

2. CEPREDENAC: EL NACIMIENTO DE UNA IDEA Y UN ACERCAMIENTO A LA PROBLEMATICA DE LA GESTION DEL RIESGO Y DE DESASTRES EN CENTROAMERICA: 1987 - 1988

En los albores del comienzo del proceso de paz en Centroamérica, con la memoria del reciente desastre sísmico en El Salvador (1986), y en la antesala de la declaratoria del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales por parte de las NNUU, la idea de un Comité y Centro Regional de Prevención de Desastres y de un programa de actividades conducente a la reducción del riesgo en América Central, toma forma durante el primer semestre de 1987.

Incitado y estimulado inicialmente por contactos y relaciones de trabajo entre profesionales de las ciencias de la tierra de la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP) y homólogos en el Reino de Suecia, la semilla de la idea está desarrollada y avalada en un Taller Regional sobre "La Prevención de Desastres en América Central", celebrado en la ciudad de Panamá, entre el 28 de setiembre y 2 de

octubre de 1987. Patrocinado por la UTP, con el apoyo financiero de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), asistieron al Taller tres representantes de las instituciones científico-técnicas y de los organismos de emergencias de cada uno de los países de América Central; además de invitados expertos internacionales, incluyendo representantes del Instituto Seismológico de Uppsala (ISU) del Real Instituto de Tecnología, Estocolmo (KTH) y de SGAB, Suecia.

Las conclusiones del Taller avalaban la idea de la promoción de la colaboración regional en la "prevención de los desastres" y de la formación de un Comité y Centro Regional avocados a tal fin. La organización de un segundo Taller Regional para el mes de febrero de 1988 fue decidido; y la promoción de un estudio de consultoría previa que tendría el objetivo de preparar una propuesta de actividades regionales a ser discutidas en el Taller, y promovidas posteriormente.

El resultado de la consultoría⁴ y del segundo Taller fue la presentación de una propuesta de financiamiento a las autoridades de ASDI para un Programa de Actividades que incluía diez proyectos para el período 1988 - 89.

4. KTH, International Unit (January, 1988). The Natural Disaster Risk Reduction Process in Central America: A Consultancy Study on a Regional Cooperation Project. mimeo, 51 pp., Annexes.

En su conjunto, se estableció que el *objetivo principal* del programa sería el

"de contribuir a una reducción sustancial en la pérdida de vidas, en el número de lisiados y en los daños a la propiedad y las estructuras sociales y económicas en América Central a través de la cooperación regional organizada en el área de la Reducción del Riesgo de Desastres Naturales".

De acuerdo con el estudio de Consultoría, esta meta se podría lograr solamente en caso de que:

"las actividades regionales sean cercanamente ligadas al trabajo realizado en cada una de las Instituciones Técnicas y Organizaciones de Emergencia en cada país, y si el riesgo de desastre es tomado en cuenta en todos los niveles de la planificación del uso del suelo".

En consecuencia, los *grupos meta directos* serían los mismos Institutos Organizaciones; con *"toda la población de América Central viviendo en áreas expuestas a los desastres naturales"*, un grupo meta en el sentido más amplio.

Como punto de partida se utilizó un modelo del proceso de "Reducción del Riesgo de Desastres Naturales" fundamentado en el informe Norteamericano "Confrontando los Desastres Naturales"⁵, el cual identifica

5. Advisory Committee on the International Decade for National Hazard Reduction (1987). Confronting Natural Disasters. An

cuatro tipos de actividad: evaluación de amenazas y riesgos; preparativos para desastres; mitigación del riesgo; y, predicción

De estas, de forma explícita, el informe de consultoría estableció que *"la predicción es el aspecto más crucial del Proceso ..."* (el subrayado es nuestro) y dedicó varias páginas en resumir los métodos de predicción para sismos, erupciones volcánicas, inundaciones y deslizamientos, los fenómenos hacia los cuales el Programa de Actividades para 1988 -89 sería dirigido, de acuerdo con las recomendaciones de la consultoría y las decisiones tomadas en el Taller de febrero de 1988.

