

L9581

CEPRENAC, GTZ

Evaluación de las Experiencias Nacionales en la Prevención de Desastres Naturales: Lecciones aprendidas en Centroamérica, Costa Rica y Panamá

Fortalecimiento de las Estructuras
locales para la Mitigación de Desastres
en América Central

FEMID

Consultor: ALLAN LAVELL

San José, Costa Rica

Febrero, 1997

CEPREDENAC, GTZ

Fortalecimiento de las Estructuras locales para la Mitigación de Desastres en América Central

PRESENTACION

El presente documento constituye un Informe de Consultoría ligado al proyecto "Fortalecimiento de Estructuras Locales para la Mitigación de Desastres" (FEMID) de la GTZ - Alemania y el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central (CEPREDENAC). Su contenido responde a los objetivos y tareas detalladas en los Términos de Referencia de la Consultoría, reproducidos en el Anexo 1 de nuestro informe. En términos globales, el objetivo del análisis aquí presentado pretende aportar a la identificación de las opciones de intervención para mejorar el sistema de prevención y mitigación de desastres a nivel local, objetivo fijado en el Primer Seminario - Taller, FEMID, celebrado en Contadora, Panamá en enero de 1997

El informe considera tres niveles territoriales Centroamérica en su totalidad; Costa Rica y Panamá. En el primer caso se avanza en una consideración de las condiciones de riesgo existentes, el estado global de la gestión de los riesgos y desastres, el marco de las diversas políticas regionales que informan el rumbo que la gestión debe tomar y la política de CEPREDENAC, la instancia regional encargada de la problemática y punto de articulación para el proyecto GTZ - FEMID, y los esquemas de fortalecimiento de instancias locales en el área de la prevención y mitigación de proyección o cobertura regional

En los casos de Costa Rica y Panamá, específicamente, el análisis gira, por una parte, en torno a la institucionalidad existente para la gestión de la prevención y la mitigación, y por la otra, con referencia a los esquemas ya implementados o por implementarse en el campo específico del fortalecimiento de las estructuras locales de prevención, mitigación y preparativos para los desastres. La proyección del análisis ofrecido en los acapites sobre Centroamérica, Costa Rica y Panamá, hacia

el área de conclusiones y recomendaciones, se presenta de forma consolidada en el último Capítulo del Informe.

El informe incluye un Anexo Sustantivo Conceptual (Anexo No.2), refendo a la gestión de los riesgos y desastres, que constituye un punto de referencia para vanas observaciones emitidas en el informe *per se*. La nomenclatura usada en el documento, refleja aquella especificada en el Anexo Conceptual. En el Anexo 3 se presenta un resumen de los esquemas indagados en el área del fortalecimiento y promoción del desarrollo y la prevención y mitigación a nivel local en Centroamérica, Costa Rica y Panamá. Finalmente, se incluye un Anexo Bibliográfico o Documental en el cual se listan los documentos básicos utilizados como fuentes de información para el estudio realizado.

En lo que se refiere a la metodología empleada en la recopilación y sistematización de la información base del análisis vertido en el informe, esta difiere de acuerdo con cada componente de análisis, ajustándose a las posibilidades existentes dado el corto período disponible para la realización del estudio (4 semanas). En los casos del análisis a nivel centroamericano y de la institucionalidad existente en Costa Rica y Panamá, esto se fundamenta en documentos e informes ya publicados o impresos, complementado por los conocimientos particulares del autor. En el caso de los esquemas de fortalecimiento y de promoción de la prevención y la mitigación a nivel local, la recopilación de la información base requirió de un proceso intenso de investigación en fuentes primarias y una indagación y consulta con numerosas instituciones para poder "rastrear" los esquemas identificados. Este proceso contó con la valiosa colaboración de Mantza Moya, funcionaria del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) en Panamá, y de Cristina Araya, de la Secretaría General de FLACSO en Costa Rica. Mis agradecimientos a ellas por su labor y empeño

INDICE

PRESENTACION

I. CENTROAMERICA: RIESGOS, INSTITUCIONALIDAD Y ESQUEMAS DE FORTALECIMIENTO LOCAL

- 1. Riesgos y Desastres en Centroamérica**
- 2. La Institucionalidad y las Organizaciones Nacionales para la Prevención y Mitigación de Desastres**
- 3. El Marco y la Institucionalidad Regional**
- 4. Esquemas Regionales Implementados para el Fortalecimiento de las Estructuras Locales en la Prevención y Mitigación**

