

**ASESORÍA A PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO**  
**ASPRODE**

**REDUCIENDO RIESGOS AL DESARROLLO EN**  
**CENTROAMÉRICA**

***PUBLICACIÓN FINANCIADA POR:***

*CORDAID, HOLANDA*

***RESPONSABLE:***

*LIC. ARNULFO AYALA*

*DIRECTOR EJECUTIVO, ASPRODE*

*E mail: [asprode@salnet.net](mailto:asprode@salnet.net)*

**JULIO DE 2005**

## INDICE

Contenido	Páginas
Presentación.	3
Introducción	4 - 5
<b>CAPITULO I. EL CONTEXTO CENTROAMERICANO</b>	7 - 13
1.1 El ambiente político Centroamericano.	
1.2 Desarrollo Humano	
1.3 Medio ambiente y situación de riesgo.	
<b>CAPITULO II. CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL RIESGO.</b>	15 - 32
2.1 Marco conceptual: amenaza, vulnerabilidad, riesgo y desastre	
2.2 Construcción social del riesgo.	
2.3 Las responsabilidades compartidas en la Construcción social del riesgo	
<b>CAPITULO III. EL DESARROLLO Y LA GESTION DEL RIESGO.</b>	33 - 50
3.1 Desarrollo – Desarrollo local	
3.2 La gestión del riesgo y la gestión del desarrollo	
3.3 Lineamientos para reducir la vulnerabilidad.	
<b>CAPITULO IV. EL PROCESO DE GESTIÓN DE RIESGOS, COMPONENTES Y ACCIONES.</b>	51 – 63
4.1 El proceso de gestión del riesgo.	
4.2 Componentes - acciones de la gestión de riesgos	
4.3 Los retos del proceso de gestión del riesgo.	
<b>CAPITULO V SEGUIMIENTO AL PROCESO DE GESTION DEL RIESGO.</b>	65 - 69
5.1 Condiciones de las Instituciones.	
5.2 Condiciones de la Ciudadanía.	
5.3 Condiciones de los Gobiernos locales	
<b>ANEXOS.</b>	
1. Glosario.	71 – 77
2. Evaluación del programa regional.	78 – 84
3. Contrapartes Centroamericanas participantes	85 – 86
Bibliografía	87

## **PRESENTACIÓN**

En enero y febrero de 2001, El Salvador fue sacudido por dos fuertes terremotos que afectaron especialmente la zona central y sur del país causando cuantiosas pérdidas económicas, en infraestructura y en vidas humanas. Ante la magnitud de la catástrofe, de forma inmediata Cordaid brindó apoyo financiero a cinco de sus contrapartes salvadoreñas para que implementaran un programa de emergencia en sus respectivas áreas de intervención. Dicho programa fue coordinado por Asesoría a Programas y Proyectos de Desarrollo – ASPRODE -, instancia técnica de apoyo de Cordaid en el país.

Unos meses después, al realizar la evaluación del programa, las contrapartes plantearon como una de las lecciones aprendidas, que pese a estar expuestos permanentemente a este tipo de fenómenos, las ONG's y las comunidades no están preparadas para prevenir y mitigar los riesgos ni para atender adecuadamente las emergencias generadas por los mismos. En ese marco, propusieron que ASPRODE solicitara apoyo a Cordaid para ejecutar un programa de fortalecimiento institucional de sus contrapartes en el tema.

La gestión tuvo frutos positivos y es así como a mediados de 2002, se inicia la ejecución del Programa Regional de Fortalecimiento de Organizaciones para Prevención y Mitigación de Desastres en Centro América, con una duración de tres años y en el que han participado cincuenta contrapartes de Cordaid en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

El objetivo principal de dicho programa consistió en aumentar la capacidad institucional de las ONGS, contrapartes centroamericanas de Cordaid, en lo que se refiere a la prevención y mitigación de riesgos y desastres; estuvo bajo la coordinación de ASPRODE y contó con el apoyo de comités nacionales en cada uno de los cuatro países. Estos comités facilitaron las capacitaciones y fueron coordinados por las Consultoras: CIDENIC en Nicaragua, TECNIDE en Honduras, y SEPRODI en Guatemala. Gracias a ellas y al apoyo decidido de Cordaid ha sido posible iniciar la construcción de una concepción y metodología común, y generar valiosos aprendizajes que se tratan de incorporar en este documento.



## **INTRODUCCIÓN.**

El riesgo se ha convertido en las sociedades centroamericanas en un elemento permanente, cuya presencia no puede ignorarse; los países que constituyen la región están expuestos en mayor o menor grado a la actividad sísmica, huracanes, inundaciones, sequías, deslizamientos de tierra y procesos dañinos de erosión costera, etc.

La recurrencia de eventos naturales o antrópicos ha causado grandes daños, pérdidas humanas y materiales en la sociedad y en la economía de la región. Eventos como el huracán Mitch en Centro América y los terremotos del 2001 en El Salvador, dieron la voz de alarma para que distintos sectores sociales, económicos, científicos y políticos, iniciaran o profundizaran en el análisis de la situación de vulnerabilidad que se vive en los países centroamericanos.

Actualmente se visualizan estrategias de intervención y acción, encaminadas a la reducción de posibilidades de desastres en el futuro; basadas en la reducción de la vulnerabilidad existente y en la promoción de modelos de transformación de la sociedad, que prevengan la construcción de nuevas condiciones de vulnerabilidad en la misma población; en ese marco se inserta el proyecto de Fortalecimiento de Organizaciones para Prevención y Mitigación de Desastres en Centro América ejecutado con el apoyo de Cordaid.

Transformar el riesgo y desastre en oportunidades de desarrollo, es posible, si adoptamos enfoques y metodologías que posibiliten el diálogo permanente y evaluativo de los cambios progresivos, tanto del riesgo, como de los instrumentos de aseguramiento social frente al daño probable, que contribuya a reducir los niveles de riesgo existentes y se fundamente en procesos de construcción de nuevas oportunidades de producción y asentamiento humano dentro de un territorio en condiciones de seguridad y sostenibilidad adecuadas.

En este marco, el proyecto ha buscado unificar criterios y metodologías en cuanto a la prevención del riesgo, creando mecanismos de coordinación y estableciendo redes de apoyo



entre instituciones nacionales, regionales y organismos no gubernamentales; igualmente ha enfatizado en la aplicación de la Carta Humanitaria y las normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastres, contenidas en el Proyecto Esfera.

El Programa Regional de Fortalecimiento de Organizaciones para Prevención y Mitigación de Desastres en Centro América iniciado en el año 2002, ha sido desarrollado por las Organizaciones Consultoras: CIDENIC en Nicaragua, TECNIDE en Honduras, SEPRODI en Guatemala con la coordinación de ASPRODE en El Salvador, gracias al apoyo de la Agencia Holandesa de Cooperación al Desarrollo Cordaid. Cada una de las Organizaciones Consultoras, se ha relacionado en su respectivo país con otras instituciones, las que constituyen una especie de red institucional centroamericana para la gestión del riesgo (50 instituciones) cuyo listado se anexa. Las mismas han participado en esfuerzos de formación compartida, de intercambio horizontal de experiencias lo que les ha posibilitado adquirir fortalezas institucionales para el mejor desempeño de su papel.

En un esfuerzo para divulgar las lecciones aprendidas , se ha sistematizado dicha experiencia bajo el título **"Reduciendo riesgos al desarrollo en Centroamérica"**; para lo cual las contrapartes presentaron un documento que refleja su comprensión de la temática y su propia práctica, el mismo fue validado durante el Taller Centroamericano de Gestión de riesgos desarrollado del 7 al 8 de Abril de 2005, en la Ciudad de Antigua Guatemala.

El documento ha sido estructurado en cinco capítulos; el primero de ellos, nos permite una mirada general al contexto centroamericano, espacio geográfico dentro del cual se desempeñan las contrapartes de Cordaid; el segundo y tercer capítulo han sido orientados a expresar las concepciones de gestión del riesgo y gestión del desarrollo, que subyacen a la práctica de las contrapartes. El capítulo cuarto, recapitula los componentes y acciones indispensables a la gestión del riesgo y finalmente el capítulo cinco plantea recomendaciones a los diferentes actores involucrados en el proceso.





## CAPITULO I

### EL CONTEXTO CENTROAMERICANO

Cuando en el presente documento nos referimos a la región centroamericana comprendemos en la misma a Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, ya que constituyen en el área los países en donde se ubican contrapartes de Cordaid.

#### 1.1 El ambiente político centroamericano.

Políticamente los países integrantes de la región, se encuentran conducidos por gobiernos conservadores electos en procesos considerados de acuerdo al PNUD<sup>1</sup> como elecciones libres ya que se ofreció al electorado una variedad de opciones que no estaban limitadas, ni por restricciones legales, ni por la fuerza. El siguiente cuadro muestra en cuatro países de la región, los registros electorales y el ejercicio de voto ambos considerados por PNUD para un período que va desde 1990 hasta el año 2002. En el caso Hondureño su promedio superior a 100% obedece a que el padrón electoral no ha sido depurado adecuadamente.

#### Registro Electoral y Ejercicio del Voto en cuatro países de Centroamérica

País	Porcentaje de Votantes registrados con relación a población en edad de votar Promedio 1990-2002	Votantes con relación a población con derecho al voto Promedio 1990-2002
Guatemala	78.0 %	36.2%
Honduras	101,2 %	68,3%
Nicaragua	95,8%	77,9%
El Salvador	88,3%	38,7%

El promedio de ciudadanos votantes en Guatemala y El Salvador (cerca del 40% de 1990-2002) conducen a cuestionar la representatividad que este tipo de gobiernos tienen con relación a su respectiva población total, ya que los votantes como es sabido se extraen de ciudadanos

inscritos en padrones electorales (edad de votar e inscritos) que representa el 78% en Guatemala (22% de personas en edad de votar no inscritas en padrón) y el 88,3 % El Salvador (11.7% ciudadanos no inscritos).

<sup>1</sup> PNUD La Democracia en América Latina Abril 2004. págs 76- 99  
Fuente: PNUD, abril 2004.



En el caso de Nicaragua en el mismo período con un déficit de incorporación en su padrón de 4,2%, el porcentaje de votantes se reporta de 77,9%, es decir 22.1% inscritos en padrón no ejercen su derecho al voto. Si la democracia la medimos por ejercicio del voto, podría pensarse que el panorama no es tan grave.

Es importante hacer notar que en los cuatro países, los partidos políticos son sujetos de financiamiento estatal para contribuir a su funcionamiento y posibilitar igualdad de oportunidades en su desarrollo interno.

Pero en el ejercicio de la democracia, no basta elegir, hay que revisar el desempeño de las personas electas; una queja frecuente de la ciudadanía, con relación al desempeño de funcionarios y funcionarias se refiere a actos de corrupción y clientelismo durante las gestiones gubernamentales; al hacer un análisis de la práctica de corrupción que los y las ciudadanas observan en sus respectivos países, el PNUD reporta que de acuerdo a los datos de Transparencia Internacional, utilizando una escala de once puntos en el año 2002 el porcentaje de corrupción en El Salvador era del 3,4%, en Honduras era del 2,7 y en Guatemala y Nicaragua era del 2,5%.

En su informe, el PNUD no especifica datos relativos a cumplimiento de promesas electorales en los países de la región centroamericana, su análisis lo hace en relación a América Latina, durante el año 2,002.

#### **Porcentaje Cumplimiento de Promesas Electorales**

Nos encontramos que un 97,7% de los entrevistados consideran que no se cumplen las promesas electorales; es relevante que el 64.6% atribuye el incumplimiento a que "mienten para ganar las elecciones"; tal como lo explica PNUD "la crisis de la política se expresa

Cumplimiento de promesas electorales	Personas %
Los gobernantes cumplen con sus promesas electorales	2,3 %
No cumplen porque ignoran lo complicado que son los problemas.	10,3%
No cumplen porque aparecen otros problemas más urgentes.	9,5%
No cumplen porque el sistema no los deja cumplir.	11,6%
No cumplen porque mienten para ganar las elecciones.	64,6%

tanto en la baja credibilidad y prestigio de los partidos como en la poca eficacia de los



gobiernos para abordar las cuestiones centrales que se detectan como déficit de ciudadanía en particular los referidos a los derechos civiles y sociales”.

La crisis de credibilidad en las instituciones en América Latina es una cuestión de gran importancia, que incluye de lleno a los países centroamericanos. Esto se debe a múltiples causas, entre ellas la baja capacidad que los gobiernos han tenido para dar respuesta a las demandas de la población, no aportando soluciones a los grandes problemas sociales que se arrastran desde hace



Fuente: [www.empalmeolmos.com.uy](http://www.empalmeolmos.com.uy)

décadas, y a los nuevos que han surgido por los problemas del desarrollo o por la falta de desarrollo. Pero también los partidos políticos no han evolucionado de acuerdo a las nuevas circunstancias históricas, sus organizaciones internas han continuado siendo verticales e impositivas en un contexto donde se va imponiendo progresivamente un proceso de democratización, las constantes crisis a las que han estado sometidos, ha sido una fuente de pérdida de confianza. El modelo económico dominante está generando frustraciones en la población ya que no ve sus necesidades y derechos satisfechos. Otra serie de hechos que han causado frustración en la población han sido los escandalosos casos de corrupción.

Es importante relacionar los señalamientos de corrupción y el incumplimiento de promesas electorales con el porcentaje de ciudadanos que se deciden a ejercer su derecho ciudadano durante eventos electorales ya que es difícil mantener credibilidad en un sistema electoral que por un lado se basa en la mentira o la excesiva propaganda, o donde no se plantean las propuestas de solución a los grandes problemas, sino que se desarrolla bajo una confrontación permanente, para inducir al voto y por otro se identifica con prácticas de corrupción.

Por otra parte es pertinente preguntarnos si es posible que funcionarios cuyo desempeño adolece de falta de transparencia y no cumplimiento de promesas electorales, estén contribuyendo a superar las condiciones de vulnerabilidad social, económica, cultural y política de la región centroamericana

En la práctica de la democracia, existen mecanismos considerados de ejercicio directo de democracia establecidos por los gobiernos, estos mecanismos son llamados “desde arriba”,

o “desde abajo”, cuando los mismos proceden de la sociedad civil. En el ambiente político centroamericano, los mecanismos considerados por el PNUD como ejercicio de democracia directa, entre ellos plebiscitos de decisiones vinculantes o no vinculantes, o generando situaciones de consulta ciudadana (El Salvador, Guatemala Nicaragua) no son aplicados, por lo que la ciudadanía no tiene la oportunidad oficial de expresar su opinión ante temas trascendentales para su vida. Los mecanismos considerados de democracia directa desde abajo, no han sido aplicados durante el período 1,978 hasta el 2,002.

### 1.2 Desarrollo humano.

La población residente en los países contrapartes vive en condiciones de desempleo, limitado acceso a salud, educación, carencia o insuficiencia de servicios básicos y deficitarias condiciones habitacionales; el PNUD en su informe 2003, nos plantea un cuadro comparativo del índice de desarrollo humano y una muestra de países del año 2,001. El índice de pobreza humana fue formalmente introducido por el PNUD en el Informe mundial sobre Desarrollo Humano, 1997, como un instrumento encaminado a captar el carácter multidimensional de la pobreza.

De acuerdo a la misma fuente al analizar pobreza humana e ingresos en los mismos países se encuentra que:

**Cuadro comparativo del Índice de Pobreza Humano (IPH-1) y una muestra de países. Año 2001**

Posición	País	% Población que no sobrevivirá hasta los 40 años	Tasa de analfabetismo adulto %	% Población sin acceso a agua potable	% Niños menores de 5 años con peso insuficiente	IPH-I
<b>Desarrollo Humano Alto</b>						
3	Chile	4.1	4.1	7.0	1.0	4.1
4	Costa Rica	3.7	4.3	5.0	5.0	4.4
13	México	7.6	8.6	12.0	8.0	8.8
<b>Desarrollo Humano Medio</b>						
9	Panamá	6.8	7.9	10.0	7.0	7.8
25	República Dominicana	14.6	16.0	14.0	5.0	13.9
32	El Salvador	9.9	20.8	23.0	12.0	17.2
38	Honduras	13.8	24.4	12.0	25.0	19.9
43	Guatemala	14.1	30.8	8.0	24.0	22.9
44	Nicaragua	10.3	33.2	23.0	12.0	24.3



El IPH reúne en un índice compuesto la privación en tres dimensiones de la vida humana: una vida larga y saludable, conocimientos, y aprovisionamiento económico. El PNUD preparó un índice separado para la pobreza humana para los países en desarrollo (IPH-1) y otro para las naciones industrializadas (IPH-2), es importante constatar que los países de Centroamérica excepto Costa Rica, se ubican en el nivel de desarrollo humano medio, mientras que Chile, Costa Rica, México se ubican en el nivel alto. A pesar de que por la ubicación en el nivel de desarrollo medio pudiera pensarse de que la situación no está tan mala, al interior de los países existen grandes desigualdades en relación a los índices de desarrollo humano, pero también enfrentando diversos problemas que enumeramos a continuación.