Los diez proyectos presentados para financiamiento eran:

1. El establecimiento de un Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central, cuyas funciones serían las de promover, organizar y coordinar los proyectos temáticos incluidos en el Programa de Actividades; y preparar un Plan de Acción para el período 1990 - 92.

2. Cursos de Entrenamiento para facilitar la transferencia de conocimientos en los campos de la sismología, vulcanología, deslizamientos y mecánica de suelos, e inundación, incluyendo hidrología y meteorología.

International Decade for Natural Disaster Reduction, National Academy Press.

3. Un programa para fortalecer y densificar la red sismográfica en los seis países.

4. Evaluación del riesgo sísmico.

5. Evaluación del riesgo por volcanes activos.

6. Evaluación del riesgo por inundaciones.

7. Evaluación del riesgo por deslizamientos.

8. Un modelo hidrológico para la predicción de inundaciones.

9. Un Taller de Mantenimiento de Equipamientos ubicado en el Centro Regional.

10. Un Taller Regional anual, dedicado al intercambio de experiencias y la discusión de aspectos relacionados con el proceso de Reducción del Riesgo de Desastres, atendido por representantes de las instituciones técnicas, organizaciones de emergencia y autoridades de las instituciones nacionales de planificación.

La solicitud de financiamiento, por una suma de 17.5 millones de Coronas suecas (2.5 millones de dólares, aprox.), fue aprobada por ASDI durante el primer semestre de 1988.

El acuerdo sobre el apoyo sueco fue firmado entre ASDI y el INSIVUMEH de Guatemala, la institución nombrada sede de la Secretaría Ejecutiva del naciente

CEPREDENAC, por decisión tomada durante el segundo Taller Regional celebrado en febrero de 1988, en Panamá. Este arreglo sucedió por la imposibilidad en ese momento de que CEPREDENAC existiese como un ente internacional - regional con estatuto legal. Esta situación reflejaba, en sí, el problema existente con la integración e institucionalidad regional per se. La crisis económica sufrida en América Central desde principios de la década de los 80s; las discrepancias severas que existían entre varios países de la región; y la situación de guerra civil al interior de varios de los países, había significado el eventual desmoronamiento del Mercado Común Centroamericano y de sus instituciones de integración regional. En esta coyuntura las posibilidades de crear una nueva institución regional con estatuto legal, legítimamente constituida, eran escasas.

En consecuencia, CEPREDENAC comienza su vida institucional como una *Asociación Regional "Informal"* de instituciones científico-técnicas y de manejo de emergencias. Su órgano directivo, por decisión del segundo Taller de Panamá, se compondría por un Consejo de Representantes, compuesto por 12 miembros (2 por cada país, representando la relevante organización nacional de Emergencias; y las instituciones científico-técnicas del país incorporado en CEPREDENAC)⁶, con un Presidente electo entre ellos. Al nivel ejecutivo se nominó un

6. En esencia, las que fueron invitadas a participar en los dos Talleres Regionales celebrados en Panamá.

Secretario Ejecutivo por un período de tres años, reelegible una sola vez. Por último, ASDI contrató a la Unidad Internacional de KTH -Estocolmo, como administrador del apoyo concedido a CEPREDENAC, para lo cual se nombró un administrador con ubicación en las oficinas de la Secretaría Ejecutiva en Guatemala.

3. CEPREDENAC: UNA LIBRE ASOCIACION DE INSTITUCIONES, 1988 - 1993

3.1. LA PRIMERA FASE: 1988 - 1990

Durante el período setiembre 1988 - junio 1990, la Secretaría Ejecutiva y las instituciones científicas miembros de CEPREDENAC promovieron e implementaron los ocho proyectos temáticos diseñados en el área del análisis y evaluación de las amenazas naturales en la región; y tres reuniones regionales de debate y discusión; una extraordinaria celebrada en mayo de 1989 y dos ordinarias en setiembre de 1989 y mayo de 1990.

En el último semestre de 1989 y los dos primeros meses de 1990 se logró la preparación del Plan de Acción o Programa de Proyectos a ser presentado a ASDI y otras instancias de apoyo para el período 1990 - 1993.