II. LA INSTITUCIONALIDAD DE LA GESTION DE LOS RIESGOS Y DESASTRES EN COSTA RICA

- 1. El Organismo Oficial. La Comisión Nacional de Emergencias (CNE)**
- 2. Resumen del Análisis de Condicionantes, Deficiencias y Potencialidades (CDP) para la promoción de PMP en Costa Rica**
- 3. Esquemas de Fortalecimiento y Promoción de la Prevención, Mitigación y Preparativos para Desastres a Nivel Local**

III. LA INSTITUCIONALIDAD DE LA GESTION DEL RIESGO Y DESASTRES EN PANAMA

- 1. El Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)**
- 2. Resumen del Análisis de Condicionantes, Deficiencias y Potencialidades para la Promoción de PMP en Panamá**
- 3. Esquemas de Fortalecimiento y Promoción Local de Desarrollo y de la Prevención, Mitigación y Preparativos**

IV. RESUMEN ANALITICO Y RECOMENDACIONES: TIPO DE INTERVENCION, NECESIDADES DE FOMENTO Y PARTICIPACION INSTITUCIONAL

- 1. La Prevención, la Mitigación y los Preparativos: Concepto e Institucionalidad: Síntesis de Contextos**
- 2. Recomendaciones sobre Parámetros para la Intervención Futura: Conceptos y Areas de Atención, Intervención, Institucionalidad, Cobertura Territorial**

ANEXO 1: TERMINOS DE REFERENCIA

ANEXO 2: MARCO CONCEPTUAL

ANEXO 3: ESQUEMAS IMPLEMENTADOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE ESTRUCTURAS LOCALES EN CENTROAMERICA, COSTA RICA Y PANAMA

ANEXO 4: BIBLIOGRAFIA BASICA

INDICE DE CUADROS

CUADRO No.1

Principales Desastres ocurridos en América Central, 1960 - 1996

CUADRO No.2

Resumen de Análisis de Condicionantes, Deficiencias y Potencialidades para la Promoción de PMP a Nivel Regional

CUADRO No.3

Posibilidades de Acción a Nivel Regional

CUADRO No.4

Resumen, Esquemas de Fortalecimiento Local Implementados en Centroamérica

CUADRO No.5

Lecciones Aprendidas con Esquemas Regionales de PMP

CUADRO No.6

Resumen del Análisis CDP con referencia al Fortalecimiento de Estructuras Locales: Costa Rica

CUADRO No.7

Resumen, Esquemas de Fortalecimiento Local Implementados en Costa Rica

CUADRO No.8

Resumen del Análisis CDP con referencia al Fortalecimiento de Estructuras Locales: Panamá

CUADRO No.9

Resumen, Esquemas de Desarrollo y Fortalecimiento Local Implementados en Panamá

I. CENTROAMERICA: RIESGOS, INSTITUCIONALIDAD Y ESQUEMAS DE FORTALECIMIENTO LOCAL

1. RIESGOS Y DESASTRES EN CENTROAMERICA

Centroamérica ha sido calificada como una de *las regiones geográficas más propensas a sufrir desastres en el mundo*. Guatemala, El Salvador y Nicaragua se incluyen entre los seis países de América Latina de mayor prioridad para la Oficina para Asistencia en Casos de Desastres en el Exterior (OFDA), de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID - EEUU)

Debido a la presencia de cinco placas tectónicas y numerosas fallas regionales y locales; la influencia de los océanos Pacífico y Atlántico; el movimiento de la línea intertropical de Convergencia, y una diversa geomorfología, tipificada por valles intermontanos, altas montañas y acentuadas pendientes; planicies aluviales y costeras, la región en general es propensa de sufrir los impactos de eventos naturales como sismos, actividad volcánica, maremotos, huracanes, temporales, inundaciones, deslizamientos y sequías. Los últimos tres fenómenos, en zonas urbanas y rurales, tienden a aumentarse e intensificarse por inadecuadas prácticas ambientales reflejado, principalmente, en la deforestación, el inadecuado uso de la tierra, y la ausencia de adecuados principios de planificación urbana, constructivas y en la dotación de infraestructuras. Hoy en día, *las amenazas naturales y socionaturales se acompañan por un creciente número de amenazas propiamente antrópicas y tecnológicas* (contaminaciones, conflagraciones, explosiones, etc.) producto, en gran parte, de la urbanización, industrialización y avance tecnológico en ciudad y campo.

