



OFICINA NACIONAL
PARA LA
PREVENCIÓN Y ATENCIÓN
DE DESASTRES

**ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS DE INVESTIGACION
Y CAPACITACION EN EL AREA DE LA PREVENCIÓN, MITIGACION Y
ATENCIÓN DE DESASTRES: CENTROAMERICA**

*Dr. Allan Lavell
(FLACSO)*

Agosto, 1992

INTRODUCCION

La región centroamericana (incluyendo Panamá y Belize), constituyen una de las zonas del orbe más expuestas al riesgo de desastre, por el efecto de diversos y variados fenómenos de origen tectónico, geodinámico, climatológico y geomorfológico, todos acentuados en su impacto por una inadecuada ocupación y utilización del territorio por parte del hombre. El tamaño reducido de los países de la región y del istmo mismo, significa que el impacto de cualquiera de estos fenómenos físicos puede afectar áreas importantes de un solo país, convirtiéndose fácilmente en un desastre de cobertura nacional. Se estima que más de un 70% de la población regional está bajo el riesgo de sufrir los efectos negativos de un evento físico de magnitud durante el período de su vida en esta tierra (véase Lavell, A.: 1991a).

Frente a esta situación, el nivel de conocimiento y de preparación para eventualidades de esta naturaleza es sumamente precaria. Una tradición relativamente larga y consolidada de investigación en el campo de las ciencias físicas (sismología, vulcanología, climatología), se contrasta con bajos y crecientes niveles de organización y acción (estatal y no gubernamental) en el campo de la prevención, mitigación y atención de desastres, y aún más efímera atención a la investigación (y a la promoción de esquemas de capacitación a nivel local y poblacional) visto desde una perspectiva social y relevante para la promoción de esquemas estructurales y no estructurales que reducen la vulnerabilidad de la población, particularmente la más pobre, en la región (véase Lavell, A.: 1991a y Lavell, A.: 1991b).

Este contexto exige un mayor esfuerzo en promover la investigación y la capacitación dentro de un enfoque social. La creación, consolidación o fortalecimiento institucional; el aprovechamiento racional de los escasos recursos humanos y económicos disponibles; y la creación de una tradición investigativa en el área social de los desastres son algunos de los aspectos necesarios de una estrategia para la presente década. Todo esto dentro de un marco que promueva la integración de la investigación social con la de las ciencias físicas, de tal manera que se promueva la producción de un conocimiento socialmente relevante y productivo.

I. ACTIVIDADES DESARROLLADAS DURANTE EL QUINQUENIO PASADO (1988-1992)

- 1.1 La casi total ausencia de investigaciones llevadas a cabo desde la perspectiva de las ciencias sociales en Centroamérica, estimuló al autor del presente documento de elaborar un proyecto regional de investigación, con cobertura en los seis países del istmo centroamericano sobre la temática de **"Desastres Naturales y Zonas de Riesgo en Centroamérica: Condicionantes y Opciones de Prevención y Mitigación en Centroamérica"**, en el año 1988.

Este proyecto fue acogido por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (C.I.I.D.) de Canadá, agencia que proveyó los recursos económicos para la realización del mismo entre 1989 y 1991.

El proyecto fue llevado a cabo con la participación de grupos multidisciplinarios de investigadores adscritos, la gran mayoría, a las Universidades estatales de la región. Un total de 60 investigadores participaron en la realización de la investigación. De estos investigadores, solamente tres tenían antecedentes en los estudios de desastres. En consecuencia, el proyecto rebasaba los límites de la generación de nuevo conocimiento sobre la temática para entrar en el área crítica del estímulo y la preparación de nuevos recursos investigativos en una área sin mayores antecedentes en la temática.

El proyecto, en sí, tuvo como objetivos:

- a) Una reconstrucción histórica de la incidencia espacial y temporal de todo evento físico, que había causado daños a la economía y sociedad de los distintos países de la región, mínimamente durante este siglo, y más hacia atrás en algunos casos.
- b) La construcción de una tipología de zonas bajo riesgo en la región, tomando en cuenta tanto el tipo de evento físico, como la estructura social y económica de las distintas comunidades bajo riesgo.
- c) Un análisis de la legislación, normatividad, estrategias, instrumentos, proyectos, etc. existentes, que de alguna manera directa o indirectamente, fueran de relevancia para la prevención, mitigación y atención de desastres. Además, se propuso postular ideas sobre cambios necesarios y esquemas posibles de acción en estos campos.