3.1.1. ACCIONES Y RESULTADOS:

Entre 1988 y 1990, de los 17.86 millones de Coronas suecas asignadas al Programa, un 24.4% se dedicaron a la realización de 14 cursos de entrenamiento, 45% a la investigación científica, la evaluación de riesgos y la compra o mantenimiento de equipamientos; un 14.4% a Talleres Regionales y el financiamiento de la Secretaría Ejecutiva; y un 15.7% para la administración sueca a través de KTH y ASDI.

Más allá de la coordinación y administración proferida por la Secretaría Ejecutiva en Guatemala, la coordinación e impulso de actividades fue facilitada por el nombramiento de Coordinadores Regionales (ad honorem) para las cuatro áreas temáticas principales (sismología, vulcanología, deslizamientos y mecánica de suelos e inundaciones).

Una evaluación⁷ contratada por ASDI del período agosto 1988 - diciembre 1989 y de las propuestas actividades para el período 1990 -93, fue altamente positiva en términos generales, estableciendo que "en términos amplios se puede afirmar que los objetivos establecidos se han logrado" (hasta 1990); que "la planificación detallada, coordinación y control de las

actividades ha sido de un alto nivel"; y que "se recomienda decididamente a ASDI aprobar la solicitud (de financiamiento para el período 1990 - 93) solamente con modificaciones menores".

3.2. LA SEGUNDA FASE: 1990 - 1993: DIVERSIFICACIÓN Y NORDIFICACIÓN

Un Programa de Actividades y solicitud de financiamiento para el período 1990 - 93 por una suma de 4.83 millones de dólares, se presentaron a ASDI - Suecia en febrero de 1990, producto de las deliberaciones de la Secretaría Ejecutiva de CEPREDENAC durante el segundo semestre de 1989; del primer Taller Regional ordinario del Programa celebrado en Guatemala entre el 25 - 28 de setiembre de 1989; y una serie de reuniones celebradas en Guatemala entre el 22 y el 30 de enero de 1990.

Colateralmente, CEPREDENAC inició conversaciones con NORAD de Noruega y DANIDA (Dinamarca) sobre su expresado interés en participar, conjuntamente con Suecia, en el financiamiento del programa de Reducción de Riesgos en América Central. Esta disposición abría la posibilidad de una colaboración nórdica más amplia en la región, replicando otras experiencias en otras áreas durante la década de los 80s. Representaba también la oportunidad para una diversificación y ampliación del financiamiento disponible a CEPREDENAC, a la vez reforzando la idea de que la institución tendría que introducir cambios para garantizar su

7. Andren, Bengt (February, 1990), The Natural Disasters Risk Reduction Process in Central America, An Appraisal Report on the Activities 1988 - 90 and on the request to SIDA for 1990 - 93, mimeo, 33 pp.

capacidad de agilizar la toma de decisiones a su interior e instituir los mecanismos de coordinación, administración y control, consonantes con el aumento en el número y alcances de los proyectos bajo su control.

Lineamientos para la nueva Propuesta a ASDI

Lineamientos para el Plan de Actividades 1991 - 93 habían sido sugeridos desde 1988, en la ocasión de la presentación del Informe de Consultoría ASDI - KTH en enero de ese año, documento base del segundo Taller de Panamá en febrero, 1988.

En ese informe, los consultores recomendaron que en el Plan de Actividades 1990 - 93:

- a) La distribución de fondos para proyectos entre los distintos tipos de desastres naturales debería reflejar el nivel relativo de riesgo que representan para la región.
- b) Los fondos disponibles deberían asignarse a proyectos con una alta relación entre beneficios esperados en el corto plazo, y costos.
- c) Proyectos de pronunciado interés para la mayoría de los países de la región deberían tener precedencia sobre proyectos de interés para uno o pocos países
- d) Proyectos promoviendo medidas de fácil implementación en las áreas principales de riesgo y de efectos claros, deberían tomar precedencia sobre proyectos

que buscan efectos más dudosos a largo plazo

Por otra parte, como un resultado del Taller Regional ordinario del programa celebrado en Guatemala en setiembre de 1989, se concluyó, en cuanto a futuras actividades, que:

- a) Los cursos de capacitación y proyectos de evaluación de riesgos deberían tomar en cuenta más explícitamente *los intereses y necesidades de las organizaciones para Emergencias y de Planificación.*

Esta conclusión, avalada por representantes de ASDI posterior al Taller, reflejaba una creciente preocupación entre algunos actores en cuanto al impacto y pertinencia social de las investigaciones científicas y cursos llevados a cabo hasta la fecha.