Las amenazas por sí, se presentan en un *medio social crecientemente vulnerable* cuyos rasgos fundamentales se manifiestan en la pobreza de grandes contingentes de la población, lo cual influye en su capacidad de ubicarse en tierras adecuadas, de construir con técnicas apropiadas, de

autoprotegerse económicamente y de velar por una adecuada relación con su medio ambiente natural, siendo obligados a la extracción de recursos naturales, leña en particular, y a la contaminación de aguas y tierras. Por otra parte, los sectores formales, sociedad civil y gobierno, también han suscitado una alta vulnerabilidad y muchas de las estructuras - vivienda, productivas e infraestructurales no satisfacen adecuadas normas constructivas y localizacionales. La falta de operancia de gran parte de la normatividad y legislación en lo que se refiere a la planificación del uso del suelo, solamente exagera esta tendencia.

Las amenazas existentes y la alta vulnerabilidad son garantías de un proceso continuo de desastre, manifiesto en numerosos ejemplos de eventos, altamente destructivos en todos los países de la región. En el Cuadro No 1 se presenta una información básica sobre los eventos más notorios ocurridos durante los últimos 35 años por país. Sin embargo, los eventos anotados solamente representan la "punta del iceberg" del problema, siendo los sucesos más visibles, reportados y atendidos. En adición a estos grandes desastres, suceden con regularidad y recurrencia **un alto número de eventos, pequeños o medianos, los cuales en sus efectos acumulativos podrían llegar a tener impactos equivalentes a uno o más grandes desastres.** Además, son indicadores tempranos de un proceso creciente de inadecuación entre población y su medio ambiente, y "antesalas" de grandes eventos futuros. Estadísticas preliminares registradas por La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (*LA RED*) en su base de datos DESINVENTAR, indican que por cada gran evento suceden más de 150 eventos de menor escala. Estimaciones arrojan la conclusión de que más del 30% de la población regional es propensa de sufrir los impactos de algún tipo de evento físico dañino en algún momento en sus vidas

Nombre del Proyecto	Institución Promotora	Temporalidad	Países	Nivel Territorial	Área de Acción (Desastres)			Área de Acción (Desarrollo)				
					P	M	Pr	DS	OT	DU	DL	
Preparación para Desastres en Comunidades Rurales	FICR	1994 - 1995	Costa Rica (plan piloto)	Comunidades Rurales	X		X					
Programa de Educación Comunitaria para la Prevención	FICR	1995 - 1996	Guatemala Nicaragua Panamá	Comunidades Urbanas y Rurales	X		X					
Fortalecimiento Institucional de Sistemas Locales de Prevención	LA RED	1997 - 1999	Por decidir 3 países de Centro América	Zonas con Integración Urbano Rural	X		X		X	X		X
Comunidades Urbano Vulnerables Opciones de Prevención y Mitigación	FLACSO / LA RED	1993 - 1995	Guatemala Honduras El Salvador Costa Rica	Comunidades Urbanas en Áreas Metropolitanas y Ciudades Intermedias	X		X			X		

P = Prevención M = Mitigación Pr = Preparativos DS = Desarrollo Sostenible
OT = Ordenamiento Territorial DU = Desarrollo Urbano DL = Desarrollo Local

CUADRO No.1

Principales Desastres Ocurridos en Centroamérica 1960 - 1996					
País	Fecha	Evento	Muertos	Afectados	Daños* (miles de \$)
Guatemala	Julio 1960	Incendio	225	1 600	
Costa Rica	Marzo 1963 Enero 1964	Erupción Volcánica	15	5 000	
El Salvador	Mayo 1965	Sismo	125	90 582	35 000
Panamá	Noviembre 1966	Inundación	20	1 600	1 000
Costa Rica	Julio, 1968	Erupción Volcánica	87	12.391	5.000
Guatemala	Setiembre, 1969	Huracán	269	10.200	15.000
Panamá	Abril, 1970	Inundación	48	3 500	15 000
Costa Rica	Abril, 1970	Inundación	23	10 000	6 000
Panamá	1970 - Enero, 1971	Sequía		40.345	75.000
Nicaragua	Diciembre, 1972	Sismo	10 000	400 000	845.000
Honduras	Setiembre, 1974	Huracán	8 000	600 000	540 000
Guatemala	Febrero 1976	Sismo	23 000	3,750 000	1,000 000
Panamá	Noviembre 1978	Inundación	19	2 000	
Honduras	Junio 1982	Inundación	130	20 000	101 000
Nicaragua	Mayo 1982	Inundación	71	52.000	356 000
Guatemala	Setiembre, 1982	Inundación	620	20 000	
El Salvador	Setiembre, 1982	Inundación	500	50 000	280 000
El Salvador	Octubre 1986	Sismo	1 100	500 000	1 030 000
Guatemala	Setiembre, 1987	Inundación	84	6 500	
Costa Rica	Febrero, 1988	Inundación	7	10 000	10,000
El Salvador	Agosto 1988	Inundación	33	39 060	
Costa Rica	Octubre 1988	Huracán	28	120.000	60 000 000
Nicaragua	Octubre 1988	Huracán	120	300 000	400 000 000

