución del problema. Y, tercero, el comienzo de la gestión y colaboración regional en torno al tema, a diferencia del enfoque nacional, lo cual tendrá importantes implicaciones futuras en cuanto a las formas de apoyo internacional canalizados hacia Centroamérica.

LA DECADA DE LOS 90S: LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN EL CONTEXTO DE LA INTEGRACION REGIONAL

Una consideración del apoyo internacional concedida a Centroamérica durante la presente década se hace más entendible reconociendo su particular contexto geográfico, social, político e institucional. Comenzaremos nuestro análisis destacando algunos de los contextos más pertinentes en lo que se refiere a la problemática de los riesgos y desastres y las líneas de acción fomentadas a favor de su gestión.

Desde la perspectiva geográfica el istmo constituye una región con componentes geológicos, geomórficos y climatológicos, en común, influenciado particularmente por la convergencia de diversas placas tectónicas, un régimen tropical climático determinado en gran parte por el movimiento de la Línea Intertropical de Convergencia y su posición en la zona de confluencia de las depresiones, tormentas y huracanes tropicales generadas en el Atlántico entre mayo y noviembre cada año. Estas características significan que, con obvias diferencias entre los países, la región sufre un contexto de multiamenaza con una alta prevalencia de sismos, actividad volcánica, huracanes, inundaciones, sequía y deslizamientos en particular. O sea, los distintos países de esta región de poco más de medio millón de kilómetros cuadrados, tienen múltiples problemas en común al considerar el rango de fenómenos físicos adversos que le pueden afectar.

Por otra parte, desde la perspectiva social, constituye, en general una de las regiones más pobres del hemisferio. Con más de 70% de la población de la región abajo de la línea de pobreza, la región incluye tres de los países más pobres de América Latina y el Caribe (Honduras, Nicaragua, Guatemala). Una consecuencia de esto es que experimenta muy altos niveles de vulnerabilidad frente a las amenazas físicas que la acechan.

La unidad geográfica, social y económica del istmo, combinado con una historia común, encuentra una dimensión política (o geopolítica) paralelo, dado por la historia de los intentos, desde la Independencia, de reconstruir la identidad regional, fomentando esquemas de integración económica y política en la región. El más reciente de estos esquemas, el SICA, se da en el contexto de la desaparición del Mercado Común Centroamericano, la pacificación en la región, la consolidación de la democracia y la exigencia que los procesos de libre comercio y globalización hacen en términos de la conformación de bloques regionales, económicos y políticos.

A pesar de las inevitables tensiones y contradicciones que ocurren entre los países de la región el proceso de integración que representa el SICA y el Parlamento Centroamericano sigue su paso adelante.

El imperativo que significa la existencia de una región que rebasa los límites territoriales de los países que la componen, la comunalidad de múltiples problemas en la región (incluyendo el de los riesgos y desastres), y la búsqueda de la integración, establece un marco importante para el

análisis que pretendemos. Visto desde esta perspectiva, asume una particular importancia dos aspectos particulares. Primero, desde los 80's y los años de conflicto en la región, un número importante de las agencias u organismos internacionales que apoyaban procesos de desarrollo económico, social y político en el istmo, lo hacían con una visión más regional que nacional. Sin lugar a dudas para muchas de las agencias, la región asume más importancia en su visión que los países individuales, uno por uno. Esta visión va a permear una parte importante del apoyo que se concede en el tema de los desastres. Hasta cierto punto, el tema de los desastres "naturales" aparece como el sustituto 'natural' para el interés anterior en la guerra (otro tipo de desastre) y los procesos de paz.

Segundo, lo regional asumirá una particular importancia y recibirá un ímpetu importante por la existencia de CEPREDENAC, institución que, como comentamos antes, transita de su estatus original como una asociación de organismos de investigación y organismos de respuesta, hacia un estatus de organismo especializado, intergubernamental, del SICA, que, entre sus funciones, recibirá el mandato de coordinar esfuerzos a nivel regional y de concertar apoyos internacionales para fortalecer la capacidad de acción en la región. Esta institución se convertirá en un punto esencial de referencia para las agencias y organizaciones internacionales durante la década. Más allá, el desarrollo de CEPREDENAC, una experiencia regional casi única en el mundo, y el desarrollo de la visión del problema que acoge es un reflejo de la evolución misma del pensamiento sobre los desastres que permea la década y de las mismas dificultades que esta encierra.

El año 1990 marcó el comienzo del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, declarado por las Naciones Unidas. El concepto de "reducción" y los principios rectores del Decenio claramente implicaban una creciente énfasis en torno a la prevención y mitigación, sin decir con esto que el problema de los preparativos y respuesta no debería ser objeto de continuos mejoramientos. O, que las amenazas no deberían de recibir atención en términos de su análisis, mapeo, monitoreo o predicción. Sin embargo, claramente, el lado de la prevención y mitigación debería de ser objeto de mayor atención. Además, la Conferencia Mundial del Decenio celebrada en Yokohama en 1994, serviría para hacer una llamada de atención sobre lo que algunos interpretaban como un sesgo tecnocrático e institucional en sus primeros años, y sobre la necesidad de alentar los temas de la participación popular, la comunidad y el papel de la sociedad civil y los ONG's en los procesos de reducción.

De igual forma que el Decenio, con sus cambios de matices, prioridades y énfasis, y reconociendo que las transiciones en enfoques, la ampliación de esquemas y perspectivas lleva tiempo de cuajarse o hacerse aparentes, en Centroamérica durante la presente década se presentan momentos distintos que encierran tendencias o pensamientos distintos: 1990-1992, cuando esencialmente no se notan cambios en las orientaciones y el apoyo concedido a la región; 1993-95, cuando se establecen bases para una incorporación de otros temas y enfoques; y 1996-98 cuando nuevas ideas y enfoques se cuajen con el apoyo internacional. Con referencia a CEPREDENAC, ésta institución experimentaba una transición paralelo a los tres períodos mencionados pasando de ser un canalizador de recursos externos hacia instituciones nacionales, por un período de transición en sus enfoques, hasta su reciente consolidación como interlocutor-

coordinador de proyectos internacionales dentro de un esquema regional de gestión, con sus propias prioridades. Examinemos ahora, sintéticamente, las características mas sobresalientes de estos tres subperíodos.

EL PERÍODO 1990-1992: CONTINUIDAD DE ENFOQUES Y PRIORIDADES Y EL COMIENZO DE LA DIVERSIFICACIÓN

Durante los primeros tres años de la década (y del Decenio) Centroamérica seguirá, como otras regiones de América Latina, recibiendo el apoyo de la OPS, OFDA y la OEA en los tipos de actividades que tipificaban su actuar durante la década anterior. En este sentido es importante notar que los programas y apoyo de estas instituciones no estaban selladas con un enfoque o priorización para la región Centroamericana per se, sino que ésta región se incluía en sus actividades generales las cuales tenían una cobertura latinoamericana y caribeña.

Aún cuando las actividades “tradicionales” de estas tres organizaciones siguen dominando su perfil temática, nuevos retos y opciones se establecen durante estos primeros tres años de la década.

OFDA-AID, a diferencia de la OPS y OEA, es tanto una organización de acción directa con sus propios programas, como una fuente de financiamiento para proyectos que se coordinen e implementen por otras organizaciones. Mientras que sigue sus propios programas de capacitación de capacitadores y de apoyo directo a la respuesta durante desastres, también apoyaba diversas otras iniciativas, incluyendo una continuidad del apoyo brindado a los proyectos de la OPS, el financiamiento de la formación de un Centro de Capacitación en Desastres, ligado al Comité Permanente de Contingencias (COPECO), en Honduras, y el apoyo brindado a la ONG, Compañeros de las Américas, en el desarrollo de sus Cursos de Seguridad Escolar (CUSE) en escuelas y colegios de la región.