- b) Un esfuerzo concertado se requiere en términos de la generación, distribución y coordinación de información sobre las actividades de CEPREDENAC en la región.
- c) Debido a la imposibilidad de que algunas de las organizaciones nacionales de Emergencia cumplieran satisfactoriamente sus responsabilidades en el proceso de reducción del riesgo, por problemas de su estatuto legal, la falta de la infraestructura necesaria y de apoyo gubernamental, CEPREDENAC debería considerar cómo ayudar en remediar esta situación.

Más allá de estos conjuntos de lineamientos, elaborados en momentos distintos, una importante discusión se dio

en cuanto a las formas en qué prioridades deben establecerse entre proyectos y países; en cuanto a la necesidad de una más cuidadosa selección de participantes en los cursos de capacitación en función de los objetivos perseguidos; y, con referencia al fortalecimiento de la organización de CEPREDENAC para enfrentar el crecimiento futuro en sus propuestas actividades.

El Programa de Actividades ASDI - CEPREDENAC: 1991 - 1993

La propuesta final de actividades y una solicitud financiera para 4.83 millones de dólares fueron aprobados por ASDI durante el segundo trimestre de 1990.

Tres categorías principales de actividad fueron aprobadas:

1. Evaluación y Monitoreo de Fenómenos Naturales que podrían resultar en Desastre (50% del presupuesto externo). Este componente incluía una continuación de los proyectos de evaluación de riesgos sísmicos, volcánicos, por inundación y deslizamientos comenzados en 1988; y del proyecto de fortalecimiento y densificación de las redes sismográficas. Las propuestas para la evaluación de riesgos extendían el análisis para incluir consideraciones sobre la vulnerabilidad, información de

utilización en la planificación del uso del suelo, y para planes de evacuación.

2. Planificación y Gestión de Emergencias (con 25% del presupuesto externo). Esta categoría incluía tres proyectos particulares: fortalecimiento de la red de comunicaciones radiales para Emergencias en América Central; talleres nacionales sobre prevención y mitigación de desastres en América Central; y, programa para mejorar los preparativos para los desastres naturales.

3. Coordinación Regional (25% del presupuesto externo). Incluyendo los costos del CEPREDENAC, reuniones de la Junta Directiva, Talleres regionales, repuestos, servicios y los costos de KTH - Estocolmo.

Noruega y Dinamarca: Hacia la Nordificación del Apoyo hacia CEPREDENAC

Durante 1990, producto de discusiones entre CEPREDENAC e instancias científicas y financieras en Noruega y Dinamarca, se firman convenios para la implementación de tres nuevos proyectos en el área científico-técnico, siguiendo la "priorización" dada hasta la fecha en el área del análisis y evaluación

de las amenazas naturales, a saber:

- * Un proyecto sobre Predicción de Caudales Fluviales y el desarrollo de Sistemas de Alerta de Crecidas, diseñado y asesorado por el Instituto Hidráulico Danés (IHD) y financiado por DANIDA, la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional.
- * Dos proyectos en el área de la sismología, elaborados respectivamente por el Observatorio Sismológico de Bergen y el Norwegian Seismic Array (NORSAR) y financiados por NORAD, la Agencia Noruega para el Desarrollo.

En balance, las actividades programadas y financiadas para el período 1991 - 93 a través de ASDI, NORAD y DANIDA, mantenían una fuerte priorización de la implementación de proyectos nacionales de análisis evaluación y monitoreo de amenazas naturales. Un primer movimiento a favor de "lo social" aparece en la medida en que los proyectos científico-técnicos incorporan algunas consideraciones sobre la

"vulnerabilidad"; y, con el financiamiento de actividades con los Organismos Nacionales de Emergencia, los encargados de velar por la población en condiciones de riesgo, y su seguridad.