Honduras	Nov -Dic., 1990	Inundación	15	85 000	
Costa Rica	Diciembre, 1990	Sismo	1	140.000	19.500.000
Costa Rica	Abril, 1991	Sismo	47	7 500	90.000.000
Panamá	Abril, 1991	Sismo	23	5 000	
Costa Rica	Agosto, 1991	Inundación	1	165 000	50.000.000
Panamá	Agosto, 1991	Inundación	12	20 000	
Guatemala	Setiembre, 1991	Sismo	17	20 000	
Nicaragua	Febrero, 1992	Sismo			
Nicaragua	Abril, 1992	Erupción Volcánica	1	300 000	
Nicaragua	Agosto, 1992	Inundación		61 000	
Nicaragua	Setiembre, 1992	Tsunami	116	40 500	25 000.000
Nicaragua	Agosto, 1993	Inundación	31	62.052	
Honduras	Setiembre, 1993	Tormenta Tropical	27	67.000	
Costa Rica	Diciembre, 1993	Inundación	5	35.000	
Honduras	Octubre, 1994	Inundación	150	15.000	
Costa Rica	Febrero, 1996	Inundación	9	99 000	2.600 000
Costa Rica	Julio, 1996	Huracán	40	571 367	152 000.000
Nicaragua	Julio, 1996	Huracán	9	100 000	
Honduras	Noviembre, 1996	Tormenta Tropical	6	75 000	7 700 000

* Estos montos solamente incluyen daños directos. Otras fuentes, por ejemplo CEPAL, dan cifras más altas, en general. Donde no aparecen datos se debe a su ausencia en los informes de OFDA/AID.

FUENTE: *Elaboración propia con base en los Reportes Anuales de OFDA/AID.*

Desde la perspectiva de las amenazas y riesgos más notorios y recurrentes en la región, son **las inundaciones y otros fenómenos hidrometeorológicos los que dominan en términos de cobertura espacial, población afectada, recurrencia y aumento en su incidencia**, afectando pobladores rurales y urbanos. Aún cuando los huracanes, la manifestación meteorológica más extrema, no han afectado directamente

a Panamá, Costa Rica y El Salvador, siendo restringidos a Guatemala, Honduras y Nicaragua, los temporales, lluvias intensas e impactos indirectos de los huracanes afectan a todos los países de la región, y grandes zonas al interior de cada una, debido a la conformación geomorfológica y la densidad de cuencas hidrográficas encontradas. Las sequías también afectan a todos los países de la región con una mayor incidencia en las zonas de las planicies Pacíficas (Península de Azuero en Panamá, Guanacaste en Costa Rica, el noroeste de Nicaragua; suroeste de Honduras, etc.). Un número importante de las sequías prolongadas se relacionan con el impacto de la recurrencia temporal del fenómeno de El Niño. En general, existe una correlación importante, pero no única, entre las zonas afectadas por sequía y por inundaciones.