La OPS por su parte, comienza una considerable diversificación de sus actividades al calor del Decenio. Tres líneas de acción se destacan, con proyección en toda la región latinoamericana, incluyendo Centroamérica. Primero, en 1992 comienza su funcionamiento el Centro de Documentación sobre Desastres de la OPS, ubicado en San José, Costa Rica, el cual jugará un papel fundamental en el almacenamiento, sistematización y difusión de documentación e información en la región. Segundo, en el mismo año comienza el proyecto Sistema de Manejo de Suministros Humanitarios (SUMA) con financiamiento del Gobierno de los Países Bajos, a través del cual se capacitan profesionales en los distintos países de la región en el uso de una herramienta software desarrollada para facilitar la recepción, clasificación y distribución de suministros humanitarios durante desastres. Y, tercero, la OPS impulsa actividades pertinentes a la incorporación de la problemática de los desastres en el currículum de la educación universitaria, con énfasis en las Escuelas de Medicina y Salud Pública.

La OPS, en coordinación y colaboración con la OEA participan como ejecutores para América Latina del Programa de Capacitación en Manejo de Desastres (DMTP) impulsado desde 1990 en adelante por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA) de las NN.UU. El DMTP se formuló durante 1988-89 como

iniciativa de las NN.UU. e informado por la noción de la relación entre desastres y desarrollo y de la necesidad de impulsar la prevención y la mitigación. El DMTP impulsaba talleres nacionales en más de 70 países en el mundo dirigidos a profesionales del Sistema de las Naciones Unidas, otros actores internacionales, y representantes de organismos nacionales relevantes para la problemática. Desde la perspectiva de PNUD representaba su más ambiciosos y sistemática incursión en el problema de los desastres hasta ese momento y pretendía impulsar un papel más protagonista para este organismo en el tema. Entre 1991 y 1992 la OEA/OPS organizaron talleres en Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador.

Por su parte, CEPREDENAC, será receptor de un nuevo financiamiento escandinavo para el período 1990-1993. El nuevo aporte de ASDI, por una suma de cerca de 5 millones de dólares establecía que un cincuenta por ciento de esos fondos se dedicaran a la continuación de los proyectos de evaluación y monitoreo de fenómenos peligrosos, incluyendo la dotación de equipos, asesoría y capacitación, que se habían impulsado entre 1988 y 1990. Otros 25% se dedicarían a una nueva área que se llamaba “Planificación y Gestión de Emergencias”, consistiendo en proyectos para fortalecer la red de comunicación radiales en la región, talleres sobre prevención y mitigación, y un programa para mejorar los preparativos. Este componente del financiamiento respondía a una doble crítica de la primer fase de financiamiento: primero, la marginación de los organismos nacionales de emergencia del financiamiento y, segundo, la ausencia de una clara noción de relevancia e impacto social en las actividades promovidas. El tema de la relevancia e impacto social de los proyectos asumiría una posición importante en la discusión del futuro de CEPREDENAC desde este momento en adelante. El 25% restante del financiamiento fue asignado para coordinación regional de los proyectos.

La solidaridad escandinava con la región se vería afirmada con la concesión de financiamiento a CEPREDENAC por parte de la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (DANIDA) y su homólogo Noruega, NORAD, entre 1990-1991 para el desarrollo de proyectos en el área de la predicción de caudales fluviales y el desarrollo de sistemas de alerta de crecidas y en el área de la sismología, respectivamente.

En suma, CEPREDENAC, hasta finales de 1992 era en esencia un organismo de canalización de recursos para el desarrollo de las ciencias naturales en la región con una efímera e imprecisa noción de la dimensión social de la problemática. De los 4.5 millones de dólares erogados hasta finales de 1992 para los proyectos, un 91.4% se dedicó al estudio de amenazas y apenas 8.6% al área “social” (planificación y gestión de emergencias). Este último reflejaba además la baja capacidad de muchos de los organismos nacionales de implementar los proyectos financiados, un problema que persiste aún hoy en día. A pesar de la orientación “fiscalista” de CEPREDENAC durante este período, los vientos de cambio ya habían comenzado a soplar y de 1993 en adelante el tema de lo social sería un punto insoslayable de debate y orientación en su actuar futuro.

La idea de que los años 1990-92 representan en esencia, un período de continuidad está sustanciado en lo expuesto anteriormente. Pero, a la vez es claro que también representaba un momento de transición hacia enfoques más diversos y complejos que reflejaban el debate en torno a la problemática que existía en ese momento. Así, además de la tendencia a la

diversificación de actividades dentro de las organizaciones tradicionales, también se establecieron una serie de nuevos actores internacionales de relevancia para la región o se perfilaron cambios en las filosofías de instituciones existentes.

En lo que respecta a nuevas instituciones, durante 1992 se establecieron en Costa Rica la recién creada Representación para América Latina del DIRDN y una oficina para América Central de la ONG internacional, Médicos sin Fronteras. A la vez, la Comunidad Europea creó su Oficina Humanitaria -ECHO- la cual hoy en día es la organización humanitaria mayor dotada de recursos en el mundo.

Por otra parte, en agosto de 1992, en una reunión celebrada en San José y Limón, Costa Rica, se formó la Red de Estudios Sociales en la Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), con la intención de promover un enfoque social de los desastres y una visión guiada por una consideración de los riesgos y desastres como problemas no resueltos del desarrollo.

Esta premisa de la relación entre desastres y desarrollo fue un elemento fundamental en el proceso de análisis y reflexión que la Federación Internacional de la Cruz Roja institucionalizó durante los primeros años de la presente década en torno a su futuro actuar y el de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja. El resultado de este análisis fue el establecimiento del compromiso de la Federación con una visión informada por el apoyo a los procesos de desarrollo, con participación popular, local y comunitario. Esto significaba un compromiso no solo con la respuesta humanitaria, sino también con la prevención y la mitigación de desastres. La Federación restableció una oficina en América Central a principios de los 90's y, como analizaremos adelante, impulsará una serie de actividades formuladas desde su nueva visión del problema de los desastres.

De 1993 en adelante, lo social, lo local, lo comunitario y la participación serán los temas y enfoques que informan una serie de nuevas actividades en la región apoyadas internacionalmente y en que la prevención y la mitigación tendrán una mayor presencia.

TRANSICIÓN Y NUEVAS FORMULACIONES: 1993-1995

Entre las características mas importantes de este subperíodo es imprescindible poner énfasis en el proceso de transición y consolidación de un nuevo modelo para CEPREDENAC. Esto no solamente por lo que significa por la institución misma y su quehacer regional y temática, sino también debido a su significancia en términos de las formas futuras de articulación del apoyo internacional en la región donde CEPREDENAC asumirá un papel de creciente importancia. Debido a esto comenzaremos nuestro análisis examinando las características mas importantes de ésta transición. .

