



PRESENTACIÓN

GESTIÓN DE RIESGOS

La interpretación sobre el significado de prevención y mitigación de desastres ha sido manejada hasta recientemente de forma equivocada, unilateral y con propósitos políticos, impidiendo así el desarrollo de un proceso de superación de esta visión limitada, y comprometiendo, muchas veces de forma fatal, las víctimas de desastres.

En todo el mundo esta visión equivocada de abordar, entender y manejar la prevención de desastres, ha cobrado millares de víctimas, sin que las responsabilidades fuesen identificadas y dictaminadas. Sin embargo, esta visión retrógrada tiene sus días contados, en la medida que organizaciones ambientalistas, de socorro, de derechos humanos y, principalmente, las comunidades afectadas por los desastres, comienzan a cuestionar las teorías, los dogmas y los agentes oficiales encargados por la atención de las áreas afectadas.

El trabajo realizado por la UNES sobre el tema de prevención y mitigación de desastres, y que aquí es centrado sobre un punto específico, pone a la vista una nueva forma conceptual de abordar, entender y trabajar sobre el tema, destacando su carácter educativo y participativo.

Pese a que muchos estudios han sido realizados y divulgados sobre el tema, este pequeño libro incorpora distintos abordajes sin perder la esencia educativa y participativa, inherente a procesos liberadores. El abordaje del libro propone el cambio de teorías y comportamientos que provocan tanto la apatía como la falta de participación, además de la mala interpretación de fenómenos vinculados a los desastres y a la forma de abordarlos.

El presente libro nos da bases claras y viables para la creación de un Sistema de Prevención y Mitigación de Desastres, cuya aplicación y uso no se limita únicamente al territorio centroamericano, sino a todas aquellas naciones del mundo donde la frecuencia de desastres es

endémica. El documento destaca una propuesta metodológica participativa, donde los y las afectados/as se convierten en actores y actrices de su propia recuperación, superando la imagen de “damnificados” y “damnificadas”, que muchas veces crea otros tipos de problemas socio-políticos y de dependencia de la ayuda humanitaria.

Aparte de la propuesta de creación del Sistema, este libro nos lleva intrínsecamente a la reflexión sobre nuevas formas de entender problemas generados por fenómenos naturales o provocados por el hombre, además de apostar a la concertación entre diversos sectores de la sociedad civil, cooperación internacional y gobiernos de los países vulnerables. La necesidad de un trabajo concertado que considere la participación interactiva de los afectados y afectadas, es el punto clave para el éxito de la propuesta presentada en este libro.

Les invito para que disfruten de la lectura, y que, principalmente, se sumen a la visión y práctica de prevención y mitigación de desastres indicadas en el libro, asimismo que faciliten la multiplicación de esta propuesta.

Rudelmar Bueno de Faria
Representante de la Federación Luterana Mundial
Departamento para Servicio Mundial
Programa El Salvador, Guatemala y Honduras

Capítulo I

LA TRANSICION CENTROAMERICANA HACIA EL SIGLO DE LOS RIESGOS

“Así ha sido, así es, así será: según se dice y se repite, la naturaleza es una madre despiadada que nos viene echando la maldición de sus catástrofes desde tiempos remotos. Pero, ¿hasta dónde son naturales las catástrofes naturales que están azotando al mundo? Las inundaciones y las sequías, ¿no se multiplican por el arrasamiento de los bosques y de los suelos, ejecutado en nombre del progreso? ¿Y no está enloqueciendo el clima esta civilización que envenena el aire?”

Por si fueran pocas estas catástrofes fabricadas, que condenan a millones de personas al hambre y al éxodo, muchas son las catástrofes naturales que deberían ser llamadas, más bien, catástrofes sociales. El huracán Mitch dejó veinte mil muertos en los países centroamericanos, donde los pobres están librados a la buena de Dios. En cambio, casi no hubo víctimas cuando otros huracanes, tanto o más devastadores, han pasado por la Florida y Cuba.”

Eduardo Galeano¹

¹ Texto del escritor uruguayo tomado de la exposición itinerante sobre vulnerabilidad de Solidaridad Internacional, del año 2001.

I- LOS DESASTRES “NATURALES” NO SON NATURALES

Es muy frecuente encontrar personas con la idea que los desastres son producto de fuerzas sobrenaturales que actúan como “castigo”; atribuyen su origen a voluntades divinas que se expresan en fuerzas extrañas e incontrolables provocadas por la maldad de la gente. *“Dios castiga con las sequías, las lluvias, las inundaciones y los terremotos por pecadores”, “...para llamarnos al arrepentimiento”, “...es la presencia de Satanás”, “...es el fin del mundo”* son afirmaciones difundidas en segmentos importantes de la población.

También los desastres son comúnmente atribuidos a la acción vengativa de la naturaleza *“ante los ataques inmisericordes de los humanos”*. Esta versión traslada el castigo divino a la penalización “premeditada” de la naturaleza; concepción que es ampliamente difundida por la mayoría de medios de comunicación masiva, incidiendo en el reforzamiento de las actitudes derrotistas y el fatalismo.

Una versión más ilustrada dice que los desastres se deben a la fuerza indómita de la naturaleza, que por ser naturales no pueden prevenirse, y que *“... hasta en los países desarrollados suceden desastres provocados por la fuerza de la naturaleza”*

(citando los terremotos de Kobe y Los Ángeles, avalanchas y desbordamientos de ríos en Europa y Estados Unidos, entre otros). Esta interpretación tiene la virtud de desviar la responsabilidad social hacia los fenómenos naturales que siempre han sucedido. Se promueve el pesimismo e inmovilismo de los afectados y afectadas; superponiendo dos términos distintos: desastre “natural” y “fenómeno natural”.

A pesar que estas visiones ya han sido superadas y no tienen ninguna base de sustentación científica, los gobiernos y grupos de poder de la región centroamericana, continúan apegados y siendo consecuentes con ellas. No es casual que los impactos causados por inundaciones, sequías, epidemias o sismos, sean considerados por altos funcionarios gubernamentales como daños causados por la “fuerza de la naturaleza”, fuera de control y exentos de cualquier responsabilidad humana.

No obstante que vivimos en una región de múltiples amenazas, la reacción gubernamental frente a serios fenómenos recientes como El Niño (97-98), el Huracán Mitch (98), los terremotos en El Salvador (2001), las sequías y hambrunas en

Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador (2000-2001), en todos los casos ha evidenciado la inexistencia de mecanismos de prevención y mitigación propios del manejo actual de desastres, la ausencia de concepción de las vulnerabilidades y craso desconocimiento de la gestión de los riesgos.

En el marco del predominio de las visiones y conductas gubernamentales antes mencionadas, en correspondencia a la actual discusión teórica que acerca del tema se realiza en la región, y retomando valiosos aportes de distintos/as investigadores/as de La RED²; en este trabajo se asume que un **DESASTRE** es el conjunto de daños y pérdidas generadas a partir de la concreción de un fenómeno que por sus características se convierte y materializa en una amenaza (natural, socio natural o antrópica) íntimamente relacionada a la vulnerabilidad o vulnerabilidades, presentes en un lugar y momento determinados.

Para la gente no todos los fenómenos son peligrosos, sino sólo aquellos que en razón del tipo y magnitud, así como por lo sorpresivo de su ocurrencia puedan afectarla. Un **fenómeno natural** se entiende como toda manifestación de la naturaleza

que en ciertas condiciones, si existe vulnerabilidad global o ciertos factores de fragilidad en la zona de desarrollo del fenómeno, puede convertirse en amenaza.

No todo fenómeno natural es por si mismo una amenaza; ello esta en dependencia de múltiples factores que se vinculan a su presencia. Por ejemplo, lluvias de regular intensidad pueden ser beneficiosas en una zona agrícola que espera la temporada normal de lluvias, pero este mismo evento puede ser perjudicial para otras zonas que radican en riberas de ríos, de posibles deslaves, cuya población no está en condiciones de soportar sus efectos.

La ocurrencia de fenómenos naturales, ordinarios o extraordinarios, no deben desembocar en "desastres". Los fenómenos o eventos naturales son parte activa de los procesos geodinámicos de la vida del planeta, ya que la Tierra no ha culminado su proceso de formación y este proceso da lugar a que ocurran estos fenómenos; por lo tanto, los efectos de ciertos fenómenos naturales no necesariamente deben ser desastrosos.

Esta claro que un desastre, no es un sismo, un maremoto, ni un huracán, sino los efectos que estos producen en una sociedad, país o región. En este sentido, se puede afirmar

² Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

que los desastres son problemas no resueltos por el desarrollo; y que son consecuencia del manejo inadecuado de los riesgos; entendiendo el **riesgo** como *la coexistencia en un lugar y tiempo determinado de amenaza(s), y vulnerabilidad(es); que*

interdependiente una de la otra y manejadas inadecuadamente pueden provocar daños y pérdidas. Separadamente ninguno de estos factores puede dar paso a la configuración de riesgos u originar desastres.

A- RIESGOS, AMENAZAS Y VULNERABILIDADES

Al ampliar la discusión conceptual acerca de los desastres, han adquirido relevancia y actualidad los términos vulnerabilidad, amenaza y riesgo. Como ya se ha mencionado, **el riesgo**, puede definirse como *la probabilidad de que ocurra un desastre*, y está determinado por:

- a) su carácter social, es decir que aparece en el proceso de intercambio continuo y constante entre la comunidad humana y su entorno, mediatizado este por circunstancias políticas, sociales, económicas y sociales, aún en sus manifestaciones naturales. No está definido por fuerzas sobre naturales, ni por fenómenos naturales.
- b) su carácter diferenciado, ya que no afecta de la misma manera a los diferentes actores sociales presentes en un mismo escenario. La percepción del riesgo se deriva de

esta característica, ya que el riesgo tiene diferentes niveles de prioridad o importancia dependiendo de la visión que cada actor social tenga sobre el mismo.

- c) el carácter dinámico y cambiante, como producto de sus dos elementos generadores que a su vez expresan esas dos cualidades. Al riesgo hay que describirlo como un proceso, siempre en movimiento y actualización y no como algo estático.

Para definir las amenazas y vulnerabilidades se debe reconocer que en la práctica no se puede separar una de la otra y que de su interrelación puede derivarse un desastre.

Una **AMENAZA** es *la probabilidad de que un fenómeno, originado por la naturaleza o por seres humanos, se produzca en un tiempo y zona determinada, no adaptada para enfrentarlo sin traumatismos.*

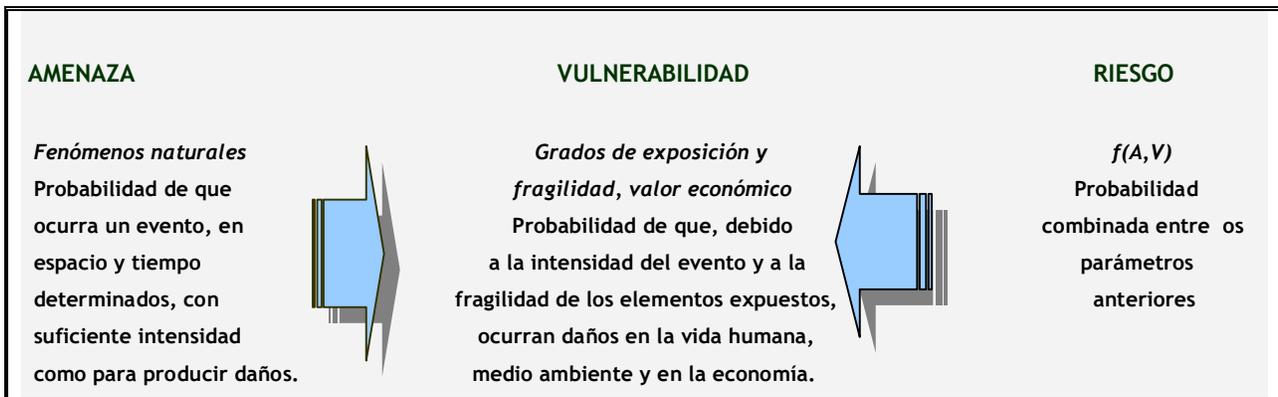
La **VULNERABILIDAD** es la condición propicia de la población de sufrir pérdidas o resultar afectadas por la materialización de una amenaza y por la incapacidad local para recuperarse de los efectos de un desastre. Esta claro que la vulnerabilidad es una condición esencialmente social, que puede explicarse en gran parte por el acceso diferenciado a los recursos naturales, económicos, sociales, organizacionales, culturales, y de poder.

Para aproximarnos a su abordaje lo hacemos desde distintos puntos de vista, a partir de los llamados factores de vulnerabilidad; aunque puede hablar de una *vulnerabilidad global* como un proceso dinámico, cuyas

expresiones varían de una localidad a otra; e incluso en la misma comunidad, en diferentes momentos y situaciones.

Los factores de vulnerabilidad son múltiples y están interactuando permanentemente; además, son dinámicos como la realidad en que se presentan. Se pueden agrupar en *sociales* (que incluye los políticos, educativos, organizativos, institucionales, ideológicos y culturales), *físicos*, *económicos* y *ambientales*. En la práctica, ninguno de los factores mencionados se encuentra puro o aislado de los otros, por eso se considera que las condiciones de vulnerabilidad se gestan y acumulan progresivamente, configurando una situación de riesgo.

GRÁFICO I



Como es ampliamente conocido, la región presenta elevados niveles de pobreza y de deterioro ambiental; si bien vulnerabilidad, pobreza y deterioro ambiental no son lo mismo, están íntimamente vinculadas. La exclusión social y política, la marginación económica, las precarias condiciones de salud, el desempleo, los bajos niveles de educación, la falta de vivienda digna, el asentamiento en zonas de amenaza determinan los altos niveles de vulnerabilidad.

Tampoco es casualidad que sean las mujeres, los niños/as, y los ancianos/as las personas más susceptibles a los impactos negativos de un evento natural que se vuelve desastre; en particular quienes habitan ecosistemas contaminados, deforestados, con suelos degradados, con recursos hídricos sobreexplotados, en medio de procesos de urbanización descontrolados, y cuyos territorios son mal utilizados.

B- ¿CUALES SON LAS MULTI AMENAZAS EN CENTRO AMERICA?

Centro América es una de las regiones más propensas a sufrir desastres en el mundo. Su territorio tiene una extensión aproximada de 533,000 km², que comprende siete países, en el cual se asientan sociedades multiculturales y multilingües, con casi 35 millones de habitantes, formados por grupos de indígenas, mestizos/as, afrocaribeños/as y blancos/as; forma una pequeña y singular zona geográfica del planeta, la que por sus relaciones ecosistémicas y dinámica de integración puede ser considerada como una sola región, articulada con el Caribe.

Situada en la Cuenca del Caribe, bañada por las dos masas de agua más grandes del planeta, los océanos Pacífico y Atlántico; con bipolaridad climática y la línea de

Convergencia Intertropical en constante movimiento; ubicada en el "Cinturón del Fuego" circumPacífico, con una geomorfología diversa y relativamente reciente, compuesta por altas montañas y volcanes, valles y planicies aluviales y costeras; su geografía la predispone a la incidencia de un amplio número de amenazas naturales.

No obstante su abundante biodiversidad (Mesoamérica es la segunda región con mayor diversidad biológica en el mundo), con importantes reductos de bosque tropical húmedo, el 8% de la superficie de los manglares del mundo y la segunda barrera de arrecifes del planeta; una de las características más destacada de esta zona es la alta prevalencia de eventos naturales

que con mucha frecuencia se convierten en desastres, y causan graves repercusiones en materia socio-ambiental y económica. Los graves daños derivados de huracanes y/o tormentas, sequías, epidemias, incendios forestales, terremotos, y erupciones volcánicas son comunes en casi todos los países del área.

