

Allan Lavell  
FLACSO



## PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ: una tarea pendiente

*En este artículo, Allan Lavell reseña variados aspectos relacionados con la problemática de los desastres en Centroamérica. Ofrece una visión sumaria de un importante esfuerzo hecho para establecer una zonificación de riesgo en la región, integrando los aspectos tanto de la vulnerabilidad física como de la vulnerabilidad social. Analiza el marco institucional, administrativo, legal y de políticas prevaleciente en la región, relacionado con la prevención, mitigación y atención de los desastres.*

## Introducción

**LA RED** Centroamérica, con un área geográfica de un poco más de medio millón de kilómetros cuadrados y una población de cerca de 30 millones, ha estado sujeta históricamente a un rango muy variado de mecanismos físicos generadores de desastres. Desastres de gran escala como los asociados con los terremotos de Managua (1972), Guatemala (1976), San Salvador (1986), Limón, Costa Rica (1991), y los huracanes Fifi en Honduras (1974) y Juana en Nicaragua (1988), constituyen procesos extremos en una región geográfica en donde múltiples comunidades están sujetas, anualmente, a dislocaciones físicas y sociales relacionadas con eventos de menor escala de tipo sísmico y volcánico, por inundaciones, sequías, deslizamientos o avalanchas.

En este escrito intentaremos ofrecer una reseña de variados aspectos relacionados con la problemática de los desastres naturales en Centroamérica. En una primera sección proveemos una visión sumaria de un esfuerzo hecho para establecer una zonificación de riesgo en la región, visto desde la perspectiva tanto de la vulnerabilidad física como de la vulnerabilidad social. En una segunda sección analizamos el marco institucional, administrativo, legal y de políticas prevaleciente en la región, relacionado con la prevención, mitigación y atención de desastres. Y, en nuestra tercera sección ofrecemos unas ideas generales, en cuanto a cambios necesarios en la orientación tanto de la investigación como de las políticas para el futuro en el área de los desastres.

Los aspectos que se abordan en nuestro documento derivan principalmente de los resultados de un estudio de los seis países centroamericanos, concluido en 1991, y realizado bajo los auspicios de la Confederación Universitaria Centroamericana, con el apoyo financiero del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo del Canadá (CSUCA 1990-91). Este estudio intentó proveer un análisis comprensivo de los condicionantes sociales del desastre en la región, en oposición al estudio de los procesos físicos existentes (los sismos, huracanes, etc.), que han recibido tradicionalmente una mayor atención por parte de la comunidad científica y practicante, tanto dentro como fuera del istmo. Limitaciones de tiempo y espacio inevitablemente requieren

un acercamiento selectivo a los problemas que hemos seleccionado para consideración y, a veces, un peligroso nivel de generalización en términos de las conclusiones sobre seis naciones con sus propios niveles de especificidad.

## Zonas de riesgo y vulnerabilidad en Centroamérica

Las características geofísicas del istmo centroamericano, con la confluencia de varias placas tectónicas importantes (Cocos, Caribe, Norteamericana, Nasca, Panameña), extensivos sistemas de fallas locales, y una bipolaridad climática, tipificada en una buena parte de la región por un período lluvioso extensivo y un período de sequía más corto, ofrecen un telón de fondo de condiciones naturales que conducen a la aparición de fenómenos físicos como terremotos, volcanes, sequías e inundaciones, generadores de desastres. La diversa y acentuada geomorfología de la región, una deforestación extensiva, destrucción de cuencas hidrográficas y altos niveles de degradación ambiental en general; el reducido tamaño de los distintos países y una estrecha posición interoceánica (Pacífico y Caribe-Atlántico), agregan otras dimensiones al rango y naturaleza de los condicionantes de los riesgos enfrentados en la región (Lavell 1991, 1992 *en prensa*).

A un macronivel, el rango de riesgos físicos y su impacto espacial puede apreciarse a través de un rápido examen de la información presentada en el mapa N° 1. En éste hemos mapeado el impacto espacial de los eventos más importantes, denominados "desastres", que ocurrieron en Centroamérica entre 1960 y 1991. La información básica se ha tomado de los listados de la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero, de los Estados Unidos, una agencia que reportó más de 70 "desastres naturales" en la región durante el período bajo consideración.