1. Las economías de estos países se caracterizan por ser dependientes y frágiles en tanto que no se basan en la producción de riqueza interna sino que se fundamentan en remesas familiares e ingresos derivados de las maquilas sujetas a altos y bajos del mercado internacional. Son dependientes porque muchos de los productos que consumen son importados, mientras que la exportación tiene más dificultades, históricamente hemos dependido de la exportación de un solo producto agrícola, o de unos pocos productos, con la desventaja que son vendidos a muy bajo precio.

2. Las respuestas de los gobiernos electos a las demandas y necesidades sociales, económicas, políticas culturales no están plasmadas en programas de gobierno dirigidos a la construcción de una sociedad justa y equitativa, en muchos casos es evidente la falta de compromiso con el desarrollo de país y la sumisión y potenciación de intereses foráneos.

3- Los países de la región se enfrentan en común a una creciente marginalización social, económica y política, al incremento de los niveles de delincuencia y violencia social, a un movimiento permanente de migración campo ciudad y emigración hacia el exterior, como única alternativa de sobrevivencia; el número de pobres se mantiene bastante alto, las cifras oficiales afirman la reducción de la pobreza, pero hay un núcleo duro que es bastante difícil de erradicar. Esta situación es una fuente de riesgo permanente para la región, y fuente de conflictos.

### **1.3 Medio Ambiente y Situación de Riesgo.**



Centroamérica es una región marcada por sismicidad, vulcanismo y huracanes lo que convierte estas amenazas físicas en un recordatorio permanente de la vulnerabilidad de las poblaciones; los informes del Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) reportan que:



*La región centroamericana tiene más de 27 volcanes activos y se encuentra en el extremo occidental del cinturón de huracanes del Caribe. Debido a su terreno montañoso y a su complejo sistema hidrográfico, son comunes los deslizamientos y las inundaciones; estas amenazas son aumentadas por eventos climatológicos extremos, como los resultantes del fenómeno de convergencia intertropical, El Niño, que afecta a la región periódicamente. Desde 1982, se han presentado cinco eventos asociados a "El Niño", de los cuales, tres han ocurrido desde 1990.*

*Cada año, la región experimenta literalmente cientos de eventos a pequeña y media escala que, combinados, causan más daño y alteración que los mayores eventos. En los últimos 30 años, la Oficina de Asistencia en caso de Desastres en el Exterior de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/OFDA) ha registrado 70 desastres grandes y más de 90 eventos de menor envergadura. En un estudio piloto de sólo tres países (Costa Rica, El Salvador y Guatemala), entre 1990 y 1995 se registraron más de 2.400 eventos locales a pequeña escala.<sup>2</sup>*

Efectivamente en Centroamérica se han producido desastres, durante los últimos 30 años: se reconocen 5 grandes terremotos, 4 intensos huracanes, sequías prolongadas, además de eventos frecuentes que por su intensidad no han sido considerados por las estadísticas, no obstante haber dejado pérdidas humanas, materiales, ecológicas.

Una limitación reportada en la región está referida a la debilidad de datos estadísticos, se carece de información referente a impactos acumulados de los eventos de pequeña y

---

<sup>2</sup> BID Reducción de la Vulnerabilidad ante amenazas Naturales: Lecciones aprendidas del Huracán Mitch ESTOCOLMO MAYO 1999.

mediana escala; se reportan pérdidas económicas de millones de dólares, y pérdidas humanas cuando se trata de macroeventos, pero existe poca información en cuanto a pérdidas ecológicas y al impacto social y psicológico de estos mismos eventos.

En resumen nos encontramos en una situación, en la cual en los cuatro países las vulnerabilidades sociales, económicas y ecológicas, sumadas a las debilidades institucionales, propician condiciones para que ante un evento físico se produzcan impactos considerables de carácter físico, humano, social y económico.



## CAPITULO II

### CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL RIESGO.

#### 2.1 Marco conceptual: amenaza, vulnerabilidad, riesgo y desastre

Los aportes retomados en este documento son el producto de un proceso de construcción colectiva desarrollado por las contrapartes de Cordaid, con la intención de ir adoptando un lenguaje común ya que estamos convencidos de que los conceptos son herramientas de análisis y proyección, si los mismos adolecen de claridad y precisión, difícilmente las acciones que nacen de los diferentes componentes de la gestión del riesgo van a contribuir a superar las actuales condiciones de vulnerabilidad centroamericanas. Por lo anterior previo a tratar el tema de construcción social del riesgo, delimitamos los conceptos de amenaza, vulnerabilidad, riesgo y desastre.

##### 1- Amenazas.

Es común asociar el término amenaza con eventos físicos, en ocasiones incluso se hace referencia a amenaza como sinónimo de vulnerabilidad o desastre.

La amenaza debe de ser considerada como peligro latente, como la probabilidad de que ocurra un evento natural o antrópico potencialmente dañino. La misma puede ser causada por fenómenos físicos naturales, situaciones generadas por el hombre o la combinación de ambas, entre ellas se identifican sismos, deslizamientos, derrumbes, fenómenos climáticos, inundaciones así como manejo inadecuado de sustancias tóxicas.



Huracán Mitch, Oct. 1998.  
Fuente: cepredenac.org

Retomando al Doctor Allan Lavell, amenaza es un **"Peligro latente que representa la posible manifestación dentro de un período de tiempo y en un territorio particular de un fenómeno de origen natural, socio-natural o antropogénico, que puede**

**producir efectos adversos en las personas, la producción, la infraestructura, los bienes y servicios , el ambiente. Es un factor de riesgo externo de un elemento o grupo de elementos expuestos, que se expresa como la probabilidad de que un evento se presente con una cierta intensidad, en un sitio específico y dentro de un periodo de tiempo definido”.**

Los principales afectados son siempre los grupos humanos en situación de pobreza, ya que es en dichos estratos poblacionales en donde las vulnerabilidades sociales, económicas, ambientales, etc se hacen más evidentes, son estas vulnerabilidades las que constituyen factores de riesgo interno que al interactuar con el riesgo externo (amenaza) provocan la materialización del desastre .

## **2-Vulnerabilidad.**



**Inundaciones en Nicaragua**

La vulnerabilidad es entendida como factor de riesgo interno de un elemento o grupo de elementos expuestos a una amenaza, correspondiente a su predisposición intrínseca a ser afectado, de ser susceptible a sufrir un daño, y de encontrar dificultades en recuperarse posteriormente.

Corresponde a la predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un

fenómeno peligroso de origen natural o causado por el hombre se manifieste. Las diferencias de vulnerabilidad del contexto social y material expuesto ante un fenómeno peligroso determinan el carácter selectivo de la severidad de sus efectos. Su origen es considerado como el resultado de políticas económico-financieras, sociales y ambientales que se expresan en condiciones de vulnerabilidad social, cultural, ambiental, financiera, geofísica e institucional.

La vulnerabilidad es relacionada con la fragilidad o propensión de una sociedad a sufrir daños y la capacidad de respuesta que tienen las personas ante un problema específico; de ahí la importancia de que la sociedad civil organizada y los gobiernos otorguen importancia a

trabajar para superar vulnerabilidades, ya que son factores desencadenantes de posibles desastres, geofísicos, ecológicos, sociales o económicos.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el documento "Reducción de la Vulnerabilidad ante amenazas Naturales: Lecciones aprendidas del Huracán Mitch" presentado en Estocolmo en Mayo 1999, al referirse a la vulnerabilidad en Centroamérica plantea tres elementos que es necesario identificar y analizar:

- Los impactos negativos ambientales y sociales potenciales de los proyectos de infraestructura, para lo cual recomienda las Evaluaciones de impactos ambientales y sociales (EIAS); éstas deben de aplicarse desde el inicio hasta el final de un proyecto, ya que permiten a quienes planifican proyectos garantizar que se cumpla con las normas reglamentarias y, además, minimizar los efectos negativos potenciales.
- La evaluación de vulnerabilidad ante amenazas naturales que analiza el potencial impacto de un evento natural sobre un proyecto. Este tipo de evaluación, integrado en los planes de usos del suelo, contribuye a orientar la ubicación de infraestructura e indica la construcción apropiada o las medidas de ingeniería necesarias para minimizar los posibles daños causados por un evento natural.
- La creación de un marco institucional adecuado con mecanismos mediante los cuales se puedan poner en práctica medidas de reducción de la vulnerabilidad. La piedra angular de este marco es un sistema participativo en el que todos los sectores (gubernamental, privado, sociedad civil) toman medidas para prevenir y mitigar la vulnerabilidad ante amenazas naturales.

### **3- Riesgo**

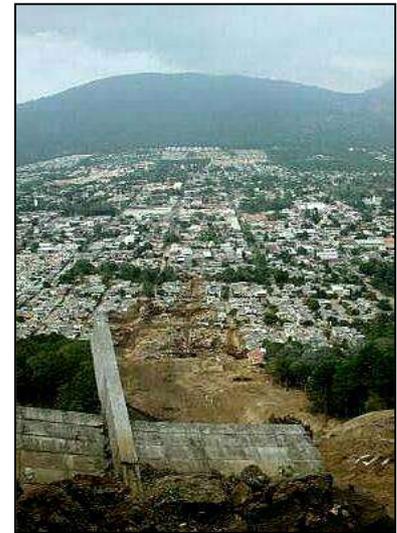
El riesgo es entendido como la probabilidad de pérdidas y daños futuros cuando interaccionan amenazas con vulnerabilidades, manejadas inadecuadamente, en un espacio y tiempo en particular.

El riesgo, que se presenta en un entorno determinado, ya sea físico o situación histórica, cultural, social, económica o política, es en sí una construcción social, dinámica y cambiante al cual hay que describir como un proceso siempre en movimiento y actualización y no como algo estático.



Esta probabilidad se vincula con las condiciones existentes en ese entorno específico el cual es producto del intercambio continuo y constante entre comunidad humana y su entorno. Puede tener diferentes grados y afectar diversos aspectos, por ejemplo, puede haber alto riesgo de sufrir daños materiales, pero bajo riesgo de destrucción de la red de apoyo social. Si el evento ocurre provoca pérdidas sociales, económicos y ambientales. Además, efectos psíquico-culturales y en la organización comunitaria.

**El riesgo entonces debe de dimensionarse como una construcción social,** que aparece en el proceso de intercambio entre comunidad humana y su entorno natural. No afecta de la misma manera a los diferentes actores sociales presentes en un mismo escenario, ya que sus condiciones de vulnerabilidad económica, social, física ambiental, cultural y política son diferentes. Afecta mayormente a los estratos poblacionales con mayores carencias, a los territorios ambientalmente más frágiles, a las economías más dependientes y a los sistemas políticos con mayor déficit de democracia.



**Deslizamiento Cordillera del Bálsamo sobre Col Las Colinas, El Salvador, Terremoto Enero 2001. Fuente: ineter.gob.ni**

#### **4-Desastre.**

Es el fin de un proceso, que se ha venido generando a través del tiempo mediante la construcción de condiciones que potencian y evidencian el riesgo. Se presenta en el momento en que un determinado evento físico de carácter natural o antropogénico ocurre y muestra las condiciones de vulnerabilidad existentes, revela el riesgo latente y lo convierte en el resultado, con consecuencias en pérdidas y daños para la comunidad.

El desastre por consiguiente no se presenta en momentos inesperados por el hombre, ya que por las condiciones de construcción social del mismo se puede evidenciar previamente a que ocurra un evento; éste es en sí sorpresivo, pero no las condiciones que contribuyen a que el mismo cause impacto económico, social y humano.

El desastre es el producto de políticas, medidas y acciones, **construidos por la sociedad y** no puede ser considerados como diseño divino ni ocasionado por la naturaleza, porque los desastres no son naturales; son las políticas, medidas y acciones las que deben de ser transformadas para evitar que un evento físico de carácter natural o antropogénico encuentre situaciones de vulnerabilidad.

El desastre es entonces como plantea el Doctor Allan Lavell una " *Situación o proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una población, causa alteraciones intensas, graves y extendidas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad; representadas de forma diversa y diferenciada por, entre otras cosas, la pérdida de vida y salud de la población; la destrucción, pérdida o inutilización total o parcial de bienes de la colectividad y de los individuos, así como daños severos en el ambiente, requiriendo de una respuesta inmediata de las autoridades y de la población para atender a los afectados y restablecer umbrales aceptables de bienestar y oportunidades de vida*".

## **2.2 Construcción Social del Riesgo.**

Tradicionalmente asociamos la construcción social del riesgo con la intencionalidad de prevenir – manejar manifestaciones físicas del desastre. No obstante que no es objeto de este documento abordar otras connotaciones, es importante señalar que los riesgos no se circunscriben a lo físico, existe riesgo social, político, económico, cultural; cada componente del riesgo se encuentra íntimamente ligada a los otros factores tanto en sus repercusiones como en las acciones que se implementan o que no se consideran. La atención de los diversas componentes del riesgo tiene siempre una relación intrínseca con el modelo de desarrollo que en un determinado territorio se implementa, por lo que en cualquiera de sus manifestaciones el riesgo es producto de una construcción social.

En este documento, nuestro énfasis se orienta a tratar el riesgo de desastre dado que el programa de fortalecimiento enfatizó este punto; ello no invalida el reconocimiento de la existencia e incidencia de riesgos sociales, políticos, ambientales y económicos y la responsabilidad social en su construcción.

En párrafos anteriores se ha expresado que la relación entre la amenaza y la vulnerabilidad, genera una condición de riesgo y cuando ésta es atendida incorrecta o insuficientemente, ocurren los desastres.

En la región centroamericana se clasifican los fenómenos de origen natural, en dos grandes grupos: (1) los fenómenos meteorológicos, como los huracanes, tormentas, sequías e inundaciones; y (2) la actividad geofísica, como terremotos, erupciones volcánicas, deslizamientos de tierra, avalanchas y tsunamis. Cuando la fuerza de estos fenómenos interactúa con la vulnerabilidad, de origen humano y/ o ambiental, se produce el desastre.

De acuerdo al BID, *"la región se encuentra expuesta a los desastres, debido a su terreno montañoso y a su complejo sistema hidrográfico; estas amenazas se incrementan por eventos climatológicos extremos, como los resultantes del fenómeno de convergencia intertropical, El Niño, que afecta a la región periódicamente y al alterar los patrones de lluvia da lugar a sequías e incendios forestales o intensas lluvias, deslizamientos e inundaciones.*

*En su análisis el BID expresa que el huracán Mitch ocurrió después de casi 8 meses de sequía en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, debido al fenómeno de El Niño. Este fenómeno predecible, de iniciación paulatina, exacerbó los cambios en las prácticas agrícolas reduciendo la cobertura boscosa y vegetal, disminuyendo la capacidad de absorción de agua de los suelos y reduciendo el umbral de resiliencia de los geosistemas de la región. Favoreció la propagación de incendios forestales catastróficos, que arrasaron en 1997 con más de 1,5 millones de hectáreas de bosques en Centroamérica. Así, un desastre multiplicó el impacto del otro al combinar el efecto de la sequía con prácticas silviculturales inadecuadas como la deforestación, con procesos de urbanización descontrolados en áreas de riesgo y la obstaculización de cauces de ríos. Esto condujo y agravó el impacto de Mitch.*

*El mencionado huracán, produjo cambios en las cuencas y los sistemas hidrográficos, en la mayoría de las zonas que fueron afectadas por la erosión; el transporte y el depósito de sedimentos han modificado drásticamente la capacidad hidráulica de los cauces fluviales. La capacidad de evacuar grandes cantidades de agua y esorrentía se ha reducido de manera radical en los ríos Choluteca, Lempa, Ulúa, Cangrejal, Motagua y en la cuenca del lago Amatitlán, lo que ha incrementado el riesgo de inundaciones, deslizamientos y otros procesos geomorfológicos. La realzada fragilidad de muchas pendientes debido al impacto del huracán Mitch ha aumentado el riesgo de futuros eventos hidro meteorológicos.*

*Aunque los desastres a gran escala como el huracán Mitch atraen la atención internacional, estos grandes desastres son sólo parte del problema. Cada año, la región experimenta literalmente cientos de eventos a pequeña y media escala que, combinados, causan más daño y alteración que los mayores eventos.*



*Además de todas estas circunstancias de origen natural (estructuras geofísicas, localizaciones geológicas y condiciones meteorológicas), la situación social y económica en la Región crea condiciones adicionales de vulnerabilidad a los riesgos, con la continua amenaza de desastre”.*

El planteamiento del BID ubica los desastres desde una perspectiva natural, en la cual la sequía por ejemplo, provoca cambios en prácticas agrícolas, reduce cobertura boscosa y minimiza la capacidad de absorción del agua, este desastre condujo y agravó el otro desastre, el provocado por el impacto del huracán Mitch; de acuerdo a este enfoque todo se



reduce a aceptar que el origen de los desastres es natural. Asigna responsabilidad a las poblaciones por sus prácticas inadecuadas, pero no considera en ningún momento la vulnerabilidad creada previamente por las prácticas de un sistema social, económico y político.