A los factores de vulnerabilidad antes mencionados hay que agregar los diferentes tipos de amenazas, que en principio aparecen cuando de la expectativa teórica se pasa a la probabilidad real de que uno de estos fenómenos se concrete en un tiempo y lugar determinado inadecuado para soportar sin daños y pérdidas, y recuperarse rápidamente; es esa vulnerabilidad o fragilidad la que cambia la probable ocurrencia del fenómeno en amenaza.

Las amenazas que tienen presencia en la región se agrupan en: **naturales** (las cuales según su origen se clasifican en *hidrometeorológicas o climáticas y geológicas*); **socio naturales** y **antrópicas**.

AMENAZAS NATURALES

Se originan en la dinámica del planeta que está en constante formación, normalmente la especie humana no puede actuar en la

ocurrencia o evitar que estos fenómenos se produzcan. Estas se subdividen en:

LAS HIDROMETEOROLÓGICAS O CLIMÁTICAS

Comprenden tormentas tropicales, huracanes, inundaciones, desbordamientos, tsunamis, incendios forestales espontáneos, sequías, entre otros.

Las inundaciones son los fenómenos naturales más letales, causan cerca del 40% de las víctimas de los desastres en el mundo; son consideradas el principal tipo de fenómenos hidrometeorológicos que afectan a la región, siendo fuente de graves pérdidas humanas, ambientales y económicas. Durante los meses de mayo a octubre, la región centroamericana tiene un régimen de lluvias, que regularmente alcanza 3 veces la precipitación promedio mundial; es decir, cerca de los 2000 mililitros.

En muchas zonas de la región, cuando se suceden lluvias torrenciales, el suelo se satura de agua y no es capaz de absorber la lluvia que cae. Esta se desliza erosionando la tierra, destruyendo cosechas, produciendo avalanchas de tierra y lodo, afectando construcciones y caminos, afligiendo a miles de personas, animales y ecosistemas.

Junto a las lluvias, de junio a noviembre tiene lugar la temporada de huracanes en la región Noratlántica (alcanzando en el Caribe su mayor intensidad entre septiembre y noviembre), la cual si tiene un "comportamiento normal" puede alcanzar 9 a 11 tormentas tropicales, incluyendo 2 o 3 huracanes de intensidad mayor al grado 3 en la escala de Saffir/ Simpson.

A pesar de los grandes daños que ocasionan y que su presencia en la región data desde épocas ancestrales (los Quiches llamaban Hurakan a su Dios de la Tormenta). Los huracanes junto a las corrientes de aire y la rotación de la Tierra ayudan a mantener el balance del calor en el mundo, son necesarios para liberar el exceso de energía y contribuyen a regular el ciclo hidrológico en todo el planeta.

Mención especial merece el Huracán Mitch, el cual a finales de octubre de 1998, asoló dramáticamente toda la región, produjo cerca de 20,000 víctimas mortales entre muertos y desaparecidos, destruyó gran parte de los ecosistemas, cultivos e infraestructura de Honduras y Nicaragua, afectó seriamente a población de Guatemala y El Salvador. Este huracán es el desastre de alcance regional más devastador de los últimos tiempos.

Después del ENOS 97-98 y el Mitch, la región ha sido seriamente afectada por otros factores naturales adversos; entre ellos, las sequías de 1999, 2000 y 2001. Las sequías pueden ser consideradas como la falta de disponibilidad de agua en una región, por un período prolongado, para satisfacer las necesidades de los elementos vivos locales. Estas necesidades dependen de la distribución de las poblaciones de seres humanos, plantas y animales, de su modo de vida y del uso de la tierra.

Durante los últimos años, también se ha incrementado la ocurrencia de incendios forestales, en particular en Nicaragua, Honduras y Guatemala; a tal grado que su persistencia amenaza la viabilidad del "Corredor Biológico Mesoamericano"

LAS GEOLÓGICAS

Incluyen los sismos y terremotos, las erupciones volcánicas, la erosión terrestre y de las zonas costeras, los deslizamientos y hundimientos, entre otros.

Centroamérica se encuentra sujeta a la amenaza de volcanes en permanente actividad, hay unos 27 volcanes activos en la región. Solamente en Honduras no se registran erupciones recientes.

La región esta sujeta a una serie de fracturas geotectónicas a nivel global y también se encuentra expuesta a fallamientos locales en todos los países. En el Atlántico, se encuentran la Placa de Norteamérica y la Placa del Caribe, divididas por la Fosa del Gran Caimán. En el Pacífico, se encuentra la Placa de Cocos a lo largo de todos los países centroamericanos formando la Fosa de Mesoamérica (zona de subducción); llegando hasta el nivel de la frontera entre Costa Rica y Panamá. La Placa de Nazca actúa a nivel de Panamá, a través de la Placa Galápagos con movimiento paralelo al bloque de Panamá que afecta también a Costa Rica.

En este tipo de amenazas hay que incluir a los tsunamis o maremotos, los cuales están asociados a la actividad sísmica de la zona de subducción, sismos o erupciones volcánicas submarinas distantes

AMENAZAS SOCIO NATURALES

En nuestro enfoque, es fundamental diferenciar las amenazas naturales de las socio naturales porque ello permitirá accionar sobre las causas de los desastres.

Este tipo de amenaza se expresa en fenómenos que parecen ser causados por la

dinámica natural de la Tierra pero en realidad en su devenir está impresa la acción humana. Amenazas aparentemente naturales como las inundaciones, muchas veces son potenciadas por la construcción de viviendas en lugares pantanosos y sin las medidas cautelares ambientalmente necesarias.

La incapacidad humana para manejar adecuadamente las cuencas hidrográficas, la destrucción de manglares, y el aniquilamiento de la capacidad productiva de los suelos son otras acciones humanas que coadyuvan en el surgimiento de este tipo de amenazas.

Igualmente podemos incluir en este tipo de amenazas a las generadas por los procesos de urbanización que no toman en cuenta las características ambientales del territorio, las inducidas por el avance de la frontera agrícola y prácticas de monocultivos, la proliferación de vectores transmisores de enfermedades transmisibles a consecuencia de la alteración de sus hábitats, y en general aquellas derivadas de la gestión extractiva de los recursos naturales.

AMENAZAS ANTROPICAS

Son responsabilidad directa de la actividad humana sobre los componentes de la

naturaleza o sobre la población que ponen en alto riesgo la calidad de vida de las comunidades. Entre ellas podemos mencionar la contaminación por el vertimiento de sustancias extrañas al ambiente tales como plaguicidas, aguas servidas, derrames de petróleo. En este grupo destacan la deforestación, erosión y desertificación provocada por el hombre, ellas se presentan en la región en niveles que cada vez más exigen atención. Además, están los problemas ambientales globales como la lluvia ácida, contaminación por nitrógeno, liberación de productos transgénicos, etc.

Uno de los casos que explican más gráficamente este tipo de amenazas es la contaminación. La contaminación de los recursos hídricos se ha extendido a toda la región, ya sea por plaguicidas, desechos orgánicos o industriales, y ha alcanzado niveles alarmantes. Así mismo, la gran cantidad de desechos sólidos, tanto industriales como urbanos y hospitalarios ha comenzado a generar también serios problemas de contaminación que atentan contra la salud y la vida de grandes sectores de la población; y aun no se presentan alternativas de solución que sean ecológicamente viables.

Por otro lado, casi todas las industrias extractivas, y las nuevas maquiladoras de la región trabajan con tecnologías contaminantes, no respetan los derechos de los/as trabajadores/as, las leyes ambientales; además, generalmente se irrespetan las reglamentaciones sobre el manejo de desechos tóxicos y de sustancias peligrosas.

En una visión amplia, "no fiscalista" acerca de la causalidad de los desastres de las últimas décadas en la región, hay que incluir en este listado de amenazas a los conflictos limítrofes, las guerras internas, la discriminación racial y de género, los mega proyectos de infraestructura, los modelos dependientes de desarrollo implementados; y la inserción al actual proceso de globalización de orientación neoliberal, la cual regionalmente se expresa en planes "de integración" como el Plan Puebla- Panamá y los tratados de libre comercio; y continentalmente en el Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA-.

C- RELACION ENTRE LOS MODELOS DE DESARROLLO Y LA GENERACIÓN DE RIESGOS

Se puede afirmar que los riesgos a los que está sometida la región por la ocurrencia de eventos que pueden desencadenar desastres, no está en las características de los fenómenos, sino más bien en el tipo y la tendencia de los modelos de desarrollo que se han adoptado a lo largo los últimos quinientos años, los cuales han contenido variados procesos generadores de riesgos y acrecentado las vulnerabilidades.

Son los diferentes modelos de crecimiento económico adoptados hace más de un siglo, los que sirven como hilos conductores para explicar gravedad de la situación actual. En casi todos los países de la región se profundizan los monocultivos de exportación, se saquean los recursos naturales no renovables, se menosprecia la producción de alimentos y bienes para el mercado interno, y genera - a partir de los años 50-60 del siglo pasado- un proceso de industrialización sustitutivo de las importaciones para cubrir el mercado regional. El proceso de integración iniciado en los años 60, con el MERCOSUR (Mercado Común Centroamericano), entra en crisis con la "guerra de las 100 horas" entre Honduras y El Salvador.

En casi todos los países del área, la poca disponibilidad de recursos de inversión social frente a la magnitud del cambio que generó, causó desequilibrios manifiestos en una desigual distribución de la población y de la riqueza, retraso en la cobertura y nivel de infraestructura y los servicios, la carencia y escasez de vivienda digna para amplios sectores de la población. Además, engendró una crisis histórica sin precedentes, que tuvo como resultado cruentas guerras en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, las cuales culminaron formalmente con el logro de Acuerdos de Paz, en 1990, 92 y 96 respectivamente.

Paralelamente a las reformas políticas de post guerra, se han implementado políticas económicas llamadas de estabilización económica, y luego de ajuste estructural, basadas en las privatizaciones de las empresas públicas, apertura de mercados y la desregulación del Estado; las que se han traducido en un marcado y sistemático aumento de la miseria en el ámbito rural, donde cerca de dos tercios de la población vive en situación de privación crónica y de

negación de sus derechos humanos más elementales.

La incapacidad de los gobiernos y los grupos hegemónicos de la región para resolver problemas prioritarios de la población, como la superación de la vulnerabilidad socio ambiental, la eliminación de la pobreza extrema de amplios sectores de la sociedad, la dependencia económica y tecnológica con relación a otros países; no se refleja de la misma manera cuando hay que abordar temas de su interés como la competitividad de los países y de la región, la necesidad de ampliar y mejorar la infraestructura que garantice la inserción en la globalización económica neoliberal, etc.

Cuando optan por esta agenda hacen que el tema de los desastres no sea considerado dentro de las prioridades a resolver. Esto ya sucedió con claridad entre la celebración de las reuniones de los grupos consultivos, convocados después del Mitch, de Estocolmo (1999) y Madrid (2001).

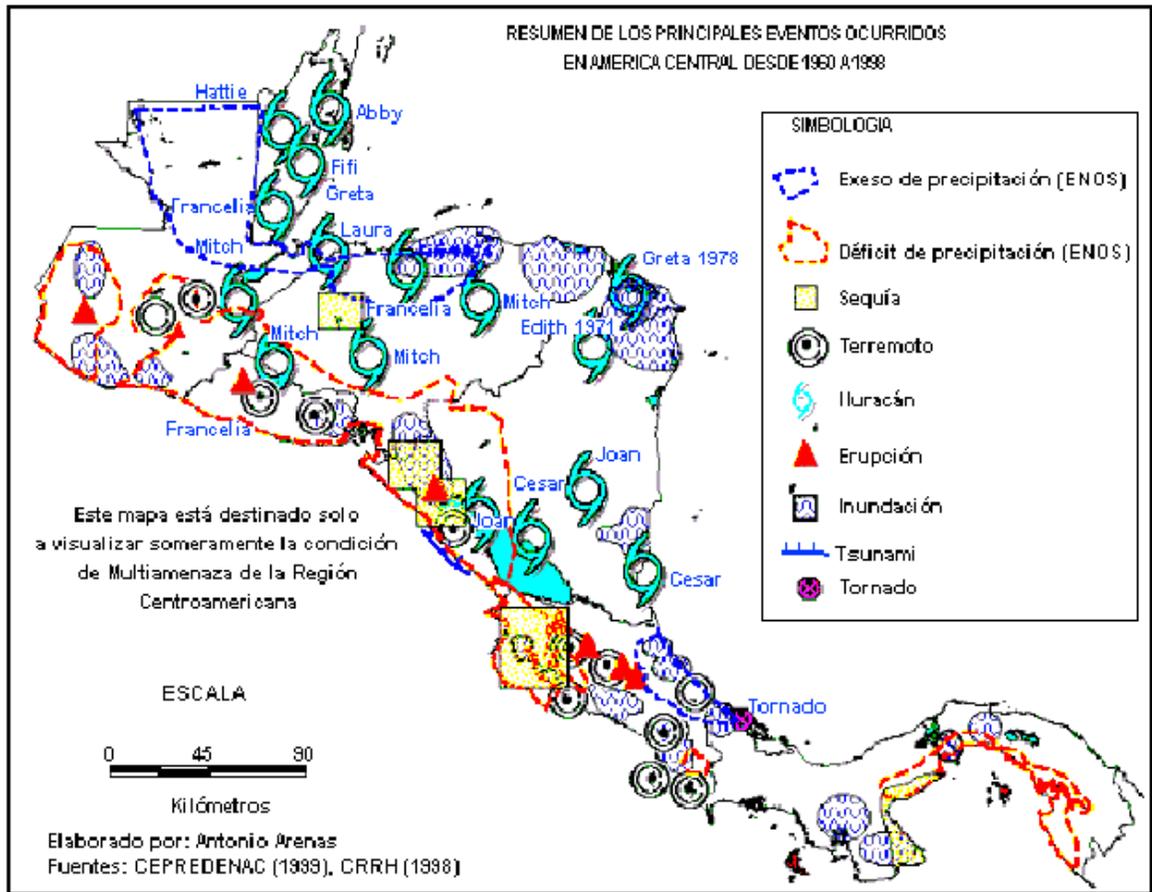
Pareciera que para los gobiernos, los desastres son situaciones que pueden o no

sucedir y, por lo tanto, no son prioridad; más, cuando se ve como indispensable preocuparse en primer lugar por resolver o hacer menos evidentes las necesidades que surgen de manera inmediata y cuya urgencia, originada décadas atrás, tiende a agudizarse.

En conclusión, se puede reiterar que los desastres mal llamados "naturales" están determinados por la vulnerabilidad global y sus diferentes factores presentes en la localidad, país o región amenazada. Estos factores tienen carácter eminentemente social y humano, determinando así el carácter de los desastres.

Se rechaza la afirmación que los desastres tengan origen sobre natural o que sean castigo de la naturaleza y que no se puedan prevenir. Por el contrario, al descartar las tesis expresadas por los gobiernos del área, en la medida que las vulnerabilidades presentes en las comunidades sean superadas, será menos difícil hacer frente a las amenazas, prevenir y mitigar los desastres, resistir y recuperarse de los mismos.

Mapa de Centroamérica con los principales eventos ocurridos entre 1960 a 2001



2- IMPACTOS DE LOS DESASTRES EN CENNTRO AMÉRICA.

A lo largo de la historia, en particular durante el siglo pasado, los mal llamados "desastres naturales" han sido parte de los eventos más trágicos para los países del área. Hay estudios que demuestran con objetividad que, de manera creciente, las catástrofes tienen impactos negativos profundos sobre las estructuras sociales y económicas, los ecosistemas y sus procesos de sustentabilidad; afectando recurrentemente a regiones y sectores sociales que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad socio ambiental y de exclusión histórica.