Existen tres aspectos que valen la pena mencionar en cuanto al contenido de este mapa. Primero, solamente hemos mapeado la territorialidad de los principales impactos de los distintos eventos. Sin embargo, muchos de éstos tuvieron un impacto espacial total de mayor envergadura, y podrían considerarse, desde muchas perspectivas, desastres naturales de cobertura nacional. Éste era el caso, por



ejemplo, con los huracanes Juana y Fifi, y el terremoto de Guatemala. Segundo, se puede apreciar, por el impacto espacial global de los eventos, que una buena parte de la población centroamericana tanto rural como urbana ha estado sujeta a distintos impactos dañinos de uno o más eventos geofísicos de magnitud durante sus vidas. Y, tercero, los riesgos y pérdidas por eventos naturales aumentan si se toma en cuenta que en adición a los eventos de escala, la región sufre decenas de fenómenos de más pequeña escala cada año, donde el impacto en las condiciones sociales de vida, en la producción y en la inversión pública pasa relativamente desapercibido y muy pocas veces es sujeto de evaluación o medición.

Los desastres y otras dislocaciones de menor nivel ocurren en una región inmersa en pobreza y con severos problemas para el crecimiento económico y el desarrollo; y, además, en términos de las severas dificultades enfrentadas en el estímulo de las asignaciones presupuestarias para programas de desarrollo económico y social, a corto, mediano y largo plazo. De acuerdo con la última información disponible (la mitad de los 80s), cerca o más del 80% de la población de Honduras, Guatemala y El Salvador vivían debajo de la línea de pobreza, y 70% de la población nicaragüense, 28% de la costarricense y 40% de la panameña vivía en condiciones parecidas (Menjívar y Trejos 1990) El aumento del Producto Nacional Bruto era lento y el crecimiento del Producto Nacional Bruto *per capita* negativo para todos los países de la región entre 1980 y 1989, con Nicaragua constituyéndose en el peor caso (menos 32.1%) y Costa Rica el mejor caso (menos 8.3%). La deuda externa de todos los países es extremadamente onerosa, comparada con el tamaño del Producto Nacional Bruto, con un rango que varía entre los 6.2 mil millones de dólares en Nicaragua y los 2.25 mil millones de dólares en El Salvador en 1988 (ECLA 1990, Menjívar y Trejos 1990).

Es precisamente la combinación de los diversos y repetitivos mecanismos físicos con la presencia de una población de alta vulnerabilidad socioeconómica, lo que provee las condiciones para la alta ocurrencia de desastres en Centroamérica, como es el caso en muchas otras regiones del mundo en vías de desarrollo (o de subdesarrollo).

El reconocimiento de que la vulnerabilidad a los desastres no se relaciona unilateralmente con la distribución espacial y temporal de eventos geofísicos mayores, sino que es, más bien, el impacto de éstos sobre matrices sociales altamente vulnerables lo que provee las condiciones para la generación de desastres, ofreció el punto de partida para el proyecto impulsado por la CSUCA, y el esfuerzo hecho para construir una tipología de zonas condicionantes potenciales, tanto de índole natural como social. Comenzando por esta premisa, los investigadores ligados al proyecto en los distintos países intentaron la construcción de una clasificación o tipología de zonas de riesgo que comprendía varias etapas.

En una primera etapa, utilizando información muchas veces imprecisa y dispersa (recortes de periódicos, informes de gobiernos y de organismos no gubernamentales, listados de agencias de ayuda internacional, etc.), los investigadores registraron las fechas, locus e impactos de todas las dislocaciones causadas por un amplio rango de fenómenos geofísico-naturales (sísmico, volcánico, climatológico, oceánico, etc.), mínimamente durante el presente siglo y con una atención especial hacia el período 1950-1990. Esta información se ordenó, de acuerdo con el locus y tipo de evento, permitiendo la postulación de una regionalización o zonificación preliminar del riesgo físico en cada uno de los países. En una segunda etapa, se hizo un esfuerzo para tipificar las zonas de riesgo identificadas, de acuerdo con sus niveles de desarrollo