A diferencia de las inundaciones, deslizamientos (en general asociados con fuertes descargas pluviales) y las sequías, la amenaza sísmica y volcánica muestra **períodos de retorno, para eventos dañinos, largos o muy largos**. Concentrados, particularmente, en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, también Panamá y Honduras han sufrido eventos sísmicos de cierta magnitud durante el presente siglo pero sin los impactos catastróficos sufridos en los otros países, y sin la misma amplitud temporal en su potencial incidencia. Así, en el caso de Panamá, los eventos dañinos han sido concentrados en la provincia de Chiriquí, limítrofe con Costa Rica, y en la provincia de Darién, de muy baja densidad poblacional, limítrofe con Colombia. Ocurrencias eventuales, sin decir insignificantes, han ocurrido en la ciudad de Panamá, en la provincia de Bocas del Toro y en la Península de Azuero. Con la excepción del maremoto que afectó la zona pacífica de Nicaragua en 1992, no hay registros importantes de este tipo de evento, aún cuando no se puede excluir la posibilidad futura dada la confluencia de las placas tectónicas en el Pacífico y una posible relación con vulcanismo en algunas islas del Caribe.

A nivel de las amenazas propiamente antrópicas y tecnológicas, los **incendios rurales y urbanos; y la contaminación de aguas, aire y**

tierras se destacan por su crecimiento acelerado y sus impactos económicos y en la salud.

En este apartado no se pretende disertar sobre los riesgos y zonas particulares en cada país que asuman mayor importancia. Esta tarea corresponde a los informes por país, componentes del trabajo global de Consultoría. Más bien se hará un intento de identificar algunas características del contexto de amenaza y riesgo que ofrecen **parámetros para la toma de decisiones en cuanto al contenido específico, tipos de zonas, contextos, objetivos y énfasis del proyecto FEMID** en sus fases operativas

- a) **Zonas de Multi-Amenaza** Debido al pequeño tamaño relativo de los países y el amplio rango de amenazas presentes es frecuente encontrar zonas o comunidades que enfrenten dos o más amenazas, cuyos efectos pueden hacerse sentir en distintos momentos, o simultáneamente. Este factor introduce **una complejidad, en lo que se refiere a la gestión del riesgo.**

- b) **Riesgo de Desastre y Riesgo Cotidiano** Aún cuando vulnerabilidad y pobreza no son sinónimos, es claro que la población más vulnerable a desastres en la región es la pobre, la cual cuenta en promedio por cerca de 70% de la población total de la región. Esta población vive en **condiciones de permanente riesgo cotidiano**, asociado con la falta de empleo, ingresos, vivienda y salud adecuados, entre otros. El riesgo de desastre constituye **solamente uno de los riesgos** que enfrenta la población, y **pocas veces el que más priorizan**, por su naturaleza eventual. Este contexto significa un reto para la introducción de esquemas de prevención y mitigación de desastres, debido a la baja priorización asignada por los pobladores, o autoridades locales. Las evidencias sugieren que **solamente ligando el problema de desastre a los problemas cotidianos de la población se puede lograr avances en la introducción de la prevención y la mitigación**. Este enfoque

es consonante con la idea de que los desastres constituyen, en su esencia, "problemas no resueltos" del desarrollo; y que las vulnerabilidades son "déficits en el desarrollo". En consecuencia, la reducción de la vulnerabilidad a desastres a través de la llamada "mitigación" debe comprender un componente esencial **de los planes y proyectos de desarrollo, sectoriales** (vivienda, empleo, salud, ambiental, etc.), **y territoriales** (urbano, municipal, local, regional, etc.) O sea, "desastre" es un problema derivado, no un problema *per se* con sus propios móviles, externos al proceso de desarrollo o subdesarrollo en sí. El corolario institucional u organizacional de esto es que el éxito en la introducción de esquemas de prevención y mitigación descansa en la **movilización de organizaciones dedicadas al desarrollo sectorial y territorial**, y no solamente a aquellas cuya esfera de acción son los desastres *per se*

- c) **Desastres, la Degradación y la Gestión Ambiental.** Centro América, junto con otras regiones del mundo en vías de desarrollo, sufre crecientes números e intensidades de desastres, a pesar de que el número e intensidad de las amenazas naturales no muestran **ningún ascenso histórico significativo**. Desde ahí que se concluye que el cambio en los patrones de desastre se asocian predominantemente con un aumento en el impacto de la actividad humana en la generación o intensificación de las amenazas, y con el crecimiento de la vulnerabilidad social y del número de pobladores y estructuras vulnerables en sí

Tanto la generación antropica de amenazas como diversos aspectos de la vulnerabilidad se asocian directamente con **la problemática de la degradación y la inadecuada gestión ambiental**, expresado en los problemas de la deforestación, la degradación de cuencas, la desestabilización de laderas, el minado, agotamiento y contaminación de los acuíferos, la contaminación atmosférica y de aire, la reducción de los manglares costeros, el irrespeto a las

pendientes en el corte de carreteras, la urbanización de zonas de recarga pluvial naturales, la urbanización sin adecuados sistemas de drenaje pluvial, el depósito de desechos líquidos y sólidos en ríos y lagos sin tratamiento previo, la ocupación urbana de pendientes acentuadas y los lechos de los ríos, entre otros.