A principios de 1993, CEPREDENAC fue objeto de una evaluación por parte de los donantes escandinavos, pertinente al período 1989-92. La evaluación, a la vez que reconocía los méritos de haber establecido las bases de una colaboración regional, de haber promovido el conocimiento sobre amenazas y de haber capacitado un número importante de profesionales de las ciencias básicas, fue sumamente crítico de CEPREDENAC en términos de su paradigma de acción y su proceso de administración y gestión, recomendando cambios fundamentales en relación a estos parámetros.(Goglio et al, 1993)

En términos de los objetivos de CEPREDENAC la evaluación hizo manifiesto que el proyecto, como se había desarrollado, no cumplía con el propósito expreso en su formulación de contribuir a la paz y a la reducción de la pobreza en la región, ni se veía con claridad la forma en que incorporaba aspectos relacionados con la planificación del uso del suelo ni con la atenuación de la problemática ambiental. Explícito en la evaluación era la idea de que el proyecto CEPREDENAC, desarrollado hasta la fecha, fue claramente soslayado hacia el análisis de amenazas sin mayor consideración de la problemática del riesgo como una condición social donde la vulnerabilidad jugaba un papel fundamental. Con el enfoque impulsado se corría el riesgo de aislar las amenazas de la sociedad y caer en un tipo de análisis científico justificado por la ciencia misma y no por su relevancia en términos de la reducción del riesgo de desastre y de los impactos en la población. Para lograr esto se requeriría de un cambio de enfoque, poniendo la énfasis en la sociedad, en los actores sociales mismos, en comunidades y en su participación en el proceso de reducción. Por ultimo la evaluación indicaba que el proyecto había beneficiado principalmente los organismos nacionales de investigación científica, con los organismos nacionales de Emergencias o Desastres recibiendo un apoyo limitado.

Esencialmente la critica de los evaluadores, que fue replicado enérgicamente por la institución, reflejaba el tipo de critica y debate que circulaba en esos momentos entre los proponentes de un enfoque social de los desastres, quienes abogaban por una modificación importante en el paradigma fiscalista que dominaba la problemática de los desastres hasta ese momento, creando un nuevo enfoque en que la sociedad y la vulnerabilidad asumirían una posición mucho mas destacado. Esta misma posición fue clara entre algunos de los miembros del cuerpo directivo de CEPREDENAC en ese momento , lo cual ayudó a que la institución desde adentro comenzara un proceso de redefinición de sus enfoques, beneficiarios y objetivos, rumbo a la definición de un

Plan de Trabajo y la solicitud de renovación de financiamiento por parte de las agencias escandinavas de cooperación quienes habían sido los apoyos principales de la institución durante los 5 años previos. El cambio de enfoque que se daría en los años futuros debería, de acuerdo con los evaluadores, estar acompañado por una mayor legitimación e institucionalización con miras al logro de su sostenibilidad y autosuficiencia dentro de la nueva regionalidad que se estaba perfilando con la creación de SICA. Un aumento en la capacidad de gestión, planificación, y administración debería acompañar estos procesos de cambio.

Concluido el proceso de evaluación, CEPREDENAC dedicó una parte importante de 1993 en diseñar un primer Plan Institucional de Reducción de Desastres y una estrategia de acción para los siguientes años. Este Plan, base de la solicitud de nuevos fondos a los gobiernos escandinavos fue terminado a finales del año. De concepción y concepto mucho mas amplio, el Plan incorporaba una solicitud de financiamiento en los campos de la prevención y mitigación, análisis de amenazas, educación, preparación y atención, y coordinación, administración y financiamiento. El Plan puso bastante énfasis en el concepto de **impacto social**, enfatizando la vulnerabilidad, la gestión territorial, el uso del suelo y la movilización de los actores sociales pertinentes en búsqueda de la promoción concertada y participativa de la prevención y la mitigación, ligado esto al proceso de desarrollo.

Paralelo a la terminación del Plan, hacia finales de 1993, las Cancillerías de los países miembros del SICA tomaran la decisión de oficializar CEPREDENAC como un órgano regional intergubernamental, encargado de la coordinación y promoción de la reducción de los desastres en Centroamérica. Ésta decisión fue ratificado por los Presidentes hacia finales de 1995. De acuerdo con el Convenio Constitutivo de CEPREDENAC ésta promovería y coordinaría,

“la cooperación internacional, el intercambio de información, experiencias, asesoría técnica y tecnología en materia de prevención a efectos de reducir los desastres naturales y así contribuir al mejoramiento en la toma de decisiones sobre su planificación y manejo en beneficio del área centroamericano”.

Con el nuevo Plan y la formalización regional de la institución, CEPREDENAC estaba dotada de un nuevo, mas moderno y mas legitimado perfil para el futuro. Su papel como interlocutor con los organismos internacionales de financiamiento quedó claramente delimitado. Dado que en gran parte las fuentes de financiamiento externo para el tema de los desastres derivan de organismos gubernamentales e intergubernamentales, la formalización de CEPREDENAC aseguraba que en el futuro un numero importante de las iniciativas en la región con fondos externos se canalizarían a través de, o en coordinación con la institución, como examinaremos mas adelante.

El financiamiento solicitado para implementar el Plan de CEPREDENAC fue sometido para su análisis a una Misión especial contratado por el gobierno Sueco a principios de 1994. Con base en las recomendaciones de esta Comisión, finalmente en mayo de 1995 se firmó un nuevo convenio de colaboración financiera con Suecia, para el periodo 1995-1998, por una suma cerca de los 2.7 millones de dólares. El plan de desembolsos de los fondos se efectuaría esencialmente

de 1996 en adelante mientras durante 1995 habría un periodo de transición con el seguimiento de la ejecución del presupuesto de los años previos que no se había terminado de ejecutar debido a atrasos en varios proyectos financiados. El financiamiento concedido, siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Análisis, contemplaba un fondo importante a ser manejado por una consultora Sueca, experta en Desarrollo Institucional, para ayudar a CEPREDENAC fortalecerse institucionalmente aumentando su capacidad de administración y de gestión. El segundo componente, contando por cerca de 75% del financiamiento, fue asignado directamente a la institución para el desarrollo de diversas actividades y proyectos(ver adelante). Una parte de estos fondos se asignaron para cubrir el funcionamiento diario de la institución en lieu de la falta de regulación y regularidad en el aporte de la cuota que cada país miembro debería haber proporcionado. Aquí se había insistido en que los gobiernos deberían garantizar el funcionamiento básico para asegurar la autonomía y sostenibilidad , y el modelo de apoyo ofrecido en el financiamiento Sueco contemplaba la reducción anual entre 1996 y 1998 en la cantidad aportada para estos fines y el aumento paulatino en los pagos de los gobiernos hasta alcanzar una contribución completa y regular después de 1998.

NUEVAS INICIATIVAS ENTRE 1993-1995

Durante el periodo de transición en el modelo de CEPREDENAC, mas allá de su papel en la ejecución de los proyectos financiados por los escandinavos, particularmente en el área del análisis de amenazas, esta institución instituyó por mandato de los Presidentes Centroamericanos una primera aproximación a la elaboración de un Plan Regional de Reducción de Desastres, con la colaboración de las instituciones sectoriales de SICA y las organizaciones nacionales de desastres. Este proceso que no avanzó muy rápidamente, recibió el apoyo sustantivo de algunas organizaciones internacionales tales como la Organización de Estados Americanos a través de su Programa de Amenazas Naturales y OFDA-AID, quienes ya tenían una presencia anterior en la región.

Entre las recomendaciones de la evaluación realizada en 1993, se recordará que hubo una insistencia sobre la necesidad de avanzar con una concepción social de los desastres. Además, el documento de evaluación había recomendado que CEPREDENAC ampliara el rango de las instituciones con las cuales interactuaba en la región mas allá de los organismos miembros de la institución en si, y que debería de colaborar con otros organismos internacionales dedicados al tema de los desastres en la promoción de los objetivos de la institución. Un primer caso concreto de este tipo de colaboración se dió en 1993, procedimiento que se haría con mas frecuencia en el periodo posterior a 1995.

Aquí se trata del Convenio de Colaboración que CEPREDENAC firmó a mediados de 1993 con La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina para el desarrollo de una serie de actividades en torno al problema de la participación comunitaria en la prevención de desastres. Implícito en este acuerdo era el reconocimiento de CEPREDENAC que frente a las demandas para ampliar su enfoque hacia lo social, lo comunitario y la participación, no contaba con los elementos necesarios para responder a estas, dado su concentración en los aspectos físicos del problema de desastre. El convenio contó con el apoyo de un importante sector de CEPREDENAC y de las autoridades Suecas de ASDI, encontrando resistencia pasiva y no tan pasiva de algunos sectores locales y del representante de KTH en la región quienes claramente veían en este acuerdo un debilitamiento del dominio del paradigma fiscalista que había dado origen a la institución, y que había informado sus primeros cinco años de trabajo.