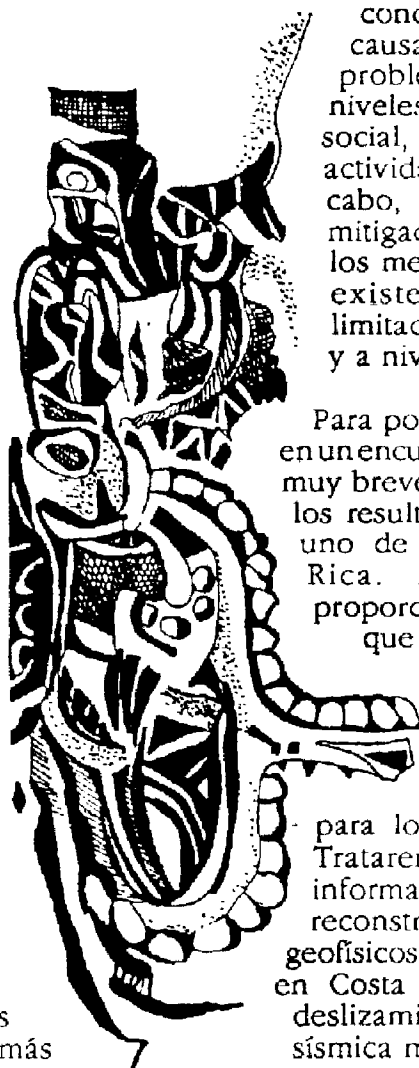
socioeconómico e infraestructural; por sus características poblacionales y los recursos económicos disponibles a un nivel local (municipal), utilizando las fuentes de información disponible (censos, muestreo, etc.).

La suma de estos dos procedimientos complementarios permitió la proposición de un esquema preliminar de regionalización, tomando en cuenta niveles potenciales de vulnerabilidad, visto desde una perspectiva tanto física como social.

Las limitaciones del análisis llevado a cabo deriva claramente de los niveles de desagregación espacial y temporal de la información disponible y de las dificultades que aparecen en términos de derivar inferencias en cuanto a los niveles potenciales de vulnerabilidad existentes, utilizando las variables socioeconómicas y demográficas incluidas en el análisis (densidad de población, pobreza, niveles de ingreso y desempleo, gastos de los gobiernos locales *per capita*, condiciones de vivienda, etc.). Sin embargo, el objetivo global buscado en términos de proveer un tratamiento sistemático de los aspectos sociales y no solamente de los aspectos físicos de la vulnerabilidad, y la postulación de una acercamiento espacialmente desagregado, hacia la política para los desastres fue, consideramos, básicamente logrado. La información generada y las regionalizaciones o tipologías propuestas ofrecen un análisis más completo y provocativo del problema que existía previamente en Centroamérica y, cuando menos, provee una sólida base para la consideración de alternativas de políticas y planificación en el futuro.

Además, en un esfuerzo para agregar otros elementos al análisis de la vulnerabilidad humana en cada uno de los países e ir más allá de los datos sociales incluidos en censos oficiales o estudios cuantitativos existentes, se realizó una investigación cualitativa y cuantitativa en más de 30 comunidades, ubicadas en algunas de las zonas más

físicamente vulnerables de Centroamérica. A través de un estudio basado en el uso de cuestionarios, y entrevistas abiertas con la población local y autoridades gubernamentales y no gubernamentales, se obtuvo valiosa información con referencia al estatus económico y las condiciones de vivienda de la población; su conformación ideológica (cómo se expresaba en actitudes y concepciones relacionadas con las causas y posibles soluciones a los problemas del riesgo físico), los niveles existentes de organización social, el papel y la pertinencia de la actividad gubernamental llevada a cabo, en cuanto a la prevención, mitigación y atención de desastres, los mecanismos de preaviso y alerta existentes, y su adecuación y limitaciones a nivel de la comunidad y a nivel social en general.



Para poder poner este tipo de análisis en un encuadre más concreto, ofreceremos muy brevemente una reseña sumaria de los resultados de nuestros estudios en uno de los países estudiados: Costa Rica. Adicionalmente, también proporcionaremos ciertas conclusiones que derivan del análisis, en cuanto se relacionan con el problema de la política de la planificación para los desastres en ese país (muchas de estas consideraciones creemos relevantes para los otros países de la región). Trataremos de reflejar la principal información lograda a través de la reconstrucción histórica de los eventos geofísicos más importantes que ocurrieron en Costa Rica (sequías, inundaciones, deslizamientos y actividad volcánica y sísmica mayor).