Estos procesos y sus manifestaciones nocivas, asociado con la destrucción e impactos que significan los desastres suscitados, claramente ubican la problemática dentro de **la esfera de la recuperación y la gestión ambiental**. O sea, como un problema ambiental en general, refendo al medio natural y al medio urbano construido, e íntimamente ligado al problema de la **sostenibilidad ambiental y de las estructuras construidas**.

- d) **La Vulnerabilidad Histórica y la Futura: Dos Contextos Diferenciables**. Los niveles de vulnerabilidad y la cantidad de población e infraestructuras vulnerables en la región hoy en día son agudos. En términos de la implementación de medidas de prevención y mitigación, esto significa un alto costo económico y político que es **difícil pensar que los gobiernos y la sociedad civil enfrentarán** Producto de años de acumulación de vulnerabilidades y de degradación ambiental, pocas opciones reales existen de remediar o compensar el problema histórico a corto o mediano plazo. Frente a esto la opción de mejorar los preparativos y la respuesta, además de instituir esquemas más eficientes, equitativos y sostenibles de reconstrucción post impacto **se perfilan aún de gran relevancia y prioridad**. Esto acompañado por medidas que efectivamente buscan una **recuperación ambiental** de tal forma que se reducen los niveles de amenaza antrópica y tecnológica que existen. Ambos tipos de enfoque requieren de una **fuerte participación y acción dirigida desde el nivel local o zonal**.

En lo que se refiere a los futuros patrones de desarrollo en la región, se debe reconocer que durante las próximos tres o cuatro décadas,

tanto la población como la infraestructura en la región **se duplicará**. Una parte sustancial de este crecimiento se ubicará en **los centros poblados o ciudades de la región**; y entre estos, siguiendo las tendencias de los últimos diez años, una creciente porción se ubicará en **ciudades intermedias**, fuera de las zonas metropolitanas de mayor dominio histórico, y en **nuevas zonas de expansión económica**. Las tendencias económicas recientes con la globalización y el libre comercio incitarán inevitables cambios en los patrones de desarrollo territorial. Ligado a estos cambios se perfilan nuevas tendencias en la acumulación de vulnerabilidades a desastres, en la ausencia de mecanismos de planificación y control social que obran en contra de las tendencias históricas.

Para la región en general, entonces, **un desafío importante** en el área de la gestión de riesgos **es el de promover un cambio de mentalidad, normatividad y patrones de acción social que prevén los problemas futuros en cuanto a la ubicación de población y de infraestructura, y la generación de condiciones de riesgo**. Dentro de esta perspectiva es importante, desde ya, implementar esquemas de capacitación en zonas de **rápida o prevista expansión y crecimiento económico y urbano** fuera de las zonas metropolitanas, que fortalecen la capacidad local de incorporar esquemas de análisis y control de riesgos, fuertemente fundamentados en el **ordenamiento territorial** y en la **gestión ambiental**.

2. LA INSTITUCIONALIDAD Y LAS ORGANIZACIONES NACIONALES PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

La responsabilidad para el impulso y la coordinación de las actividades ligadas a la problemática de los desastres en Centroamérica descansa en

una sene de organizaciones nacionales, gubernamentales, creadas en distintas fechas pasadas, a saber El Sistema Nacional de Protección Civil (1982) en Panamá, la Comisión Nacional de Emergencias (1969) de Costa Rica, el Estado Mayor de la Defensa Civil en Nicaragua (1976); el Comité Nacional de Emergencias en El Salvador (1976), el Comité Permanente de Contingencias en Honduras (originalmente formado en 1972, bajo el nombre de la Comisión de Emergencia Nacional); y, la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (1996), anteriormente el Comité Nacional de Emergencia (1969), en Guatemala.