Wilches-Chaux (1993) conocido investigador de “La Red” expresa que "No cabe duda de que las fuerzas naturales desempeñan una función importante en el inicio de varios desastres. Sin embargo, ya no es el caso que deban ser consideradas la principal causa de tales desastres. Parecen existir tres causas fundamentales que dominan los procesos de desastres en el mundo en vías de desarrollo que es, precisamente, donde tienen la mayor incidencia:

- La vulnerabilidad humana causada por la pobreza y la desigualdad;
- La degradación ambiental causada por el abuso de la tierra;
- La rápida expansión demográfica, especialmente entre la gente pobre".

De acuerdo a su planteamiento en Centroamérica, algunos factores socio ambientales aumentaron en gran medida el daño ocasionado por el huracán Mitch y el riesgo de futuros desastres naturales, entre ellos:

### **1-La fragmentación de los bosques en la región centroamericana.**

Wilches-Chaux refiere que "De acuerdo con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo" (CCAD), solamente el 10% de los bosques originales permanecen y cerca del 80% de estos se consideran en peligro (Mohan, 1998). Más aún, menos del 2% de los



550.000 kilómetros cuadrados de bosque tropical original de la costa pacífica de Centroamérica está intacto. La causa principal de la deforestación es la expansión de la frontera agrícola, originada, a su vez, en la presión que ejercen el crecimiento demográfico, los programas de asentamiento y colonización, la distribución de tierras no equitativa y los débiles

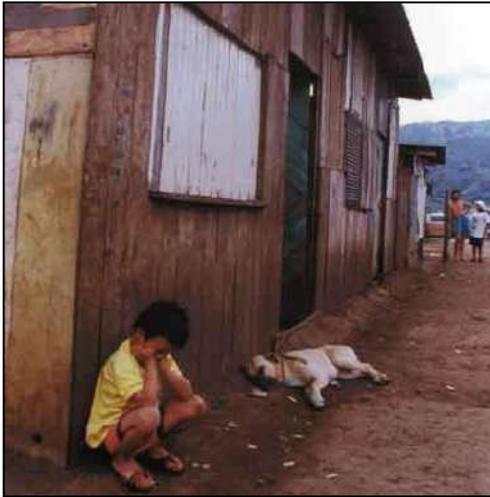
sistemas de tenencia de la tierra. La relación entre la deforestación y los impactos de los desastres ambientales, como en el caso del ocasionado por el huracán Mitch, no ha sido aún bien documentada, aunque no es difícil de discernir. Los bosques juegan un papel preponderante en la estabilización de los suelos y en la regulación de los recursos hídricos. Cuando los bosques son talados, la floresta se abre y se expone el suelo, se pierden la biomasa y los nutrientes, se reduce la captura e infiltración del agua y aumenta la escorrentía superficial. De la misma manera se aumentan las tasas de erosión y degradación de las tierras. Se sabe que alrededor del 75% del incremento en la escorrentía puede asociarse directamente con la deforestación (Kramer, et al, 1995). De ahí se derivan los problemas de sedimentación en embalses, ríos, lagos y del océano, al igual que la modificación del régimen hidrológico y el aumento de la frecuencia e intensidad de las inundaciones aguas abajo (Calder, 1998). La erosión del suelo también causa la pérdida de fertilidad y productividad, y aumenta el riesgo de deslizamientos y avalanchas en las laderas y valles.

Una vez que la degradación de la tierra comienza, es difícil detenerla. La degradación continúa lenta pero constante. Los campesinos reaccionan abandonando la tierra, pues esta ya no les sirve ni para cubrir ni siquiera sus necesidades básicas de supervivencia. Este círculo vicioso se ve reforzado por la fuerte lluvia tropical y los extremos cambios climáticos, lo que da lugar a una mayor probabilidad de amenazas naturales devastadoras incrementadas por el ser humano. Lamentablemente, los eventos meteorológicos extremos y

las inundaciones podrían aumentar en el futuro debido a un incremento en la acumulación de gases que aumentan el efecto invernadero en la atmósfera.

## 2- El crecimiento demográfico en Centroamérica

Wilches Chaux plantea que el crecimiento demográfico incrementa la competencia por recursos limitados y obliga a los más pobres, que no tienen acceso a la tierra, a asentarse en áreas marginales, con frecuencia en las riberas de los ríos y en inestables laderas de



**Pobreza en Costa Rica**  
Fuente: [ora.SocialWatch](#)

montañas, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. La presión demográfica también induce a la migración de la población rural a las ciudades, lo que resulta en rápida urbanización. En las áreas urbanas, las "villas miseria" o "tugurios", con viviendas deficientes construidas en áreas marginales y de alto riesgo, son un fenómeno bastante extendido; el desarrollo de infraestructura urbana es superado por la urbanización ilegal, descontrolada y carente de planificación. En las áreas rurales, es común la expansión de la frontera agrícola cercana a las

fuentes de agua, lo que causa la disminución de la infiltración del agua, la degradación de la tierra y la erosión del suelo y, por consiguiente, altera el equilibrio de los ecosistemas creando condiciones inestables y amenazas.

## 3- Las estructuras sociales, especialmente la distribución desigual de los recursos.

El autor refiere que aproximadamente el 50% de la población de la región centroamericana se encuentra bajo la línea de pobreza y estas personas con desventajas sociales son forzadas a adoptar estrategias de corto plazo, como la supervivencia diaria, sin poder contar con inversiones de largo plazo. Con frecuencia, su única alternativa es asentarse en cualquier lugar disponible para ellos. Por lo regular en lotes vacantes cerca de rellenos y basureros, industrias contaminantes o plantas químicas y peligrosas, sin ninguna medida de seguridad adecuada. Estas circunstancias producen otro tipo de vulnerabilidad creada por los seres humanos, lo que ocasiona que la región siga siendo social y ambientalmente vulnerable a las eventuales amenazas naturales incrementadas por los seres humanos.

A este marco de análisis, se agrega la generación de nuevas y graves condiciones de riesgo para la región centroamericana como consecuencia de la aplicación del Tratado de Libre Comercio (TLC), y el Plan Puebla Panamá (PPP) ya que en su contenido y aplicación futura son portadores de proyectos y enfoques cuya consecuencia será la generación o la profundización de condiciones de vulnerabilidad social, ecológica y económica. El contenido del los mencionado tratado y del PPP, no ha sido asumido por la población, ni por las instituciones que trabajan la temática, cualquier intento de analizar su contenido está siendo a priori estigmatizado como planteamientos políticos desestabilizadores , o simplemente marginado, lo cual establece una fuerte resistencia para su completa comprensión. Hay también dificultades en el acceso de la información y a los documentos que fundamentan las acciones. A ello se agrega que en la región las instituciones que trabajan la gestión del riesgo, se encuentran sometidas a presiones constantes para dar respuesta a necesidades inmediatas, lo cual sumado a sus limitaciones de recursos institucionales, reduce sus espacios de análisis y reflexión sobre el rumbo de las acciones y el contexto internacional, así como la consiguiente definición de acciones para contrarrestar los efectos de la aplicación de los tratados.

Ciertamente la región centroamericana enfrenta muchas carencias físico ambientales, pero también constituye un área geográfica de trascendental importancia por su riqueza en recursos naturales; inmerso en el territorio se encuentra el denominado Corredor biológico que comprende los estados del sur de México: Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Tabasco, Chiapas, así como los países centroamericanos de Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, y que por su rica biodiversidad, por las fuertes reservas de carbono, así como por sus riquezas arqueológicas, constituye una región de fuerte interés para los intereses económico – políticos de Norteamérica.



El sureste de México se encuentra dotado de enormes riquezas naturales en petróleo, gas natural, recursos de agua, reservas forestales y biodiversidad. No obstante y como ventaja para su explotación futura, debido a que concentra los más altos niveles de pobreza relativa en el continente americano, sus pobladores emigran en busca de alternativas de sobrevivencia.

Tanto la aplicación del Tratado de libre comercio como el PPP generarán nuevas condiciones de riesgo. A manera de ejemplo, el PPP, incorpora el interés por desarrollar proyectos de suministro de gas natural para la región, mediante la instalación de un gasoducto que se conecte desde México hasta Colombia. La necesidad de expandir el mercado del gas, no toma en cuenta la sismicidad de la región y el grave riesgo que implica para la población la posibilidad de rompimiento de tuberías en caso de un evento.

El proyecto de terminales de importación y almacenamiento de los derivados del petróleo, plantea dos terminales: una en Santo Tomás de Castilla (Guatemala), y la otra en Cutuco (El Salvador), mediante la instalación de oleoductos. No se considera el riesgo que implica un fuerte evento sísmico y el consiguiente derrame de petróleo.

Entre los principales proyectos identificados se encuentran la central hidroeléctrica El Tigre en El Salvador, en la cuenca del Lempa, la represas Brito y Copular en Nicaragua y represas en Panamá y Costa Rica. No se han considerado los impactos ambientales que se pueden generar tanto en la construcción de represas (erosión por excavaciones, deslizamientos, desarraigo de comunidades), así como la posibilidad de inundaciones futuras al necesitar descargar las mismas.

Dada la sismicidad del territorio, su condición proclive a derrumbes y deslizamientos, el denominado corredor reconocido como el canal seco constituye un riesgo, ya que su construcción pasa por zonas de alta sismisidad y afecta la biodiversidad existente en la zona.

Aunque el Plan Puebla Panamá, sea ofrecido como una alternativa para el desarrollo de la región, las implicaciones de su implementación no han sido analizadas por los gobiernos ni

por la población que sufrirá las consecuencias; ello viene a conformar un nuevo panorama de riesgo para la región centroamericana, que se proyecta con un claro interés geográfico, económico y político que siempre ha tenido para los intereses norteamericanos.

El mismo Plan menciona como una de sus ocho iniciativas la prevención y mitigación de desastres mediante proyectos de :

- Desarrollo del mercado de seguros para riesgos de catástrofe.
- Concientización pública para la prevención de los desastres.
- Información Hidrometereológica para la competitividad.

Pero exceptuando la concientización pública para la prevención, no se encuentra en dichos proyectos el sentido de prevención, no se visualizan acciones de mitigación, ni mucho menos contempla acciones que contribuyan a contrarrestar vulnerabilidades físicas, sociales económicas, ambientales, para contribuir a la prevención.

Reviste importancia en este aspecto el énfasis que se otorga al desarrollo del mercado de seguros, un seguro no se cubre como prevención, se paga como consecuencia de pérdidas; en el caso de El Salvador, los seguros de vivienda no han constituido garantía para que los sobrevivientes de eventos (Montebello San Salvador y Las Colinas Santa Tecla, departamento de La Libertad) puedan dar respuesta a las nuevas necesidades habitacionales que enfrentan como resultado del desastre sufrido.

Igualmente importante es el proyecto de información Hidrometereológica para la competitividad, cuyo análisis es necesario desarrollar a la luz de las regulaciones que los tratados contemplan para el manejo del recurso hídrico en un futuro cercano; la aplicación de estas regulaciones dejan en perspectiva un nuevo riesgo: el uso y comercialización del recurso hídrico en Centroamérica.

No obstante que los planteamientos del BID evidencian un conocimiento sustentado de la vulnerabilidad del territorio centroamericano, no expresa planteamientos claros en cuanto a iniciativas como el Plan Puebla Panamá que vendrán claramente a conformar nuevos y dramáticos escenarios de riesgo para la región, cuyas consecuencias no se arreglan con préstamos bancarios.

### 2.3 Las responsabilidades compartidas en la Construcción social del riesgo

La construcción social del riesgo es entonces un proceso que hay que dimensionar desde la perspectiva de que somos los seres humanos los que incrementamos con nuestras acciones el grado de riesgo, las vulnerabilidades las generamos los hombres y las mujeres y son producto de procesos dinámicos que derivan de modelos dominantes de organización, ordenamiento y transformación de la sociedad, llamados estilos o modelos de desarrollo. De ahí que, el problema del riesgo es un problema estrechamente relacionado con el desarrollo o la falta de desarrollo.



La construcción del riesgo es un proceso dinámico que se concretiza en formas particulares de transformación rural, urbanización, crecimiento y distribución poblacional, explotación de los recursos naturales, organización y participación social, acceso al crédito y distribución del ingreso. La situación de pobreza y vulnerabilidad social de la población expuesta a enfermedades, falta de agua y calidad de alimentos, la rápida urbanización y asentamientos humanos descontrolados, la falta de acceso a sistemas y materiales de construcción adecuados, asentamientos humanos ubicados en zonas geográficas de alto riesgo, la falta de infraestructura adecuada, la deforestación y degradación de la tierra, el deterioro ambiental, las migraciones internas, son ejemplos concretos de la construcción social del riesgo.

En ese marco, el análisis de la configuración social del riesgo, en la región centroamericana se identifica ligado a las siguientes condiciones :

- Ejercicio del poder político – económico: históricamente la construcción social del riesgo se ha fundamentado en decisiones, en defensa de los intereses ligados al incremento de poder económico, sea éste local- nacional o internacional.
- La falta de organización social de la población y de participación directa en la toma de decisiones relacionados íntimamente con una cultura política autoritaria,

centralizada, que no permite la incidencia ciudadana en la decisiones trascendentales para superar las vulnerabilidades existentes.

- La disponibilidad de información actualizada y completa en cuanto a condiciones generadoras de riesgo, las prácticas inadecuadas de administración de recursos estatales y la voluntad política para comprometerse con la prevención del riesgo.
- La negación de las oportunidades del desarrollo para una amplia mayoría de la población centroamericana permite que la misma sufra las consecuencias cuando se presentan eventos que encuentran condiciones vulnerables, con las consiguientes pérdidas humanas, materiales, ecológicas y el daño psicológico que acompaña cada desastre.
- Las prácticas individuales o colectivas de nosotros seres humanos que en muchas ocasiones, por tradiciones, hábitos inadecuados, desconocimiento, etc., no logramos percibir que estamos generando y contribuyendo a la construcción del riesgo.

Por todo lo anterior, se asegura que en Centroamérica los riesgos son construidos por la sociedad en el curso de los procesos de cambio y transformación de la misma, y que corresponde a dicha sociedad diseñar e implementar una estrategia que le permita superar las condiciones señaladas, y colectivamente gestionar el riesgo en función del desarrollo para beneficio de las grandes mayorías.

En ese sentido es evidente que la construcción social del riesgo se encuentra íntimamente relacionada con los procesos sociales y la transformación de la sociedad. En el documento "De la ocurrencia de desastres a la gestión del desarrollo" el Doctor Lavell expresa que "la vulnerabilidad y las amenazas, (factores del riesgo) se manifiestan en condiciones concretas de existencia humana o físicas, son condiciones que pueden analizarse y medirse ya que se expresan en condiciones de vida. Son al mismo tiempo dinámicas, y pueden modificarse o transformarse, ya que son productos de procesos sociales – económicos, conocidos como Modelos de desarrollo" .

Los desastres, tradicionalmente llamados naturales, son indicadores de insostenibilidad en los procesos de gestión del desarrollo y de gestión ambiental , y en consecuencia la reducción

del riesgo debe fundamentarse en la modificación o transformación de las condiciones que generan el riesgo.