Un estudio de la CEPAL, bastante difundido en años recientes, afirma que *"En los cinco países del Mercado Común Centroamericano los daños causados por desastres representaron, por término medio, el 2.3 % del producto interno bruto de los países durante el período de 1960 a 1974 (...) Como los países interesados tienen una tasa de crecimiento de población alrededor del 3 % anual, para evitar la disminución de su tasa de crecimiento económico o permanecer a un nivel estático de desarrollo, tienen que lograr una tasa de*

crecimiento económico de un 5.3 % aproximadamente...".

Por otro lado, según informes de la OFDA-USAID, entre los años de 1960 y 1996, se registraron unos 100 desastres en Centro América. Esta agencia, también refiere que entre 1992 y 1997 en América Latina y el Caribe, hubo 110 eventos de alta magnitud, muchos de los cuales se ubicaron en una franja que incluye a México, Centro América, Colombia, el Caribe insular y Venezuela.

En ese período también ocurrieron en el subcontinente, de manera recurrente, 20,000 eventos de diversas magnitudes (desastres grandes, medianos y pequeños); gran parte de ellos en la zona del Gran Caribe; cuya suma de impactos podría igualar o exceder el impacto de uno o más grandes desastres. Según la Federación Internacional de la Cruz Roja, entre los años 1970 a 1994, los efectos promedio padecidos cada año a causa de los desastres, incluían 4933 muertos y 398,392 afectados en la región. Un inventario de desastres en Centroamérica de los años 1960 a 1999, elaborado por el CEPREDENAC en el año

1999, registra 56,669 muertos, 123,346 heridos, y 10,247 330 damnificados; y pérdidas económicas de 15,535 655 000 dólares.

La sola magnitud de esos daños ocasionados por los desastres en casi todos los países de la región; que según el SICA "...el Huracán Mitch y otros fenómenos naturales han costado a Centro América en los últimos tres años unos 16 mil millones de dólares y han provocado la reducción del 1.3 % del Producto Interno Bruto (PIB) regional"; y que la recurrencia e intensidad de los impactos causados por los mismos se ha incrementado de manera significativa en los últimos años, obliga a todos los sectores y grupos sociales a tomar en serio esta problemática y buscar concertadamente las mejores formas y estrategias de enfrentarlos basadas en concepciones claras y científicamente fundamentadas.

En los albores de este nuevo siglo y milenio, solo en los últimos 3 años, según el PMA y la FAO, entre 1.4 y 1.6 millones de personas han sido afectadas por la sequía y las inundaciones en Centroamérica, de las cuales unas 800,000 personas se encuentran en una situación crítica de inseguridad alimentaria. Durante el año pasado Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala aparecieron en los informes trimestrales de la FAO/SMIA como países que

enfrentan emergencias alimentarias extraordinarias (de un total mundial de 33 países).

A pesar de la magnitud de los daños causados por los eventos a los que ha estado sometida la población y los ecosistemas, así como la posibilidad real de que esta tendencia se agudice a corto plazo, la problemática de los desastres nunca ha sido tomada en cuenta por los modelos de desarrollo económico social de los países. Sólo hasta ahora se comienza a configurar la idea clara de lo que significa vivir en una zona de alto riesgo y convivir diariamente con desastres de distinta índole, intensidad y magnitud; con excepción de las zonas y poblaciones en permanente estado de riesgo por inundación, sequías y hambrunas.

Hoy en día, el conocimiento científico sobre las causas determinantes de la ocurrencia de ciertos tipos de fenómenos que pueden provocar un desastre, es bastante avanzado. Ahora se sabe con altos niveles de certidumbre como se origina un sismo, una erupción volcánica, la temporada de ciclones, la intensidad de un huracán; cuales son las zonas con mayor riesgo y en algunos casos, en que momentos pueden tener lugar dichos fenómenos naturales. Más difícil es pronosticar eventos que son producto de la actividad humana - antropogénica - y que no

pueden ser analizados desde esta visión, que por lo general se restringe al conocimiento propiamente de lo natural o tecnológico.

Partiendo de esta perspectiva es necesario avanzar en el conocimiento de los fenómenos y sus causales; además, su estudio debe orientarse hacia la búsqueda de los factores que inciden y conjugan dando paso al surgimiento de desastres. Estos son los llamados factores de vulnerabilidad.

Aunque el análisis de los desastres es bastante complejo con relación a otras problemáticas sociales, las experiencias históricas en este campo han demostrado que cada desastre se expresa de manera diferente y de intensidad distinta dependiendo de la vulnerabilidad y fragilidad de las estructuras que sustentan el

desarrollo y de la sociedad en su conjunto, de los factores presentes y de cual de ellos es el dominante en cada situación de riesgo en particular.

En Centro América se han desencadenado muchos desastres donde lo económico ha sido el factor determinante, unos en donde lo central es la ignorancia sobre el manejo de los riesgos potenciales y otros en donde lo político ha sido el eje preponderante; sin embargo, a pesar de la diversidad de factores que intervienen en los desastres de la última década, han estado presentes tres variables: *La pobreza estructural, la depredación ambiental y la creciente, y cada vez más, inadecuada concentración poblacional*.

3- DISCUSION ACERCA DEL CALENTAMIENTO DEL PLANETA Y SU IMPACTO EN LA REGION

Hablar de desastres en Centroamérica está indisolublemente ligado al despliegue de un problema global, que ha sido profundizado en las últimas décadas por las corrientes mundiales políticas y económicas hegemónicas inscritas en la globalización neoliberal; son los cambios de mayor

impacto en el hábitat planetario, los mayores obstáculos para vivir y convivir de manera sustentable en la casa común que todos y todas habitamos, sin exclusiones, ni desigualdades.

Esta relación hoy por hoy está determinada por la exagerada concentración del poder económico y político de unos pocos ocupantes del planeta a costa de miles de millones de seres humanos que subsisten en crueles condiciones impuestas por sus mayores depredadores.

Una de las consecuencias de este modelo hegemónico de vida sobre la sustentabilidad de La Tierra, es el cambio climático. El clima ejerce una influencia esencial en la naturaleza y en nuestras vidas, determina en gran medida la fauna y la flora de cada lugar, la cantidad de agua dulce disponible, los cultivos, y al final también influye en la cultura y medios de vida de cada región del mundo.

Desde hace más de 20 años se han encontrado evidencias científicas demostrativas de que la temperatura de nuestro planeta está aumentando debido a la expansión de la actividad industrial y las ansias ilimitadas de crecer en la economía, y que esto está causando cambios en el clima de la Tierra.

La temperatura media global de la superficie terrestre se ha incrementado de 0,4 a 0,8°C durante el siglo pasado, y en la década pasada se registraron los seis años más cálidos de todo el período. No es una

novedad que el clima cambie, el gravísimo problema es que los modelos de desarrollo lo aceleran, cambia tan rápido que la humanidad no puede adaptarse y una gran parte de la población, sobre todo la más pobre, sufrirá un empeoramiento de sus condiciones de vida: inundaciones, sequías, falta de disponibilidad de agua potable, pérdida de fertilidad del suelo, elevación del nivel del mar, propagación de enfermedades tropicales.

El informe del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático- IPCC-, dado a conocer a principios del año 2001, confirma los impactos que podría sufrir América Latina en las próximas décadas, en particular las alteraciones de las fuentes de agua dulce y los ciclos hidrológicos en la región.

Un adelanto de la magnitud de los daños futuros son los impactos del fenómeno ENOS (El Niño- Oscilación Sur), el cual hasta hace unas décadas solía presentarse en la región en intervalos de tiempo regulares de 4 a 7 años; pero que basados en la conducta de los últimos eventos, en particular los de las décadas 80 y 90, la mayoría de los científicos coinciden en afirmar que las bruscas alteraciones, tanto en su frecuencia como en su fuerza y virulencia, se deben a

las modificaciones que se están produciendo en el clima por el efecto invernadero.

Hay que tomar en cuenta que los saldos en la región de los estragos que han causado los últimos episodios de la corriente de El Niño son severos, los cuales no solo han afectado a la producción agrícola, sino también a la ganadería, la pesca, el sector forestal, el agua potable, la producción de energía eléctrica, y la salud de la población.

Por otro lado, los resultados iniciales del Proyecto Centroamericano sobre Cambio Climático divulgados en 1997, en el cual se evaluaron algunos de los impactos que podría tener el efecto invernadero en la región, presentan un panorama devastador para Centro América. Ante la perspectiva de un escenario del aumento de la temperatura entre 1 y 2 °c. en los próximos 100 años, se tiene que:

- Las precipitaciones en el Pacífico podrían aumentar o disminuir un 15%, dependiendo de las variables que se dieran. En el Caribe, el aumento o disminución de las lluvias serían del orden del 20%. Una variación del régimen

de lluvias de tal calibre traería consecuencias solamente previsibles en una pequeña parte.

- Se prevé un aumento de los desastres "naturales", tales como inundaciones, huracanes y fuertes tormentas.
- Los arrastres de sedimentos por las fuertes lluvias y el aumento de la escorrentía podrían ser de tal calibre, que dañarían los ecosistemas marino-costeros de manera irreversible.
- En las zonas secas se produciría una escasez de agua que podría provocar un caos social y brotes de violencia. Algunos acuíferos correrían el riesgo de ser contaminados por aguas negras o por la salinidad.

Se puede decir que estos efectos, para la región, son una pequeña muestra de las consecuencias del cambio en el clima, ya que aún quedan por conocer mejor los resultados del impacto sobre los océanos, bosques, la biodiversidad y la salud humana.

De continuar las tendencias actuales, los países centroamericanos se van a enfrentar a un futuro altamente incierto.

Aportes para la Gestión Ecológica de Riesgos en Centro América



Capítulo II

¿PORQUÉ LA GESTIÓN ECOLÓGICA DE RIESGOS?

"Vivimos en un planeta generoso, pero tiene límites. Resulta evidente que asegurar el acceso a los recursos básicos y mejorar las condiciones de salud y los medios de vida de los más pobres del mundo no puede lograrse sin el mantenimiento de la integridad de los ecosistemas naturales. A menos que aseguremos la salud de estos ecosistemas jamás podremos garantizar un nivel de vida aceptable para gran parte de la población mundial."

Dr. Claude Martin³

"... Toda degradación ambiental aumenta los problemas de los pobres, y cualquier mejoramiento reduce su vulnerabilidad. Ecología y equidad generan sinergia en cualquier estrategia de subsistencia."

Memo para Johannesburgo⁴

³ Director General de WWF Internacional.

⁴ Fundación H. Boell, Equidad en un Mundo Frágil, San Salvador, junio de 2002.

I- PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y GESTION ECOLÓGICA DE RIESGOS – GER -

Cuando sucede un desastre, se desarrollan una serie de actividades apresuradas para enfrentarlo, las cuales fundamentalmente están determinadas por la visión o enfoque que sustentan las entidades que actúan durante el evento; estableciéndose el rumbo de la atención desde los primeros momentos de la emergencia.

En la actualidad, en la mayoría de instancias centroamericanas encargadas de atender estos eventos, se impone el criterio de que es, precisamente, este momento para el cual hay que prepararse, el momento propicio para actuar, y que lo urgente y lo necesario es la atención a los damnificados. Se reduce el esfuerzo a cubrir problemas de rescate, movilización, refugio y logística (evacuaciones, centros de refugio, vestuario, medicamentos, alimentación, etc.); se atiende la fase inmediata de post emergencia y rehabilitación, y se vuelve a los preparativos institucionales para atender la próxima emergencia.

En este marco, el desastre se enfrenta como si fuera una agresión foránea imprevista (se movilizan recursos humanos y materiales “idóneos”: soldados, bomberos, entidades de socorro, policías, camiones, helicópteros, ambulancias, etc.), y los habitantes de las comunidades afectadas son *objeto* de evacuación, protección, apoyo y resguardo ante el agresor (el desastre), dado que la emergencia debe ser enfrentada por los “que saben como hacerlo”.

Con esta visión, se cae en doble error porque se enfrenta la situación como algo ajeno, externo, independiente de la multiplicidad de factores endógenos que vive la población; además, se aísla a las personas de sus capacidades y su realidad, se anula su participación y creatividad, se desconoce la realidad organizativa, cultural, ideológica y política de los actores locales, y se irrespeta su autonomía en nombre “de la responsabilidad gubernamental ante aquellos que sufren y que necesitan ayuda”.

La mayoría de instituciones del país, se abocan partiendo de un *enfoque asistencialista y reactivo*, que produce una nueva situación de riesgo al concluir la etapa emergente; incrementan la vulnerabilidad global de las comunidades al potenciar la dependencia, la mutilación mental y la inactividad de las víctimas; generando todas las condiciones para que la población asuma el perfil típico del *"síndrome del damnificado(a)"*.

Los desastres tienen dos caras: por un lado la crisis generada por sus efectos (destrucción, muerte, daños psicológicos y pérdida de bienes de los/as afectados/as, etc.); y por otra, la paradójica posibilidad de acceder a nuevas oportunidades, económicas, políticas, sociales e ideológicas; oportunidades que generalmente son aprovechadas por los entes gubernamentales "en nombre de los damnificados" entrando en disputa con las instituciones de la sociedad civil organizada, y en muchos casos con las mismas comunidades afectadas, a las que dicen apoyar.

En estas condiciones, las comunidades más vulnerables sufren las consecuencias del desastre y encima de eso, soportan el oportunismo económico - ideológico - político - social que se hace de su situación. Si bien es cierto que algunos habitantes asumen actitudes utilitarias de su condición de "damnificado", lo es mucho más la

realidad que en "el río revuelto" de la emergencia y de la reconstrucción los sectores sociales de mayor poder oprimen todavía más a los débiles.

Una visión alternativa, plantea que las comunidades pueden, y de hecho muchas han logrado, convertir las dificultades y limitantes generadas por la crisis en oportunidades para ser gestores/as locales del riesgo, aplicando los principios en que se fundamenta la Gestión Ecológica de Riesgo-GER-, en particular: *"convertir sus realidades desfavorables en fortalezas y sus ventajas en superación de debilidades"*.

La organización comunitaria fuerte, incluyente, democrática, horizontal y eficiente es un bastión fundamental de la GER, es indispensable para asegurar una gestión eficaz en el riesgo cotidiano en que se encuentra la población, para defender la dignidad e integridad de cada persona, para la supervivencia de la vida comunitaria y de sus formas de hacer y entender el mundo, abierta a los apoyos que coadyuven a su autonomía y fortalecimiento.

El fatalismo e inmovilidad generados por la visión tradicional mencionada anteriormente, se transforma de manera radical en una conducta actuante y participativa de manejar los riesgos, entendiendo que el desastre es una

categoría eminentemente socio - ambiental; y por lo mismo sus causas, efectos y soluciones deben ser resueltos en ese marco.

La vulnerabilidad global, todos sus factores y las multi-amenazas deben enfrentarse en el ámbito nacional desde la acción local, en sus particularidades e integralmente, potenciando la autonomía, la participación y el poder comunitario; luchando por el traslado de mayores atribuciones y recursos a las municipalidades y a las organizaciones comunitarias, creando mecanismos alternativos para la toma de decisiones y fiscalización municipal por parte de las comunidades.

La GER asume el papel de facilitar procesos, actuar en un marco construido con y por la comunidad, desde lo local hacia lo nacional

y en este nivel incidir en las decisiones legislativas, ejecutivas y organizativas para manejar los riesgos, antes que los desastres, desde la óptica de la prevención y la mitigación, pasando por la preparación, atención de emergencias, y la reparación y reconstrucción propiciando en las comunidades condiciones nuevas que minimicen las posibilidades de nuevos desastres.

El fin último de la GER es la superación de las causas de la vulnerabilidad global, y mejorar la calidad de vida poblacional para solucionar integralmente la marginación y exclusión social debida a la injusta distribución de la riqueza y las relaciones enajenadas con la naturaleza; además de propiciar la reapropiación social de la misma.