Las actividades promovidos bajo el convenio entre 1993 y 1995, incluían el levantamiento y publicación en colaboración con la OPS, a través de su Centro de Documentación sobre Desastres, de un inventario de instituciones, investigaciones e investigadores en el área social de los desastres en América Latina(La Red, FLACSO, CEPREDENAC, OPS, 1994) ; la producción, en colaboración con AudioVisuales Chirripó, de un vídeo sobre comunidades y desastres que, después de su terminación, fue acreedor del premio para el mejor vídeo ambiental concedido durante el Festival de Vídeo Hispano celebrado en Barcelona España en 1996(AudioVisuales Chirripó, 1995); la realización de una investigación sobre percepciones de riesgo entre pobladores de un barrio de inundación en San José Costa Rica; y la realización en octubre de

1993, de un Taller Regional sobre Comunidades y Prevención de Desastres celebrado en Honduras, y apoyado por COPECO, el DIRDN y OFDA-AID. Este último dio lugar a la publicación de un libro editado por La Red, La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO y CEPREDENAC que reunía los trabajos presentados, además de otros originales sobre el tema (Lavell, 1995).

La FLACSO, miembro institucional de La Red desde sus inicios, fue el signatario del Convenio con CEPREDENAC en representación de La Red. Además de coincidir la temática del convenio a los intereses centrales de La Red, y con los intereses emergentes de CEPREDENAC, el convenio derivaba también de un proyecto de investigación-acción que la FLACSO realizaba en esos momentos con financiamiento de CIID de Canadá. Este proyecto, **Comunidades Urbanas en Centroamérica: Opciones de Prevención y Mitigación de Desastres**, constituía un proyecto de continuidad de los esfuerzos de investigación promovidos por CIID y CSUCA en el periodo 1989-1991, comentado arriba. El nuevo proyecto, comenzado en 1993, pretendía elaborar una tipología de comunidades vulnerables en ciudades de Guatemala, Honduras, El Salvador y Costa Rica, estudiar los mecanismos de adaptación de las comunidades al riesgo ambiental y trabajar con una selección de 16 comunidades en el análisis de riesgo y la postulación de soluciones preventivas y mitigadoras. Los resultados sintéticos de la investigación fueron publicadas en la revista de La Red en 1996 (*Desastres y Sociedad*, num.7, 1996).

En resumidas cuentas el convenio y sus resultados resultaron ser una de las primeras incursiones de CEPREDENAC en el área social de los desastres y a la vez un modelo o ejemplo de la forma productiva y complementaria en que se puede lograr la colaboración interinstitucional. La colaboración de La Red con CEPREDENAC seguiría durante los siguientes años en nuevas áreas de trabajo (ver adelante).

El tema de la participación comunitaria para la prevención de desastres, que había recibido un primer impulso en la región con el trabajo de la Cooperación Italiana durante los 80s en El Salvador, con el trabajo de algunos ONGs, y con el proyecto de investigación—acción de FLACSO, durante los primeros años de los 90s, fue central, también, en el impulso de una línea de trabajo por parte de la Federación Internacional de la Cruz Roja durante este periodo de “transición”. Así, primero con fondos del gobierno de Canadá para un proyecto con comunidades en Costa Rica y posteriormente con fondos de ECHO, para un proyecto de mayor envergadura en la región Centroamericana, la Federación, utilizando materiales de capacitación elaboradas específicamente para el trabajo, instrumentaron numerosos talleres con representantes comunitarias, particularmente en zonas rurales, dirigidos al aumento de las capacidades locales en la preparación y prevención de desastres. De ésta forma dieron salida a las nuevas preocupaciones de la institución de ir más allá en su quehacer que la de la respuesta de emergencia, una vez sucedido un evento.

El enfoque comunitario y local en general, es tal vez la preocupación más dominante que comienza a aparecer en las proposiciones de distintas agencias en estos momentos, además de un creciente énfasis en la relación de riesgo y desastre con la problemática del desarrollo en general. Ambas preocupaciones fueron resaltadas durante la celebración de la Conferencia Mundial sobre

Desastres celebrada en Yokohama en 1994, y durante la Conferencia Interamericana sobre Desastres celebrada en Cartagena de las Indias en Colombia con anterioridad. Tales preocupaciones se acompañaron con una llamada a favor de la incorporación más activa de organizaciones no gubernamentales y de base en la gestión de los proyectos de reducción de riesgo y desastres.

Dentro de estos lineamientos es que se comienza el proceso de gestión de una presencia orgánica de la GTZ de Alemania, que se concretará plenamente desde 1996 en adelante, a través de la promoción de su proyecto regional **Fortalecimiento de las Estructuras Locales para la Mitigación de Desastres (FEMID)**. Este proyecto, que comenzaría formalmente a principios de 1997, como examinaremos más adelante, representa la consolidación de una presencia inicial de la GTZ que tuvo lugar en 1994, cuando por iniciativa del Comité Alemán para el DIRDN ésta organización financió una misión de apoyo a Nicaragua pertinente a la evaluación de su contexto de desastres y al análisis de las estructuras nacionales de manejo y las opciones para su adecuación o ampliación.(ver Illy, 1996). Una vez terminada ésta misión, durante 1995 la agencia financió un trabajo de consultoría en la región dirigido a la identificación de opciones productivas de apoyo a la problemática de los desastres en Centroamérica, del cual, en cercana colaboración con CEPREDENAC, salió el proyecto FEMID.

Finalmente, durante los años 1993-1995, la nueva presencia de Médicos sin Fronteras, fue concretado en el desarrollo de proyectos de apoyo al saneamiento ambiental con principios de prevención de desastres en comunidades urbanas y rurales; ECHO, que comenzó a financiar proyectos de 1994 en adelante, promovió una serie de iniciativas particulares en el área de los preparativos y respuesta ; la OFDA, siguiendo con su agenda normal de actividades también amplió su labor de capacitación comenzando una serie de cursos sobre Evaluación de Daños y Necesidades en contextos de desastre; la OPS en adición al impulso de sus tradicionales áreas de apoyo en los preparativos para los desastres, promovió la consolidación del Centro de Documentación sobre Desastres en Costa Rica e impulsó, con fondos Holandeses, el nuevo proyecto SUMA (Suministros y Materiales), capacitando a numerosos profesionales en el uso del sistema cuyo propósito es el de ordenar y sistematizar la recepción y distribución de los apoyos materiales para las emergencias recibidas, particularmente del exterior, durante las emergencias; y la OEA, a través de su proyecto de Amenazas Naturales , y siguiendo su tradicional interés en la prevención y la reducción de la vulnerabilidad, comenzó en 1995 proyectos dirigidos hacia el sector energético en colaboración con la Coordinación Eléctrica para Centroamérica (CEAC) y el Departamento de Energía de los EE.UU, hacia el sector educativo con el apoyo de ECHO, y hacia el sector de carreteras en colaboración con el Instituto Panamericano de Carreteras.

Los proyectos iniciados en este período por parte de las distintas agencias arriba mencionados seguirían en gran parte hasta la actualidad.

EL PERIODO 1996-1998: HACIA LA COORDINACIÓN Y LA CONCERTACIÓN

Si bien se puede considerar los primeros años de la década como un periodo de continuidad y transición, el período marcado por la segunda mitad muestra cambios importantes y una ampliación de perspectivas en lo que respecta a las modalidades y orientaciones del apoyo externo a la región.