RESULTADOS Y EVALUACIONES DE LAS ACTIVIDADES 1988 - 1993: EL COMIENZO DE LA DISYUNTIVA Y LA TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL

En abril de 1993, se presentaron los resultados de una evaluación global de los primeros cinco años de CEPREDENAC, contratada por ASDI⁸. La evaluación identificaba una serie de problemas de tipo conceptual, de administración e implementación, de orientación, de planificación y estrategia, y con referencia a la legitimidad y sostenibilidad del modelo institucional existente. A pesar de haber suscitado una reacción negativa y una respuesta firme por parte de las autoridades de CEPREDENAC, de hecho

8. Goglio, Hector; A.K. Gauding; y H. Moreno (Abril, 1993), CEPREDENAC: Evaluation Report, mimeo, 57 pp.

identificaba una serie de escollos y presentaba recomendaciones que en retrospectiva, asumen una gran importancia para el desarrollo futuro de la institución. Además claramente sintetizaba, en muchos puntos claves, una actitud disentadora expresada por varios actores al interior de la misma institución, particularmente en cuanto al énfasis o prioridades temáticas impulsadas y la concepción social de la iniciativa en su totalidad.

Las conclusiones de la evaluación pueden dividirse en dos tipos de preocupación; primero, en cuanto a los resultados de los proyectos programados, proyectados e implementados; y, segundo, en cuanto a la concepción misma de la iniciativa, su relevancia social y la pertinencia, estructura y rol de CEPREDENAC en el plano regional.

La Distribución en el uso de Fondos. La Implementación de Actividades Programadas

Hasta finales de 1992, cerca de 30 millones de coronas suecas (4,5 millones de dólares, aproximadamente) se habían erogado de los fondos ASDI para

las actividades programadas desde 1988. De éstos, 68% se dedicaban a las actividades de los proyectos, *per se*; y 32% a los gastos administrativos (20% KTH, y 12% CEPREDENAC). El alto costo administrativo, particularmente durante la fase dos (1990 - 92) fue criticado en la evaluación, donde se aludía a la duplicación de funciones entre KTH y CEPREDENAC; el "lujo" de los talleres regionales; y también a la falta de principios de administración por programa que iban más allá de lo contable.

Del 68% dedicado a actividades de los proyectos sustantivos, un 34% se desembolsó para equipamientos (relacionados con los proyectos de evaluación y análisis de amenazas, particularmente); 27% para asistencia técnica (consultorías de corto plazo); y 25% para costos de capacitación. En suma, los evaluadores indicaban que apenas un poco más de la mitad del financiamiento total se había dedicado a la *"creación de una capacidad instalada en los países"* (p 21)

Refiriéndose a la distinción introducida en la segunda fase, entre actividades "científicas y

técnicas" y actividades "sociales" relacionadas con Asistencia y Preparación para Desastres y canalizadas vía los Organismos Nacionales de Emergencia, se apuntaba a que durante el período 1988 - 92, un 91.4% del presupuesto se había dedicado al primero; y, un 8.6% al segundo. La distribución porcentual por áreas temáticas dentro de estos dos grandes componentes eran:

Actividades Científicas
Asistencia y Preparación
y Técnicas

Sismología	33.4
Comunicación Radiales	0.4
Vulcanología	12.0
Preparativos para Desastre	8.0
Deslizamientos	7.0
Atlas de Riesgo	0.2
Inundación	24.0
Laboratorios y Reparación	5.0
Total	91.4
Total	8.6

Implementación, Logros y Deficiencias: Actividades Científico - Técnicas

Dentro de las actividades científico - técnicas se informaba sobre importantes logros en las áreas de sismología y vulcanología (evaluación, equipamiento y capacitación); y mucho menores niveles de éxito en las áreas de inundaciones y deslizamientos. Esto último fue explicado por los niveles inferiores de desarrollo institucional y recursos humanos en estas áreas; problemas de indefinición en términos de participación y responsabilidades institucionales, entre otros.