Esta información transmite inmediatamente dos conclusiones muy importantes en términos de la política y la práctica para el futuro. Primero, la incidencia espacial y temporal de los eventos es tal, que una buena parte del país y de su población están sujetos al riesgo de diversos fenómenos geofísicos, incluyendo tanto las áreas urbanas concentradas como la población rural dispersa. Y, segundo, un número importante de las zonas y comunidades se sujetan a riesgos de desastre, asociados con más de un tipo particular de mecanismo geofísico.

Esta última situación es producto de la diversa naturaleza de los mecanismos físicos que afectan a este país y de su reducido tamaño geográfico (2,000 Km<sup>2</sup>), de tal manera que fenómenos de gran escala no encuentran ningún factor aislante de distancia. Así, por ejemplo, un huracán o un temporal intenso que entra por la costa Atlántica del país inevitablemente causará severos problemas en gran parte del país, mientras que un terremoto de 7.5 en la escala de Richter o arriba afectará, diferenciadamente, hasta o más del 50% del territorio nacional (considérese en otro contexto el impacto espacial del terremoto de Guatemala de 1976).

Estos dos factores, combinados con la importancia de fenómenos de menor escala y su impacto en términos del desarrollo nacional, también indican claramente los problemas enfrentados por gobiernos, en cuanto al diseño e implementación de una política comprensiva de desastres en términos espaciales. Desde nuestra perspectiva, solamente un acercamiento espacialmente descentralizado, con niveles activos de participación de los gobiernos locales y de la comunidad podría esperar ayudar a resolver los problemas inherentes a la prevención, mitigación y atención de emergencias

Las zonas y comunidades geográficas bajo riesgo identificadas a través de la reconstrucción de los datos históricos, fueron sometidos posteriormente a un análisis de su condición social utilizando diversas variables socioeconómicas, demográficas y financieras, primordialmente construidas a partir de información recolectada durante el último Censo Nacional de Población y Vivienda para el año 1984. El análisis de la información disponible se llevó a cabo a nivel de los segmentos censales correspondientes a las comunidades o zonas bajo riesgo físico identificadas en la reconstrucción histórica de

eventos comentados anteriormente.

La información compilada para zonas y comunidades cubrió los siguientes indicadores porcentuales: población total menor de 6 años de edad o con más de 50 años, población analfabeta, población desempleada y población no asalariada, migrantes, población no cubierta por el sistema de seguro social, vivienda ocupada propia y rentada, niveles de hacinamiento y proporción de la población ocupando viviendas en forma precaria, viviendas sin agua potable, electricidad, y radio o televisión, materiales utilizados y el estado de construcción de techos, paredes y pisos. En adición se buscó información sobre los niveles de las finanzas municipales, la infraestructura y el tipo y la diversidad de la producción económica en las comunidades. La suma de estas diversas variables sirvió para postular índices de potencial vulnerabilidad social a los desastres o a fenómenos de menor escala.



La suma de la información que se recopiló sobre áreas de riesgo físico y sobre la potencial vulnerabilidad social, tomada en combinación con aquellos factores (principalmente antrópicos) que probablemente han servido para aumentar el ritmo temporal y la intensidad de los mecanismos físicos, se presentó después en matrices de doble entrada, considerando zonas bajo riesgo de actividad sísmica, actividad volcánica, inundaciones y deslizamientos.

Una tipología de zonas fue cruzada entonces con la información disponible sobre las causalidades de los fenómenos, las pérdidas potenciales de tipo económico y humana que podrían ocurrir bajo circunstancias de desastre, la condición socioeconómica de la población y de los gobiernos locales, y sobre opciones de prevención y mitigación de desastres. Así, se confeccionaron, por ejemplo, estas matri-



ces, relacionadas con las zonas de recurrente inundación en Costa Rica.

Un paso final en la regionalización de zonas de riesgo en el país fue logrado tomando la suma de la información recolectada y sometiéndola a un análisis en términos de propuestas para la formulación de políticas y procedimientos de planificación relacionados con la prevención, mitigación y atención de desastres. Este procedimiento condujo a la identificación preliminar de seis regiones principales, caracterizadas como sigue:

#### **a) Región central**

(incluyendo el área metropolitana de San José y comunidades encerradas dentro de un radio dibujado por los pueblos de San Ramón, Orotina, Puriscal y Tobosí).