2- PRINCIPIOS PARA LA ACCIÓN EN LA GESTIÓN ECOLÓGICA DE RIESGOS

Tomando en cuenta que, aún cuando, los procesos generadores de riesgos pueden ser predominantemente de carácter global, estos tienen su expresión más concreta en el ámbito local. Por tal razón, los principios en que descansa esta propuesta para la gestión de riesgos, parte de lo local; y desde allí, se

integran también los escenarios regionales, nacionales y globales; surgen de la reflexión crítica y colectiva de la práctica cotidiana de las comunidades pobres y ambientalmente asoladas, y de valorar cómo en condiciones infrahumanas, despliegan esperanzadas la lucha por la sobrevivencia.

En un intento de sistematización, estos principios se pueden enunciar de la siguiente manera:

I. La comunidad valora y sistematiza su experiencia para convertirla en conocimiento

Todo el proceso de acumulación de conocimiento popular sobre la historia local, regional y nacional de los procesos generadores de los riesgos y de la conducta de las amenazas; así como las diferentes acciones realizadas a lo largo de décadas, para enfrentar los desastres, como forma de conocer, ordenar y analizar las experiencias exitosas y los desaciertos, brinda oportunidades a la población para hacer una efectiva Gestión Ecológica del Riesgo.

La práctica cotidiana, la tradición y los mitos forman parte importante de la cultura local e incide en la visión comunitaria sobre el riesgo y los desastres; en su interpretación, sus causas y posibles formas de contenerlas. Desde las relaciones socio económicas y con la naturaleza; las amenazas hidrometeorológicas, sísmicas y antropogénicas; la entronización del

conformismo, el fatalismo, la inactividad y la resignación hasta la impotencia, y la acción organizada y proactiva guardan relación con la experiencia colectiva sobre los desastres en la localidad.

La puesta en práctica de *procesos de enseñanza - aprendizaje comunitarios basados en la metodología dialógica, conjugando el binomio de teoría - praxis*, es esencial para sistematizar la experiencia popular y convertirla en nuevos conocimientos, al servicio de la prevención de desastres y el mejoramiento de la calidad de vida de la gente. Así mismo se harán esfuerzos por incorporar al cúmulo comunitario los nuevos conocimientos fruto del desarrollo científico - tecnológico que sean apropiados a sus realidades.

II. Ha de basarse en sus propias fuerzas y capacidades; y en procesos que conduzcan a la reapropiación social de la naturaleza

Todos los esfuerzos locales para prevenir y mitigar desastres deben tomar en cuenta como punto de partida la diversidad de experiencias y de formas organizativas comunitarias asimiladas. Las capacidades que cada miembro de la comunidad, los aportes de los grupos familiares; así como todos los niveles y modalidades de organización presentes; además de la infraestructura comunal por limitada que sea, deben ser valoradas y aprovechadas al máximo.

Las capacidades comunitarias utilizadas racional y eficientemente son un bastión esencial para prevenir y mitigar los efectos de un desastre; debe entenderse sólo como punto de arranque de la gestión para avanzar hacia nuevas y mejores posibilidades de calidad de vida y así evitar los procesos generadores de desastres. También, se debe contar como fuerza propia la diversidad de recursos naturales y el potencial productivo de los ecosistemas locales. Respetará los ciclos de la naturaleza; y los pondrá al servicio del mejoramiento de la calidad de

vida de todas las personas. Se renuncia a la voracidad por dominar la naturaleza y se caminará en el reencuentro con ella.

Los principales pivotes para el fortalecimiento comunitario y que siguen siendo una fuerza colectiva indestructible, *descansan en los valores universales de la justicia, la solidaridad, la equidad genérica e intergeneracional, la democracia, la interdependencia y la relación respetuosa con la naturaleza.*

El hecho de insistir que las “*comunidades se rasquen con sus propias uñas*”, no exime al Estado de sus obligaciones más elementales con toda la población salvadoreña; más bien, sienta bases sólidas para convocar a la solidaridad nacional e internacional. Además, según este enfoque, los recursos locales son apreciados adecuadamente y toda ayuda proveniente del exterior reforzaría el esfuerzo autogestionario de las comunidades afectadas.

III. Impulsará procesos que le permitan hacer lo mucho con lo poco, y avanzar de lo más sencillo a lo más complejo.

La GER demanda la identificación de la globalidad y complejidad del proceso, el diseño del camino de la gestión estableciendo prioridades en armonía con sus fases y

ritmos. Es importante conocer las relaciones de las partes y el todo, tener claro que es lo importante y que es lo urgente, y no ver la realidad comunitaria en un solo plano.

Las necesidades y limitaciones comunitarias son múltiples así como muchos sus efectos, la comunidad necesita definir las formas necesarias para enfrentarles *iniciando con lo más simple y partiendo de su realidad, sus recursos y fortalezas*; y lo que necesita encontrar y gestionar fuera de su seno hasta alcanzar gradualmente mayores capacidades de enfrentar y resolver problemas más difíciles y complejos.

Como alternativa se deben potenciar los esfuerzos organizativos basados en conocimientos, tecnologías y recursos ancestrales, enfatizando en la solución de los variados y múltiples problemas con los pocos o escasos recursos con que se cuenta. Su esfuerzo no descansará en el uso de tecnologías de punta ni en recursos que no sean apropiados o que sean de alto costo e incompatibles a su entorno socio cultural.

Se debe tener conciencia que a pesar del modelo de vida predominante que nos convoca a mayores niveles de consumo, para hacer de nuestras comunidades grandes mercados, el futuro de la realidad comunal, aunque se resuelvan las grandes injusticias socio- económicas y ambientales actuales, es de escasez no de abundancia.

IV. Se necesita de la participación de todos y todas, sin exclusiones; poniendo en el centro la solidaridad humana

De acuerdo a este principio debe fomentarse la participación de los sectores o grupos sociales que siempre han sido relegados o que por la naturaleza excluyente de los modelos implementados en el país, se les ha marginado a un papel no beligerante o decisorio en el proceso comunitario. Tal es el caso de las comunidades pobres, de las

mujeres y los/as jóvenes, que siempre han sido excluidos o simplemente no son tomados en cuenta aunque ellas y ellos sean afectados en igual o mayor grado que los hombres y los adultos de las localidades.

Es necesario que las mujeres ocupen todos los espacios que permitan su desarrollo y

que tengan acceso a las instancias en donde se discute y se decide el rumbo del proceso. La reiteración del rol activo de la mujer en este principio, no significa que se las excluya de los otros; sino por el contrario al tener la posibilidad real de participar y decidir tendrán un rol más protagónico y equitativo en la realización de los demás.

Como en todo proceso participativo, horizontal y democrático, y aún más en situaciones de riesgo y alta vulnerabilidad, en donde los daños y pérdidas suelen ser severos; se exige de los/as animadores/as el esfuerzo de realizar las acciones necesarias para garantizar la participación de hombres

y mujeres, organismos comunales, instancias estatales, ONG's y demás sujetos sociales presentes en la localidad.

Para el desarrollo de este principio se requiere construir nuevos valores sociales que reconozcan la diversidad y las diferencias, el respeto a la naturaleza como sujeto del cual somos parte; es decir, que no se puede avanzar en la GER sin el fomento de la Ética de la Alteridad. El cumplimiento de este principio forma parte de la estrategia comunitaria de construir sociedades donde quepamos todos y todas.

V. La comunidad necesita convertir sus realidades desfavorables en fortalezas y sus ventajas en superación de debilidades.

Toda situación de crisis por grave y dolorosa que sea, es también una oportunidad para fortalecer las capacidades locales en función de cambiar los factores que generan riesgo y provocan el desastre.

Las capacidades locales, las propias fuerzas, la comunicación efectiva, la sistematización de la experiencia, la participación conciente, la persuasión como elementos dialécticamente vinculados afirman esta

premisa; a ello se debe agregar que las fortalezas existentes deben ser retomadas para afianzar la fuerza y superar las debilidades presentes.

La organización social resultante de la experiencia de un desastre, en lugares en donde, o era muy débil o no existía, es un ejemplo válido para graficar este principio. La débil, insuficiente y parcializada atención que en la actualidad brindan las

entidades estatales de socorro durante una emergencia debería aprovecharse por la

comunidad para hacerse escuchar y reclamar sus legítimos derechos.

VI. El convencimiento y la persuasión para la actuación comunitaria se hace sobre la base de resultados fructíferos conocidos y apreciados.

La práctica comunitaria democrática, plural y eficiente es la principal fuente del convencimiento, o el mejor argumento para convocar a las personas que presas de la desesperanza, frustración o por experiencias negativas pasadas, se muestran reacios a participar en el esfuerzo de la GER.

de vivir las relaciones locales e inter-comunales. Estos esfuerzos deben fundarse sobre la práctica y los resultados positivos obtenidos durante la misma para asegurar las probabilidades de éxito en las actividades ejecutadas conjuntamente.

Durante el proceso, los/as actores/as locales en sus variadas relaciones, pero siendo expresión de un naciente ejercicio de poder local, deben emprender esfuerzos sostenidos por convencer a las diferentes instancias, gubernamentales o no, sobre la importancia de prevenir desastres, antes que atender las emergencias y en esa dinámica impulsar nuevas tareas conjuntas para hacer de la GER su propia gestión y una manera distinta

El trabajo de convencimiento y persuasión es arduo y constante, tal es el caso de lograr que aquellas personas e instituciones que siempre han trabajado con visiones asistencialistas y entendido que su rol ante los desastres es atender las emergencias y que no se puede hacer nada más "porque el desastre es voluntad divina o castigo de la naturaleza"; cambien hacia una visión prospectiva de manejo de los riesgos.

VII. La comunidad promueve relaciones de cooperación e interdependencia que procuran la sustentabilidad local y global.

Al igual que el principio anterior, éste se relaciona con las medidas oportunas y mecanismos de comunicación necesarios,

para vincularse óptimamente con sus miembros y con organismos y personas de

otras localidades y referentes orgánicos que están comprometidos con la GER.

Se establece una dinámica organizativa de comunicación constante, entendida ésta, como la interacción continua de información, diálogo, práctica y saberes presentes en la comunidad para asegurar una eficiente y efectiva Gestión Ecológica del Riesgo creando la organización, los medios y los mecanismos necesarios para tal fin.

Estos mecanismos también serán útiles en cada fase de la prevención y mitigación de desastres. Un ejemplo de ello es la necesidad de contar en el nivel de las comunidades con "comités de comunicaciones" para trasladar información oportuna hacia la comunidad (y viceversa), y generarla hacia el entorno, así como la puesta en marcha de los mecanismos de alerta temprana articulados nacional y regionalmente para prevenir o mitigar los impactos por desastres.

En concordancia con este principio, se ha propuesto sustituir la obsoleta institucionalidad gubernamental por la organización y articulación en red de un sistema nacional de prevención y mitigación

con expresiones regionales, departamentales y locales, que gozan de autonomía relativa, como la institucionalidad más adecuada para enfrentar los desastres socio-naturales en todas sus fases.

En conclusión, la Gestión Ecológica del Riesgo en el nivel local, propone que todos los/as actores/as sociales perfilen su enfoque y acción superando la percepción tradicional de las comunidades afectadas, no tratándolas como damnificados por desastres, sino por el contrario como sujetos constructores del poder social necesario para prevenir y mitigar, atacando la vulnerabilidad y fragilidad socio ambiental en que se vive.

Esta claro que para tener éxito en sus esfuerzos de mejorar la calidad de vida de la gente, pasando por el manejo adecuado de los riesgos; la comunidad depende, entre otras, de los niveles organizativos alcanzados, de su visión, de sus planes de trabajo incluyentes, de la democracia interna que viva y de la articulación con el entorno regional y nacional que logre.

3- PROPUESTA METODOLÓGICA

A. ETAPAS DEL PROCESO

Se trabaja sobre la base de un proceso de Investigación - Acción, estimulando y creando condiciones para la participación y organización comunitaria. El instrumento metodológico utilizado es una herramienta apropiada para propiciar amplia participación, obtener resultados que valoren todas las opiniones y propuestas surgidas en cada jornada; así como la priorización y sistematización de cada una de ellas. El desarrollo de todo el proceso formativo requiere la realización de varios pasos o momentos que se sintetizan a continuación:

Inmersión territorial: Visitas, contactos, presentación, discusión; y acuerdos en y con la comunidad para la realización conjunta del proceso. En este primer momento resulta clave asegurar la confianza y el establecimiento de relaciones horizontales, a partir del inicio de las consultas, seminarios - talleres y velar para que el proceso establecido contribuya al fortalecimiento organizativo comunitario.

Realización de consultas, seminarios y talleres: Los talleres se desarrollan de acuerdo a una programación previamente establecida con las comunidades, cumpliendo desde los aspectos organizativos y logísticos necesarios; además se elaboran y depuran las guías metodológicas las cuales contienen los temas, objetivos, técnicas, procedimientos, tiempos, recursos y responsables para cada una de las jornadas a realizar. Entre cada evento de formación se identifica un espacio para la retroalimentación y actividades prácticas que coadyuven al esfuerzo de construcción de los mapas de riesgos y planes locales de prevención de desastres.

Sistematización y retroalimentación: Por cada evento realizado se elabora una memoria que es discutida en el equipo facilitador y luego entregada oportunamente a cada participante. Esta es una de las herramientas esenciales para construir las bases metodológicas del proceso y fortalecer

las bases conceptuales que se plasmarán en los documentos finales del proceso de formación desarrollado localmente, los

cuales deben ser validados ampliamente por las comunidades involucradas.

B. DESARROLLO DE LOS CONTENIDOS MODULARES

| | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• MÓDULO UNO: <i>De la práctica a la sistematización de la experiencia: las comunidades como generadoras de conocimiento científico.</i> <p>Temas:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Transformando la experiencia en conocimiento de la realidad2. Conceptualización básica en torno a los desastres (amenaza, vulnerabilidad, riesgo).3. Construcción de mapas de riesgos locales | <ul style="list-style-type: none">• MÓDULO TRES: <i>Transformando lo desfavorable en fortalezas para superar nuestras debilidades</i> <p>Temas:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Tareas para convertir las realidades desfavorables en fortalezas2. Que las ventajas locales sean útiles para superar debilidades frente al desastre3. Construyendo un Plan Local para la Prevención y Mitigación de Desastres (PLPMD) <u>partiendo de lo sencillo</u> arribando a lo más complejo. |
| <ul style="list-style-type: none">• MÓDULO DOS: <i>Las comunidades organizadas deben confiar en sus propias fuerzas y capacidades.</i> <p>Temas</p> <ol style="list-style-type: none">1. Las capacidades y fuerzas locales como punto de partida2. La participación de todas y todos, sin exclusiones3. Realidad local y escenario de encuentro | <ul style="list-style-type: none">• MÓDULO CUATRO: <i>Convencimiento y persuasión, herramientas para caminar en la gestión ecológica del riesgo.</i> <p>Temas:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Desde los resultados favorables gestionemos para convencer y persuadir a otros actores locales.2. La comunicación permanente y ramificada como factor de incidencia. |

3. El Plan local, herramienta para caminar en la gestión del riesgo.

4- ACTUALIZACIÓN DE MAPAS DE RIESGOS Y ELABORACIÓN DE PLANES LOCALES

A- CONSTRUCCIÓN DE LOS MAPAS LOCALES DE RIESGOS.

Por la visión tradicional que sobre los desastres se tiene generalmente se confunde y tergiversa el concepto de mapa de riesgos con un mapa de amenazas. En primer lugar los gráficos o mapas donde se localizan diferentes fuentes de amenazas presentes en una localidad (zonas de posibles derrumbes o deslizamientos, zonas inundables, áreas de sequías, etc.), no son mapas de riesgos sino mapas de amenazas. "Un verdadero mapa de riesgo debe contener tanto las amenazas como los bienes y las localidades expuestas..." (LA RED).