Entre las características más destacados de éstas se pueden mencionar la consolidación, no necesariamente sin contradicciones, del modelo institucional de CEPREDENAC, institución que, con su legitimación y formalización en el entorno político regional, se convierte en un punto necesario de referencia y colaboración para un número importante de las nuevas iniciativas internacionales que se emprenden durante este periodo de tres años; el mayor impulso dado a los aspectos de la prevención y gestión del riesgo, y la consolidación de la importancia del enfoque local y comunitario. Las nuevas iniciativas se fundamentan en esencia en raíces echados durante los años anteriores y, de hecho, muy pocas iniciativas se impulsarán por organismos internacionales quienes no tuvieron una presencia en la región antes de 1996.

CEPREDENAC: CANALIZADOR Y ARTICULADOR DE INICIATIVAS

Durante el período 1996-1998 CEPREDENAC, en su nueva fase de desarrollo, será la recipiente y ejecutora de varios financiamientos importantes para el desarrollo de proyectos y actividades a nivel regional.

El primero de estos provendrá del gobierno Sueco de acuerdo con los términos del Convenio firmado entre las partes en 1995, y comentado mas arriba. El componente del financiamiento asignado directamente a CEPREDENAC, por una suma cerca de los dos millones de dólares, sería ejecutado esencialmente durante el periodo 1996-1998. Una parte fue asignada para las actividades ordinarias o regulares de la institución, incluyendo un apoyo a la formulación del Plan Regional de Reducción de Desastres, la celebración de talleres sobre temas como el de genero, y una parte del funcionamiento rutinaria de la institución hasta el momento en que las cuotas de los distintos países miembros se regularizaran de tal forma que este gasto fuera asumido por la institución como tal. Un segundo componente fue asignado para la promoción de proyectos en cada uno de los países miembros en el área de la prevención de desastres. Cada país tendría derecho en principio a un fondo de 250 mil dólares para estos proyectos. Con esta modalidad de financiamiento y con la indicación de que los proyectos tendrían que formularse dentro de la temática de la prevención y tener un claro contenido, significancia e impacto social, el gobierno Sueco y CEPREDENAC impusieron criterio distintos a los que prevalecían anteriormente ,con el apoyo dado a proyectos de análisis de las amenazas físicas.

Con los fondos para proyectos se implementaron una serie de iniciativas de contenido y propósito variado, pensados por las autoridades y profesionales de los distintos Organismos Nacionales de Emergencias o Desastres, quienes por la estructura y membrecía de CEPREDENAC, fueron los recipientes de los fondos. Así, en Panamá se implementó un proyecto sobre Protección Civil Escolar dirigido a una selección de escuelas en el país con el propósito de fomentar mecanismos de preparación y un comienzo en el proceso de introducción de la temática de los desastres en el curriculum normal del Ministerio de Educación. En Nicaragua el proyecto giraba en torno al lema de **Managua: ciudad segura**, buscando instrumentar acciones que reducían el nivel de riesgo en la ciudad a través de actividades en el área de los preparativos y planes de emergencia. Y, en Costa Rica se aprobó un proyecto para el establecimiento de un Sistema Integrado Local de Gestión de Riesgo en Areas de Multiamenaza para los cantones de Turrialba y Jimenez, el cual contemplaba un diverso complejo de actividades de análisis de amenazas y vulnerabilidad, de sistemas de información geográfica, de capacitación de actores locales y de elaboración participativa de estrategias de gestión, entre otras.

La suma de los proyectos financiados con los fondos Suecos lograron una serie de avances y lecciones que no pretendemos entrar a analizar aquí. Por otra parte, sirvieron para mostrar una vez más la forma en que el concepto de “prevención” se presta a múltiples entendidos y de destacar las dificultades que se presentan al trabajar con los Organismos Nacionales quienes encuentran difícil escaparse de la imperativa de los preparativos y la respuesta para meterse de

lleno en la esencia de la prevención, que es la reducción del riesgo preexistente y no el mejor manejo y preparación para un evento que se ve como inevitable. En el caso de la mayoría de los proyectos impulsados éstos giraban más en torno a la prevención durante la emergencia que la prevención pre emergencia. Esto sucedió claramente por razones estructurales más que por intencionalidades erróneas. Aun los Organismos Nacionales no están dotados ni institucional ni legalmente para asumir las funciones complejas que significa la prevención, visto como la reducción del riesgo preexistente en la sociedad. Entonces no es de sorprenderse el seguimiento de la atención al problema de los preparativos, tema que por lo demás sigue requiriendo de grandes esfuerzos para lograr una situación más halagadora, como ilustró con trágicas consecuencias los impactos en la población del reciente Huracán Mitch en la región, particularmente en Honduras y Nicaragua.

Más que una crítica a los organismos nacionales, las lecciones derivadas de esta experiencia de financiamiento, y de otros que se canalizan hacia estos más bien gira en torno a la pregunta de que tan factible es lograr el impulso de la prevención o la gestión de riesgo si las opciones en lo que se refiere a posibles colaboradores en esto está restringido a estos organismos, en contextos en que, en general, éstos no evolucionan para contemplar plenamente el problema mismo de la prevención. Para los organismos internacionales de base gubernamental esto seguirá siendo un dilema debido a que están "obligados" en cierta medida a cooperar con los organismos gubernamentales de los países en que prestan colaboración.

La apertura de la colaboración de forma más generalizada hacia las organizaciones de la sociedad civil o hacia otros entes de gobierno de índole sectorial o territorial representa un desafío en todo ámbito. Con referencia a CEPREDENAC, conduce a la inevitable pregunta en términos de cuando ésta se constituirá estructuralmente con la presencia en sus órganos rectoras, de miembros representantes de la sociedad civil, de las comunidades o de otros órganos de gobierno que tengan gran importancia para la prevención y su impulso (Planificación, Agricultura, Desarrollo Urbano, etc)

La renovación del apoyo Sueco a CEPREDENAC, fue acompañada por la ratificación de nuevos acuerdos con los gobiernos de Noruega y Dinamarca para seguir con el análisis y la búsqueda de mecanismos de mitigación en las áreas de la sismología y la hidrología, así reafirmando el compromiso escandinavo con la institución. A la vez, SAREC de Suecia financió un proyecto en sismología y los franceses otro en vulcanología durante este periodo con CEPREDENAC, para así reafirmar que la preocupación para las amenazas no estaba muerta ni caduca.

Más allá del apoyo tradicional de los gobiernos escandinavos, CEPREDENAC también fue recipiente en 1998 de un financiamiento de ECHO, bajo los términos de su nuevo programa DIPECHO para la región, formulado en 1997 (ver adelante). Este financiamiento fue concedido en el rubro de fortalecimiento institucional, así siguiendo la pauta de parte del financiamiento Sueco recibido por este período. Y, finalmente en el momento de estar escribiendo este artículo, la institución firmó un acuerdo de cooperación y financiamiento con el Banco Interamericano para el Desarrollo, con base en fondos Japoneses, el cual fue resultado de una consultoría contratado por el Banco durante 1998, a raíz del impacto que El Niño tenía en la región en este

año, el cual, obviamente, paledecía frente a los impactos que tuvo el Huracán Mitch en fechas posteriores a la consultoría.

En adición a su papel de gestor y canalizador de fondos internacionales hacía la región, CEPREDENAC entró en este período en un número de acuerdos con organismos internacionales para la promoción conjunta de distintos proyectos.

Entre estos, el más ambicioso era el acuerdo que firmó con la GTZ de Alemania a finales de 1996 para el impulso conjunto del proyecto FEMID que tuvimos oportunidad de introducir líneas arriba. Este proyecto que contaba en su formulación original con un período de ejecución de dos años y un financiamiento total de cerca de dos millones de dólares, comenzó formalmente a principios de 1997. El proyecto sirve para ilustrar varias facetas de los enfoques nuevos y procedimientos de colaboración que se perfilan hoy en día en la región.