Los desastres tienen una expresión territorial definida que varía entre lo muy local hasta cubrir vastas extensiones de un país o varios países. Grandes desastres no pueden ser vistos como un sólo desastre sino más bien como un número grande de pequeños o medianos desastres afectando de forma diferenciada a comunidades, zonas o sitios, todas relacionadas con el mismo macro fenómeno físico (un huracán, sismo, inundación, etc.), pero mostrando diferencias importantes, producto de la forma particular en que el evento físico interactúa con la vulnerabilidad local.

Lo que puede parecer y ser tratado como un solo desastre por parte de los gobiernos de los países o por los organismos nacionales e internacionales de respuesta a la emergencia, toma la forma de múltiples desastres distintos para los pobladores y comunidades afectadas y los organismos locales de respuesta.

El Doctor Lavell, introduce en el anterior marco de análisis la idea de "**territorio de impacto**" entendido como la circunscripción territorial en la que el desastre se expresa; aunque enfatiza que los factores causales del riesgo y de desastre, tanto eventos físicos como los componentes distintos de la vulnerabilidad, no tienen necesariamente la misma circunscripción territorial. Este es conocido como "**territorio de la causalidad**" que tiende a diferir sustancialmente muchas veces del territorio del impacto.

El autor citado hace referencia a procesos como la deforestación de las altas cuencas de los ríos que contribuyen a las inundaciones en las cuencas bajas, las descargas de las presas río arriba con los mismos efectos, la creación de presas artificiales en las montañas por depósitos de maderas las cuales, al romperse, causan inundaciones repentinas río abajo, o la contaminación industrial de los cauces fluviales con impactos negativos, a muchos kilómetros

de la fuente de la contaminación. En el caso de las vulnerabilidades, la incidencia de políticas nacionales forjadas en las ciudades capitales o fuera del país, referidas a asuntos como la inversión pública, el manejo ambiental, los estímulos a la producción y la reconversión, la descentralización y el fortalecimiento municipal, los fondos de inversión social, la participación popular, etc., tienen impactos en los ámbitos locales y familiares, lejos de los centros de decisión política.

Reconocer la diferencia entre el "territorio de impacto" y el "territorio de causalidad", tiene clara importancia para la gestión de soluciones que tiendan a la reducción del riesgo y la vulnerabilidad. Significa una intervención, negociación y decisión política que desborda los niveles locales afectadas, llegando a los niveles regionales, nacionales o hasta internacionales. Significa que avances sustantivos en la reducción solamente pueden lograrse considerando un marco territorial amplio y adecuados niveles de coordinación intersectorial. Lo local enfrenta severas limitaciones en lo que se refiere a la reducción del riesgo global y el riesgo de desastre por eventos físicos determinados.

Por consiguiente hay que tomar en cuenta que las formas y uso del territorio y sus recursos pueden obedecer a lógicas y racionalidades territoriales distintas, a veces satisfaciendo necesidades eminentemente locales, otras veces regionales, nacionales o internacionales. Lógicas como conservación versus uso productivo, explotación versus manejo sostenible, etc., se perfilan como opciones distintas de acuerdo con necesidades y demandas distintas. Compatibilizar estas demandas "territoriales" y "sociales" distintas constituye un reto importante en el manejo del territorio y en la reducción del riesgo.

En ese sentido, las contrapartes de Cordaid han reflexionado colectivamente acerca de estos y otros planteamientos nacidos de su propia práctica y asumen como válidas las siguientes reflexiones:

- Tradicionalmente la gestión e impacto de acciones para reducir los efectos adversos que causan los desastres, ha sido débil y puntual y poco se ha avanzado para enfrentar la vulnerabilidad desde las causas que la originan.
- Con frecuencia las organizaciones comunitarias de base y las mismas comunidades han estado al margen de los procesos de desarrollo y, en especial, de los procesos



destinados a la prevención, mitigación y preparación ante posibles desastres, a pesar de que constituyen el sector más afectado ante la ocurrencia de un evento por encontrarse en mayor condición de riesgo.

- La participación comunitaria en los procesos destinados al manejo del riesgo se ha visto limitada por:
  - Carencia de espacios de real incidencia.
  - Incapacidad que el sector comunitario ha tenido para elevar propuestas concretas y definir su posición como sector social organizado.
  - La poca posibilidad autogestionaria de las comunidades y de las organizaciones que las representan es afectada por el carácter utilitario con que han sido tratadas, tanto en el desarrollo de proyectos y programas, en los cuales generalmente cumplen el papel de objetos y no de sujetos activos del desarrollo, como por la manipulación de que son sujetos por parte de organizaciones y partidos políticos que trabajan en función de sus propios intereses.
  - Se ha dado por aceptado que los intereses de las comunidades, están representadas por la vía de las organizaciones no gubernamentales (ONG), o la sociedad civil; a pesar de existir coincidencias, se producen diferencias respecto de las necesidades, intereses y problemas. **La voz del sujeto debe de ser escuchada sin el filtro del interlocutor.**

Ello nos indica que:

- Deben de abrirse espacios reales de participación e incidencia del sector comunitario, en la elaboración de propuestas y políticas destinadas a la mitigación, prevención y preparativos de desastres; mientras los gobiernos nacionales, la cooperación internacional, las mismas comunidades y sus organizaciones no sean capaces de avanzar en la generación de propuestas altamente incluyentes en la gestión del riesgo, difícilmente se podrá reducir el impacto de los desastres en la región.



- Es indispensable fortalecer el empoderamiento real y la autogestión comunitaria como una alternativa eficaz y eficiente para reducir los desastres en la región.
- Es impostergable la implementación de un proceso de transmisión y asimilación de conocimientos, de descentralización, de capacitación y formación, de planificación estratégica y de adquisición y asignación de recursos humanos, técnicos, materiales y económicos que sean manejados por las comunidades y sus organizaciones.
- Debe de privilegiarse un sistema de prevención, mitigación y preparativos cuyo rumbo sea el desarrollo sostenible tomando conciencia que el problema debe ser atacado desde sus causas estructurales.
- Es necesario promover procesos de concientización, investigación, capacitación, solidaridad y coordinación Inter-Comunal, en los niveles nacional, municipal, transfronterizo y regional, en toda América Central, para enfrentar conjuntamente la situación de alto riesgo que vive la población y para potenciar capacidades y recursos.
- Es necesario que el sector comunitario de América Central desarrolle sus propios enfoques, políticas y estrategias, dada su evidente vulnerabilidad a los desastres, entendiendo que este sector constituye el sujeto principal de las acciones destinadas al desarrollo sostenible y que, como tal, debe pasar de la aceptación pasiva a una actitud protagónica, destinada a crear las capacidades de autogestión en el manejo del riesgo.



**Fuente: [www.fundesa.org.sv](http://www.fundesa.org.sv)**

moda, es un enfoque que tiene que ser visto con aplicación cotidiana y con rumbo ligado a la construcción del desarrollo.

- Es impostergable reconocer y asumir nuestra propia responsabilidad en la construcción del riesgo, y asumirlo como un enfoque permanente que debe de incidir en todas las actividades que desarrollamos como personas o instituciones; no es un enfoque de

### **CAPITULO III.**

## EL DESARROLLO Y LA GESTION DEL RIESGO.

### 3.1 Desarrollo – Desarrollo local

#### 3.1.1 Desarrollo

Dado que los desastres no son naturales, sino que son producto de modelos de desarrollo donde se enfatiza fundamentalmente lo económico, es necesario delimitar que se entiende por desarrollo.

El concepto de desarrollo ha sido objeto de debate, no obstante continúa en construcción, discusión y reformulación constante.



Fuente: [www.casaxelaju.com](http://www.casaxelaju.com)

Tradicionalmente se ha definido como sinónimo de crecimiento económico, expresado en un "aumento experimentado por una variable representativa del conjunto de la economía (PIB) a lo largo de un período"<sup>3</sup>, ha recorrido una larga trayectoria, actualmente se habla del Desarrollo Humano conformado por seis elementos principales: "la equidad, la potenciación, la productividad, la sostenibilidad, la seguridad y la cooperación", cuyo enfoque dominante es un "campo de acción multidisciplinario que incluye los ámbitos económico, social, ecológico, cultural y político, considerando a la persona humana centro del desarrollo"<sup>4</sup>.

La evolución de un sistema económico social, se relaciona con las teorías del desarrollo que se encuentran predominando y consiguientemente con su postura frente al desarrollo del sistema capitalista, por lo que se habla de teorías reformistas, continuistas, rupturistas, radicales, etc. Igualmente se relaciona con el instrumental teórico que las mismas emplean, y desde ese ángulo se han clasificado en teorías de inspiración clásica o neo clásica, marxista o neo marxista etc.

Roberto Rubio expresa que todos los planteamientos obedecen a "teorías de la modernización"; en todas ellas, los defectos o deformaciones, sean coyunturales o pasajeros

<sup>3</sup> Pleitéz Wiliam. **Teoría Del Desarrollo Y Desarrollo Local**. (notas de clase) UCA- MDL

<sup>4</sup> Pleitéz Wiliam, op cit. UCA - MDL.

para unos, o permanentes para otros, son vistos e interpretados como "simples obstáculos a la industrialización y al logro de la modernidad"<sup>5</sup>.

Los enfoques de las distintas definiciones varían según el énfasis que se pone en lo económico, político, social o lo individual. Es necesario especificar no solamente el objeto del desarrollo, sino también el concepto filosófico bajo el cual se entiende. De esta manera se pueden distinguir distintos enfoques en la definición de desarrollo<sup>6</sup>:

1. *El enfoque Neoliberal.*
2. *El enfoque con cara humana.*
3. *El enfoque de desarrollo sostenible.*
4. *El enfoque del Desarrollo "Alternativo o Participativo".*
5. *El Desarrollo como "Desarrollo Humano" planteamiento PNUD.*

Existe un conflicto entre los medios y métodos que los distintos enfoques de desarrollo plantean; a la base de cualquier enfoque de desarrollo se encuentra la defensa de determinados intereses, económicos, políticos sociales y por consiguiente, cada planteamiento responde a ellos. Al hablar de desarrollo se tienen que encarar los múltiples intereses de todos los sectores y actores involucrados y por consiguiente los conflictos que ello genera. El desarrollo tiene una naturaleza conflictiva ya que debe responder a intereses diversos. Las demandas sociales, generan esfuerzos para su cumplimiento, responden a determinados intereses, entran en conflicto con otros, pero también propician la innovación, la renovación política y social, por lo que puede decirse que es la naturaleza conflictiva el motor que hace funcionar el desarrollo; el desarrollo social, por consiguiente debe ser entendido no solamente como la multiplicación de conflictos, sino también como el incremento en la capacidad, productiva, participativa y propositiva del ser humano. Se privilegia para el presente estudio, el siguiente concepto de desarrollo:

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> FUNDAUNGO – FLACSO. *Op. Cit*

Un proceso participativo que genera y fortalece las capacidades y amplía las oportunidades socio-económicas de los actores y sujetos del mismo, tiene a su base la equidad, la sostenibilidad, el respeto a la identidad nacional y claros criterios de inclusión, que mejora la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones. Requiere de una articulación de políticas y programas sectoriales y territoriales.

### 3.1.2 El Desarrollo Local.

El desarrollo se expresa en términos geográficos en un territorio determinado frecuentemente se define como municipal o como local.

De acuerdo al análisis de José Arocena<sup>7</sup>, para que el término de "local" pueda aplicarse a una realidad, debe darse un cierto número de condiciones que se expresan en dos niveles fundamentales:

a) Socioeconómico: sistema de relaciones sociales y económicas constituido por grupos interdependientes. Se le llama local, cuando lo que está en juego en las relaciones entre los grupos es principalmente de naturaleza geográficamente situada, o sea, cuando la producción de riqueza (por mínima que sea) generada en un territorio determinado, es objeto de negociaciones entre los grupos socioeconómicos y se convierte en un elemento importante del sistema local.



b) Cultural-identidad: parte de la idea que toda sociedad se nutre de su propia historia y así constituye un sistema de valores interiorizado por cada uno de sus miembros. Cada individuo se reconoce a sí mismo formando parte de un conjunto bien determinado; esta identificación cobra más fuerza colectiva cuando se ve plasmado en un "proyecto común".

**Fuente:**  
[www.costarricamap.com](http://www.costarricamap.com)

Este territorio con determinados límites, portador de una

<sup>7</sup> Arocena José El desarrollo local Un desafío contemporáneo. Págs 227- 230. Editorial Taurus. Universidad Católica Uruguay. Marzo 2002.

identidad colectiva de los seres humanos que lo habitan, que manifiestan su identidad en valores y normas interiorizadas por sus miembros y conforman un sistema de relación en torno a un proyecto de desarrollo y bienestar común, va gradualmente conformando enfoques y estrategias de desarrollo de acuerdo a sus propias realidades como respuesta al predominio de lo central sobre lo local; se refiere por consiguiente a incentivar el desarrollo de dinámicas sociales “ endógenas”.

Cuando hablamos de lo local se debe tomar en cuenta:

- a. Su contexto geográfico.
- b. Su relación y vinculación con lo global
- c. Su cultura (tradiciones, costumbres, valores), sentido de pertenencia e identidad con el territorio.

Cuando en un territorio determinado se logra concertar entre los sectores y fuerzas que en él interactúan un proyecto integral de bienestar común, que combine elementos culturales, sentido de pertenencia, dimensión geográfica, relación de lo local con lo global y que conlleve a su vez una visión programada y estratégica hacia el futuro – sobre la base de un diagnóstico de la realidad determinada – entonces se hablará de desarrollo local.

### **3.1.3 Lo local y el territorio.**

De acuerdo al Instituto Agustín Codazzi<sup>8</sup>, el territorio es “*la base geográfica de la existencia social; como el espacio físico, en el que se estructuran políticas y acciones públicas y privadas encaminadas a mejorar el bienestar social que alberga población, con su identidad, su propia cultura, con sus propias fuerzas productivas, sus formas de acumulación de capital que permiten obtener lo necesario para la vida y recursos naturales*”<sup>9</sup>

El ordenamiento de ese territorio, se constituye en una política y un instrumento de planificación al servicio del desarrollo local, al aportar métodos y conocimientos que permiten acercar las políticas de desarrollo a la problemática específica del territorio como espacio

---

<sup>8</sup> Instituto Agustín Codazzi. Ordenamiento Territorial Colombia. Año 2004

<sup>9</sup> Ibid Pág. 23

social concreto.

### 3.1. 4 Enfoque de desarrollo local.

Las contrapartes centroamericanas, sugerimos asumir el desarrollo local como:

Un proceso que genera y fortalece las capacidades socioeconómicas en espacios determinados dentro del territorio, que privilegia una visión estratégica y planificada del mismo, fundamentada en la formulación y ejecución participativa de un proyecto común, que conlleva crecimiento, acumulación, sustentabilidad, equidad y equilibrio espacial del territorio.

### 3.2 La Gestión del Riesgo y la Gestión del Desarrollo.

El Doctor Allan Lavell, define la gestión del riesgo como un proceso social complejo que conduce al planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos de fenómenos peligrosos sobre la población, los bienes y servicios, y el ambiente. Acciones integradas de reducción de riesgos a través de actividades de prevención, mitigación, preparación y atención de emergencias y recuperación post impacto.



**Cruz Roja Guatemalteca**  
Fuente: [www.guatemala.cruzroja.org](http://www.guatemala.cruzroja.org)

*Alan Lavell define el desarrollo sostenible como: Un proceso de transformaciones naturales, económico - sociales, culturales e institucionales, que tienen por objeto asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida del ser humano, la producción de bienes y prestación de servicios, sin deteriorar el ambiente natural ni comprometer las bases de un desarrollo similar para las futuras generaciones; por tanto existe una íntima relación entre la gestión del riesgo y el desarrollo, especialmente si el mismo lo concebimos con visión de futuro.*

En la experiencia de las contrapartes de Cordaid la gestión del riesgo es vista como un proceso que permite al individuo o grupo social humano tomar conciencia del riesgo que enfrenta, analizarlo y entenderlo; considera las opciones y prioridades en términos de su reducción, toma en cuenta los recursos disponibles para enfrentarlo, diseña las estrategias e insumos necesarios, negocia su aplicación y toma la decisión de hacerlo; es un proceso que debe de ser asumido por todos los sectores de la sociedad con el propósito de realizar las transformaciones necesarias por el bien común .