Creados todos al calor de grandes eventos desastrosos en territorio nacional o en países vecinos, su institucionalización obedecía a la sentida necesidad de contar con organismos encargados predominante, sino totalmente, de la **coordinación y dirección de la respuesta** durante la fase de crisis o emergencia post-impacto. Hoy en día, sigue predominando este énfasis, acompañado por un claro aumento en la promoción de los **preparativos** para los desastres; proceso iniciado en la segunda mitad de la década pasada y estimulado por los esfuerzos y colaboraciones de varios organismos internacionales, de los cuales se destacan la OFDA/AID, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Cooperación Italiana, la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y DHA/NNUU (anteriormente UNDRO)

La prevención y mitigación, conducentes a la reducción del riesgo de desastre no fueron aspectos de mayor consideración en la formulación original de las Comisiones, y, a pesar de algunas reformas legislativas particularmente durante la presente década, y el impulso de estas actividades "solicitado" con la declaración de las Naciones Unidas del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, **no se ha logrado avanzar de manera importante en estos rubros.**

Esto se debe principalmente a dos factores. Primero, la ausencia de **un compromiso real de los gobiernos** de la región con el tema de la prevención y la mitigación, el cual implica cambios substanciales en los patrones de desarrollo, compromisos a largo plazo e importantes recursos económicos. Segundo, las Comisiones no cuentan ni con los **recursos económicos y humanos**, ni con el **poder de decisión y convocatoria** para asumir las tareas necesarias para avanzar con la prevención y la mitigación. Esencialmente las tareas impulsadas hasta el momento por las Comisiones han sido, en colaboración con instituciones científico - técnicas y educacionales, en el estudio y mapeo de las amenazas existentes, y el impulso de ciertas reformas curriculares favoreciendo la introducción del tema en escuelas y colegios, bajo el lema de aumentar la "cultura de la prevención"

La gran mayoría de las instituciones estatales y de la sociedad civil de relevancia para la prevención y la mitigación **no encuentran una integración importante con las Comisiones**, estableciendo relaciones débiles y colaterales. **No existen rasgos de una "política estatal"** vinculante para los diversos organismos estatales en el rubro de la prevención y la mitigación. En consecuencia, los esfuerzos en esta dirección, de los cuales existen numerosos ejemplos, resultan de **políticas coyunturales o rutinarias** de distintas instancias sectoriales y temtonales. Ejemplos de esto son el reforzamiento de hospitales en Costa Rica; el dragado de ríos y construcción de diques de protección impulsados por los Ministerios de Transporte y Obras Públicas en varios países; el análisis de la vulnerabilidad de instalaciones escolares apoyado por la OEA, y la introducción del factor riesgo en algunos planes reguladores urbanos a nivel local.

Finalmente, es de destacarse que los Organismos Nacionales, a pesar de esfuerzos compensatorios, siguen dominados por **estructuras altamente centralizadas** con poca presencia real, permanente y articulada a nivel local. La tradición centralista y los pocos recursos con que cuentan frenan avances reales y significativos. A la vez, es claro que tanto una respuesta

adecuada a los desastres, como la prevención y la mitigación solamente pueden funcionar si se fincan en *niveles fuertes de gestión, participación, coordinación e impulso locales*.

3. EL MARCO Y LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL

3.1 Diagnóstico y Contexto

Centroamérica constituye una unidad geográfica y geopolítica, con rasgos históricos de identidad ampliamente reconocidos. Desde la Colonia y la organización administrativa colonial, pasando por la Independencia y los sueños de una Confederación Centroamericana, hasta el abortado esquema del Mercado Común Centroamericano, esta identidad contradictoria ha sido reconocida.

El reconocimiento del enlace histórico y de un rango de problemas y desafíos en común en la esfera de lo económico, lo social, lo político y lo ambiental ha servido, durante los últimos diez años, para impulsar modalidades de integración recientes reflejadas principalmente en la creación del Parlamento Centroamericano y el Sistema de la Integración Centroamericano (SICA), éste último en 1991.

Entre los temas que se han insertado dentro del interés y política regional se encuentra el de los desastres naturales, interés que se expresa en el reconocimiento e institucionalización del *Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC)*, como órgano del SICA, acto efectivizado desde 1995 con la ratificación, por parte de los Congresos Nacionales de los seis países del Istmo, del protocolo y acto constitutivo del organismo, firmado por los Cancilleres de la región y reconocidos por los Presidentes en 1992. CEPREDENAC, en ese momento, pasa de ser una organización informal, un consorcio de instituciones científico - técnicas y de Emergencias de

la región (característica que asumió de 1988 a 1995), a ser una **organización intergubernamental regional**, donde sus miembros son los mismos gobiernos. Su mandato, de acuerdo con los objetivos detallados en su Convenio Constitutivo, es de:

"Promover y coordinar la cooperación internacional, el intercambio de información, experiencias, asesoría técnica y tecnologías 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 centroamericana".