El proyecto FEMID tiene como objetivo final promover un proceso de fortalecimiento de las capacidades y organizaciones locales para enfrentar el problema de la reducción del riesgo, a través de una serie de intervenciones en los áreas de la capacitación, el análisis de amenazas y vulnerabilidades, la dotación de infraestructuras, la inversión en pequeñas obras, el aumento de la conciencia, el mejoramiento de los preparativos y las alertas tempranas, entre otros. El proyecto gira en torno al trabajo desarrollado en gran parte en cinco zonas piloto, una en cada país participante en el proyecto, todas seleccionadas después de un proceso exhaustivo de análisis, y todas comprendiendo áreas de alta vulnerabilidad. El proyecto se gesta y se coordina a través de los organismos nacionales de desastres, de igual forma que los proyectos financiados por Suecia arriba comentados. De acuerdo con las proyecciones del proyecto existe la pretensión de CEPREDENAC de convertir este en un programa permanente de la institución. Lo local, la participación, la prevención, la colaboración y la concertación son temas de importancia fundamental en el planteamiento del proyecto. En lo que respecta a la colaboración, el proyecto ha concertado el apoyo de otros organismos en su concreción y desarrollo. Entre estos, La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

La Red, desde principios de 1998, comenzó en América Latina la implementación de un proyecto de Capacitación en la Gestión Local del Riesgo, basándose en materiales conceptuales, pedagógicos y didácticos desarrollados durante 1996 y 97 con financiamiento de la Cooperación Italiana. (ver Wilches Chaux, 1998; Zilbert, 1998). Este proyecto de capacitación, financiado con fondos de la ODA, del Reino Unido, fue proyectado originalmente a ocho países de la región Latina Americana, incluyendo tres en Centroamérica. En su primera etapa planteaba entre otras cosas desarrollar talleres de capacitación de capacitadores en una región piloto en cada uno de los países incorporados en el proyecto, proceso a ser implementado por una serie de capacitadores nacionales previamente entrenados en la metodología por miembros de La Red.

En vista de que el proyecto FEMID contemplaba procesos de capacitación en sus zonas piloto, ponía énfasis en la reducción del riesgo con la participación de actores locales, tenía una programación en el tiempo compatible con el proyecto de La Red, y requería del apoyo de otros organismos para conducir los procesos de capacitación, existía una clara opción de colaboración

mutua entre los dos proyectos. Colaboración que se concertó durante 1997, siendo ejecutada durante el primer semestre de 1998. Esta consistía en la celebración de un taller Regional de Capacitación de Capacitadores con la participación de profesionales de los organismos nacionales de desastres, de las zonas del proyecto FEMID y de terceras organizaciones quienes no tuvieran relación con el proyecto pero quienes tuvieran interés en la metodología y en su uso dentro de sus propias instituciones, taller que se celebró en Nicaragua a principios del año con el apoyo de la Defensa Civil Nicaraguense; la celebración de un taller de capacitación en tres de las zonas piloto del proyecto FEMID; y la celebración de un taller nacional de capacitación en Costa Rica. Dentro del mismo proceso pero fuera del proyecto alemán, se celebró por solicitud de algunos organismos nacionales un taller dirigido a actores institucionales en la ciudad de San Salvador, El Salvador.

La colaboración entre los dos proyectos fue claramente beneficioso e ilustraba las ventajas de la concertación a diferencia del individualismo y la competencia, especialmente dado el uso más juicioso que se logra con los escasos fondos existentes para la promoción de actividades en la prevención.

Como corolario de la experiencia de colaboración entre los proyectos, y a raíz del conocimiento de la metodología de La Red que se tuvo entre varios actores institucionales en Centroamérica, la metodología de capacitación fue utilizada en dos proyectos más durante el año 1998 financiados por organismos internacionales en Costa Rica. Primero, en un proyecto patrocinado por UNICEF, e impulsado por La Red y FLACSO, sobre **Educación para la Prevención de Desastres**, el cual pretendía aportar elementos para una reflexión sobre las necesidades y opciones de reforma curricular en el tema de los riesgos y desastres a nivel primaria y secundaria, fundamentándose en un proceso de consulta y participación de estudiantes y docentes de dos cantones en el país—Perez Zeledon y Puriscal, ambas en zonas de alta propensión a los desastres. La metodología fue utilizada para capacitar docentes en torno a la concepción de gestión de riesgo desarrollada por La Red. El segundo proyecto, financiado por UNICEF y PNUD, giraba en torno a la capacitación de miembros de los municipios y otros actores de los cantones de Puriscal, Perez Zeledon, Golfito, Buenos Aires, Coto Brus y otros en la región sur del país.

Tanto el proyecto de educación como el de los municipios, daban seguimiento a una serie de proyectos que UNICEF y PNUD habían impulsado en el sur del país y en Puriscal incentivados por los impactos en la población sufridos con el Huracán Cesar en 1996. Esta serie de proyectos que continuaban hasta la fecha, constituyeron los primeros sistemáticos que impulsaron las organizaciones de las Naciones Unidas en el país.

Además del proyecto de capacitación de actores locales, La Red colaboró con CEPREDENAC en otra iniciativa regional durante 1997-98. Esto consistía en la firma de una carta de colaboración para la promoción conjunta del uso del sistema de base de datos sobre desastres DESINVENTAR, entre los organismos nacionales de desastres en la región. DESINVENTAR, un *software* desarrollado durante el periodo 1995-6 por La Red, consiste en un componente tipo ficha básica para el registro sistemático, homogéneo, y georeferenciado de información sobre todo tipo de evento dañino sucedido en una localidad o jurisdicción territorial particular, y un

componente analítico que permite la producción de mapas, figuras, cuadros de información etc. referido a la información registrada en la base de datos. Fue desarrollado para ofrecer un instrumento que permitiera tener un registro homogéneo de información sobre desastres y sus consecuencias en América Latina, y en su caso, en otras latitudes, frente a la existencia, en el momento de su desarrollo, de una multiplicidad de bases de datos construidos bajo criterio distintos los cuales hacían difícil análisis consistente y comparativo sobre desastres, sus tendencias, ubicación territorial, impactos etc por parte de investigadores y gestores.

A través del acuerdo con CEPREDENAC, se celebró un taller de capacitación en el uso de DESINVENTAR para representantes de los órganos nacionales de desastres de los seis países Centroamericanos, realizado en Panamá temprano en 1997, y se puso a disposición de estos órganos el *software*. El acuerdo entre las dos partes contemplaba el mantenimiento actualizado de la base de datos en cada país por parte de las autoridades locales, y el seguimiento y actualización de la capacitación por parte de La Red. Hoy en día en grados distintos de cobertura, el sistema esta en uso en los distintos países de la región, con una tendencia hacia su incorporación a niveles locales. Fue utilizado con éxito para registrar a nivel de municipios los impactos básicos del reciente Huracán Mitch en Honduras y Nicaragua.

ECHO: HACÍA LA DEFINICIÓN DE UNA ESTRATEGIA REGIONAL DE APOYO FINANCIERO

La naturaleza del apoyo internacional comentado hasta aquí en nuestro documento sigue una lógica de apoyo por proyecto, considerados de manera separados o individual. ECHO, durante sus primeros cuatro años de apoyo a proyectos en la región seguía esta misma lógica. Sin embargo, durante la última parte de 1996 y 1997 tomó una decisión de instrumentar, e instrumentó un proceso de análisis conducente a la elaboración de una estrategia regional de financiamiento para Centroamérica, la cual quedó plasmado a medianos de 1998. Esta estrategia, conocida como DIPECHO, **Programa de ECHO de Preparativos, Mitigación y Prevención de Desastres**, comenzó su implementación en junio de 1998 con una dotación predeterminada de fondos a ser asignados a proyectos que cumplieran con los criterios de relevancia y temática establecidas en el Plan.