Debe contemplar amenazas, factores de vulnerabilidad, la historicidad local, la memoria colectiva. Para construir un mapa de riesgo se pueden utilizar métodos científicos, sistemas de información geográfica, hasta datos procedentes de satélites artificiales. "Pero lo pueden elaborar también los niños de la escuela a partir de un recorrido por la zona y de un reconocimiento de las distintas amenazas y vulnerabilidades presentes en ella". (LA RED).

Esta propuesta incluye tres elementos: La participación comunitaria, la actualización de información con un programa de software elaborado por LA RED (Desinventar), y la utilización de Sistemas de Información Geográfica (SIG). Los últimos dos pasos estarán en dependencia de las posibilidades locales para acceder a estos recursos, ello no implica menor calidad y veracidad de los datos para la construcción del Mapa de Riesgos.

La formulación del Mapa Local de Riesgos debe constituirse en un proceso permanente teniendo como principio la participación organizada de la comunidad ya que ello, además de garantizar mayor objetividad en la elaboración, contribuye a la apropiación de la situación y en la solución de diferentes problemas existentes en la localidad. El análisis del riesgo por la misma comunidad ofrece un conocimiento recreado y no menos riguroso que el emprendido por especialistas en fenómenos naturales y/o sociales; se debe realizar una simbiosis entre ambos

conocimientos para enriquecer el producto “final”.

La elaboración del Mapa Local de Riesgos es un espacio para la cooperación entre todos los grupos, personas e instituciones presentes en la comunidad, quienes entre otros factores, comparten los mismos riesgos y las mismas fortalezas, el mismo espacio y conocimiento del territorio en que habitan. Las asociaciones locales, las mujeres, los y las jóvenes; las iglesias, las instituciones estatales, las escuelas, la empresa privada, los gobiernos locales, los organismos de socorro, etc. son los interlocutores comunitarios válidos y necesarios para emprender el proceso. Dicho proceso demanda por lo menos tres etapas básicas:

- a) Análisis de la práctica y realidad local.
- b) Investigación teórico - práctica y construcción del mapa.
- c) Valoración de los resultados y propuestas de solución.

Estas etapas se complementan con la implementación de un Plan Local para la Prevención y Mitigación de Desastres.

ANÁLISIS DE LA PRÁCTICA Y REALIDAD LOCAL

Actualmente la participación ciudadana “está de moda” y aparece en casi todas las guías metodológicas de instituciones conservadoras, generalmente este concepto tiende a ser utilizado para satisfacer un requisito formal negando cuestiones de contenido: “Levantar un cuestionario en el cual los encuestadores se limitan hacer preguntas, es una práctica que deja pasiva y fría a la comunidad”.

¿Qué es participación?; ¿Es participación discutir en conjunto problemas, riesgos y prioridades, sin definir responsabilidades, funciones y derechos de las partes?, ¿Es participación involucrar a las comunidad únicamente en la ejecución de proyectos cual mano de obra a bajo costo?, ¿Es participación realizar listados de necesidades producto de una consulta directa con la comunidad sin descentralizar recursos para dar respuesta?”.

Como se ha reiterado varias veces, el concepto de participación es vital en una efectiva Gestión Ecológica del Riesgo, y de su mayor o menor aplicación dependerán resultados más óptimos para la comunidad.

La experiencia pasada de un desastre o de una situación de riesgo se diferencia por el lugar, la actividad económica principal, los niveles de educación, la cultura, las edades, etc. presentes en la localidad afectada. Estos elementos deben considerarse en el análisis de la realidad y responder entre otras a las siguientes interrogantes: *¿Qué daños y pérdidas produjo el desastre?, ¿Qué se hizo?, ¿Qué problemas se hicieron evidentes después del desastre?, ¿Cómo se enfrentaron estos problemas?*

Además, se debe llevar el cuestionamiento hasta responder con claridad otras interrogantes como *¿Fue suficiente lo que se hizo?, ¿Qué otras acciones deberían realizarse?, ¿Qué capacidades presentó la comunidad para enfrentar el desastre?, ¿Qué debilidades?, ¿Qué nuevas amenazas existen?, ¿Qué se puede ver amenazado?, ¿Quiénes deben ser los responsables directos de la acciones a realizar y de las no realizadas?, ¿Cuáles son los factores de vulnerabilidad presentes?*

Para trabajar sobre esas interrogantes, es necesario que los participantes se agrupen por instituciones y/o comunidades presentes para responder a cada una de las preguntas citando su propias experiencia; y luego socializar en plenaria los resultados. La práctica y la experiencia comunal sobre

desastres, son hechos que involucran emocionalmente a todos y todas, y su abordaje permite perfilar los problemas más sentidos que reflejan intereses y características, así como los niveles de información y criticidad de los y las actores y actoras sociales.

En un segundo paso el o la animador/a del proceso invita a los y las participantes a imaginarse su comunidad, su cotidianidad, identificando el riesgo, las amenazas y vulnerabilidades existentes, agrupándolos en factores de vulnerabilidad (ambientales, sociales, físicos, políticos, institucionales, etc.) y tipo de amenazas (naturales, socio naturales, antrópicas). Además es necesario identificar los recursos, fortalezas, capacidades y oportunidades locales para evitar sentimientos de frustración e impotencia y afianzar actitudes positivas y proactivas permitiendo la congruencia en la elaboración del Mapa de Riesgos.

El análisis de las diferentes prácticas comunitarias es importante porque permite realizar un intercambio de saberes y de ignorancias afines a todos y todas, en un ambiente de espontaneidad, sencillez y confianza en donde el animador o animadora debe facilitar la participación, estimular la discusión, la crítica y el respeto para escuchar todas las participaciones. Para

graficar el mapa los/as participantes deben acordar la simbología convencional con que representarán todos los elementos ubicados en el análisis.

Es imperativo compartir los resultados del proceso y transformarla en herramienta para que haya más conciencia de la relación comunidad - naturaleza y para que las instituciones responsables adopten medidas que procuren la prevención, mitigación o reducción de riesgos.

INVESTIGACIÓN TEÓRICA – PRÁCTICA, Y CONSTRUCCIÓN DEL MAPA.

Debe iniciarse con paso básico de organización de los y las participantes en equipos ágiles preferentemente por el lugar de donde provienen y de acuerdo a la cantidad de participantes, procurando mayor eficacia en la acción. Es recomendable tener a la vista cuadrantes de la localidad para distribución de los equipos por zonas y lugares a recorrer; previamente debe elaborarse una guía de elementos a investigar, observar y/o preguntar, y una copia de la simbología a utilizar previamente acordada. También se sugiere visitar bibliotecas para consulta de la historia de la localidad, los desastres en la zona, etc.

VALORACIÓN DE LOS RESULTADOS Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

Se debe realizar los días más próximos a la etapa anterior con el fin de integrar los mapas parciales en un solo mapa local, siendo lo ideal colocarlo en un lugar visible para toda la población.

En esta fase debe extenderse lo más que se pueda la participación de todos los actores y actoras locales a fin de discutir, analizar y actualizar el “producto” obtenido. Como resultado del análisis surgirá un Diagnóstico Participativo en donde se reflejen problemas, necesidades y posibles soluciones que posteriormente deben ser considerados en la elaboración del Plan local.

Este diagnóstico permite a la comunidad tener un instrumento de información actualizada y oportuna que junto al plan local se convierten en herramientas para luchar por la solución a los problemas y necesidades identificados, y hacer una Gestión Ecológica del Riesgo transformadora del entorno y de las relaciones con el mismo.

Finalmente, toda la información recopilada es depositada por medio de computadora y convertida en un mapa digital a través de un

sistema de información geográfico (SIG), obteniendo como resultado un mapa actualizado de riesgos que se puede consultar por país, por región, zona o

municipio procurando una visión de vulnerabilidad global del territorio nacional o parte de este.

B- ELABORACIÓN DEL PLAN LOCAL PARA LA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES. (PLPMD).

El Plan Local es consecuencia directa del Mapa de Riesgos y del Diagnóstico Participativo, y pretende generar identificación de los participantes como responsables del riesgo pero además como sujetos y actores sociales que pueden y deben generar cambios en la realidad mayor participación en los procesos decisorios de sus localidades y que todo ello debe ser realizado organizada y de manera planificada; aquí el plan se une al mapa de riesgos para devenir en lucha por mejorar la calidad de vida y respeto a la naturaleza.

Con el Plan Local se parte de convertir los factores de vulnerabilidad en causas de sustentabilidad, es decir que todas las debilidades deben enrumbarse como oportunidades, capacidades y fortalezas para hacer de la Gestión Ecológica del Riesgo un agente dinamizador del desarrollo afín con el medio ambiente.

Para elaborar y concretar el Plan Local se propone que la guía u otro instrumento a utilizar sea elaborada participativamente respetando fundamentalmente los intereses comunitarios, sus expectativas, propuestas y esperanzas. Así, se identifica como los factores de vulnerabilidad (problemas, necesidades, amenazas, vulnerabilidades), deben mutarse en agentes de sustentabilidad:

- Cada una de las acciones que aparezcan debe ser complementada con los tiempos, recursos, responsables para ir completando todo el Plan Local de Prevención y Mitigación de Desastres.
- Los mapas y los planes son inútiles sin actores/as que los impulsen y lleven a la práctica por lo que la organización y movilización local son los elementos imprescindibles en este proceso, de lo contrario las

Aportes para la Gestión Ecológica de Riesgos en Centro América

comunidades permanecerán en condiciones que gradualmente se hacen más críticas e insostenibles.

- Solo la acción organizada de los/as actores/as comunales garantizará el cambio de los escenarios de riesgo en teatros de sustentabilidad.

Capítulo III

HACIA UNA INSTITUCIONALIDAD ALTERNATIVA PARA LA GESTION DE RIESGOS EN CENTRO AMERICA

"... se puede hacer el esfuerzo de reconocer a la gente como lo verdaderos soberanos de los Estados. Este es el camino hacia una verdadera participación pública y profundización democrática. Para lograr la sustentabilidad, el único sistema creíble y apoyado políticamente a largo plazo es una instancia pública activa basada en los derechos ciudadanos..."

Memo para Johannesburgo⁵

⁵ Fundación H. Boell, Equidad en un Mundo Frágil, San Salvador, junio de 2002.

I- EL ANDAMIAJE INSTITUCIONAL DE LA REGION.

En la década de los años sesenta la ONU creó la Organización de las Naciones Unidas para Atención en caso de Desastres, mejor conocida por sus siglas en inglés como UNDRD; la cual se estableció para coordinar la ayuda en casos de desastre y prestar asistencia técnica a los países, desarrollando a lo largo de los años una labor en el análisis y mapeo de amenazas, además de propiciar pioneros esfuerzos en el campo de la prevención y mitigación de desastres.

En 1989 la ONU declaró la década de los años 90 como el “*Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*” (DIRDN); con ésta declaración y sus implicaciones para el Sistema de las Naciones Unidas, se suscitaron en los años siguientes una serie de modificaciones en la institucionalidad que venía enfrentando los desastres. De tal forma, la UNDRD se transformó en el Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA), y albergó en su seno a la Secretaría del DIRDN.

La misma declaración del DIRDN, y el ascendente problema de los desastres “naturales” y las “emergencias complejas”, estimuló, durante la década pasada, el comienzo de un programa mundial de

“Entrenamiento en el manejo de desastres” (DMTP), promovido por el DHA y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el marco de un esfuerzo inter-agencial para mejorar las capacidades del sistema en la problemática de los desastres. Este programa, llevado a más de 80 países hasta el presente, provee talleres de capacitación en aspectos relacionados con el manejo de desastres en el marco de la promoción del desarrollo y en la coordinación de la respuesta a la emergencia.

Desde los años 70 hasta principios de los 90, con el fracaso de los planes de integración regional centrados en el MERCOSUR, y en el marco de graves conflictos sociales que se manifestaron en guerras internas en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, la instalación de bases militares estadounidenses en Honduras, y el resurgimiento de problemas limítrofes; las instituciones nacionales relacionadas con la atención de los desastres se desarrollan con enfoques militaristas, en base a *la doctrina de seguridad nacional* y atendiendo las estrategias contrainsurgentes de “conflictos de baja intensidad”, sin ninguna posibilidad de crear un escenario regional vinculado a la

implementación de sistemas de prevención y mitigación de desastres.

A partir del avance del proceso de paz regional, impulsado en Esquipulas, Guatemala (agosto de 1987); y con el propósito de echar adelante la actualización del marco jurídico- institucional de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), en la XI reunión de Presidentes Centroamericanos, realizada en Tegucigalpa (Honduras) el mes de diciembre de 1991, se establece el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el cual viene a ser el marco nuevo institucional de la integración regional.

Para dar seguimiento a uno de los puntos medulares del SICA "*...dirigido a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza*"; en la XV Reunión de Presidentes Centroamericanos, llevada a cabo en Guácimo (Costa Rica), el mes de agosto de 1994, y contenido en el Programa de acciones concretas para el Desarrollo Sostenible; se toma el acuerdo que dice: "en el marco de la Alianza para el Desarrollo Sostenible -ALIDES-, integraremos ...los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible, que se encargarán del seguimiento y cumplimiento de las acciones que se ejecuten, para mantener la

coherencia y consistencias de las políticas, programas y proyectos nacionales".

Antes de aprobar la ALIDES, en este nuevo oleaje de instituciones regionales, surge el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), el cual fue creado en Guatemala, en octubre de 1993 (siendo incorporado al SICA en 1995), por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá; para responder a una realidad regional en la cual, los fenómenos socio naturales desastrosos cobraban mayor frecuencia e intensidad.

El CEPREDENAC nace con el objetivo principal de reducir los desastres naturales; y más concretamente para promover y coordinar la cooperación internacional, el intercambio de información, experiencia, asesoría técnica y tecnológica 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 de los habitantes de la región Centroamericana.

Conceptualmente, CEPREDENAC esta virando de poner énfasis en los fenómenos físicos y mejorar la capacidad institucional de

respuesta a las emergencias, a una visión que reconoce que los fenómenos son el resultado de la combinación entre la vulnerabilidad social existente, y la concreción de un fenómeno como un huracán, un terremoto, o una erupción volcánica; haciendo énfasis en la prevención y mitigación, y no tanto en la atención de los desastres cuando estos suceden. Resaltando el hecho de que el desastre ocurre cuando existe vulnerabilidad social, institucional, o ambiental, entre otras

El marco estratégico sobre el cual plantea actuar el CEPREDENAC, se aglutina en torno a cinco áreas temáticas principales, cabe mencionar que este marco estratégico es el que le da el contexto al Plan Regional de Reducción de Desastres -PRRD- (XX Cumbre de Presidentes de Centroamérica, octubre de 1999), concretizado en el Quinquenio Centroamericano "Reducción de las vulnerabilidades y el impacto de los desastres" (2000-2004):

- El fortalecimiento de las instituciones que atienden los temas de la

vulnerabilidad y el manejo de las contingencias, y la cooperación entre ellas cuando corresponda.

- La ampliación y modernización de las actividades destinadas a la obtención, análisis e investigación de la información técnica y científica sobre los fenómenos naturales que se requiere para la toma de decisiones.
- El establecimiento de sistemas modernos de monitoreo de fenómenos naturales y antropogénicos para la emisión de la alerta temprana.
- Elaboración de una política nacional en materia de reducción del riesgo, que sea incorporada en los respectivos planes nacionales de desarrollo, y/o de estrategias, planes y proyectos específicos sectoriales.
- El fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión del riesgo.