- d) Por vía de una encuesta de pobladores y de organizaciones en seleccionadas áreas de alto o mediano riesgo, indagar sobre las actitudes, percepciones, evaluaciones e ideas en general existentes en cuanto al riesgo físico, las medidas instrumentadas para reducir el riesgo, la organización estatal y no estatal existentes, las reacciones y respuestas de pobladores durante emergencias sufridas en sus comunidades, etc.

La idea global del proyecto era la de establecer una primera aproximación general a la problemática de la prevención y la mitigación y concientizar sobre la necesidad de mayores esfuerzos en esta dirección, a diferencia de promover una investigación detallada y en profundidad sobre temas muy particulares que se incluyen en una agenda completa de investigación sobre la temática. Como resultado adicional de la investigación, el grupo de investigadores adscritos al proyecto tuvieron la oportunidad de identificar temáticas prioritarias de investigación para el futuro visto desde la perspectiva de sus distintos contextos nacionales. Estas prioridades fueron sintetizadas en el documento de Anexos del Informe Regional Técnico del Proyecto (véase Lavell, A.: 1991c), ofreciendo un punto de partida para la postulación de nuevos esquemas de investigación sobre temáticas más particulares en el futuro.

- 1.2 En adición a la producción de documentos formales e informales que surgieron como producto de la investigación en los distintos países, el proyecto proveyó la oportunidad de generar una serie de actividades conexas de relevancia para la concientización sobre la problemática y la instrumentación de esquemas de preparación y capacitación de recursos humanos en este campo.

- La mayoría de los grupos de trabajo tuvieron la oportunidad de colaborar con y asesorar los organismos nacionales de manejo de emergencias y desastres.
- En el caso de Guatemala se pudo promover, con financiamiento del C.I.I.D, un taller de discusión entre el grupo de investigadores y funcionarios y políticos ligados a la problemática en ese país. De igual manera, en todos los países se organizaron talleres nacionales de discusión sobre la problemática aprovechando los resultados científicos del proyecto.
- En el caso de la coordinación regional del proyecto, se tuvo la oportunidad de elaborar un documento diagnóstico y prospectivo sobre la situación de los desastres

naturales y de la organización institucional en Centroamérica como componente de la evaluación hecha por la Cruz Roja Internacional en cuanto a su quehacer futuro en Centroamérica; además, de presentar varias ponencias en reuniones internacionales en los Estados Unidos y Europa.

- Se establecieron relaciones interinstitucionales con Centros de Investigación y de Documentación en el área de los desastres, particularmente en los Estados Unidos y América del Sur (Centro de Investigaciones sobre Desastres, Universidad de Delaware; Universidad de Colorado Boulder; I.T.D.G. Perú; etc.).
- En el caso de Costa Rica, se tuvo la oportunidad de colaborar en el diseño e instrumentación de esquemas de capacitación de líderes y grupos poblacionales en la Zona Sur y la Región Atlántica del país, instrumentados a través de la Fundación de Desarrollo Urbano (FUDEU) y el Consejo de Iglesias para Emergencias y Reconstrucción.
- Se estimuló la preparación de diversas tesis a nivel de licenciatura y maestría sobre la temática de los desastres.

II. PERSPECTIVAS, PLANES Y PROYECTOS PARA EL FUTURO

- 2.1 Varios son los lineamientos o parámetros que deberían guiar el quehacer investigativo en Centroamérica en los años venideros, los cuales informan nuestras ideas y concepciones, planes y proyectos.
- a) La investigación debe generar conocimiento relevante en cuanto a suscitar cambios realistas en el contenido de las políticas en el área de los desastres; y proveer de insumos importantes para el impulso e implementación de esquemas de capacitación preferentemente a nivel local y entre grupos poblacionales.
 - b) La investigación debe preferentemente incorporar a los mismos pobladores o agrupaciones de los mismos en el proceso investigativo dentro de un marco en el cual asumen el papel de sujetos y no objetos de la investigación.
 - c) En consecuencia, la investigación debe ligarse directamente a y ser seguida por esquemas de capacitación en los distintos niveles.
 - d) La investigación y la capacitación debería estimular

constantemente la formación y preparación de recursos humanos capacitados con una oportunidad de continuidad a mediano o largo plazo en la práctica sobre los desastres naturales.