El cambio de estatus de CEPREDENAC se acompañó de un cambio en su estrategia y política de acción y en los énfasis o lineamientos de trabajo. Esto producto de la experiencia y logros de los años anteriores, evaluaciones internas y externas de su funcionamiento; las prioridades de sus fuentes de apoyo externo (principalmente nórdicos hasta la fecha), y su propia característica de un organismo regional intergubernamental.

Entre 1988 y 1995 las actividades de CEPREDENAC se dirigieron particularmente al **fortalecimiento de la capacidad de instituciones científico - técnicas** en la región, en el área del **análisis, monitoreo y evaluación de amenazas**; y en menor medida a colaborar con los Organismos Nacionales de Atención de Desastres a mejorar los esquemas de preparativos y respuesta. La institucionalidad y su permanencia descansaba en el apoyo externo otorgado a la institución, sin mayores avances en el logro de la autosuficiencia como institución regional.

Desde 1995 hasta la fecha, la institución, de acuerdo con los parámetros incluidos en su Plan de Desarrollo Institucional ha instrumentado varias políticas tendientes a fortalecer su presencia, relevancia y legitimidad en la región.

Primero, se ha emprendido un **proceso de desarrollo institucional** que incluye el mejoramiento de su capacidad de gestión, implementación y control de proyectos; el fortalecimiento de las Comisiones Nacionales de CEPREDENAC constituidas en los seis países del Istmo y de sus propios órganos decisoriales y operativos (Secretaría General, Junta y Comité Directivos; Unidad de Proyectos); y, la búsqueda de sostenibilidad y autosuficiencia en la operación de sus actividades regulares agrupadas en el Programa Regular de la institución.

Segundo, como componente de sus actividades regulares se ha emprendido un diálogo y concertación permanente con otros organismos sectoriales y territoriales del SICA encargados de aspectos **del desarrollo económico, social, político y ambiental en la región**, con el propósito de legitimar e introducir las problemáticas de riesgo y desastre en sus formulaciones, políticas y búsqueda de soluciones. Dentro de este esquema se ha establecido el objetivo de elaborar un **Plan Regional para la Reducción de Desastres en América Central**, tarea recomendada originalmente en Resolución No 26 de la **Agenda de Guatemala**, firmada por los Presidentes, en octubre de 1993

La aceptación de la naturaleza intersectorial de la solución del problema del riesgo y desastres, se encuentra confirmada en

- I) La adhesión de CEPREDENAC al **Tratado Regional de Integración Social Centroamericano**, firmado en marzo de 1995 y firmado en la idea del desarrollo sostenible y el sano funcionamiento de los ecosistemas vitales (artículo 8);
- II) Su identificación y relación con la **Alianza para el Desarrollo Sostenible**, firmado por los Presidentes centroamericanos en Guacimo, Costa Rica en agosto de 1994, la cual hace

referencia explícita al desarrollo social y del desarrollo sostenible, el ordenamiento territorial; el impacto ambiental; y, la protección ambiental, incluyendo los bosques y las cuencas hidrográficas, y

- (II) La importancia concedida en el ***Plan de Acción Regional en Asentamientos Humanos y Vivienda 1996 - 2000***, del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos, a la prevención y mitigación de riesgos, contenido impulsado por CEPREDENAC.

Tercero, en la tercera fase de desarrollo de CEPREDENAC (1996 - 98), sin marginar la continuidad de los estudios de amenazas y el problema de la respuesta y preparativos para desastres, los proyectos impulsados o patrocinados por CEPREDENAC con financiamiento externo ponen un claro énfasis en ***su impacto social*** y su relación con la ***prevención y mitigación de riesgos***

3.2 La Promoción de la Prevención, Mitigación y Preparativos en el Plano Regional: Condicionantes, Deficiencias y Potencialidades (CDP)

En el Cuadro No 2 se presenta una síntesis de los condicionantes, deficiencias y potencialidades existentes con referencia a la promoción futura de esquemas de prevención, mitigación y preparativos impulsados a nivel regional; distinguiendo entre los tres tipos políticas institucionales y conceptuales/estratégicas