2-GESTION DE RIESGOS EN GUATEMALA, HONDURAS Y NICARAGUA

A continuación se presenta una aproximación a la realidad que en materia de gestión de riesgos viven los países de Guatemala, Honduras y Nicaragua; de manera particular analizaremos su situación en lo que se refiere a la implementación de

políticas, planes, actividades y proyectos; marco legal y esfuerzos institucionales en materia atención de emergencias, de prevención y mitigación de desastres, o que correspondan a medidas de gestión de riesgos.

A. GUATEMALA.

En Guatemala, en el tratamiento del tema de riesgos, aún prevalece de manera hegemónica el enfoque conformista y de resignación, que considera a los desastres como hechos imprevisibles, productos de fenómenos extremos de la naturaleza, que sobrepasan la capacidad de respuesta de las comunidades, y que rompen el normal comportamiento de los procesos de desarrollo de los seres humanos.

GOBIERNO CENTRAL

En las décadas pasadas, al igual que en otros países de Latinoamérica, con regímenes autoritarios y represivos, inmersos en la doctrina de "seguridad nacional", los militares se consideraban como los más preparados para intervenir en situaciones de

emergencia. A raíz de los desastres ocurridos en los años 70 y 80, se crearon instituciones fuertemente centralizadas y verticalistas, que se ampliaban en casos de desastres a otras que pudiesen brindar apoyo logístico, humano y de materiales; cabe mencionar que, en el contexto de la guerra civil iniciada en el año 62, sirvieron también para estructurar estrategias de contrainsurgencia, organizando los paramilitares en la zonas rurales principalmente.

El Comité Nacional de Emergencia -CONE- fue creado después del huracán Francelia (1969); bajo la dirección del Ministerio de la Defensa Nacional. El CONE tuvo un fuerte impulso tras los daños ocurridos por el terremoto del mes de febrero de 1976. Después, se creó el INSIVUMEH, fusionando

una serie de instituciones dispersas que recogían la información meteorológica, geológica e hidrológica.

En la actualidad, la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) es la institución gubernamental encargada de la problemática de los desastres en Guatemala, y sucede al anterior (CONE). En el contexto del DIRDN se hicieron varios intentos para transformar el CONE; finalmente, en 1996 fue aprobada la Ley para la creación del Sistema Nacional de Reducción de Desastres (SINRED).

El órgano superior de la CONRED es el Consejo Nacional, y el Coordinador del Consejo Nacional es el Ministro de la Defensa Nacional. El Consejo Nacional esta además integrado por un representante de los ministerios de Salud Pública y Asistencia Social, Educación, Finanzas Públicas, Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, y Gobernación; y un representante del Cuerpo de Bomberos Nacionales, de la Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales, y del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras -CACIF-.

La Secretaria Ejecutiva de la CONRED tiene a su cargo la dirección y administración general de la Coordinadora Nacional, sin

perjuicio de las competencias y atribuciones que corresponden al Consejo Nacional y su Coordinador (el Ministro de Defensa); es un órgano de ejecución de las decisiones del Consejo Nacional, y cuenta con un Secretario Ejecutivo, el cual es nombrado por el Presidente de la República. Esta estructura dispone de Coordinadores Regionales (CORRED), Departamentales (CODRED), Municipales (COMRED) y Locales (COLRED).

Estimulada por los nuevos enfoques en el tema de desastres, en mayo del 2000, la CONRED fundó la Gerencia de Gestión de Riesgos. Aquí se concentra hoy toda la información de análisis de amenazas y vulnerabilidades, la coordinación interinstitucional para la gestión del riesgo, y la implementación de proyectos de "prevención".

Como si fuera una moda, en casi todos los ministerios se ha estructurado una oficina de emergencias, y en algunos casos ha tomado ya el nombre de Gestión del Riesgo. De todas ellas, las que muestran alguna actividad sistemática son la Unidad de Gestión del Riesgo del Ministerio de Salud y la Unidad de Emergencias del Ministerio de Agricultura. El Ministerio de Salud, a través de la Unidad de Gestión del Riesgo, desarrolla un programa de mejoramiento de

las comunicaciones por radio, de capacitación en análisis de riesgos y en acciones de preparación y respuesta frente a los desastres, y la edición del boletín trimestral "Desastres"; mientras que la Unidad del Ministerio de Agricultura ha hecho estudios y predicciones acerca de los impactos de la sequía y hambruna de los últimos años.

En la Secretaría de la Presidencia, estas oficinas se han creado para intervenir en dos tipos de situaciones de riesgo: incendios forestales y sismos. En todos estos casos, la tendencia es más de atención en emergencias que a la reducción específica de situaciones de riesgo.

GOBIERNOS MUNICIPALES

En Guatemala la autonomía municipal data de la Constitución Política de 1947, sin embargo los municipios han tenido que luchar para ir ganando espacios de poder que se encuentran fuertemente concentrados en el Gobierno Central. Tal como aparece en la Constitución de la República y en el Código Municipal vigente, las municipalidades han incrementado en número y calidad sus responsabilidades en la promoción del desarrollo urbano y rural de su jurisdicción; pero no se ha incrementado en la misma proporción sus recursos

económicos, su capacidad técnica y especialmente su poder en la toma de decisiones relacionadas con los presupuestos gubernamentales de nivel nacional y regional.

La Constitución de la República y el Código Municipal tienen una carencia de artículos específicos sobre el rol de los gobiernos locales como promotores de la reducción de las condiciones de riesgo. Mientras hay una serie de consideraciones en cuestiones ambientales y de prestación de servicios por parte de los gobiernos locales, que contribuirían a una disminución de las vulnerabilidades de los conglomerados poblacionales situados en su jurisdicción administrativa.

Como es conocido, los 331 municipios reciben únicamente el 10% del presupuesto nacional; el manejo de los fondos públicos, se realiza por medio del Ministerio de la Presidencia y demás secretarías de gobierno, es una práctica común que esto se preste a planes políticos partidarios, con una fuerte tendencia a beneficiar arbitrariamente a los municipios gobernados por el partido del gobierno de turno, y en las que se refuerza el centralismo en la toma de decisiones y debilita la autonomía de los gobiernos locales.

SOCIEDAD CIVIL

A pesar que la agenda de los sectores sociales organizados estaba centrada en el seguimiento de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno y la URNG, en especial en los temas agrarios, derechos humanos, esclarecimiento de la verdad y nuevas instituciones democráticas; la ayuda internacional para la reconstrucción después del Huracán Mitch, propició una mayor inversión a través de las agencias de cooperación, y un incremento de la presencia de ongs nacionales e internacionales, esta vez vinculando temas de desarrollo y protección ambiental con desastres. No obstante los esfuerzos desplegados, el tema de gestión de riesgos no ha aparecido de manera significativa en la agenda de esas instituciones.

Sin embargo, algunas agencias no gubernamentales de cooperación internacional, continúan impulsando proyectos innovadores con sus contrapartes. Están haciendo el intento de avanzar de un enfoque de atención a la emergencia, a la integración de la gestión de riesgo en sus programas y proyectos de desarrollo.

AGENCIAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La reducción integral de las condiciones de riesgo, que deben estar más ligadas a los programas de desarrollo, no están siendo asumidas por el Sistema de Naciones Unidas en su integridad; mantienen una visión de respuesta a situaciones de emergencia, a través de proyectos orientados la generación de información de amenazas naturales y formación de personal especializado en respuesta a situaciones de emergencia.

Las agencias de la Unión Europea y del gobierno de Estados Unidos, cuentan con varios proyectos de apoyo a la investigación e información del comportamiento de amenazas naturales, de fortalecimiento de las capacidades en atención a emergencias, de asistencia a la implementación de sistemas de alerta temprana y planificación para enfrentar contingencias.

A estas alturas, en Guatemala, ni las acciones de prevención y mitigación, de preparativos y atención de emergencias, incluidos los publicitados procesos de reconstrucción, aunque tengan el nuevo membrete de "gestión de riesgo", están generando cambios estructurales en materia de disminución de vulnerabilidades y riesgos.

Esta falta de correlación para promover cambios estructurales ha incidido en que, incluso en procesos de reconstrucción con ingentes recursos económicos de la cooperación internacional, no se hayan

generado cambios económicos, sociales, ambientales y políticos importantes que incidan en alcanzar mejor calidad de vida de la gran mayoría de la población, ni mejoramiento de los ecosistemas.

B- HONDURAS

Las instituciones dedicadas a la atención de las poblaciones afectadas por los eventos que propician los desastres, por la alta vulnerabilidad que padecen; por lo general se dedican a las labores de evacuación, rescate, limpieza, distribución de ayuda humanitaria y atención en salud en las zonas más críticas del país. Sin embargo, la visión inmediatista, reactiva y emergencista de responder a los desastres se va evolucionando de manera lenta y dispersa a la concepción socio-ambiental de la gestión de riesgos.

GOBIERNO CENTRAL

En marzo de 1973 se crea el Consejo Permanente de Emergencia Nacional (COPEN), por medio del Decreto Ley No. 33; presentando características similares a los sistemas del resto de países de la región. Estaba articulada a la estructura del Ejército Nacional, y activaba su funcionamiento al declararse estado de alerta o de

emergencia. La forma de atender las emergencias consistía en utilizar la logística propia del ejército para operar temporalmente en la zona afectada, luego equipos, técnicos y demás recursos volvían a la capital; todo lo cual convertían a la respuestas en asistencialistas, burocráticas, verticales y centralizadas.

Mediante el Decreto de Ley No. 990-E de diciembre de 1990, se crea la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO), sustituyendo al COPEN. Este cambio en materia legislativa e institucional abrió el camino para que se permitiera, aunque en forma marginal, la participación ciudadana; aún cuando estos fueran actores externos al ámbito militar y del gobierno. A partir de ese año se incorporaron a la comisión, tres instituciones no gubernamentales (Cruz Roja Hondureña, Consejo Hondureño de la Empresa Privada y un representante de las Asociaciones Campesinas). En la actualidad, entre las instituciones del gobierno que

interactúan en materia de desastres, se tiene a la Secretarías de Recursos Naturales, de Salud Pública, de Gobernación y Justicia, de Agricultura y Ganadería, y de Educación.

La Secretaría de Gobernación y Justicia, a través de los gobernadores políticos departamentales, ha sido responsable de organizar e implementar las acciones de atención a las emergencias. Sin embargo, en los últimos años se abre paso la tendencia de dejar en manos del gobierno local la coordinación e implementación de acciones, ahora desde la prevención hasta la reconstrucción. En gran parte cambio ha sido promovido por la aprobación de la nueva Ley de Municipalidades.

Las principales acciones relacionadas con la gestión de riesgos de la Secretaría de Recursos Naturales están dentro del componente de reforzamiento al monitoreo, pronóstico, alerta temprana y manejo de información con Base SIG. La Secretaría de Salud Pública desarrolla programas de fortalecimiento institucional mediante talleres de capacitación en los temas de evaluación de daños y análisis de necesidades, simulacros de evacuación y rescate, administración de centros médicos durante emergencias, manejo del agua y desechos sólidos, entre otros.

La Secretaría de Educación aunque ha tenido algunos proyectos aislados en escuelas que se orientaban a la capacitación de estudiantes para responder a situaciones de emergencia, no ha tenido papel relevante en los procesos de gestión de riesgo local o nacional. Aun hoy, su rol se reduce a facilitar los edificios públicos escolares para ser habilitados como bodegas o albergues. La Secretaría de Agricultura y Ganadería ha implementado planes aislados de atención a situaciones de emergencia como las ocurridas durante Mitch y las sequías del 2000 y 2001.

GOBIERNOS MUNICIPALES

Según la Ley vigente, las comisiones municipales dependerán de la Comisión Departamental respectiva, y estarán integradas por a) Alcalde Municipal, b) Un representante de las Fuerzas Armadas del municipio, c) un representante de la policía nacional, d) un representante del sector privado, e) un representante de la sociedad civil organizada del municipio preferentemente de los Foros Municipales de Convergencia si los hubiere, f) un representante por los patronatos de los pobladores del municipio, g) por los presidentes de las juntas directivas locales, h) otros que ha juicio de la comisión municipal sea necesario incorporar.

Muchas veces los miembros mencionados no existen en los municipios y menos en el contexto local; como consecuencia, la coordinación interinstitucional con frecuencia es débil. Además, hay que señalar que la vinculación entre la Ley de Municipalidades y la Ley Nacional de Contingencias es casi nula.

Por otra parte, en la Ley de Municipalidades se regula la organización del Consejo de Desarrollo Municipal (CODEM) como un órgano técnico consultivo que obligatoriamente deben conformar todas las municipalidades del país; dicho consejo está integrado por representantes de las fuerzas organizadas de la población y son nombrados por la corporación municipal.

Otro aspecto sensible a tomar en consideración es la pobre capacidad financiera que tienen los municipios, debido a la baja recaudación fiscal, y que las transferencias del gobierno central a las municipalidades todavía están cerca del 2% del presupuesto nacional, aunque se determina en la Ley de Municipalidades que la transferencia debe ser de un 5%. Además, debido a que el trabajo de las comisiones de emergencia municipal es temporal y los recursos que manejan son para acciones de respuesta, no existen condiciones para

desarrollar labores de prevención y mitigación

SOCIEDAD CIVIL

En las décadas pasadas, la Cruz Roja Hondureña, los Boy Scouts y algunas iglesias; desarrollaron una larga experiencia durante su intervención en las diferentes emergencias provocadas por huracanes, tormentas tropicales e inundaciones; y fueron reconocidos como miembros de la COPEN. Después de los tremendos daños sufridos por Huracán Mitch, casi todas las organizaciones sociales -de diferente naturaleza- se han involucrado en acciones de evacuación, rescate, asistencia médica, distribución de ayuda, manejo de albergues, reconstrucción, rehabilitación, etc.

En materia de gestión de riesgos, hay que mencionar los aportes hechos por **INTERFOROS**; en especial una serie de propuestas políticas y técnicas como el *Plan Nacional de Reconstrucción y Transformación* (post Mitch), la elaboración de *la Estrategia de Combate a la Pobreza* (alternativa a la propuesta del gobierno) y la participación en otros espacios de interlocución nacional y regional. También ha elaborado trabajos que profundizan en aclarar las relaciones estructurales

existentes entre la deuda externa y la generación de condiciones de riesgo.

Además, hay que anotar el avance de un proceso de organización y movilización social con bastante arraigo en las zonas más afectas por desastres, encaminado a potenciar las acciones de incidencia, derechos ciudadanos y de acción comunitaria; todo esto conducirá a tener una mejor aproximación a los fundamentos básicos de una adecuada visión del manejo de los desastres.

AGENCIAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La presencia de la gran mayoría de estos organismos se inicia en la etapa de emergencia y rehabilitación post Mitch; particularmente atendiendo los problemas de rehabilitación agrícola, agua, saneamiento básico, vivienda, salud y educación. Apenas están incluyendo en todas sus acciones y programas como eje importante de ellas, la visión de la gestión de riesgos.

La ayuda oficial que se da entre los gobiernos, y los nuevos préstamos de organismos financieros como el BID, BM y otros, siguen fluyendo sin tomar en cuenta las reales causas de los desastres; no toman en cuenta que en Honduras el modelo de desarrollo, los programas de ajuste estructural, la falta de inversión en la población y en servicios sociales básicos, la explotación incontrolada de los bosques, agua y minerales se conjugan para aumentar el nivel de riesgo de las poblaciones y ecosistemas. Contradictoriamente, después de haberse publicitado la condonación de parte de la deuda externa en el proceso post Mitch, se tienen casi los mismos niveles de endeudamiento previos al mismo.

Solamente algunas agencias de cooperación internacional del ámbito no gubernamental continúan apoyando proyectos que tienden a vincular la atención de emergencias, gestión de riesgo y sus programas y proyectos de desarrollo.