- e) La investigación y la capacitación debería hacerse dentro de un marco de creciente institucionalización sana de los estudios sociales sobre los desastres, ligando esto donde sea posible al quehacer y productos investigativos de las ciencias básicas.

2.2 Entre las prioridades futuras de investigación que se han identificado para su impulso a corto o mediano plazo se incluyen:

- a) Estudios detallados en zonas de reciente desastre (durante los últimos cuatro años) que indaguen sobre los factores sociales, económicos, políticos, tecnológicos, etc., que contribuyeron a la vulnerabilidad de segmentos particulares de la población y sobre los actores sociales responsables para esta condición y para el mejoramiento hacia el futuro.
- b) Estudios detallados en zonas de reciente desastre que examinen las distintas respuestas institucionales o espontáneas que se dieron en las fases de emergencia y de reconstrucción, proveyendo una evaluación de los aspectos positivos y negativos de éstas y postulando las opciones más viables que deberían de ser impulsadas, promovidas y apoyadas en el futuro.
- c) Información técnica, comunicación social y la preparación de la población. Los organismos científicos y de acción gubernamental manejan sistemas e instrumentos de medición y control relacionados con la incidencia temporal y espacial de las amenazas físicas. Sin embargo, la transformación de la información científica y técnica que estas medidas incorporan en conocimiento válido a nivel de la acción u organización social ha sido poco estudiada o explorada. Se requiere de investigación que ofrezca conocimientos que permitan indagar sobre el impacto real y positivo de la información científica y técnica en términos de influir en el comportamiento de la población y en cuanto a los factores que limitan su efectividad. Así, permitiendo introducir esquemas que tienen como resultado la transformación de esta información en instrumentos de acción social relevantes a nivel local.
- d) Estudios de costo - beneficio de las medidas de prevención y mitigación. En general existe una "aceptación" de que las medidas de prevención y mitigación constituyen un gasto social no productivo en términos económicos en el corto y mediano plazo. Esta situación dada en condiciones en que los estados

sufren severos déficits fiscales, deuda externa elevada y una tendencia a la reducción de gasto social, desincentiva la implementación de acciones en el campo de la prevención y mitigación de desastres.

En este contexto se considera necesario tener acceso a estudios económicos que ofrecerían un marco de referencia convincente en cuanto a la compatibilidad de medidas de prevención y mitigación con el logro de objetivos globales y específicos del desarrollo. La concientización a nivel político es imprescindible en este contexto. Cualquier investigación dentro de esta área de preocupación debería considerar las metodologías y cálculos de daños sufridos no solamente por los grandes desastres, sino también por los pequeños y medianos eventos de tipo recurrente.

- 2.3 La promoción de esquemas de investigación en las temáticas arriba identificadas y de esquemas de capacitación consecuentes debería, en primera instancia, aprovechar aquellas instituciones no gubernamentales existentes con especialización en la problemática de los desastres (por ejemplo, CIPER, FUDEU, FUNDASAL) o instituciones no gubernamentales especializadas en el campo del desarrollo con énfasis en esquemas de participación popular, aún cuando no hayan dedicado hasta el momento esfuerzos en este campo de estudios.
- 2.4 La promoción de esquemas de difusión de información y de documentación a nivel regional debería ser considerado prioritario, permitiendo un amplio acceso a los estudios e información todavía limitado que exista.

BIBLIOGRAFIA

- 1) Lavell, Allan, 1991a. "Prevention and Mitigation of Disasters in Central America: Social and political vulnerability to disasters at the local level". Ponencia presentada a la **Conference on Disasters, Vulnerability and Response**, organizada por el Instituto de Geógrafos Británicos, mayo, Londres.

- 2) _____, 1991b. "Risk Zoning, Research and Planning for Disasters in Central America: an agenda for needed change". Ponencia presentada en la **International Conference on the Impact of Natural Disasters**, auspiciada por la Universidad de California, Los Angeles.

- 3) _____, 1991c. Desastres Naturales y Zonas de Riesgo en Centroamérica: Condicionantes y Opciones de Prevención y Mitigación en Centroamérica. **Informe Técnico Regional, Volúmen Sustantivo y de Anexos**, Confederación Universitaria Centroamericana (CSUCA), International Development Research Centre (IDRC), Canadá.