El Programa DIPECHO, se articula en torno a cuatro ejes fundamentales: (Schiavo,1998)

- el sostenimiento de iniciativas que tengan impacto en el nivel regional
- el fortalecimiento de las capacidades en el nivel local
- el estímulo de las relaciones y la coordinación entre los niveles locales, nacionales, y regionales
- el fortalecimiento de la concertación y la coordinación entre ECHO y sus socios

En lo que se refiere a las acciones prioritarias a estimular el Programa identifica cinco: en el sector de preparación en las fases de alerta temprano, protección y socorro; en el estímulo del intercambio y difusión de información; en el fortalecimiento de la capacidad de gestión de riesgo a través de acciones adecuadas en los sectores de educación y capacitación; en la prevención y mitigación de desastres realizados a través de microproyectos de efecto demostrativo; y, en el apoyo a la investigación científica y la producción de informaciones en materia de reducción de desastres.

Con referencia a la base programática de la “estrategia” de ECHO, un análisis de sus objetivos y prioridades podría llevarnos a la conclusión de que se había descubierta el agua tibia a través de un proceso de análisis y formulación bastante largo. Las áreas de acción son en fin aquellos que de todas maneras ya se estaban instrumentando y fortaleciendo en la región y en otras partes, reflejo en general del estado del arte en la materia, producto de debates y experiencias suscitadas durante los últimos diez años. Además, es claro y fue explícito en el debate sobre el programa, que el aspecto de prevención y mitigación, comparado con preparativos y respuesta, difícilmente podría ser tomado en todas sus dimensiones y complejidades dado que la naturaleza esencial de ECHO como organización es la ayuda humanitaria y no directamente la intervención en procesos de desarrollo de tal forma que se redujera el riesgo.

Las primeras dotaciones de fondos para proyectos dentro del marco del programa fueron concedidos durante el segundo semestre se 1998, y comprendían seis proyectos. Tres de los proyectos financiados ya estaban en marcha desde antes del inicio del Programa DIPECHO. El primero significa un apoyo a la consolidación del Centro Regional de Información sobre Desastres, ubicado en San José, Costa Rica. El CRID, se había formado en 1996 por un acuerdo multiagencial entre El DIDRN, la OPS, CEPREDENAC, Médicos sin Fronteras, la Federación Internacional de la Cruz Roja, y la Comisión Nacional de Emergencias de Costa Rica, y constituía una ampliación y continuidad del Centro de Documentación sobre Desastres que la OPS había establecida en 1992. El segundo, comprende un apoyo a CEPREDENAC para su fortalecimiento institucional, aspecto importante considerado en el financiamiento Sueco que recibió en 1995 en su etapa más reciente de apoyo a la institución. Y, el tercero, representa un apoyo para la ampliación y fortalecimiento del proyecto FEMID, de la GTZ y CEPREDENAC, particularmente en el rubro de los sistemas de alerta temprana.

De los restantes tres proyectos se financió un proyecto con la OEA para la reducción de vulnerabilidad y el establecimiento de sistemas de alerta temprana en seis cuencas pequeñas en los países del istmo, el cual representaba la extensión de un proyecto financiado anteriormente por ECHO con los mismos propósitos en el Valle del Río Leán en el norte de Honduras entre 1997 y 1998. Los dos últimos proyectos también se financiaron en el área de la alerta temprana a nivel local, uno con la Federación Internacional de la Cruz Roja así confirmando el compromiso de ésta institución con este nivel y con el trabajo anticipatorio de los desastres.

Al considerar las organizaciones financiadas y el proceso de gestión y selección de proyectos para la primera fase de DIPECHO, surgen una serie de comentarios y cuestionamientos. Primero, es claro que fue bastante “conservador”, construyéndose sobre y apoyando las organizaciones más fuertes ya existentes, todas internacionales, y cuatro de ellos con proyectos ya existentes. Y esto, sin menosprecio de la bondad y relevancia de los proyectos en sí. Una preocupación por la falta de innovación, de estímulo de otras alternativas organizacionales, de apoyo directo a las instituciones de las localidades y comunidades es inevitable al considerar el financiamiento concedido.

CONSIDERACIONES FINALES

En el presente documento hemos pretendido proveer una descripción y análisis preliminar de las iniciativas más importantes que se han desplegado en la región Centroamericana en torno a la problemática de los desastres con el apoyo y financiamiento internacional concedido entre 1980 y 1998. A través del análisis se ha intentado establecer los nexos y secuencias cronológicas que se dan entre los distintos proyectos comentados. Además se ha dado bastante importancia al desarrollo mismo de la institución regional rectora en materia de desastres —CEPREDENAC— y al análisis de la forma en que ésta asume un papel creciente a lo largo de la década del 90 en términos de la gestión y coordinación con las iniciativas internacionales. En ningún momento hemos pretendido que el análisis sea completo o exhaustivo, cubriendo toda iniciativa desarrollado en la región con apoyos externos. Más bien se ha privilegiada aquellas que en su contenido tengan un referente de tipo regional a diferencia de aquellas que se han desarrollado en el contexto de uno que otro de los países del istmo. Independiente de la exclusión de la suma de este tipo de proyecto “nacional”, creemos que los proyectos considerados reflejan en gran medida los cambios de enfoque y énfasis que se han dado en general durante el periodo bajo análisis.

A través del análisis se ha constatado el incremento importante en el numero de iniciativas y organismos presentes en la región, una tendencia a favor de la colaboración entre los distintos organismos, y el establecimiento de un punto focal o de referencia casi obligatoria para las iniciativas que es la institución regional, CEPREDENAC. A la vez se ha constatado la forma en que el temprano énfasis en el análisis de las amenazas físicas y en los esquemas que pretenden mejorar los preparativos y respuesta a los desastres, ha sido ampliado de manera importante para considerar mas y mas la problemática de la prevención, mitigación o gestión del riesgo. Dentro de los enfoques promovidos, la importancia de aquellos que promueven el trabajo a nivel local, con la participación de la población y sus organizaciones ha sido firmamente establecida.

A pesar de los indudables avances logrados en la región y la importancia que revistan las iniciativas internacionales en la apertura de nuevas líneas de trabajo y en la introducción de nuevos enfoques y preocupaciones, particularmente en torno al contenido social de la problemática, existen una serie de interrogantes e inquietudes que es necesario introducir antes de cerrar este capítulo. Estos, fundamentandose en el análisis del pasado, mas apuntan sin embargo al futuro.

Un interrogante, tal vez polémica, gira en torno a la pregunta de que sucederá en la región si el apoyo internacional de repente se cortara. En otros términos, que nivel de sostenibilidad e incentivación existe en los países para seguir promoviendo cambios y una ampliación de esquemas a favor de la reducción de la problemática de los riesgos y los desastres. Aquí, la respuesta debería diferenciar entre países. Sin embargo, en general, la respuesta no es muy halagador desde nuestra perspectiva. Así, con referencia al tema de la respuesta y los preparativos existen un numero importante de profesionales altamente capacitados en su manejo,

y existen instituciones nacionales facultadas para enfrentar estos aspectos, lo cual da cierta garantía de continuidad pero, a la vez se sabe que la inversión nacional hecho en estos aspectos no crece, dejando a muchas de las organizaciones severamente subpresupuestados y con limitaciones para actuar frente a los grandes eventos.