C- NICARAGUA

Al igual que los demás países del área, Nicaragua esta transitando de la respuesta improvisada y tardía a los desastres ya

ocurridos a la creación y desarrollo de sistemas de prevención, mitigación y respuesta. Los marcos jurídicos han

transitado el mismo proceso, desde la especialización de unidades de respuesta hasta el establecimiento de competencias particulares a actores específicos para la modificación de riesgos y reducción de vulnerabilidades. En este marco, la incorporación del concepto de *la gestión del riesgo* en el vocabulario académico, su inclusión como objeto de políticas y programas públicos es bastante reciente.

GOBIERNO CENTRAL

Los primeros esfuerzos en materia de respuesta frente a los desastres se concretan en la creación del Cuerpo de Bomberos como institución especializada en el socorro de las víctimas; se centra en la atención a la población afectada durante las emergencias provocadas por los desastres (es decir, asistir a las víctimas, transportar heridos, retirar escombros, limpieza del área, atención de damnificados, organizar refugios, reparto de víveres y alimentos)

Después del terremoto de diciembre de 1972, se crearon las estructuras de la Defensa Civil para la formación de las unidades de respuesta rápida, evacuación y rescate. Luego, en 1976 se crea el Instituto Nacional de Defensa Civil como dependencia del Comité de Emergencia Nacional con jurisdicción nacional.

En el marco de la Revolución Sandinista, fue creado en octubre de 1981, El Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER). En 1982, se crea el Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil como una respuesta a la necesidad de preparar condiciones para enfrentar los desastres. En 1988 se decreta la Ley de Emergencia que consigna al Poder Ejecutivo la autoridad para decretar los estados de emergencia ante desastres.

En el mes de marzo de 2000 fue aprobada la **Ley 337**, y tres meses más tarde se decretó su Reglamento general; estas son las bases jurídicas necesarias para la creación del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SNPMAD). También han sentado las bases para el involucramiento de los gobernantes en su ámbito específico; e incluye a las entidades privadas y la ciudadanía en general.

En el marco del SNPMAD interaccionan los ministerios de Gobernación, de Salud, de Educación, del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), de Agricultura y Ganadería (MAG), y el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER); ya se ha formulado el Programa Nacional de Reducción de Riesgos, y más recientemente se ha definido la "Estrategia del Sistema

Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres”.

El Ministerio de Gobernación, en particular las representaciones de la fuerza policial y de prevención de incendios, cuenta con una red de comunicación eficiente; por eso su incorporación es importante para el fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana de prevención, además garantiza la comunicación con las comunidades más alejadas y de alta vulnerabilidad.

El Ministerio de Salud desarrolla un programa de Emergencia y Desastres, con tres componentes: fortalecimiento institucional, fortalecimiento de las capacidades locales y la reducción de vulnerabilidad en las instituciones de salud; además se han capacitado a líderes comunitarios en búsqueda y rescate, primeros auxilios y comunicación, y se publicó una guía metodológica para elaborar los planes de emergencia sanitaria a nivel local.

El Ministerio de Educación debería promover programas educativos para la construcción progresiva de una cultura de prevención; sin embargo, prioritariamente se ha involucrado en las tareas de respuesta a la emergencia (proveer centros escolares para albergues, bodegas o centros de coordinación y logística. Su responsabilidad de generar una

cultura de prevención incorporando los contenidos de la gestión de riesgos en el currículo de educación formal en los niveles de primaria, secundaria y superior no ha sido asumida.

El MARENA esta desarrollando algunas actividades que se orientan al manejo de cuencas hidrográficas, elaboración de mapas de riesgos y análisis de vulnerabilidad de las comunidades. Sin embargo su función en materia preventiva tiene poco impacto.

El MAG tiene presencia en la mayor parte del territorio nacional, además cuenta con dos institutos descentralizados. Una de sus principales contribuciones ha sido colaborar en la mejora de las condiciones de la infraestructura de comunidades alejadas y vulnerables; ha promovido obras de conservación de suelos, protección de fuentes de agua, microsistemas de riego en zonas de pequeños y medianos agricultores. Su impacto en revertir la vulnerabilidad ambiental y en la seguridad alimentaria es muy limitado.

El INETER es la institución encargada de desarrollar investigaciones que permitan tener un monitoreo adecuado de los eventos generados por la dinámica de los fenómenos naturales, con el fin de prevenir y mitigar los efectos provocados por ellos. Otra de sus

funciones es la de proponer al Comité Nacional y al Presidente de la República la declaración de alertas, previo los estudios técnicos y científicos sobre la materia y frente a la eventual ocurrencia de fenómenos peligrosos.

GOBIERNOS MUNICIPALES

El Comité Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres tiene instancias similares a nivel departamental y regional; estos comités en el territorio están integrados por los representantes de las instituciones integrantes del Comité Nacional que cuenten con presencia en el territorio; se puede incorporar a representantes de organizaciones de la sociedad civil, según el procedimiento establecido por Reglamento de la Ley.

El Comité Municipal de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres esta integrado por los delegados de los ministerios de gobierno en el territorio, y podrán integrarlo además, los organismos no gubernamentales y representantes del sector privado y de la comunidad; y es dirigido por el Alcalde Municipal. Estos comités tienen la potestad de formar las comisiones de trabajo que resulten necesarias para sus actividades.

La situación financiera de los municipios se ha visto agravada por la aprobación de la Ley de reforma tributaria de 1998, al abolir los impuestos municipales en concepto de ingresos privados (ventas, exportaciones, entre otros); los cuales en 1997 llegaban al 55% del total de ingresos de los municipios. Los fondos transferidos del presupuesto nacional a los municipios siguen siendo reducidos, con el agravante de que el Gobierno central arbitrariamente hace las transferencias de acuerdo a la afiliación política partidaria de los gobiernos municipales.

SOCIEDAD CIVIL

Los espectaculares impactos del Huracán Mitch dieron el empuje social necesario para que se comenzará a desarrollar una visión conjunta de acciones encaminadas sumar experiencias y conocimientos en beneficio de las comunidades más vulnerables. Como resultado de ese proceso se consolidó la **COORDINADORA CIVIL PARA LA EMERGENCIA Y LA RECONSTRUCCIÓN (CCER)**, que aglutina a unos 320 organismos sociales de diferente naturaleza.

En el proceso generado por la dinámica de la CCER, se han elaborado propuestas que abordan la problemática nacional; por ejemplo, se elaboró la propuesta "*Para la*

Reconstrucción y Transformación de Nicaragua", la cual propuso medidas para convertir esa gran tragedia en una oportunidad para iniciar el camino hacia la sustentabilidad de Nicaragua. Esa propuesta se ha enriquecido con la Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza y su aporte al debate electoral con la propuesta de ***"la Nicaragua que queremos"*** que fue presentada a los partidos en la contienda electoral recién pasada.

Otras instituciones como el **Centro Humboldt** que publicó en 1998 el "Mapeo de riesgos y vulnerabilidades en Centroamérica y México", trabajan la gestión de riesgos desde el nivel local y municipal.

AGENCIAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Algunos organismos de cooperación que venían apoyando al Gobierno de Nicaragua en distintas campos, en la actualidad apoyan al nuevo Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención a Desastres.

Los programas PRRAC y DIPECHO, vinculados con el tema de desastres, y que son de cobertura regional, cuentan en Nicaragua con algunos proyectos financiados a través

de ongs europeas, sobre experiencias locales en gestión de riesgos; proyectos pilotos que buscan un impacto inmediato que pueda ser reproducidos en el futuro. Algunos organismos están interactuando con ongs nacionales para el desarrollo de acciones conjuntas en el ámbito local; esto ha propiciado que muchas instituciones locales hayan profundizado en el tema de desastres.

Además de las experiencias mencionadas, hay muchas otras experiencias en distintos niveles que se están desarrollando, tanto a nivel de instituciones internacionales (no gubernamentales), como en organismos internacionales de cooperación de gobierno a gobierno. Se conoce que existen muchas experiencias localizadas en zonas muy específicas que por su cantidad y por la falta de coordinación e información precisas sobre ellas, es difícil valorar su impacto de manera sistematizada.

Es claro que en los últimos años ha existido en las instancias de cooperación internacional, una reflexión importante sobre la gestión de riesgos, suscitándose con ello un refuerzo en la financiación de proyectos que abordan temas relacionados.

3- HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS PARTICIPATIVOS DE GESTION DE RIESGOS.

A pesar que en 1989 la ONU designó al período que va desde 1990 a 1999 como el “*Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales*” (DIRDN), el cual fue ratificado por todos los países de la región, no fue hasta el año de 1998 (casi al finalizar el decenio), año de ocurrencia del Huracán Mitch, que apenas se empieza a tomar conciencia de la urgente necesidad de cambiar la visión de abordar el tema de los desastres.

Se genera desconfianza en los gobiernos de tener una clara y real voluntad política de cumplir con los compromisos emanados de los tratados internacionales de los que son signatarios. De su conducta queda claro que solamente lo hacen para ganar espacios internacionales, que además son desperdiciados y mal utilizados. No llegando a la población; ejemplo de ello es la no concreción de una política de lucha por disminuir las vulnerabilidades ambientales, económicas y sociales de gran parte de la población.

Es necesario ejercer una **contraloría social** basada en la apropiación por parte de las comunidades de la gestión de riesgos para

que éstas tengan una visión adecuada, que las oriente al momento de exigir al gobierno que incluya en la planificación del desarrollo, políticas que mejoren las condiciones para el manejo del riesgo por parte de dichas comunidades; evitando así que solamente se quede en el discurso del gobierno la inclusión de una *nueva visión de atención a los desastres*.

Se nota, en casi todas las instituciones gubernamentales, aún aquellas creadas con un nuevo propósito en cuanto a la atención de los desastres; que se han anclado en la reacción ante los desastres y lo que han profundizado es en la fase de preparación de la atención de la emergencia. Esto aunque forma parte de la gestión de riesgo, no constituye por sí sola una visión total de la manera de hacer un manejo adecuado del riesgo por parte de las comunidades en acciones de prevención y mitigación.

No se vislumbra que se tomen medidas concretas que den el soporte legal, político y financiero para trabajar en el ordenamiento territorial, manejo integral de cuencas, inventario y gestión de los recursos naturales con que cuentan las regiones.

Acciones sin las cuales no es posible hablar de una gestión seria y categórica del riesgo por parte de los gobiernos del área.

No se observa voluntad política por parte de los gobiernos de la región de dotar de autonomía política y económica para que los gobiernos municipales, como expresión de gobierno más cercano a las comunidades, desarrollen las capacidades institucionales que les permita ofrecer a sus poblaciones los elementos técnicos, organizativos y económicos para realizar labores de mitigación y prevención en las localidades bajo su jurisdicción.

Los gobiernos municipales deben de comprender que para convertirse en facilitadores de los procesos de una adecuada y efectiva gestión local de riesgos; sus planes o actividades, que a menudo

buscan evitar que los desastres se conviertan en un problema político de corto plazo, se deben de convertir en estrategias a mediano y largo plazo para reducir la vulnerabilidad.

Todo lo anterior tiene un componente muy importante: Se debe buscar a los miembros/as de las comunidades como sujetos de cambio, que sustenten las diferentes etapas la gestión del riesgo; partiendo desde lo más sencillo a lo más complejo. Solamente así, se podrá considerar que todos los esfuerzos dirigidos por parte de todas las instituciones involucradas en el quehacer de esta problemática, no caigan en el vacío y se diluyan consumiendo tiempo, recursos y lo más importante: *la esperanza de la gente de construir un mañana mejor.*

4- COMPONENTES DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES, Y DE PROTECCIÓN CIVIL.

La propuesta para la creación de "SISTEMAS NACIONALES DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES, Y DE PROTECCIÓN CIVIL" - SNPMD - en la Región Centroamericana, no pretende ser una receta, más bien es un

modesto aporte resultado de un ejercicio participativo de investigación, reflexión y capacitación, en materia de gestión local de riesgos, desarrollado por la Unidad Ecológica Salvadoreña -UNES- y el Foro de la Sociedad

Civil de El Salvador a partir de su experiencia concreta. Su proceso de construcción también ha contemplado numerosos intercambios y diálogos con comunidades organizadas, especialistas, instituciones gubernamentales y no gubernamentales de la Región Centroamericana, México, Colombia, Venezuela, Cuba, y España.

En la mayoría de los escenarios de la investigación participativa señalados, hay una fuerte coincidencia que el **SNPMD debe ser de carácter civil, participativo, democrático, pluralista e incluyente (participan instancias del Estado y la sociedad civil de todos los sectores), altamente descentralizado, con equidad de género e intergeneracional eficiente y moderno** que trabaje armado conceptualmente con la visión de la Gestión Ecológica de los Riesgos - GER- enfatizando

en el ámbito de la Prevención y Mitigación, sin desestimar los esfuerzos en las fases de la Preparación y respuesta en las emergencias.

Se concibe al **SNPMD** como un *conjunto interrelacionado y articulado de organismos, mandatos y planes de trabajo operando en todo el territorio nacional, para llevar a cabo acciones que resuelvan estructuralmente las vulnerabilidades, de prevención y mitigación frente a posibles desastres; para propiciar la organización activa y solidaria de la gente en el evento de estos acontecimientos; y para desplegar toda su energía, conocimiento y solidaridad, en la protección civil apropiada en el caso de su eventual concreción.*

Los rasgos mas importantes que se tienen en cuenta para la creación y puesta en marcha del SNPMD, son los siguientes:

A- UNA INSTITUCIONALIDAD CIVIL, DEMOCRÁTICA Y PARTICIPATIVA

Es necesario superar la institucionalidad gubernamental que actualmente predomina en los países del área, creando en cada uno de ellos una institucionalidad alternativa que parta de una perspectiva socio ambiental de "manejo de los riesgos", desplegando una instancia predominantemente civil,

pluralista y amplia; que promueva la participación democrática de todos los sectores de la población, donde la gente sea concebida como seres que actúan en la búsqueda de soluciones a sus problemas; con predominio de relaciones horizontales y de respeto entre los diferentes sectores, los

géneros y las distintas generaciones; que cierre espacios a las relaciones verticalistas y a las prácticas excluyentes.

El **SNPMD** implica una articulación de mandatos y organismos movidos por una idea central sin constituir una unidad u órgano de poder, si no una red que actúa con unidad de propósito y de acción.

Con esta concepción, la Dirección General aparece como rectora del Sistema, sin restarle protagonismo al resto de componentes. Todos los integrantes del Sistema trabajarán en conjunción sinérgica guardando su propio ámbito de gestión, organicidad y autonomía.

El núcleo principal del SNPMD estará integrado por las siguientes instituciones y organismos:

- 1- La Dirección General de Prevención y Mitigación de Desastres, y de Protección Civil.
- 2- El/La director/a General y Subdirector/a General de Prevención y Mitigación de Desastres, y de Protección Civil.
- 3- Un Consejo Asesor.
- 4- Los Comités regionales, departamentales y municipales de Prevención y Mitigación de Desastres, y de Protección Civil.

La Dirección General de Prevención y Mitigación de Desastres, y de Protección Civil.

Será una instancia con rango ministerial y estará vinculada directamente a la Presidencia de la República; y debe contar con suficiente autonomía funcional y presupuestaria para que pueda operar con solvencia sus planes y acciones.

Además del Director/a General, quien es nombrado/a por el Presidente/a de la República, la Dirección General estará integrada por un/a representante de cada una de las instituciones u organismos gubernamentales: seis ministerios (medio ambiente y recursos naturales, salud pública, agricultura y ganadería, educación, obras públicas y gobernación), la Policía nacional, la Fuerza armada, el Consejo de municipalidades; y por representantes de la universidad nacional, colegio de profesionales, e instituciones de la sociedad civil como la Cruz Roja u otras instituciones de servicio, ongs y organizaciones comunitarias y de desarrollo representativas de las zonas más vulnerables.