Desde el punto de vista de la temporalidad y sus implicaciones sociales económicas y políticas, la gestión del riesgo tiene como primer referente la situación actual con sus vulnerabilidades, amenazas y riesgos existentes; el segundo referente es el futuro, es decir el riesgo nuevo que construirá la sociedad al promover nuevas inversiones en infraestructura social y productiva, en asentamientos humanos, etc.

La concepción de gestión del riesgo es un componente íntegro y funcional del proceso de gestión del desarrollo global, sectorial, territorial, urbano, local, comunitario o familiar, que busca fundamentalmente asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida sin comprometer a las futuras generaciones. Como se ha expresado previamente las condiciones de vulnerabilidad que persisten en la región centroamericana son producto de un modelo de desarrollo, cuyos contenidos, alcances y beneficios han sido definidos sin tomar en cuenta a la gran mayoría de población, ni mucho menos considerar la sostenibilidad del mismo.



Hasta el momento, los esfuerzos realizados por los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales se ubican como iniciativas dispersas y aisladas en la gestión del riesgo, por lo que es evidente la necesidad de abordar e integrar el tema de la gestión del riesgo, al quehacer institucional.

Esta dispersión de iniciativas tiene múltiples razones, entre ellas: muchas instituciones

inciden en los territorios desde la perspectiva de ejecución de proyectos puntuales y no desde la perspectiva de construcción de un proceso que es fortalecido por los proyectos; la manera, por ejemplo, como atendemos los desastres y el desarrollo de una serie de actividades improvisadas para enfrentarlo evidencian la dispersión .

La mayoría de instituciones consideran que es este momento para el cual hay que prepararse y que lo urgente y necesario es la atención a los damnificados, por consiguiente el esfuerzo se reduce a cubrir problemas de rescate, movilización, refugio y logística. Se atiende la fase inmediata posterior a la emergencia, es decir, la rehabilitación, y se vuelve a los preparativos institucionales para atender la próxima emergencia.



Fuente: [www.guatemala.cruzroja.org](http://www.guatemala.cruzroja.org)

El desastre se enfrenta como si fuera el resultado de fuerzas externas que se producen súbitamente, para enfrentarlas se movilizan recursos humanos y materiales idóneos (soldados, bomberos, entidades de socorro, policías, camiones, helicópteros, ambulancias), en consecuencia los habitantes de las comunidades afectadas son objeto de evacuación, protección y apoyo puntual.

Se enfrenta la situación como algo ajeno, externo, independiente de los múltiples factores endógenos que vive la población; 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 necesitan ayuda.

La mayoría de las instituciones, parten de un enfoque asistencial y reactivo, lo que produce una nueva situación de riesgo al concluir la etapa de emergencia, lo que potencia dependencia e inactividad de las víctimas, generando todas las condiciones para que la población asuma el perfil de síndrome del damnificado.

Adoptar este enfoque es asumir también la visión de que los desastres tienen dos caras, por un lado, la crisis generada por sus efectos de muerte, destrucción, daños psicológicos,

pérdida de los bienes de los afectados, y por otra, la paradójica posibilidad de acceder a nuevas oportunidades económicas, políticas, sociales e ideológicas. Oportunidades que generalmente son aprovechadas por las instituciones gubernamentales en nombre de los damnificados, entrando en disputa con las instituciones de la sociedad civil y en muchos casos con las mismas comunidades afectadas, que sufren las consecuencias del desastre y encima de ello soportan el oportunismo económico, ideológico, político y social que se hace de su situación.

La gestión del riesgo, necesita partir de reducir- eliminar la vulnerabilidad económica, social, política, institucional, física, cultural; dentro del contexto de la realidad centroamericana, no puede ignorar el ambiente político que caracteriza a la región, como lo explica PNUD “ la democracia es más que un conjunto de condiciones para elegir y ser electo, al que llamamos democracia electoral. También es, como lo hemos señalado, una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos de los cuales son portadores los individuos, es lo que se llama democracia ciudadana”. Es decir, no sólo se trata de democracia representativa , sino también de democracia participativa.

Tampoco las instituciones puede hacer caso omiso del elemento económico, la riqueza del territorio centroamericano tiene a su base el desarrollo de oportunidades de empleo, dignamente remunerado para los y las centroamericanas, sin necesidad de emigrar; la economía fundamentada en capitales volátiles o en ingresos coyunturales como son las remesas, no establece pilares económicos fuertes que contribuyan a la democracia ciudadana.

Las precarias condiciones de nutrición, salud, vivienda, acceso a servicios vitales como el agua, incrementan vulnerabilidades. Ignorar estas demandas no solo es inhumano, sino que contribuye a propiciar condiciones de riesgo.

La construcción social del riesgo en su sentido amplio es entendida como las condiciones previas que amenazan las vidas y estilos de vida de las personas, los recursos naturales, las propiedades e infraestructura, la productividad económica y la prosperidad de una región, únicamente puede ser enfrentada desde una planificación- acción que parta de lo local e incida en lo central, desde una perspectiva de responsabilidad y derecho al desarrollo.



De acuerdo al planteamiento del Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), la vulnerabilidad social económica y ambiental, las amenazas naturales y su consiguiente disminución- eliminación requiere especial atención en dos niveles:

1. El análisis y caracterización de las amenazas que implica la evaluación de las áreas de producción más vulnerables, los asentamientos e infraestructuras, la adopción de medidas de reducción de riesgos; y
2. Un marco institucional para la aplicación de medidas de reducción de riesgos, mediante instrumentos de desarrollo, de políticas, planes de contingencia y herramientas de gestión ambiental.



**Fuente: [www.eird.org](http://www.eird.org)**

Al emprender las medidas de reducción de riesgos también es necesario definir la ubicación de la amenaza potencial, su grado de severidad, el período de retorno y la probabilidad de niveles de pérdida esperados. Es necesario diferenciar entre los eventos muy localizados y aquellos con impactos nacionales, regionales y globales.

El BID expresa que es importante reconocer que hay desastres predecibles e impredecibles, los desastres predecibles pueden ser de iniciación repentina entre ellos los que se generan por una erupción volcánica, un terremoto, o un huracán en zonas previamente afectadas, pero también desastres predecibles de iniciación paulatina como los generados por sequías, incremento en el nivel del mar, y por el cambio climático.

Toda reflexión sobre el tema de disminución de la vulnerabilidad debe centrarse también en los aspectos instrumentales y en el marco institucional. Más aún, el análisis de la vulnerabilidad nos obliga a considerar los factores conducentes a la estabilidad, como la diversidad y la resiliencia; es decir, la capacidad de los sistemas naturales y sociales de absorber cambios bruscos, tanto exógenos como endógenos. Con este propósito, el enfoque no se puede limitar a una gama de políticas e instrumentos, sino comprender también la íntima interrelación de los factores naturales y sociales.



Un elemento crítico para reducir la vulnerabilidad a amenazas naturales es el análisis de asentamientos humanos e infraestructura ubicada en áreas de alto riesgo. Los niveles de exposición de una población a los peligros depende de varios factores: (a) la ubicación de asentamientos e infraestructura en áreas propensas a las amenazas naturales; (b) el diseño inadecuado de estructuras tanto habitacionales como públicas; y, (c) las condiciones socioeconómicas precarias que puedan aumentar la vulnerabilidad de poblaciones a los desastres. La combinación de estos factores genera lo que Maskrey (1993) describe como **vulnerabilidad progresiva**, la cual conduce a impactos negativos mayores durante un evento.

El BID sugiere crear un marco institucional adecuado, así como los mecanismos para poner en práctica las medidas de reducción de la vulnerabilidad. La responsabilidad institucional de la reducción de la vulnerabilidad recae primero en las instituciones de desarrollo y los Ministerios (Ministerios de Transporte, Vivienda y Asuntos Urbanos), quienes son respaldados por entidades operativas (Comisiones Nacionales de Emergencias, Defensa Civil), instancias coordinadoras (Ministerios de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisiones de Desarrollo Sostenible) y, finalmente, los gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales.

En la Región existe una evidente necesidad de fortalecimiento institucional, así como de mecanismos de coordinación, fiscalización y cumplimiento. En muchos casos, las instituciones nacionales tienen una debilidad estructural y operativa; la escasa coordinación de actividades con frecuencia conduce a conflictos entre instituciones y a la duplicación de funciones. La responsabilidad de la gestión ambiental debe descentralizarse y delegarse a los niveles locales, con el respaldo de una adecuada supervisión y coordinación a nivel nacional. La función de las organizaciones comunitarias y las municipalidades, en cuanto a la prevención y mitigación de riesgos, es crítica. Las autoridades nacionales deben establecer estándares y

reglamentos, además de coordinar y darle seguimiento a los esfuerzos locales de manejo de riesgos.

Las funciones de las agencias de defensa civil y las comisiones de emergencia nacional deben ser mejor definidas, dándole especial atención a las medidas de prevención y mitigación. Estas instituciones pueden ser fortalecidas, mejorando su accesibilidad a la información relativa al manejo de riesgos, y elevando el perfil de la capacidad local de llevar a cabo evaluaciones de vulnerabilidad y aplicar medidas de prevención y mitigación.

### **Marco institucional e instrumentos económicos para reducir la vulnerabilidad**

De acuerdo al documento del BID, el marco institucional y legal necesario para reducir la vulnerabilidad incluye lo siguiente:



El principal de todos es un sistema participativo en el cual todos los sectores (gubernamental, sector privado, sociedad civil, etc.) tomen medidas para prevenir y mitigar riesgos y den una respuesta efectiva cuando ocurra el desastre. El marco requerido es bidimensional. Por un lado, debe reconocer las distintas funciones de los diferentes sectores. Por el otro, la segunda dimensión se refiere a las distintas esferas de acción al momento en que tenga lugar un desastre.

El objetivo general de este marco institucional debe de ser minimizar los impactos negativos causados por eventos naturales. Debe ser diseñado de tal forma que las políticas conducentes a un manejo ambiental eficaz reciban la atención adecuada. Las amenazas naturales por lo regular tienen mayor efecto, tanto social como económicamente, en los segmentos de menos ingresos de una sociedad, dado que ellos carecen de mecanismos de defensa adecuados y con frecuencia residen en áreas más vulnerables. Una estructura institucional eficaz para el manejo de la vulnerabilidad comienza con la aceptación de este hecho, y debe tratar de corregirlo, beneficiando así a la sociedad en su totalidad.

El marco institucional debe de considerar tres objetivos básicos relativos a la reducción de la vulnerabilidad:

1. *La identificación oportuna de amenazas potenciales.* El objetivo es maximizar la habilidad de predecir eventos naturales. Esto implica el fortalecimiento y la coordinación de instituciones públicas y privadas encargadas del manejo de información, telemetría, simulación meteorológica y otras herramientas de predicción. Se requiere una estructura organizada con una red de información confiable y canales de comunicación con todos los segmentos de la sociedad, particularmente aquellos más involucrados en los procesos de prevención de desastres.



2. *La respuesta oportuna a emergencias.* El objetivo es maximizar la respuesta operativa a una emergencia mediante la activación de sistemas de alerta temprana y utilizando sistemas de comunicación para minimizar la pérdida de vidas humanas, reducir los daños a la infraestructura de vivienda, etc. Para ello se requiere la coordinación de actividades conducidas por las instituciones encargadas de la emergencia (defensa civil, voluntarios, unidades de bomberos, unidades médicas, etc.).

3. *El manejo de la rehabilitación y la reconstrucción.* El objetivo es aprovechar al máximo los esfuerzos orientados a la reconstrucción y la rehabilitación. Cuando sea posible, esto significa restaurar no sólo las condiciones existentes antes del evento, sino mejorar dichas condiciones, teniendo en cuenta los análisis de vulnerabilidad y de riesgos. Esto implica la reorganización de actividades productivas, mejorar el bienestar de la población afectada, reglamentar los usos de la tierra, etc. Esta responsabilidad recae sobre las instituciones encargadas del desarrollo, que se orientan a nivel estratégico.

## La función del gobierno



Cada nivel del gobierno cumple una función en la reducción de la vulnerabilidad. Es vital que estas funciones se ajusten a una estrategia coordinada: la yuxtaposición de funciones y responsabilidades debilita la resiliencia a las amenazas naturales. Para poner en práctica una estrategia eficaz, cada nivel del

gobierno debe comprender con claridad su función y responsabilidades específicas dentro de la totalidad del sistema. Es preciso además contar con recursos adecuados.

Las áreas clave para la acción gubernamental incluyen:

- Definir un marco institucional para la zonificación de usos del suelo con la participación de entidades locales, regionales y nacionales.
- Fortalecer y armonizar la legislación ambiental e identificar las instituciones responsables de la gestión ambiental y proveerles mandatos precisos.
- Fortalecer los sistemas de monitoreo e institucionalizar mecanismos de alerta temprana;
- Incorporar gestión de riesgos en los planes, programas y proyectos de infraestructura, en los servicios agroindustriales, y en las actividades forestales.
- Descentralizar el proceso de toma de decisiones hacia el nivel local, mediante la transferencia de recursos financieros, capacidad técnica y autoridad; y
- Fomentar el manejo sostenible de los recursos naturales renovables.

## La función del sector privado

Dependiendo de la actividad económica en que estén involucrados, los agentes del sector privado tendrán diferentes incentivos para emprender el manejo de la vulnerabilidad. Por ejemplo, el sector agrícola es especialmente sensible a las inundaciones, mientras que el sector industrial sufre más con los eventos que tienen impactos importantes en la infraestructura. Una estrategia de reducción de la vulnerabilidad debe reconocer estas diferencias para dar cuenta de la mejor manera en que puede contribuir cada sector. Esto implica, entre otras cosas, integrar la experiencia acumulada en la reducción de la

vulnerabilidad para manejar las amenazas; el interés que los agentes privados tengan de reducir los costos potenciales creados por los desastres y la necesidad de fomentar actividades productivas como parte de los esfuerzos de reconstrucción. El marco institucional y legal debe proveer reglamentaciones detalladas que incentiven a los agentes privados a involucrarse activamente en el manejo de la vulnerabilidad.



### **La función de la sociedad civil**

La sociedad civil está conformada por diversos grupos, incluidas las comunidades, los grupos minoritarios, las ONG, las iglesias, las organizaciones voluntarias, etc. Las estructuras institucionales y legales deben ser participativas en su diseño e incorporar información de todos estos grupos. Sin embargo, un buen manejo de la vulnerabilidad significa identificar una función para cada grupo interesado, de manera que se tomen todas las medidas necesarias. Por ejemplo, las ONG encargadas de promover el desarrollo, de asesorar técnicamente a la población, del empoderamiento de la población, pueden desempeñar una función importante al promover la adopción de prácticas de búsqueda e implementación de soluciones permanentes, de prevención del riesgo. Las iglesias y las organizaciones voluntarias pueden ser sumamente útiles en las labores de rescate y en campañas educativas. Los grupos indígenas tienen un interés diferenciado en la preservación de los bosques y su aporte es valioso para los programas de manejo de cuencas. En resumen, existen muchos grupos que tienen algo que ofrecer al manejo de la vulnerabilidad. El desafío consiste en maximizar estas contribuciones para reducir los impactos negativos de los eventos naturales críticos.

### **3.3 Lineamientos Para Reducir y Eliminar la Vulnerabilidad.**

El primer paso para reducir y eliminar la vulnerabilidad es reconocer la importancia de los "conceptos preventivos", más que de una "estrategia de respuesta". En otras palabras, se trata de ocuparse de las amenazas y la vulnerabilidad "antes" y no "después" de que ocurran los eventos. La respuesta a desastres tradicionalmente constituye una acción pasiva y temporal, con costos sumamente elevados en términos monetarios y de vidas humanas, es

decir se espera a que ocurra el desastre para actuar. Pero el concepto de reducción de la vulnerabilidad es productivo y activo, dado que puede reducir la probabilidad de que al combinarse la vulnerabilidad con una amenaza genere un desastre, minimiza la magnitud de los daños y es efectivo en términos de los costos, puesto que reduce los gastos de emergencia, recuperación y reconstrucción.

Por consiguiente, es vital darle prioridad a la "disminución de la vulnerabilidad" y, convertir esta estrategia en una parte o, incluso, en elemento central del proceso de desarrollo en los países propensos a desastres.