- ⊗ Riesgos físicos diversificados (sismos, actividad volcánica, inundaciones, deslizamientos y avalanchas)
- ⊗ Altos niveles de producción económica y dotación de infraestructura básica. Situación económica estratégica en el país.
- ⊗ Buenos sistemas de comunicación terrestre.
- ⊗ Altas densidades de población (60% de la población costarricense) y privilegiados niveles socioeconómicos de la población en general.

#### **b) Región suroeste**

(incluyendo las ciudades de San Isidro, Ciudad Cortes, Buenos Aires, Golfito y Ciudad Neily).

- ⊗ Riesgos debido a sismos, inundaciones y deslizamientos.
- ⊗ Niveles medios de producción económica y de infraestructura básica con altos niveles de dependencia económica en pocas ramas productivas.
- ⊗ Sistema de comunicación terrestre no diversificado, sujeto a cierre debido a deslizamientos. Acceso por mar.
- ⊗ Bajas densidades de población, con niveles medios de concentración en zonas urbanas.

- ⊗ Bajos niveles socioeconómicos de la población en general.

#### **c) Península Guanacate**

(Liberia, Cañas, Nicoya, Paquera, Cóbano).

- ⊗ Riesgo por actividad sísmica, inundaciones y sequía.
- ⊗ Altos niveles de producción agrícola con bajos niveles de diversificación. Importancia del turismo.
- ⊗ Sistema de comunicaciones terrestres pobremente articulado y sin mayor diversificación, particularmente en el sur de la Península. Acceso por mar.
- ⊗ Bajos niveles de densidad poblacional. Alta dispersión rural de la población y en pequeños pueblos.
- ⊗ Niveles socioeconómicos medios.

#### **d) Región Pacífico Central**

(Zona costeña de Abangares hasta Quepos)

- ⊗ Riesgos sísmicos, por inundación y riesgos marítimos.
- ⊗ Niveles medios de producción y alta en cuanto a la densidad de infraestructura estratégica (puertos en particular).
- ⊗ Sistema de comunicaciones terrestres sin mayor diversificación. Acceso por mar
- ⊗ Bajos y medios niveles socioeconómicos de la población

#### **e) Atlántico Norte y Sur**

(Cariari-Limón-Sixaola).

- ⊗ Riesgo histórico por amenaza de temporales e inundaciones.
- ⊗ Riesgo sísmico recientemente reevaluado.
- ⊗ Altos niveles de producción rural, primordialmente con una dependencia en la producción de banano de gran escala
- ⊗ Creciente importancia del turismo internacional.
- ⊗ Sistema de transporte terrestre sin diversificación y vulnerables a interrupción por caída de puentes.

- ❖ Bajas densidades de población y alta dispersión rural con la excepción de las ciudades de Limón y Turrialba.
- ❖ Infraestructura estratégica en términos del refinamiento de petróleo y facilidades portuarias de importación y exportación.
- ❖ Bajos niveles de desarrollo socioeconómico de la población.

#### f) Atlántico Norcentral

(Puerto Viejo de Sarapiquí a Upala)

- ❖ Inundaciones y actividad volcánica.
- ❖ Bajos niveles de producción económica, pero con un crecimiento rápido, concentrado entre Ciudad Quesada y la frontera nicaragüense.
- ❖ Bajos y altos niveles socioeconómicos de la población, de acuerdo con distintas zonas. Alta dispersión de la población.

En suma, la investigación llevada a cabo en Costa Rica y los demás países de Centroamérica buscó proveer una síntesis amplia de las zonas y regiones de riesgo existente, sistematizando y concatenando información socioeconómica dispersa y suministrando un cuadro para la iniciación de procedimientos más precisos de zonificación de riesgo a un nivel local y regional.

### Las deficiencias de la estrategia y la planificación frente a los desastres

El alto nivel de riesgo físico y de niveles de vulnerabilidad social a los desastres en Centroamérica es obvio. Sin embargo, este contexto no está acompañado por el estímulo de esquemas de prevención y mitigación por parte de los gobiernos; mientras que el marco institucional y de recursos humanos para la atención de desastres enfrenta numerosas dificultades. Las renovaciones y cambios de énfasis necesarios no serán fáciles de implementar debido al contexto global de índole social, económico, gubernamental y actitudinal, que prevalece a lo largo del istmo.