A esta Dirección General debe dotársele de suficiente liderazgo para conducir el Sistema, capacidad político-técnica, y un

presupuesto suficiente y flexible, constituido por el "*Fondo Nacional para la Prevención y Mitigación de Desastres, y de Protección Civil*", el cual también debe ser creado por mandato de Ley.

Consejo Asesor:

Será un órgano interinstitucional de carácter científico-técnico que emitirá informes, opiniones o dictámenes, como parte del proceso para preparar la voluntad administrativa; de tal manera que la Dirección General pueda analizar y evaluar las diferentes situaciones de prevención y mitigación, así como los procesos generadores de riesgo oportunamente.

Dado el carácter participativo, dinámico, descentralizado y nacional del Sistema; este aspecto es fundamental ya que implica la construcción de un tejido organizativo articulado en red a todo nivel. Aquí se deben agrupar los diferentes servicios en materia de estudios territoriales, sismología, hidrología y meteorología; los cuales junto a universidades y otros centros de investigación, son elementos claves para formar parte del Sistema, especialmente en el Consejo Asesor sustituyendo a las instancias que puedan quedar dispersas en diferentes ministerios.

Los Comités Regionales y Departamentales:

Los Comités Regionales serán organizados cuando la población o ecosistema amenazado involucre a dos o más departamentos vecinos. Los Comités Departamentales serán instancias estructuradas permanentes a nivel departamental, dirigidas por el Presidente/a o coordinador/a del Consejo Departamental de Alcaldes (CDA). En el caso de que su departamento sea afectado velarán por el cumplimiento del Plan Nacional y demás disposiciones de la Dirección General.

Los Comités Municipales:

Serán organizados permanentemente, presididos por el Alcalde o alcaldesa correspondiente, y estarán integrados además por los/as delegados/as de los organismos gubernamentales integrantes de la Dirección General presentes en el territorio y representantes de organismos civiles que trabajan en el lugar

La prevención y la mitigación de los desastres, así como el servicio público de protección, se realizarán en las regiones, los departamentos y los municipios de acuerdo a sus particularidades; debiendo coordinar con la Dirección General.

Las regiones identificadas como vulnerables por la Dirección General, los departamentos y los municipios, deben elaborar sus Planes de prevención y mitigación, y de protección civil; observando los principios generales de la GER.

Para trabajar con adecuados niveles de autonomía y sin dispersión, los municipios someterán a conocimiento y aprobación de su plan al Comité Departamental correspondiente. Estos y los comités regionales que existieren lo presentaran a la Dirección General.

Para desarrollar con eficiencia sus tareas de preparación y los sistemas de alertas tempranas es necesario establecer los mecanismos de declaración y divulgación de alertas (según el esquema de alertas verdes, amarillas y rojas) regionales, departamentales y municipales.

Es decir, que los comités en pleno, o sus respectivos coordinadores en caso de emergencia, podrán utilizar el proceso de alertas en su jurisdicción. También podrán proponer la declaración del Estado de Emergencia en su región, departamento o municipio respectivo al Presidente/a de la República

B- UN SISTEMA EFICIENTE, EQUITATIVO Y TRANSPARENTE

Ya se ha expresado que la GER se basa en el conocimiento e información adecuada de las situaciones de amenaza y vulnerabilidad, que permite a todos los actores de una población o región determinada, tomar de manera consciente las decisiones necesarias para disminuir los impactos. La información oportuna es estratégica para la prevención de cualquier fenómeno socio-natural, pero esta tiene que ser confiable y accesible a todo el Sistema y a toda la población, en especial a la que esta en riesgo.

Igualmente, en el ámbito de la prevención, la educación continuada es esencial para lograr la sensibilización, la organización y las acciones efectivas, sobre todo para reducir las vulnerabilidades y fortalecer las capacidades.

En la actualidad es ampliamente reconocido, excepto en las instancias gubernamentales, que los desastres impactan en forma diferenciada a los diferentes sectores sociales y también a los géneros, los cuales presentan distintas condiciones, posiciones,

vulnerabilidades y capacidades que se deben de tomar en cuenta en las medidas de prevención, de respuesta a la emergencia, de rehabilitación y de reconstrucción, para que las soluciones sean más integradoras y efectivas.

Con el propósito de aportar al proceso de superación de las visiones discriminatorias y

excluyentes hacia las mujeres que existen la sociedad, hay incorporar la visión de equidad de género, en la articulación del sistema; sobretodo resaltando en esta fase la *discriminación positiva*, siguiendo la **Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer** (Convención de Belem do Pará, Brasil).

C- UN MARCO LEGAL ORIENTADO A LA PROTECCIÓN CIVIL

Se requiere que el SNPMD sea respaldado por un cuerpo legal que le de un marco de acción efectivo, el cual deberá regular el papel de todas las instituciones involucradas en las diferentes etapas y permitirá dirimir responsabilidades en el cumplimiento de las funciones asignadas a cada instancia o institución.

Más que una cuestión de "defensa civil" que es todavía el énfasis predominante en el aparato gubernamental, lo que realmente importa es el manejo prospectivo del riesgo; además, los medios para prevenir, mitigar y las medidas para proteger a la población de sus efectos.

Tal como se ha expresado antes, para alcanzarlo se requiere una fuerte

institucionalidad, descentralización en las acciones y de los recursos, y una importante participación ciudadana organizada.

Aquí se presenta la experiencia de organizaciones sociales salvadoreña. En la Propuesta de Anteproyecto de **Ley de Prevención y Mitigación de Desastres, y de Protección Civil** elaborada por la UNES y presentado por el FSC, con iniciativa de Ley, a la Asamblea Legislativa de El Salvador, el 5 de junio de 2000, se insiste que la ley se debe regir por los siguientes principios:

- a) De la dignidad humana.
- b) De la efectiva prevención y mitigación.
- c) De sustentabilidad.
- d) De sistematicidad.

- e) De generalidad.
- f) De proporcionalidad.
- g) De la continuidad y permanencia.

La Propuesta mencionada introduce una nueva visión de los desastres, de su prevención y mitigación, y de la protección civil; la cual, desde un enfoque socio-ambiental, aborda la problemática de los mismos vinculada con el desarrollo sustentable y con un manejo ecológico de los riesgos. La propuesta de ley en mención tiene como objeto:

- Constituir el Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres, y determinar sus objetivos e integrantes.
- Definir los atributos o facultades de los organismos integrantes del Sistema.
- Determinar los elementos del Plan Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres.
- Regular la declaratoria de emergencia nacional y de alertas en caso de desastres.
- Establecer el Fondo Nacional para la Prevención y Mitigación de Desastres.
- Regular la forma en que se ejercerá la prevención y la mitigación en caso de desastres y de la protección civil

consecuente, por los organismos integrantes del Sistema.

- Regular el procedimiento sancionatorio en el caso de infracciones a la presente ley.

Además, apegada a la plena vigencia de la Constitución de la República, busca armonizar con los compromisos que el Estado Salvadoreño se ha obligado internacionalmente, como coordinar operativamente con el resto de países centroamericanos en casos de emergencias y a intercambiar información, así como propiciar un modelo de desarrollo sustentable, como parte del Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central -CEPREDENAC-, de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible -ALIDES- y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Igualmente trata de articular las disposiciones anteriores con la legislación secundaria, con las leyes afines como la Ley del Medio Ambiente y el Código de Salud, entre otras.

Otra característica de la propuesta de ley, es que incluye elementos que están orientados a darle mecanismos apropiados

para su aplicación eficiente; entre ellos tenemos:

- Establece la responsabilidad civil y administrativa en materia de desastres, sin desmedro de la responsabilidad penal existente
- Establece los derechos y deberes de las personas frente a estas situaciones de desastre. Generalmente se pasan por alto los derechos y deberes de las personas en instrumentos de esta naturaleza. Pero precisamente para

poder establecer posibles infracciones a la ley y un procedimiento administrativo sancionatorio, es que se detallan los derechos y deberes de las personas en situaciones previas y en los desastres mismos

- El procedimiento sancionatorio busca encontrar la verdad real, es flexible y apegado estrictamente a la legalidad de tal forma que sancione aquellas conductas cuidadosamente tipificadas como infracciones administrativas.

D-VIGENCIA DE PLANES NACIONALES DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES, Y DE PROTECCIÓN CIVIL.

El Plan Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres, y de Protección Civil tiene como objeto orientar las acciones del Estado y de la sociedad civil para superar las vulnerabilidades, el manejo prospectivo de riesgos, los preparativos para la atención y recuperación en caso de desastre, contribuyendo al desarrollo sustentable de las comunidades y ecosistemas vulnerables

El Plan deberá ser elaborado por la Dirección Nacional en un plazo no mayor de un año (después de haberse organizado) y debe actualizarse cada dos años por lo menos. El Plan tomará en cuenta los planes

de prevención y mitigación de desastres y de protección civil, que serán elaborados por los comités regionales, departamentales y municipales.

El Plan Nacional debe incluir las políticas, estrategias, acciones y programas, tanto de carácter nacional, como regional, departamental y municipal; y elaborarse participativamente teniendo en cuenta las políticas y estrategias nacionales en materias relacionadas como la del medio ambiente, desarrollo urbano, recursos naturales, planes de desarrollo agrícola, de desarrollo rural, entre otras.

E- CREACIÓN DE FONDOS NACIONALES PARA LA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES, Y DE PROTECCIÓN CIVIL

Se propone la creación del *Fondo Nacional para la Prevención y Mitigación de Desastres y de Protección Civil*, administrado por la Dirección General, el cual será destinado a los fines y objetivos dispuestos en el Plan Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres. Durante los primeros cinco años, el Gobierno central destinará por lo menos el 1 % del presupuesto de la nación anualmente. Además, se puede integrar con los aportes, las donaciones, los préstamos, las subvenciones y contribuciones de personas naturales o jurídicas, nacionales e internacionales, además, con las partidas asignadas en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.

En caso de calamidad pública provocada por un desastre, se podrá solicitar un presupuesto de emergencia. Igualmente al decretarse Estado de Emergencia, si los recursos del Fondo Nacional creado resultan insuficientes para atender el desastre, las instituciones gubernamentales y autónomas podrán entregar al Fondo las sumas complementarias provenientes de sus presupuestos.

Además, todos los organismos del Gobierno central, entes autónomos y gobiernos locales, incluirán en sus presupuestos una partida destinada a prevenir situaciones de riesgo por eventuales desastres y atención de emergencias.

BIBLIOGRAFÍA

Arancibia, Juan. "Régimen Municipal y Consejos de Desarrollo", en: Poder Local: Viejos sueños, nuevas prácticas, Guatemala: Consejería en Proyectos. 1999.

ASONOG. "Desarrollo de Capacidades para la Prevención y Atención a Emergencias " Módulos 1 al 4, Asociación de Organismos no Gubernamentales. Tegucigalpa, 2001.

BID. "Informe Anual", Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. 1998.

BID y CEPAL. "Un tema de desarrollo: la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres". México D F, México. Marzo de 2000.

Centro de Estudios y Promoción del Hábitat, "Impactos del Mitch en los asentamientos humanos. Caso Nicaragua". Managua, Nicaragua, Diciembre de 1999.

Centroamérica Solidaria. "Plataforma para la transformación de Centroamérica en la perspectiva del desarrollo humano sostenible". 2001.

CEPAL. "Desafíos y propuestas para una implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América

Latina y el Caribe -el caso guatemalteco-". Santiago de Chile: CEPAL. (Documento de Seminario Regional), 2001.

CEPRENAC. "CEPRENAC después del Mitch". Octubre de 2000.

CEPRENAC. "Plan Regional de reducción de desastres". Marzo de 2000.

CEPRODE. "La Gestión del Riesgo". San Salvador. Junio de 2000.

Commoner, B. "En paz con el planeta". Editorial Crítica, Barcelona .1992

COPECO - PNUD "Directorio Nacional de Gestión de Riesgos". Tegucigalpa, Honduras, 2001.

Equipo Maíz. "Con el agua hasta el cuello". San Salvador. Junio de 2000.

Gamarra, L. Géller G. M. Morales " Hacia la gestión de riesgos a desastres en el contexto de un desarrollo sostenible" Guatemala, 2000

Ibarra, A.M. "Hacia una educación ambiental para una sociedad sostenible, memorias del primer congreso ambientalista de El Salvador" -UNES. San Salvador. Junio de 1996.

Aportes para la Gestión Ecológica de Riesgos en Centro América

Ibarra, A M. "Mitch en El Salvador". Editorial Heinrich Böll. San Salvador. 1999.

Ibarra, A M. "Objetivos de la educación ambiental y la realidad ambiental salvadoreña". Revista Ecología Salvadoreña. San Salvador. Noviembre de 1999.

Ibarra, A M., Campos, U., Pereira, D. "Hacia una Gestión Ecológica de los Riesgos", UNES, 1ª Edición, San Salvador, El Salvador, Marzo de 2000.

LA RED. "Desastres y Sociedad". Revista Semestral, ITDG, Lima Perú, enero - junio, 1993.

Leff, E. "Ecología y Capital: Racionalidad Ambiental, Democracia Participativa y Desarrollo Sustentable". Siglo XXI/UNAM, México. 1994.

Leff, E. "Sociología y Ambiente: Formación Socio-económica, Racionalidad Ambiental y Transformación del Conocimiento". En Leff, E. (Coordinador), Ciencias Sociales y Formación Ambiental, GEDISA/UNAM, Barcelona. 1994.

Leff, E. "La Insoportable Levedad de la Globalización. La Capitalización de la Naturaleza y las Estrategias Fatales de la Sustentabilidad". Revista Universidad de Guadalajara, Nueva Época, No.6, Guadalajara, México, 1996.

Leis, Raúl. "El Arco y la Flecha: Apuntes sobre Metodología y Práctica Transformadora". San José, C.R., Alforja, 1989.

Lungo, M., S. Baires. "De terremotos, derrumbes e inundados". LA RED, FUNDE, San Salvador, 1996.

Margalef, R. "Planeta azul, planeta verde". Editorial Prensa Científica. Barcelona.1995.

Moisa A. M. y Romano L. "Estrategia Ambiental y Mitigación de Desastres en El Salvador". San Salvador, CEPRODE, 1994.

OPS/OMS. "Hacia un Futuro mas Seguro Frente a los Desastres Naturales", La trayectoria de América Latina y el Caribe". Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud, 1994.

Ordóñez, Amado; Mónica Trujillo y Carlos Hernández. "Mapeo de Riesgos y Vulnerabilidad en Centroamérica y México". Estudio de capacidades locales para trabajar en situaciones de emergencia. OXFAM, 1999

PNUD. "El Desarrollo Humano en Nicaragua. Equidad para superar la vulnerabilidad". Proyecto Informe de Desarrollo Humano. Managua, Nicaragua, 1999.

Romano, L E. "Catálogo de Desastres, Accidentes y Ecología(1915-1990)". CEPRODE, San Salvador, El Salvador, Octubre de 1997.

Secretaria de Gobernación y Justicia. "Ley de Municipalidades Decreto 134 - 90". Managua, Nicaragua.

Aportes para la Gestión Ecológica de Riesgos en Centro América

Soto, L. Z. "Guía de la Red para la gestión local del riesgo. Módulos para la capacitación". La Red- ITDG. Lima. Perú. 1998.

UNES. "Propuesta de ley de prevención y mitigación de desastres, y de protección civil". San Salvador. Febrero de 2000

Vargas, L. "Técnicas Participativas para la Educación Popular", 8ª Edición, San José, Costa

Rica, Centro de Estudios y Publicaciones ALFORJA, 1992.

Wheelock J. Et. al "Desastres naturales en Nicaragua. Guía para conocerlos y prevenirlos". Ipade / Diaconia, Managua 2000.

Wilches- Chau, G. "Guía de la Red para la gestión local del riesgo (primer volumen)". La Red- ITDG. Lima. Perú. 1998.