En el área específica de los cursos de capacitación, hasta febrero 1991 se habían llevado a cabo 17, con la participación de 221 técnicos. Este número representa "un grupo relativamente pequeño de técnicos entrenados en cada área". El impacto en el desarrollo institucional habría sido mayor en las áreas de sismología y vulcanología; y entre aquellas instituciones con mayores niveles de desarrollo anteriores al inicio del programa CEPREDENAC. En resumen, la evaluación concluyó que

"desde la perspectiva de la influencia del entrenamiento en el desarrollo institucional, las probables consencuencias serán de poca significación" ... (y) ... "el impulso ha sido menor o no existente en aquellas instituciones que presentan dificultades para un crecimiento sostenido en las áreas sustantivas del proyecto (inundación y deslizamiento)" (p 16).

En estas últimas se encontraba también niveles significativos de "deserción" laboral, lo cual reflejaba los problemas de estabilidad, organización y desarrollo institucional de las instituciones huéspedes.

La creación de Laboratorios para la reparación, mantenimiento y calibración de equipos representó *"una contribución especial a los*

esfuerzos científicos y técnicos en la región" (p.9).

Actividades de Preparación y Asistencia para Desastres

En general, la evaluación indicaba que en esta área de apoyo a los Organismos Nacionales de Emergencia, "la contribución para actividades de estudio, instalación y equipos ha sido muy reducida". El Atlas de Riesgos se completó solamente en Costa Rica; la preparación de Códigos y Regulaciones Antisísmicas procedió muy lentamente; y el proyecto de comunicaciones radiales entre los países nunca llegó a funcionar.

En cuanto al área de capacitación, la evaluación concluyó que una parte importante del entrenamiento, dirigido principalmente al nivel central pero también al nivel local o municipal, básicamente incorporaba "nociones de la administración de la ayuda durante desastres", bajo criterios "tecnocráticos". Los métodos de enseñanza utilizados eran predominantemente magistrales, sin el uso de técnicas participativas, audiovisuales, etc. Poca consideración, consulta o

coordinación con otras agencias involucradas con la capacitación se dio. Apuntaba sobre esto último que:

"hasta cierto punto una situación de competencia entre programas y actores aparecía, en lugar de la consulta y la coordinación. Un esfuerzo considerable llevado a cabo por varias agencias o grupos se dirigía a la misma población meta, de una manera dispersa y descoordinada".

Al tratar el nivel municipal los esfuerzos, eran comprometidos con un "enfoque vertical que limitaba la participación de otros grupos o sectores (ONGs. Asociaciones Civiles, etc)".

Finalmente, con referencia al problema general de

implementación encontrada particularmente en la segunda fase (91 - 92) la evaluación mostraba un nivel global de subejecución del presupuesto de un 55%, hecho que sustentaba su conclusión de que la institución había entrado en un período de profunda crisis interna de 1990 en adelante, con debilidades en su administración y dirección; y una falta de planificación, coordinación y control. Más allá, se apuntaba hacia un problema de la aprobación de proyectos y de la participación de instituciones sin el debido análisis de factibilidad y de capacidades. La división de los fondos disponibles en partes iguales para cada uno de los seis países miembros no reflejaba una priorización adecuada, una visión regional, ni un análisis de necesidades y capacidades institucionales o societales.

Paradigmas e Institucionalidad: la Crítica Conceptual del Proyecto

Más allá del análisis de los resultados de las actividades programadas durante los primeros cinco años de CEPREDENAC, el informe de evaluación se compenetraba con una serie de aspectos de mayor envergadura,

críticos para la evolución de la iniciativa hacia el futuro: o sea, la concepción misma de la problemática de los desastres, de su gestión y de su significado social; y la concepción prevaleciente de lo regional y su significado en cuanto a la institucionalidad de CEPREDENAC.

a) Paradigmas interpretativos de la Problemática de los Desastres

Retomando las premisas básicas explicitadas con el arranque del proyecto y en su financiamiento por parte de ASDI, en lo que se refiere: i) a la posibilidad de lograr una reducción en el riesgo solamente si "el riesgo de desastre está incorporado en todos los niveles de la planificación del uso del suelo"; y, ii) de que el proyecto CEPREDENAC se justificaba en la medida en que apoyaba el proceso de paz, ayudaba en aliviar la pobreza, y se ubicaba dentro de la problemática ambiental y su gestión; los evaluadores fueron tajantes en afirmar de que ninguno de estos parámetros u objetivos se habían satisfecho. Así, afirmaron que:

"Después de

cinco años, podemos afirmar que CEPREDENAC (...) está lejos de satisfacer la meta principal. Es evidente que el riesgo de desastre no está considerado en todos los niveles de la planificación del uso del suelo (...) las actividades y resultados hasta la fecha claramente no se han relacionado ni con el proceso de paz, ni con el alivio de la pobreza; ni con los aspectos ambientales"
(p.4).

La idea de la **prevención**, clave en la fórmula de reducción de riesgo, se había desvirtuado en las actividades de CEPREDENAC, habiéndose sustituido por un entendimiento que giraba más en

torno a la "atención o manejo de desastres"; o sea, preparativos y respuesta.

Quedó una crítica implícita y explícita de un modelo de acción que reducía el problema a la evaluación de amenazas, sin proyección social; y al intento de fortalecimiento de *un* actor social: los Organismos Nacionales de Emergencia que distaban, en general, de las condiciones para promover la reducción del riesgo y pecaban de estructuras verticales, centralizadas y excluyentes en cuanto a la participación de múltiples sectores de la sociedad civil, claves para avanzar con este proceso.

El análisis y los postulados de los evaluadores apuntaba hacia una concepción más integral de la problemática y de la intervención, fuertemente fundamentada en una visión social de los desastres (con énfasis en la vulnerabilidad de la sociedad), e íntimamente relacionada con la planificación para el desarrollo y la gestión ambiental. La participación social, y su corolario, la generación, diseminación o difusión social del conocimiento científico, sería un factor fundamental en la fórmula, con un particular énfasis en el nivel

comunitario, y en instancias organizadas de la sociedad civil (ONGs, Asociaciones Civiles, etc.).

Las apreciaciones de los evaluadores, quienes claramente tenían antecedentes profesionales en las ciencias sociales, reflejaban, en sí, una fuerte corriente de opinión en auge en el momento de la evaluación, y que decididamente atacaba el paradigma "fiscalista" y "asistencialista" que aún dominaba en el campo de los desastres, proponiendo enfoques más integrales y multidisciplinarios. Además, coincidía con una crítica parecida expresada por muchos analistas en cuanto a la dirección que el DIRDN había tomado hasta la fecha, con su concentración en la evaluación de amenazas, la transferencia de tecnología y la desmedida concentración en el tema de los preparativos; critica que, en la ocasión de la Conferencia Mundial sobre Desastres en Yokohama en 1994, y en la anterior Conferencia Interamericana en Cartagena, desembocaba en una insistencia en la necesidad de enfatizar la relación de la gestión del riesgo y de los desastres con la planificación del desarrollo; y, en la importancia de la movilización de los niveles comunitarios y de las

organizaciones de la sociedad civil

En este sentido, es claro que los orígenes paradigmáticos de CEPREDENAC, su "crisis" y su evolución hacia otras bases conceptuales no hacía más que reflejar las tendencias dominantes a nivel latinoamericano y mundial. Las críticas de los evaluadores encontraban, en muchos aspectos, un eco al interior de la misma institución entre varios sectores claves ligados al proyecto.

b) La Institucionalidad: lo Nacional y lo Regional

Con respecto a la institucionalidad de CEPREDENAC, su estructura, funciones y organizaciones, los evaluadores comentaron que:

"la particular estructura del proyecto (una asociación "informal" de instituciones) respondía sabiamente a las condiciones existentes en el momento de su despegue, correspondiendo

o a un momento en la vida de la región y al "estado del arte" en el área del proyecto" (p.44).

En el momento de la evaluación, la institución tomaba las características de "un administrador de proyectos nacionales, financiados externamente, a diferencia de un Centro Regional de coordinación con una estrategia clara" (p.5).