Es posible reducir la vulnerabilidad utilizando medidas integrales tales como políticas y planes de desarrollo apropiados, instrumentos y medidas, educación e información y la participación de los actores involucrados. Estas políticas y medidas, el desarrollo sostenible y la reducción de la vulnerabilidad (la prevención de desastres), están íntimamente interrelacionados. El manejo ambiental y de los recursos naturales es el otro elemento clave en la reducción de la vulnerabilidad. También es esencial darle énfasis constante a la implantación de medidas ambientales de largo plazo.

El BID ha propuesto lineamientos de políticas generales para disminuir la vulnerabilidad en la región y de cada país, se subrayan seis cuestiones críticas:

***Compromiso político con una visión de desarrollo sostenible a largo plazo.*** Uno de los elementos claves de todas las acciones sostenibles es la visión y el alcance de un concepto del desarrollo más amplio y a largo plazo, que incluya la reducción de la vulnerabilidad social y ambiental. Es esencial el compromiso político para reducir la vulnerabilidad de un país por medio de acciones de desarrollo, legislación, asignación de recursos financieros y humanos, y de decisiones políticas. Como primer paso, deben definirse áreas prioritarias de inversión y capacitación institucional, asociadas a la formulación detallada y ejecución de planes de reducción de la vulnerabilidad y de gestión ambiental.

***La gestión ambiental y el desarrollo social deben ser una parte importante de los planes de desarrollo.*** Las preocupaciones ambientales y sociales deben integrarse en cada

etapa de la planificación, aplicación, monitoreo y evaluación de todos los programas, proyectos y actividades e incluirse en los marcos institucionales y legales pertinentes.

**Enfoque regional integral para mitigar la vulnerabilidad.** Existe una importante dimensión regional de la gestión ambiental para reducir la vulnerabilidad ante amenazas naturales. Por ejemplo, las cuencas hidrográficas con gran frecuencia cruzan las fronteras nacionales y la acción (o inacción) en un país afecta a los demás.

**Fortalecimiento de la capacidad institucional.** Con el fin de reducir la vulnerabilidad a amenazas sociales y ambientales, el sector público y los actores involucrados preocupados deben organizarse institucionalmente, dotarse adecuadamente de personas idóneas debidamente entrenadas. Sin la capacidad institucional adecuada, ningún plan puede realizarse con eficacia, ni se puede llevar a cabo el cumplimiento de ninguna norma. Entre los participantes de la capacitación, se debe incluir a funcionarios del gobierno central y local, a líderes locales y comunidades, a las ONG's, y especialmente, a las poblaciones vulnerables a las amenazas.

**Participación comunitaria.** La adaptación de un enfoque de desarrollo participativo es esencial, ya que es casi imposible lograr la meta de un plan de reducción de la vulnerabilidad de una nación únicamente con los esfuerzos "verticales" del sector público. Un elemento básico del enfoque participativo es que las "personas se conviertan en agentes de su propio desarrollo" (DAC 1993), y que se fomente la participación activa del público en general, así como



Fuente: [www.crid.or.cr](http://www.crid.or.cr)

de otros actores involucrados en el desarrollo de un país. Este enfoque puede producir máximos resultados si se emplean los conceptos de "abajo hacia arriba" y de "empoderamiento", que les brinda a las comunidades locales y a otros actores involucrados conocimiento, poder y motivación para satisfacer sus propias necesidades y para manejar la disminución de la vulnerabilidad confiando en sí mismos. Entre los ejemplos de prácticas eficientes y eficaces de reducción de la vulnerabilidad, se cuentan el control de la contaminación y la reducción de amenazas producidas por los seres humanos, con la

participación del sector privado, o el manejo de los recursos naturales, con la participación comunitaria. Para que este enfoque tenga éxito también son esenciales esquemas adecuados de concientización pública, educación formal y no formal, divulgación transparente de información.

**Utilización de instrumentos y medidas.** Diferentes instrumentos y medidas apropiados –incluidos los de tecnología moderna– se encuentran disponibles y deben aplicarse con cuidado para poner en práctica la reducción de la vulnerabilidad y el desarrollo a largo plazo.

En resumen la Gestión del riesgo, en Centroamérica necesita desarrollarse a partir de:

- Comprender que gestionar el riesgo es un proceso que debe de partir de entender las causas e implicaciones de los elementos que configuran el riesgo desde una perspectiva de ejercicio de responsabilidades y derechos fundamentales de la persona humana.
- Que gestionar el riesgo implica trabajar para reducir vulnerabilidades de distinto tipo, razón por la cual institucionalmente es indispensable comprender la gestión del riesgo desde una perspectiva integral.
- Reconocer que el fatalismo e inmovilidad que genera la visión tradicional, de concebir los desastres como naturales y designios divinos, se transforma de manera radical en una conducta actuante y participativa al manejar los riesgos, entendiendo que el desastre es una categoría socio económica, ambiental, política y por lo mismo, sus causas efectos y soluciones deben de ser resueltos en ese marco.
- La vulnerabilidad, 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, trasladando atribuciones y recursos a las municipalidades y a las organizaciones comunitarias, propiciando mecanismos alternativos para la toma de decisiones y fiscalización municipal por parte de las comunidades.



**Deslizamiento de la Cordillera del Bálsamo sobre Colonia Las Colinas, Terremoto enero 2001, El Salvador. Fuente: [www.ineter.gob.ni](http://www.ineter.gob.ni)**

- La organización comunitaria fuerte, incluyente, democrática, horizontal y eficiente es fundamental en la gestión eficaz del riesgo cotidiano en que se encuentra la población.
- Es evidente la necesidad de que las instituciones asuman el papel de facilitadores de procesos y acciones de incidencia desde un marco construido con y por la comunidad, para manejar los riesgos antes que los desastres.
- La gestión del riesgo, requiere de la construcción de nuevos valores que reconozcan la diversidad y las diferencias, así como el respeto a la naturaleza de la cual somos parte.
- Requiere de un Sistema Nacional para la prevención, mitigación de desastres que sea respaldado por un cuerpo legal y de un marco de acción efectivo el cual debe regular el papel de todas las instituciones involucradas en las diferentes etapas; que permita deducir las responsabilidades asignadas a cada instancia o institución.
- Requiere de un ambiente político que:
  1. Privilegie la transparencia y castigue el clientelismo y corrupción.
  2. Anteponga el interés nacional hacia el desarrollo por sobre cualquier interés foráneo.
  3. Desarrolle mecanismos de ejercicio de democracia directa, entre ellos plebiscitos vinculantes para propiciar al ciudadano y ciudadana espacios en los cuales pueda expresar su opinión ante temas trascendentales para el país.

## CAPITULO IV.

### EL PROCESO DE GESTIÓN DE RIESGOS, COMPONENTES Y ACCIONES.

#### 4.1 El proceso de gestión del riesgo.

##### Concepción de proceso.

Se entiende proceso, como una serie de pasos ó fases ordenadas e inter relacionadas que parten del análisis de una realidad y que establecen un objetivo hacia el cual orienta sus acciones; su carácter social está determinado por el involucramiento permanente de los grupos humanos en el mismo. Cada fase del proceso tiene:

- Ejes centrales.
- Actividades.
- Productos ó resultados.
- Indicadores.
- Tiempo.

##### La noción de componente.



**Damnificados Terremotos El Salvador 2001**  
Fuente: [www.ineter.gob.ni](http://www.ineter.gob.ni)

En la gestión del riesgo, se desarrollan una serie de actividades que corresponden a etapas, fases, momentos diferentes de intervención para gestionar el riesgo. Para efectos de este documento, les denominamos "componentes de la gestión del riesgo", entendiendo componente como parte integrante de un todo, que es en sí el proceso de gestión. Cada componente, tiene sus propias actividades, objetivos, metodología,

indicadores y tiempo, y obedece a dar respuesta a una necesidad específica. En su aplicación, los componentes no constituyen compartimientos separados, aunque cada uno demanda de determinado conocimiento, existe simultaneidad en su aplicación. Para efectos de comprensión presentamos los mismos en el siguiente esquema:

Esquema Metodológico del Proceso



#### 4.2 Componentes - Acciones de la gestión de riesgos

##### Componente de prevención del riesgo y sus acciones.

La prevención del riesgo, es entendida por las contrapartes, como el conjunto de disposiciones, medidas y acciones adoptadas anticipadamente, para impedir que se presente un fenómeno peligroso o para evitar o reducir los efectos y daños que el mismo puede ocasionar a la población, los bienes, los edificios y el medio ambiente. Con la prevención se puede controlar el riesgo y constituye un componente que contribuye a la generación de condiciones de desarrollo

##### Las acciones de prevención.

Las contrapartes de Cordaid, identifican como acciones de prevención:

- Organización y capacitación de la población.
- Establecimiento de canales de comunicación y coordinación ágiles entre la organización social.
- Adopción y puesta en práctica de medidas de reubicación permanente de viviendas de infraestructura o de centros de producción localizados en zona de alta amenaza.
- Traslado de amenazas como depósitos de combustible ubicados en zonas urbanas.
- El ordenamiento del territorio con un sentido de utilización sostenible del mismo.
- Las medidas de protección de micro cuencas, control de contaminación, evitar deforestación, aplicación de marco legal existente así como la incorporación de la temática de gestión del riesgo en planes educativos.
- La aplicación de un enfoque de atención primaria en salud, educación, etc.
- Desarrollo de campañas de difusión en medios de comunicación y campañas de saneamiento ambiental.

### **Componente de Mitigación del Riesgo y sus acciones**

Las contrapartes identifican la mitigación del riesgo como el conjunto de acciones tendientes a disminuir el riesgo mediante la concepción y ejecución de planes de acción que permiten reducir las posibilidades de daños y pérdida de vidas humanas y bienes en la población. Autores como el Doctor Lavell, establecen similitud entre la mitigación y la reducción, entendida como la Planificación y ejecución de medidas de intervención dirigidas a reducir o disminuir el riesgo. La mitigación del riesgo es vista como el resultado de la aceptación de que en muchos casos no es posible impedir o evitar totalmente los daños y sus consecuencias, pero es posible atenuarlas

### **Las acciones de mitigación.**

Las acciones identificadas por las contrapartes parten del principio de que la mitigación no puede circunscribirse a prepararnos para un desastre; por el contrario lo importante es disminuir, mitigar, reducir las posibilidades de que el mismo ocurra. Sobre esa base establecen como acciones:



- Identificación de áreas de riesgo, planificación y ejecución de obras de infraestructura y acciones que minimicen la posibilidad de desastre.
- Formulación e implementación de políticas y normativas estatales.
- Identificación y puesta en práctica de medidas estructurales como:
  - Construcción de estructuras sismo resistente.
  - Construcción de represas y bordas reguladoras, diques, muros de contención etc.
  - Reforestación.
  - Canalización y distribución de aguas de ríos y quebradas.
  - Recuperación de cuencas.
  - Dragados de cauces de ríos y quebradas.
  - Reubicación de viviendas, edificaciones públicas y privadas, áreas productivas
  - Identificación y formulación de medidas no estructurales, como:
    - Planes de ordenamiento territorial.
    - Sistemas de capacitación y concientización.
    - Obras de conservación de agua y suelo.
    - Estudios de impacto ambiental.
    - Planes de manejo de áreas.
    - Estudios geológicos.



### **Componente preparación ante desastres y sus acciones.**

Entendida por las contrapartes como la preparación de condiciones de organización, capacitación, marco legal, recursos financieros que permitan estar preparados en caso de un evento. El Doctor Lavell, asocia preparación y preparativos comprendidas como: Medidas cuyo

**Fuente:** [www-ni.elnuevodiario.com.ni](http://www-ni.elnuevodiario.com.ni)

objetivo es organizar y facilitar los operativos para el efectivo y oportuno aviso, salvamento y rehabilitación de la población en caso de desastre.

La preparación se lleva a cabo mediante la organización y planificación de las acciones de alerta temprana, evacuación, búsqueda, rescate, socorro y asistencia que deben realizarse en caso de emergencia.

La preparación por consiguiente no se reduce a cubrir problemas de rescate, refugio, evacuaciones; es en todo caso anticiparse en todo sentido a la posibilidad de que un evento pueda afectar, es identificar y ejecutar acciones que nos permitan sobre la base del conocimiento de la realidad, prepararnos para que el evento, en caso suceda, no cause impacto masivo.

### Acciones de preparación

Resaltan en las acciones planteadas:

- La importancia de la organización, capacitación, levantamiento participativo de diagnósticos así como la necesidad de coordinación y gestión .
- La necesidad de disponer de planes de respuesta y atención a la emergencia. (señalización /rutas de escape, emplazamientos /refugios, líneas de abastecimiento, simulacros, etc.).
- El diseño e instalación de sistemas de alerta temprana.



Fuente: [www.esmas.com](http://www.esmas.com)

### Componente atención de la emergencia y sus acciones

Algunos planteamientos ubican la atención de la emergencia, como el conjunto de acciones a desarrollar una vez se ha ocasionado el desastre, en ese sentido le denominan manejo del desastre, e incluyen dentro del mismo la preparación para la acción, la asistencia directa de la emergencia, la rehabilitación y reconstrucción.

Privilegiamos en el presente documento, la definición y tratamiento separado de cada componente, ya que cada uno de ellos, tiene un tiempo y especificidad de acciones que es conveniente resaltar.

Emergencia es definida por el Doctor Lavell como un: Estado caracterizado por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de

una comunidad, causada por un evento o por la inminencia del mismo, que requiere de una reacción inmediata y que exige la atención o preocupación de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general.

Su atención requiere de un Plan de emergencias, el cual comprende: definición de funciones, responsabilidades y procedimientos generales de reacción y alerta institucional, inventario de recursos, coordinación de actividades operativas y simulación para la capacitación y revisión, con el fin de salvaguardar la vida, proteger los bienes y recobrar la normalidad de la sociedad tan pronto como sea posible después de que se presente un fenómeno peligroso. El énfasis de la atención deben ser los sectores poblacionales vulnerables y su duración no debe prolongarse.

La atención de la emergencia constituye la intervención en una crisis, en la cual como seres humanos nosotros- nosotras podemos estar afectados en forma directa; dentro del caos que la situación genera con frecuencia se desarrollan acciones que tienden a saturar a la población de artículos o alimentos que muchas veces no son utilizados; por otro lado es frecuente que la adquisición de productos a utilizar en la emergencia, se haga privilegiando mercados externos, sin considerar que en el mismo municipio o región se pueden adquirir los mismos artículos y que ello contribuiría mínimamente a la economía local.

### **Acciones del componente de emergencia.**

Retomando los postulados básicos del Proyecto Esfera, la atención a personas afectadas por desastres debe partir de la premisa de que esas personas tienen derecho a vivir con dignidad y por lo mismo, tienen derecho a que se les brinde ayuda humanitaria de calidad. Por lo tanto, dicha ayuda debe estar acorde con lo contenido en la Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Casos de Desastre del Proyecto Esfera.

En términos de acciones, se debe observar el ciclo de cualquier otro tipo de proyecto: valoración inicial, análisis, planificación, ejecución, monitoreo y evaluación. La población afectada debe participar activamente en cada una de las etapas si se quiere que la intervención sea efectiva y duradera. Las ONG's deben ser un facilitador en este proceso y atender las necesidades de la población de acuerdo a su mandato

y experticia, sin pretender cubrir todas las necesidades; muchas de ellas deben ser cubiertas por otros organismos, gubernamentales o privados, con los cuales es imprescindible establecer coordinación.

### **Componente de rehabilitación y acciones.**

De acuerdo a las contrapartes de Cordaid, son las acciones de corto plazo, que permiten habilitar los servicios básicos e inicio de la reparación del daño físico, social y económico. Es entendida como la respuesta inmediata, a corto plazo que permite que la vida continúe.

La rehabilitación, debe de comprenderse según el Doctor Lavell, como el proceso de restablecimiento de condiciones adecuadas y sostenibles de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y la reactivación o impulso del desarrollo económico y social de la comunidad.

Es importante que en la rehabilitación se involucren todos los que se encuentren en capacidad de colaborar, como una acción que se replica en otros y contribuye a recuperar la normalidad y la autoestima. La acción de rehabilitación al igual que la emergencia no deben de prolongarse más allá de lo realmente necesario, es importante ligar la misma a la reconstrucción, si no hay precisión del límite y relación de acciones con la reconstrucción conlleva el riesgo de que al finalizar la misma nos encontremos con haber rehabilitado las mismas condiciones de vulnerabilidad o haber creado nuevas vulnerabilidades. Si ciertamente, es necesario que la vida continúe, este momento tiene que aprovecharse para sentar las bases que conduzcan al desarrollo.