La existencia y dominio de las instituciones de respuesta explica en gran parte porque ha habido una difícil transición en las preocupaciones hacia la prevención y mitigación, temas por bien o por mal que han ocupado una creciente posición entre los objetivos de los organismos internacionales en la región. Con referencia a estos organismos, hemos indicado como un numero importante de ellos en la promoción de sus proyectos orientados a favor de la prevención y mitigación han trabajado con los organismos oficiales de desastres los cuales en general no tienen potestades muy amplias en lo que se refiere a estos temas. Esto es un limitante en si. Frente a las restricciones severas que tienen estas organizaciones para asumir y gastar en la reducción de riesgos, no es aventurado decir que una parte importante de su labor en estos temas se realiza con los fondos y proyectos internacionales. Pero, a la vez, no hay movimientos muy ambiciosos para transformar la institucionalidad nacional para hacerla mas áfin a las necesidades de la prevención y la mitigación. El resultado es que muchos de los proyectos internacionales parecen como trasplantes a las instituciones, sin mayores posibilidades de que las lecciones que arrojen se conviertan en la inspiración para la formulación de políticas nacionales en la materia. En este contexto, surge la pregunta en torno a las posibilidades reales de que los proyectos pilotos impulsados por los organismos internacionales en el área de la gestión de riesgo se convierten,posteriormente, y por iniciativa de las autoridades nacionales en esquemas o iniciativas generales. Muy pocas desde nuestra perspectiva en la coyuntura actual.

A diferencia de la respuesta y los preparativos, no existe en los países una institucionalidad ni organizaciones nacionales o de la sociedad civil que están facultadas o en posición de asumir permanentemente la prevención y la mitigación. Hasta que esto suceda es difícil que las iniciativas externas a favor de estos enfoques pueden tener sostenibilidad. Siempre habrá una tensión al interior de las instituciones nacionales con las cuales trabajan las agencias dado que ellas mismas saben que su tarea particular y su capacidad predominante esta en la respuesta. Es por esta razón que en muchos casos un proyecto que se fundamenta en la idea de la prevención, en el sentido de la reducción de riesgos existentes , termina obligatoriamente dando particular énfasis al problema de la alerta temprano y los preparativos. Para estas instituciones ésta es la prevención que son habilitados para impulsar.

En suma , en la medida en que la institucionalidad nacional no cambie para legitimar la gestión de riesgo, muchos de los esquemas impulsados a su favor terminarán siendo experiencias importantes pero sin opciones reales de convertirse en la inspiración para la formulación de políticas sostenibles de gestión de riesgo.

Finalmente es necesario terminar este escrito haciendo ver que es muy probable que el impacto reciente del Huracán Mitch en la región, y las conclusiones que arrojó en términos de los niveles de vulnerabilidad existentes, haga mas para promover un enfoque de gestión de riesgo que la suma de las iniciativas llevadas a cabo durante los últimos diez años. Sin embargo, si fuese así no

habría duda de que las experiencias e iniciativas de esos últimos diez años habrían servido para sentar un importante número de las bases para esa gestión. A veces la historia se construye lentamente y los cambios de paradigma llevan tiempo y trabajo para cuajarse.

El tema de la gestión de riesgos es ahora mas álgida y difundida en la región entre gobernantes y población que en cualquier otro momento. Igual sucede con las agencias internacionales, incluyendo tan influyentes instituciones como el Banco Mundial , el BID, el PNUD y otros. CEPREDENAC ha retomado con mayor fuerza la elaboración acabada de su Plan Regional de Reducción de Desastres. El Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, INCAE, una institución influyente y prestigiosa en la región, tanque de pensamiento de gobierno y sector privado, ha tomado por primera vez en serio el problema de la vulnerabilidad para los planes de desarrollo en la región dentro del marco de la búsqueda de la competencia y el desarrollo sostenible. Si los fondos prometidos para la reconstrucción en la la región se apliquen con criterio de reducción de vulnerabilidad, si el calculo de riesgo se convierte en una necesidad y obligación, entonces se abriría una oportunidad única para la promoción de la gestión del riesgo y para cambios institucionales consecuentes con esta necesidad. Si no, entonces, otra ventana de oportunidad se habrá cerrado, y los organismos internacionales que promueven este enfoque correrían el riesgo de seguir innovando pero sin un interlocutor nacional de peso quien velara para la generalización de las experiencias. Hasta el momento es claro que las instituciones nacionales se han dejado seducir por el tema de la prevención, incentivados por las iniciativas de los organismos internacionales y CEPREDENAC mismo. Sin embargo, es claro que no se han casado con el tema de tal forma que lo alimentan desde sus propios bases, incitando los cambios legales, institucionales y organizacionales que lo darían sustento.

BIBLIOGRAFIA

Audiovisuales Chirripó (1995). Viviendo en Riesgo. La Red, CEPREDENAC, FLACSO, San José, Costa Rica.

Caputo, G. Et al. Desastres Naturales y Sociedad en América Latina. CLACSO-GEL, Buenos Aires.

Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) (1997). Diagnóstico Previo al Plan de Acción DIPECHO para América Central y el Caribe, mimeo.

Cuny, F. (1983). Disasters and Development, Oxford University Press.

Desastres y Sociedad, Revista Semestral de La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Julio-Diciembre 1996, No.7, Año 4.

Goglio, H. Et al (1993). CEPREDENAC: Evaluation Report, mimeo, ASDI, Estocolmo.

Hewitt, K. (1983). "The Idea of Calamity in a Technocratic Age", en Hewitt K. (ed). Interpretations of Calamity, Allen And Unwin. Londres.

Illy, H. (1996) "Los Desastres Naturales en el contexto de la política, la economía y administración pública: estudio de caso de Nicaragua". En: Lavell y Franco, op. cit., pp. 83-114.

KTH, International Unit (1988). The Natural Disaster Risk Reduction Process in Central America: A Consultancy Study on a Regional Cooperation Project, mimeo.

La Red, FLACSO, CEPREDENAC, OPS (1994). Desastres y Sociedad en América Latina: Directorio de Investigadores, Instituciones y Proyectos. San José, Costa Rica.

Lavell, A. (1991). Desastres Naturales y Zonas de Riesgo en Centroamérica, Informe Técnico Regional, 2 vol., mimeo, CSUCA-CIID. Canadá.

Lavell, A. (1993). “Prevención y Mitigación de Desastres en Centroamérica y Panamá”. Desastres y Sociedad. Julio-Diciembre 1993, No.1, Año 1.

Lavell, A. (1994). Comunidades Vulnerables y Prevención de Desastres en América Latina, Tercer Mundo Ed. LA RED-FLACSO-CEPREDENAC.

Lavell, A. (1996). “Costa Rica, cambio sin transformación: los límites de una paradigma” en Lavell A. y E. Franco, Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina. La Red-FLACSO-IT-Perú, Soledad-Haman, Lima, Perú.

Lavell, A. (1996). “Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano” en Fernández, M. A. (Comp.). Ciudades en Riesgo”. La Red-USAID, Lima, Perú.

OMS-DGCS, Centro de Colaboración para Situaciones de Desastres (1991). Organización Local para Situaciones de Emergencia, sin editor.

Schiavo, G. (1998) ECHO-Centroamérica. Ponencia presentada en la Reunión Prevención de Desastres y Desarrollo Sostenible, CEPREDENAC-GTZ, Panamá, octubre.

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Proyecto de Peligros Naturales (1998). Catálogo de proyectos ejecutados y en Ejecución relacionados al manejo de peligros naturales. Washington D.C., julio.

Wilches-Chaux, G. (1989). Desastres, Ecologismo y Formación Profesional, SENA, Popayán.

Wilches-Chaux, G. (1998). Guía de la Red para la Gestión Local del Riesgo, IT-LA RED. Lima, Perú.

Zilbert, L. (1998). Módulos para la Capacitación, La Red, Lima, Perú.