En esta tercera sección, presentaremos, suscintamente, algunas conclusiones específicas que emanaron del análisis llevado a cabo en el estudio del CSUCA en Centroamérica relacionado con los marcos institucionales, administrativos, de políticas y de planificación y en cuanto a los instrumentos legales, económicos y estructurales existentes para la prevención, mitigación y atención de desastres

en el istmo. El análisis llevado a cabo en los seis países centroamericanos revela un alto nivel de coincidencia en términos de la situación existente, aceptando algunas diferencias notables que buscaremos indicar en nuestro análisis.

#### a) Prevención y Mitigación:

##### Una tarea pendiente

Ningún país centroamericano puede profesar tener una política y estrategia integral y global para la prevención y mitigación de potenciales situaciones de desastre, ni en términos de reducir la probabilidad o impacto de estos eventos, ni en términos de la preparación adecuada para confrontarlos, en el caso de que ocurrieran.

A pesar de este hecho, numerosos lineamientos y claras indicaciones y preceptos existen en la profusa legislación que existe en los distintos países, y que son de directa relevancia, en términos de la respuesta a determinadas situaciones de vulnerabilidad social. La zonificación de uso del suelo es un requisito en las leyes de planificación y de desarrollo urbano a nivel nacional y local, y existen mapas de riesgo físico para numerosas comunidades, códigos de construcción y sísmicos son comunes en los distintos países; existen regulaciones y leyes en términos del manejo ambiental, la deforestación y el control y protección de las cuencas hidrográficas, se hacen numerosos esfuerzos para la construcción de diques de protección y presas y para el dragado de ríos, han sido institucionalizados un limitado número de proyectos piloto en términos de la educación y capacitación de la población en zonas de riesgo, y todos los países tienen una semblanza de sistemas de alerta temprana, relacionados con las inundaciones y la actividad volcánica, en particular.

Sin embargo, la existencia de normas y controles legales, o semblanzas de actividades estructurales o no estructurales de prevención o mitigación, no es ninguna garantía de su aplicación, aplicabilidad o eficacia.

En Centroamérica, como en muchas áreas del mundo en vías de desarrollo, estructuras administrativas inadecuadas, duplicidad de funciones, falta de personal o inadecuadamente preparado, corrupción en los sectores privados



y públicos, falta de asignaciones presupuestarias suficientes para mantener las obras públicas, entre otras cosas, significa que existe una tremenda brecha entre el contenido normativo de las medidas dirigidas a la prevención y mitigación y la capacidad real para su implementación.

Otro aspecto dominante se relaciona con el hecho de que las medidas promulgadas son, muchas veces, encontradas con los procesos sociales dominantes en la sociedad, en consecuencia, operan en una suerte de vacío social. Así por ejemplo, la falta de opciones reales en términos de acceso a tierras habitables y seguras para importantes sectores de la población pobre en las áreas rurales y urbanas, significa que la "invasión" de tierras marginales sea un proceso dominante que desafía cualquier esfuerzo a favor de la zonificación del uso del suelo, a menos que esto sea acompañado por técnicas represivas de evicción que conducen al descontento social y, probablemente, a la violencia. Además, en muchos casos de invasión de tierras, el Estado, a nivel local y nacional, finalmente termina "apoyando" estos movimientos, legitimizándolos y consolidándolos a través de la dotación a las nuevas colonias de servicios básicos (agua, electricidad, etc.). El riesgo y la vulnerabilidad son, en consecuencia, institucionalizados.

En cuanto al Código de Construcción y al Sísmico, el hecho de que una buena parte de la población esté fuera de los mercados formales de adquisición de tierra y de vivienda (financiado con crédito) y que recurran a técnicas constructivas primitivas y artesanales, sin posibilidades de recursos para ingenieros estructurales o arquitectos, significa, necesariamente, una amplia inaplicabilidad de los códigos. Esto está complicado por la falta de maneras reales de controlar las construcciones que no obedecen las normas

prevalcientes, debido tanto a la magnitud del problema como a la falta de recursos humanos técnicos disponibles. Además, el impacto de recientes terremotos en Centroamérica (Cóbano, Alajuela y Limón en Costa Rica en 1990-91 y en San Salvador en 1986), sugiere que un número importante de edificaciones modernas y recientes, tanto del sector privado como público, no están construidos de acuerdo a los niveles exigidos en los Códigos Sísmicos (Santana 1990).