**Fuente:**  
**Mitchnews.bbc.co.uk**

### **Acciones del componente de rehabilitación .**

La rehabilitación, incluye acciones de:

- Diagnóstico: evaluación del daño, verificación del impacto, revisión de datos.
- Planificación de la intervención: definición del área de acción desde la cuál se va a aportar como institución, evaluación interna de recursos disponibles, prioridades desde la población.
- Establecimiento de alianzas.
- Inicio de la intervención - Evaluación permanente de la intervención.
- Rehabilitación psicosocial y física de las personas afectadas, de la infraestructura, de servicios básicos (salud, educación, comunicación, agua, energía eléctrica, saneamiento básico) y de la infraestructura productiva (alimentos básicos, vegetativos de ciclos cortos, sistemas de riego, tiendas de consumo popular).

### **Componente reconstrucción y sus acciones.**

Entendida por las contrapartes de CORDAID como la reparación, de mediano y largo plazo, del daño físico, social y económico, a un nivel de desarrollo superior al existente antes del evento.

La reconstrucción necesita ser ligada a una visión del desarrollo al cual aspiramos; dicha visión, construida en forma colectiva, fundamentada en el reconocimiento de vulnerabilidades, carencias y desde un marco de derechos – competencias se constituyen en la base indispensable para planificar y llevar adelante la reconstrucción. Por lo anterior es importante definir compromisos, recursos, espacios y mecanismos de contraloría, evaluación, incidencia y deducción de responsabilidades para dar vida a la misma y convertirla en oportunidad de superación de condiciones deficitarias.

Las acciones destinadas a la transformación y reconstrucción deben ser altamente incluyentes, la sociedad civil, los gobiernos locales y las comunidades deben jugar un papel estratégico en el diseño, ejecución e implementación de las mismas, orientando éstas hacia la transformación y no sólo a la reconstrucción de la frágil realidad existente antes de que ocurra el evento.

La reconstrucción, necesita de una metodología altamente participativa y democrática, incluyente, de coordinación y cooperación, de respeto a acuerdos previamente establecidos

y de acuerdo a las necesidades y prioridades de las comunidades. Lo anterior requiere de una capacitación que debe adecuarse a las características de la población meta y sus sectores (jóvenes, niños / as, mujeres), orientarse a la acción conjunta y concertada, que derive en acciones pro-colectividad.

Debe de otorgar importancia a descubrir la realidad, empoderar para la acción transformadora, proporcionar las herramientas para la transformación integral y sostenibilidad de obras físicas y sociales. Por ello debe de enfatizar en temáticas: Fortalecimiento de la gestión comunal y base local; realidad local y nacional; auto-ayuda y auto-apoyo; incidencia ciudadana.

### **La importancia de definir responsabilidades y la necesidad de coordinar.**

La reconstrucción definitiva necesita establecer una efectiva coordinación a través de mancomunidades y gobiernos locales, alianzas con redes, organizaciones territoriales y las organizaciones de los propios pobladores, así como con instituciones del gobierno central y organismos de cooperación, por ello es importante que cada actor, reconozca el papel que le corresponde desarrollar.

#### **Actores y Responsabilidades.**

La población afectada mediante sus formas organizativas.	Las instituciones gubernamentales y municipales	Las instituciones no gubernamentales, iglesias	La cooperación internacional
Priorización de necesidades, participación en las obras, administración y sostenibilidad.	Aportan datos. Asegura servicios básicos. Subsidio a obras colaterales. Dictámenes de ley especiales, condonación / exoneración de impuestos. Gestión de aportes para la reconstrucción.	Asumir la organización de la población para la reconstrucción, programas sociales de prevención, gestión de aportes para la reconstrucción.	Apoyo para la continuación de la condiciones dignas de vida en la población afectada. Vigilancia en el manejo de recursos. Socialización de experiencias similares, sin sustituir los actores locales.

Esta coordinación es la que permite:

- Analizar en conjunto con los actores principales implicados en la reconstrucción las necesidades de la misma.
- Definir, delimitar aportes y contrapartidas.
- Elaborar un plan de coordinación y planes sectoriales.
- Desarrollar seguimiento a la coordinación y evaluación permanente

### **Los obstáculos en la reconstrucción.**

En general la reconstrucción enfrenta obstáculos, los cuales es importante reconocer para preparar condiciones que nos permitan superarlos; entre estos obstáculos encontramos:

- El divorcio entre acciones de reconstrucción y los planes de desarrollo.
- Falta de presupuesto nacional y local destinado a los sectores populares, sumado a la malversación de recursos, lo que determina no contar con todos los recursos financieros necesarios.
- La reproducción de modelos de construcción y de tecnologías no apropiadas a contextos locales.
- La exclusión o la participación parcial de los actores involucrados y la ignorancia, apatía e individualismos en la población.
- La intervención política partidarista con la consiguiente búsqueda de ganancias políticas, protagonismos y luchas de poder.
- La imposición de modelos y criterios de la cooperación internacional, de las ONG nacionales y del gobierno.
- Disminución en los montos obtenidos a través de la cooperación internacional.



### **Las acciones de la reconstrucción.**



Para efectos de comprensión, nos hemos permitido dividir el componente de reconstrucción en dos momentos, con la claridad de que en su aplicación ambos son complementarios y no sustitutivos:

1. Reconstrucción de los bienes y servicios que estaban funcionando antes de un desastre, permitiendo a la población volver a la normalidad.
2. Reconstrucción desde la perspectiva de solución definitiva, duradera, permanente, de largo y mediano plazo en el mejoramiento de la calidad de vida de una población.

Las contrapartes proponen como acciones del componente Reconstrucción.

Reconstrucción de los bienes y servicios que estaban funcionando antes de un desastre, permitiendo a la población volver a la normalidad

Evaluaciones de impacto: Infraestructura física de servicios: viviendas, servicios de agua potable, servicios de aguas negras, caminos principales y secundarios, puentes, servicios de salud y educación.

Restablecer comunicaciones, iglesias, instalaciones sociales y edificios públicos.

Reestablecer infraestructura productiva: sistemas de riego, áreas de cultivos.

Instalaciones industriales. Mediana y pequeña industria.

Acceso a fuentes financieras.

Prioridad a la producción local y regional.

Acceso a mercados.

Capacitación en temáticas como: a) Elaboración de diagnósticos; b) Análisis e interpretación de la información; c) Gestión financiera; e) Sistema de Planificación, seguimiento, evaluación y sistematización; f).Planificación Estratégica; g) Sistemas de información y coordinación entre los actores.

Reconstrucción desde la perspectiva de solución definitiva, duradera, permanente, de largo y mediano plazo en el mejoramiento de la calidad de vida de una población

Diagnóstico: da continuidad a los resultados del diagnóstico de la rehabilitación para la realización de planes de desarrollo, a mediano y largo plazo.

Planificación de la intervención: definición del área de acción desde la cuál se va a aportar como institución, evaluación interna de recursos disponibles, prioridades desde la población.

Establecimiento de alianzas a mediano y largo plazo.

Inicio de la intervención.

Evaluación permanente de la intervención.

Como ha sido evidenciado, el proceso de gestión del riesgo es un ciclo continuo, en el cual nuestra intervención en cualquiera de los componentes nos conduce al siguiente; si de acuerdo a nuestra naturaleza institucional nos involucramos en la atención de la emergencia, las acciones deben de propiciar un camino hacia la rehabilitación, de ésta hacia la reconstrucción etc. Se presentan al respecto diferentes dificultades:

- Instituciones que consideran su intervención en forma puntual y no construyen puentes entre uno y otro componente. Esta visión reducida de la gestión del riesgo le resta integralidad al proceso y propicia duplicación de esfuerzos y en ocasiones genera actitudes de aprovechamiento comunitario.
- Instituciones que ante la necesidad se involucran en acciones para las cuales institucionalmente no se encuentran preparadas, ello las conduce a improvisar su intervención, con el consiguiente resultado de que el enfoque de proceso de gestión del riesgo se debilita. Sumado a ello, es frecuente encontrar la aplicación de enfoques de "participación ciudadana" desde una visión coyuntural y asistencialista, coartando el verdadero aporte que la ciudadanía puede y tiene derecho de dar para construir su propio desarrollo.
- En el ámbito gubernamental local - nacional, un obstáculo a este tipo de procesos se evidencia en la poca preparación de los gobiernos locales para la gestión del riesgo, por lo que en el momento de un desastre la carencia o falta de aplicación de una concepción de gestión del riesgo, los conduce a asumir igualmente acciones puntuales en la emergencia, pero una vez transcurrida ésta se vuelve a la normalidad, hasta que un nuevo desastre se presenta.
- Muchas instancias de cooperación, no manejan un enfoque de gestión del riesgo como un proceso que conduce al desarrollo, con muy buena voluntad apoyan acciones puntuales de atención de emergencia, construcción de vivienda, escuelas, etc., pero no inducen un proceso en el cual organizar, capacitar, identificar, proponer, incidir, transformar, son acciones inherentes a un proceso en el cual ciudadanía- gobierno local, empresa privada, gobierno central, cooperación internacional, participan y son responsables y que tiene como objetivo final elevar las condiciones de vida para las presentes y futuras generaciones.

**El reto es asumir un proceso metodológico que permita conducir el proceso social. Para ello es necesario:**

**Una metodología fundamentada en la comprensión del rol que la población asume como sujeto del desarrollo y en la responsabilidad que las instituciones comprometidas con el enfoque deben de asumir.**



## CAPITULO V

### SEGUIMIENTO AL PROCESO DE GESTION DEL RIESGO – GESTION DEL DESARROLLO.

El marco de proceso que hemos señalado, necesita para su implementación preparar condiciones que corresponden a las instituciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales, al gobierno local y a la ciudadanía. Planteamos a manera de conclusiones las siguientes recomendaciones.

#### 5.1 Condiciones de las Instituciones.

##### ➤ En cuanto a su involucramiento.

Es importante que cada institución reconozca su naturaleza, su propia misión para precisar en cual componente de la gestión del riesgo su aporte puede ser más efectivo. Una institución puede haber desarrollado capacidades para aportar en la atención de la emergencia, pero no necesariamente en la reconstrucción.



Fuente: [www.fondeso.df.gob.mx](http://www.fondeso.df.gob.mx)

En ese marco, es necesario potenciar la articulación de redes institucionales por componente, desarrollar intercambio horizontal de experiencias y buscar cierto nivel de cualificación y coordinación de acciones. Es necesario articular acciones que corresponden a la emergencia, con acciones que corresponde con la reconstrucción, al desarrollo.

Ello no significa que estas instituciones-redes no asuman una visión de proceso, o no establezcan coordinación – articulación con otras instituciones responsables de otros componentes; al contrario, este nivel de especialización, obliga a buscar acercamientos institucionales, respetando capacidades adquiridas y evita la improvisación de acciones y dispersión de enfoques de trabajo.

##### ➤ ¿Cuál es el rol de las instituciones?

Al referirnos a la concepción de proceso de gestión del riesgo- gestión del desarrollo hemos mencionado el papel facilitador de las instituciones. Al respecto es necesario enfatizar que las

instituciones son agentes de la gestión del riesgo- desarrollo; el término agente se entiende como el que desempeña una función de acuerdo a su propia naturaleza, aún cuando la institución se sienta identificada con un municipio, no es parte del mismo, se desempeña en ese territorio pero estrictamente hablando no está ligada al mismo por lazos de pertenencia. Si la institución se retira del municipios, el mismo sigue existiendo.

La población y el gobierno local (no las personas electas, sino la figura gobierno local o municipal) son sujetos, viven, se desarrollan en el municipio, son parte inherente al mismo; desarrollan un sentido de pertenencia. Sin ellos el municipio no está completo.

Desde esa perspectiva el papel institucional en un proceso es el de facilitadores, generadores de conciencia, capacidades, habilidades para que los sujetos del municipio aprendan a identificar sus propias necesidades, a tomar sus propias decisiones, y actuar en función de su particular visión del rumbo u horizonte del proceso que de manera colectiva desean construir.



Asumir el papel de facilitadores, implica igualmente aprender a respetar las capacidades locales, no precipitar su propio ritmo y eliminar los filtros institucionales que muchas veces impiden que el sentir y pensar del sujeto sea escuchado. Una institución facilitadora no sustituye al sujeto, construye junto al mismo espacios y mecanismos

que le permitan ser escuchados, le dota de capacidades que le posibiliten incidir para transformar su propia realidad.

#### ➤ **Necesidades de capacitación.**

Facilitar un proceso, compromete a que la institución se forme permanentemente; aprenda y adopte metodologías coherentes con el rol de facilitadores, asumir o construir enfoques como participación ciudadana, género en desarrollo que permitan disponer y aplicar las herramientas conceptuales propiciadoras de involucramiento ciudadano contributivo al enfoque de gestión del riesgo privilegiado.

➤ **El monitoreo y seguimiento.**

El proceso necesita incorporar como acción continua el seguimiento y acompañamiento en su ejecución. Seguimiento para verificar que cada actividad que se desarrolla tiene coherencia con el proceso que se facilita.

Acompañamiento, como acción formativa cotidiana tanto hacia los sujetos como hacia los propios representantes institucionales, en un proceso donde todos los actores son parte de la estrategia educativa de aprender haciendo, es necesario acompañar la práctica, extraer y compartir las lecciones que de ella nacen y cualificarlas con el conocimiento teórico. Ello solo es posible cuando asumimos el acompañamiento como acción institucional, constante y asignamos para ello los recursos necesarios.

➤ **La construcción de indicadores.**

No podemos dejar de mencionar el importante reto que constituye la construcción de indicadores de impacto de los distintos componentes de la gestión del riesgo y de la gestión del desarrollo. Con frecuencia, los países centroamericanos asumen o adoptan indicadores cualitativos y cuantitativos para medir el desarrollo humano, desarrollo de género etc, que han sido construidos por instancias como el PNUD. El esfuerzo es meritorio, pero deja en el fondo la preocupación de que los centroamericanos no estamos construyendo indicadores, que nos permitan medir desde nuestra lectura de la realidad, si las condiciones de marginación, vulnerabilidad, desarrollo económico, desarrollo político se mantienen, se estancan o se superan.

En el proceso de gestión del riesgo, el reto es aún más urgente; es evidente que dentro del mismo cada componente tiene su importancia, su propio contenido, sus actividades; la ausencia de indicadores y su consiguiente falta de socialización, nos llevan a considerar que las acciones que se desarrollan sean valoradas como exitosas de acuerdo a conveniencia. No se ha socializado con la población un indicador de lo que se considera una vivienda digna, por consiguiente el tipo de solución habitacional no es cuestionada.

La pretensión de este documento no es plantear dichos indicadores, pero si es nuestra intención evidenciar la necesidad de formular y socializar los mismos con la población,



monitorear su aplicación y acompañamiento en las acciones para que los mismos sean realmente aplicados por las instancias que se involucran en la gestión del riesgo - desarrollo.

➤ **La necesidad de gestionar procesos y no proyectos.**

Finalmente es importante mencionar que las instituciones comprometidas con la gestión del riesgo, tienen ante sí el reto de gestionar ante las instancias nacionales e internacionales de cooperación, los fondos necesarios para facilitar procesos conducentes al desarrollo y no limitarse a ejecutar proyectos.

El marco de proceso, no anula la ejecución de proyectos, por el contrario los integra a una visión más amplia; con frecuencia las organizaciones no gubernamentales se ven limitadas a emplear los fondos de cooperación para ejecutar un proyecto y al concluir el mismo hay que gestionar y ejecutar otro. Probablemente si la cooperación conoce y se compromete con una visión de proceso, si articulan y coordinan entre diversas fuentes de cooperación de acuerdo a su propia naturaleza, los proyectos que financian se pueden convertir en elementos de un proceso.



## **5.2 Condiciones de la ciudadanía.**

En el marco de la facilitación del proceso de gestión de riesgos hacia el desarrollo, desde la práctica ciudadana nos parece importante resaltar lo siguiente:

- Es necesario potenciar expresiones organizativas incluyentes, con conocimiento de su propia realidad, capacidad de formulación y seguimiento a propuestas, capacidad de contraloría social para asegurar que las acciones institucionales contribuyen a transformar vulnerabilidades sociales, físicas, económicas.