Una casi total dependencia en los fondos externos y la ausencia de claros indicadores de una disposición por parte de los distintos países de asumir como suyo el Centro, dotándolo de los recursos para garantizar su existencia y continuidad, así reduciendo su dependencia, constituían factores que ponían en duda su legitimidad y sostenibilidad.

El Centro se confundía en su propia definición con los mismos proyectos que coordinaba y administraba. A pesar de la existencia de elementos alentadores en cuanto a su proyección y concepción regional como eran, por ejemplo, el

nombramiento de Coordinadores Regionales por área temática; los contactos e intercambios entre técnicos, científicos y administradores de desastres en la región; y los Talleres Regionales anuales; el programa esencialmente se perfilaba como la suma de una serie de proyectos nacionales, a diferencia de ser un programa concebido regionalmente con actividades priorizadas desde esta perspectiva, que permitían la resolución de problemas nacionales dentro de un "marco regional" (p.46).

La misma forma en que los fondos del programa fueron asignados en partes iguales entre los seis países, reforzaba la imagen de un enfoque nacional, y regional solamente a través de la suma de las partes. Pero este procedimiento tuvo como consecuencia, a veces, la asignación de fondos para un proyecto de poca relevancia en un país particular; o la existencia de fondos que no podrían ser aplicados, debido a la baja capacidad institucional o de recursos humanos existentes en el país.

En fin, los evaluadores concluyeron que,

"El CEPREDENAC fue concebido como un centro intraregional financiando proyectos nacionales. Este enfoque excluye la posibilidad de construir un centro regional sólido con una planificación y evaluación de programas serios y cierta autonomía para conseguir fondos y de lograr un apoyo real para programas de prevención y mitigación con un fuerte énfasis en la planificación para el desarrollo" (p.41).

La permanencia del modelo institucional existente durante los primeros cinco años sin ninguna modificación sustancial, probablemente reflejaba dos

situaciones complementarias. Por una parte, la falta de visibilidad y prioridad asignada a la institución y su problemática dentro del marco centroamericano garantizaba que ningún sector político o social de peso abogara para su institucionalización regional o apoyo al mismo. Por otra parte, dentro de la institución había existido resistencia al cambio institucional por temor a una pérdida de influencia o una marginación de los beneficios que ofrecía.

c) *Las Recomendaciones del Informe de Evaluación*

Las recomendaciones, retomando el marco paradigmático desarrollado por los propios evaluadores, representaban un rompimiento con el esquema CEPREDENAC de los cinco años previos. La necesidad de enfatizar la prevención; de entrar en el ámbito de lo ambiental; de ampliar su enfoque social, extendiendo su base institucional hacia otras organizaciones; de ser más multidisciplinario en su enfoque; de convertirse en un verdadero proyecto regional con institucionalidad regional; y de cooperar con otros programas regionales, contaban entre las mas

significativas recomendaciones.

Para facilitar la implementación de las recomendaciones, se propuso un período de transición de un año, en el cual una serie de actividades pertinentes a la promoción de un cambio de enfoque se desarrollarían a través de consultorías de corto plazo, reuniones y talleres, el desarrollo de metodologías de comunicación social y de participación comunitaria, el levantamiento de inventarios de posibles colaboradores, entre otros.

Durante el año se debería preparar un programa para los siguientes 3 - 4 años, bajo las nuevas premisas del programa. El producto sería un "*documento de programa*". También se recomendó que "*se discutiera el programa y que debe obtener cierto nivel de apoyo formal de los gobiernos*" (p.57).

Con estas recomendaciones en mano, el movimiento al interior de la institución a favor del cambio, la insistencia de las agencias financieras (ASDI en particular) y los cambios que se estaban dando en la institucionalidad política regional a favor de la integración centroamericana, las piezas estaban puestas para una

transición hacia otro modelo de CEPREDENAC, es el de un Organismo Regional InterGubernamental, con una misión dentro de los esquemas de la integración regional.

seis Congresos Nacionales, en 1995. CEPREDENAC nació por primera vez como una institución regional formal, con personalidad jurídica internacional e interna en cada uno de los Estados partes, ligada al SICA.

De acuerdo con el Convenio Constitutivo, los objetivos del Centro son los de promover y coordinar,

"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 centroamericana".