Los sistemas de alerta temprana son, claramente, inadecuados en términos de promover una respuesta ágil y a tiempo por parte de las poblaciones amenazadas. La falta de un sistema articulado que garantice la transmisión de información precisa en términos espaciales y temporales a nivel local, el papel distorsionante de los portadores intermedios de mensajes (la prensa, televisión, radio, etc.), y otros factores significan que persiste un medio donde los mensajes, o no son internalizados de tal manera que la población crea o reaccione ante ellos, o estos mensajes son mediatizados por las condiciones socioeconómicas prevalcientes de la población, con el resultado de que ellos prefieren quedarse en sus casas hasta el último momento para proteger sus propiedades, en lugar de moverse y posiblemente salvarse ellos y sus familias.

Más allá de los problemas particulares asociados con la implementación de distintas medidas estructurales y no estructurales, existen, desde nuestra perspectiva, dos situaciones sobresalientes que severamente limitan cualquier capacidad de acción en el presente o futuro.

Primero, la naturaleza altamente centralizada de las estructuras de gobierno en Centroamérica, con débiles niveles intermedios (Provincias, Departamentos, etc.) y casi inoperantes niveles locales de gobierno





(Municipalidades). La erosión del poder de las municipalidades a lo largo del último siglo, su creciente subyugación a los dictados de la política nacional y su creciente situación de debilidad presupuestaria, garantizan su inefectividad en términos de la representación de intereses locales genuinos, y la imposibilidad de implementar esquemas de desarrollo en beneficio de la población local. Tal vez solamente en Nicaragua durante los 80s hubo un esfuerzo real, para aumentar el papel de los gobiernos municipales y ligarlos directamente a la satisfacción de las necesidades locales y nacionales. En Guatemala reformas legislativas en 1986 dictaron la canalización del 8% del presupuesto nacional para las municipalidades, pero esto nunca ha sido logrado de forma continua (Gellert 1990); mientras, en Costa Rica los esfuerzos a lo largo de los últimos años para pasar una ley similar del 10% del presupuesto no han encontrado éxito hasta la fecha.

Segundo, los niveles de organización y participación popular, a través de grupos comunitarios autónomos, es extremadamente precario en una buena parte de la región, y particularmente en aquellos países donde aparatos militares represivos dominaron o jugaron un papel sobresaliente en la política interna (el Panamá de Noriega, en Guatemala, Honduras y El Salvador). Aún en el caso de Costa Rica, con su democracia liberal largamente establecida, la intervención estatal o el control político de organizaciones comunitarias locales ha sido indicado como factor que limita su papel efectivo como representantes de intereses populares locales (Lavell, Valverde y Arroyo 1991).

La debilidad de los gobiernos locales y de los grupos populares de base, puede considerarse de singular importancia en cuanto a la posibilidad de implementar y administrar esquemas de prevención y mitigación en países

donde, como hemos visto, el riesgo físico es un componente permanente de la vida de millones de centroamericanos y de cientos o miles de pueblos y comunidades. Esto es especialmente relevante dado los altos niveles de centralización del proceso de toma de decisión y administración gubernamental que existen hoy en día, a la falta de una organización gubernamental encargada de compatibilizar a nivel regional y local los diversos enfoques o elementos sectoriales relacionados con la prevención y mitigación de desastres, dentro de un marco íntimamente ligado al proceso de planificación para el desarrollo a un nivel nacional, regional y local.

#### **b) Preparación para emergencias y la atención de desastres**

La ausencia de organizaciones gubernamentales explícitamente preocupadas y adecuadamente preparadas para considerar los problemas de la prevención y mitigación de desastres, corre paralelo a la existencia de organizaciones de membresía intersectorial, establecidas primordialmente para tratar emergencias o desastres una vez ocurridos, y para coordinar las tareas relacionadas con la rehabilitación y reconstrucción de áreas declaradas de desastre después del término de las condiciones inmediatas de emergencia.

Estas organizaciones tienen distintos nombres en los países de la región y están formalmente ligados a ministerios gubernamentales o instituciones distintas, como se expone enseguida.

❖ Panamá: Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) ligado al Ministerio del Interior.

❖ Costa Rica: Comisión Nacional de Emergencias (ligada al Ministerio de Obras Públicas y Transportes).

❖ Nicaragua: Comité de Defensa Civil (Fuerzas Armadas).