- Es indispensable que el sector comunitario desarrolle sus propios enfoques, políticas y estrategias, para asumir un papel de incidencia en la gestión del riesgo y en la gestión del desarrollo.
- Desarrollar capacidad para formular e incidir en políticas destinadas al tratamiento de cada uno de los componentes de la gestión del riesgo.

### **5.3 Condiciones de los Gobiernos locales.**

Los gobiernos locales constituyen el ente de gobierno cercano a la población; si bien es cierto que los y las integrantes del gobierno local tienen un tiempo de permanencia en el mismo, de acuerdo a la legislación de cada país, la función y responsabilidad del gobierno local, de ser facilitadores de procesos de desarrollo no se limita al período de funcionamiento de sus integrantes. Desde esa perspectiva:

- Es indispensable que los gobiernos locales planifiquen la gestión del riesgo y del desarrollo con visión de mediano plazo, que trasciende al período para el cual han sido electos sus integrantes.
- Es necesario implementar un proceso de transmisión y asimilación de conocimientos, de descentralización, de capacitación y formación, que permita que el gobierno local cuente con las capacidades y recursos para asumir su papel en el proceso, sin importar quien se encuentre ejerciendo gobierno.
- Es importante la formulación, aprobación, divulgación e implementación de un conjunto de normativas y políticas que permitan al gobierno local, disponer de los recursos financieros necesarios al proceso, asegurar el involucramiento de los diversos actores y garantizar eficiencia y transparencia en el manejo de los bienes públicos.



ANEXO 1

**GLOSARIO.**

**AMENAZA:** Peligro latente que representa la posible manifestación dentro de un período de tiempo y en un territorio particular de un fenómeno de origen natural, socio-natural o antropogénico, que puede producir efectos adversos en las personas, la producción, la infraestructura, los bienes y servicios y el ambiente. (1)

**ACOMPAÑAMIENTO:** acción formativa cotidiana tanto hacia los sujetos como hacia los propios representantes institucionales (5)

**ANTROPICO:** De origen humano o de las actividades del hombre, incluidas las tecnológicas.(1)

**BIENES Y SERVICIOS:** Son aquellas cosas tangibles e intangibles, de valor económico que reportan beneficio a quienes las poseen o usufructúan y que permiten la vida individual y en comunidad. Serán bienes cuando son susceptibles de apropiación, sea privada o pública, y servicios cuando su utilidad radica exclusivamente en su consumo.(1)

**COMPONENTE:** Entendido como etapas, fases, momentos diferentes de intervención para gestionar el riesgo. Cada componente, tiene sus propias actividades, objetivos, metodología, indicadores y tiempo y obedece a dar respuesta a una necesidad específica. (5)

**CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL RIESGO:** Proceso inducido por el hombre, mediante el cual genera condiciones de vulnerabilidad económica, física, política, ecológica y social favoreciendo a un modelo de desarrollo en detrimento de la población que habita un territorio. Se concretiza en formas particulares de transformación rural, urbanización, crecimiento y distribución poblacional, explotación de los recursos naturales, organización y participación social, acceso al crédito y distribución del ingreso. (5)

**EMERGENCIA:** Conjunto de acciones a desarrollar una vez se ha ocasionado el desastre. Estado caracterizado por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento o por la



inminencia del mismo, que requiere de una reacción inmediata y que exige la atención o preocupación de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general. (1)

**DAÑO:** Efecto adverso o grado de destrucción causado por un fenómeno sobre las personas, los bienes, sistemas de prestación de servicios y sistemas naturales o sociales. (1)

**DESASTRE:** Situación o proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una población, causa alteraciones intensas, graves y extendidas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad; representadas de forma diversa y diferenciada por, entre otras cosas, la pérdida de vida y salud de la población; la destrucción, pérdida o inutilización total o parcial de bienes de la colectividad y de los individuos así como daños severos en el ambiente, requiriendo de una respuesta inmediata de las autoridades y de la población para atender a los afectados y restablecer umbrales aceptables de bienestar y oportunidades de vida. (1)

**DESARROLLO:** Un proceso participativo que genera y fortalece las capacidades y amplía las oportunidades socio-económicas de los actores y sujetos del mismo, tiene a su base la equidad, la sostenibilidad, el respeto a la identidad nacional y claros criterios de inclusión que mejora la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones. Requiere de una articulación de políticas y programas sectoriales y territoriales. (1)

**DESARROLLO SOSTENIBLE:** Proceso de transformaciones naturales, económico - sociales, culturales e institucionales, que tienen por objeto asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida del ser humano, la producción de bienes y prestación de servicios, sin deteriorar el ambiente natural ni comprometer las bases de un desarrollo similar para las futuras generaciones. (1)

**DESARROLLO LOCAL:** Un proceso que genera y fortalece las capacidades socioeconómicas en espacios determinados dentro del territorio, que privilegia una visión estratégica y planificada del mismo, fundamentada en la formulación y ejecución participativa de un



proyecto común que conlleva crecimiento, acumulación, sustentabilidad, equidad y equilibrio espacial del territorio. (3)

**EVENTO (PERTURBACION):** Suceso o fenómeno natural, tecnológico o provocado por el hombre que se describe en términos de sus características, su severidad, ubicación y área de influencia. Es el registro en el tiempo y el espacio de un fenómeno que caracteriza una amenaza. Es importante diferenciar entre un evento potencial y el evento mismo, una vez éste se presenta.(1)

**GENERO EN DESARROLLO:** Acciones cotidianas que garanticen la superación de la desigualdad tradicional de las mujeres en el municipio, en cuanto a acceso a condiciones de vida digna, propiciando su involucramiento efectivo en espacios de toma de decisiones, respetando y potenciando sus capacidades. (5)

**GESTION DEL RIESGO: ( Gestión del Riesgo - Gestión del Desarrollo)**

Proceso social complejo que conduce al planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos de fenómenos peligrosos sobre la población, los bienes y servicios y el ambiente. Acciones integradas de reducción de riesgos a través de actividades de prevención, mitigación, preparación y atención de emergencias y recuperación post impacto. (1)

**INTERVENCION:** Modificación intencional de las características de un fenómeno con el fin de reducir su amenaza o de las características intrínsecas de predisposición al daño de un elemento expuesto con el fin de reducir su vulnerabilidad. La intervención intenta modificar los factores de riesgo. Controlar o encausar el curso físico de un fenómeno peligroso, o reducir su magnitud y frecuencia, son medidas relacionadas con la intervención de la amenaza. La reducción al mínimo posible de los daños materiales mediante la modificación de la resistencia o tenacidad de los elementos expuestos es una medida estructural relacionada con la intervención de la vulnerabilidad física. Aspectos asociados con planificación del medio físico, reglamentación del uso del suelo, seguros, preparación para



emergencias y educación pública son medidas no estructurales relacionadas con la intervención de la vulnerabilidad social. (1)

**MITIGACION (REDUCCIÓN):** Planificación y ejecución de medidas de intervención dirigidas a reducir o disminuir el riesgo. La mitigación es el resultado de la aceptación de que no es posible controlar el riesgo totalmente; es decir, que en muchos casos no es posible impedir o evitar totalmente los daños y sus consecuencias y sólo es posible atenuarlas. (1)

**MITIGACIÓN DEL RIESGO:** Conjunto de acciones tendientes a disminuir el riesgo, mediante la formulación y ejecución de planes de acción que permiten reducir las posibilidades de daños y pérdida de vidas humanas y bienes en la población. (1)

**MARGINALIZACIÓN SOCIAL, ECONÓMICA Y POLÍTICA:** Entendida como la exclusión premeditada de la población hacia los beneficios del desarrollo. La marginalización es una acción de sistema, es inducida para colocar fuera de condiciones de desarrollo humano. (5)

**PARTICIPACION CIUDADANA:** Proceso mediante el cual la persona en forma organizada se involucra activamente en: Identificación, priorización y propuesta de alternativas de solución a los problemas que afectan a todos y todas los y las residentes. Desarrollo de iniciativas de elaboración de presupuesto municipal y planes de inversión participativa Desarrollo y fortalecimiento de espacios de decisión y contraloría ciudadana en cuanto al cumplimiento de compromisos, aprobación, ejecución y control de proyectos con su respectivo presupuesto. (5)

**PROCESOS:** Serie de pasos ó fases ordenadas e inter relacionadas que parten del análisis de una realidad y que establecen un objetivo hacia el cual orienta sus acciones; su carácter social está determinado por el involucramiento permanente de los grupos humanos en el mismo. Cada fase del proceso tiene: Ejes centrales, actividades, productos, indicadores y tiempo. (5)



**PLAN DE CONTINGENCIA:** Procedimientos operativos específicos y preestablecidos de coordinación, alerta, movilización y respuesta ante la manifestación o la inminencia de un fenómeno peligroso particular para el cual se tienen escenarios definidos. (1)

**PLAN DE EMERGENCIAS:** Definición de funciones, responsabilidades y procedimientos generales de reacción y alerta institucional, inventario de recursos, coordinación de actividades operativas y simulación para la capacitación y revisión, con el fin de salvaguardar la vida, proteger los bienes y recobrar la normalidad de la sociedad tan pronto como sea posible después de que se presente un fenómeno peligroso. (1)

**PLAN DE GESTION DE RIESGOS:** Conjunto coherente y ordenado de estrategias, programas y proyectos, que se formula para orientar las actividades de reducción de riesgos, los preparativos para la atención de emergencias y la recuperación en caso de desastre. Al garantizar condiciones apropiadas de seguridad frente a los diversos riesgos existentes y disminuir las pérdidas materiales y consecuencias sociales que se derivan de los desastres, se mejora la calidad de vida de la población.(1)

**PREPARACIÓN ANTE DESASTRES:** Preparación de condiciones de organización, capacitación, marco legal, capacidades financieras que permiten adquirir capacidades para estar preparados en caso de un evento. (1)

**PREPARACIÓN (PREPARATIVOS):** Medidas cuyo objetivo es organizar y facilitar los operativos para el efectivo y oportuno aviso, salvamento y rehabilitación de la población en caso de desastre. La preparación se lleva a cabo mediante la organización y planificación de las acciones de alerta, evacuación, búsqueda, rescate, socorro y asistencia que deben realizarse en caso de emergencia.(1)

**PREVENCIÓN DEL RIESGO:** Conjunto de disposiciones medidas y acciones adoptadas anticipadamente para impedir que se presente un fenómeno peligroso o para evitar o reducir los efectos y daños que el mismo puede ocasionar a la población, los bienes, los edificios y el medio ambiente. (1)



**REHABILITACIÓN:** Acciones de corto plazo, que permiten habilitar los servicios básicos e inicio de la reparación del daño físico, social y económico. Es entendida como la respuesta inmediata, a corto plazo que permite que la vida continúe

Proceso de restablecimiento de condiciones adecuados y sostenibles de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y la reactivación o impulso del desarrollo económico y social de la comunidad. (1)

**RECONSTRUCCIÓN:** Reparación, de mediano y largo plazo, del daño físico, social y económico, a un nivel de desarrollo superior al existente antes del evento. La reconstrucción necesita ser ligada a una visión del desarrollo (1)

**RIESGO:** Probabilidad de pérdidas y daños futuros cuando interaccionan amenaza con vulnerabilidad, manejadas inadecuadamente, en un espacio y tiempo en particular. (1)

**RECUPERACION:** Proceso de restablecimiento de condiciones adecuados y sostenibles de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y la reactivación o impulso del desarrollo económico y social de la comunidad.(1)

**REDUCCIÓN DE RIESGOS:** Medidas compensatorias dirigidas a cambiar o disminuir las condiciones de riesgo existentes. Son medidas de prevención-mitigación y preparación que se adoptan con anterioridad de manera alternativa, prescriptiva o restrictiva, con el fin de evitar que se presente un fenómeno peligroso, y para disminuir los efectos dañinos en la población, los bienes, servicios y el medio ambiente.(1)

**SEGUIMIENTO:** Actividades planificadas institucionalmente para verificar que el plan se desarrolla en coherencia con el proceso que se facilita. (5)

**SISTEMA DE GESTION DE RIESGOS:** Organización abierta, dinámica y funcional de instituciones y su conjunto de orientaciones, normas, recursos, programas y actividades de carácter técnico-científico, de planificación, de preparación para emergencias y de



participación de la comunidad cuyo objetivo es la incorporación de la gestión de riesgos en la cultura y en el desarrollo económico y social de las comunidades.(1)

**TERRITORIO** : *Base geográfica de la existencia social; como el* espacio físico, en el que se estructuran políticas y acciones públicas y privadas encaminadas a mejorar el bienestar social, que alberga población, con su identidad, su propia cultura, con sus propias fuerzas productivas, sus formas de acumulación de capital que permiten obtener lo necesario para la vida y recursos naturales. (4)

**TRANSPARENCIA:** Cualidad por la cual las personas actúan con honestidad y sin ocultar acciones. Condición que se opone a la corrupción y que se basa en el acceso a la información, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el seguimiento de las reglas. (3)

**VULNERABILIDAD:** Factor de riesgo interno de un elemento o grupo de elementos expuestos a una amenaza, correspondiente a su predisposición intrínseca a ser afectado, de ser susceptible a sufrir un daño, y de encontrar dificultades en recuperarse posteriormente. Su origen es considerado como el resultado de políticas económico-financieras, sociales y ambientales que se expresan en condiciones de vulnerabilidad social, cultural, ambiental, financiera, geo- física e institucional. (1)

#### **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA PARA GLOSARIO.**

- 1- Doctor Allan Lavell. De la ocurrencia de desastres a la gestión del desarrollo. La Red. [www.desenredando.org](http://www.desenredando.org)(1)
- 2- Arocena José El desarrollo local Un desafío contemporáneo. Editorial Taurus. Universidad Católica Uruguay. Marzo 2002.
- 3-PROBIDAD. (Organización no gubernamental). El Salvador. (3)
- 4-Instituto Agustín Codazzi. Ordenamiento Territorial Colombia. Año 2004
- 5-Elaboración propia.



## ANEXO 2

**EVALUACIÓN DEL PROGRAMA REGIONAL DE FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES PARA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES EN CENTRO AMÉRICA****1. Cambios generados al interior de las organizaciones (contrapartes de Cordaid) participantes.**

- Ahora se entiende mejor el enfoque de gestión de riesgos y que el desastre no es natural, sino que tiene un proceso de construcción en tiempo y espacio, en procesos concretos de desarrollo. Existe interés en las contrapartes por el tema, aunque falta una mayor profundización.
- Los participantes en el programa han realizado réplicas de los conocimientos al interior de sus mismas instituciones, con otro personal que no ha estado en el programa.
- El tema de gestión de riesgos ya se está desarrollando como variable transversal en distintos proyectos o procesos de desarrollo impulsados por las organizaciones.
- La temática de la gestión de riesgos ha sido incorporado a las acciones de trabajo institucional en las comunidades,
- Algunas organizaciones participantes en el programa han incorporado la gestión de riesgos en sus planes estratégicos para los próximos años.
- El proyecto ha ayudado a entender la necesidad de mejorar los niveles de coordinación tanto locales, regionales, nacionales e internacionales y ha abierto perspectivas y espacios concretos para esa coordinación.

**2. Actividades desarrolladas por las contrapartes con sus grupos meta.**

- Se están dando réplicas de las capacitaciones a otras instituciones hermanas y los propios grupos meta y se han diseñado materiales de capacitación acordes a los grupos atendidos.
- Se ha trabajado en la elaboración de mapas de riesgo con las comunidades atendidas, quienes han asimilado dicho metodología.
- Formación y seguimiento a Comités de Emergencia a nivel comunal e incluso municipal.
- Coordinación para la elaboración de diagnósticos participativos y planes de emergencia con comunidades atendidas.
- Participación en distintos simulacros junto a la población potencialmente afectada y otros actores locales.
- Divulgación de la temática de gestión de riesgos a través de los medios de comunicación, especialmente en las radios comunitarias.



- Construcción de obras físicas de mitigación como muros de gaviones, barreras vivas y muertas, reforestación, dragado de ríos, etc.
- Realización de actividades de educación pública, enfocada en la prevención apoyadas con herramientas como programas de radio, foros, debates, capacitaciones formales e intercambios.
- Ejecución de un programa de orientación sobre prevención y mitigación para maestros y alumnos de escuelas públicas.

### 3. Principales aciertos en la ejecución del programa.

- La temática impartida fue la adecuada. Esta se ajustó o reajustó de acuerdo a los intereses de los participantes y las realidades de cada país participante pero además se compartieron temas comunes y de interés para toda la región, por ejemplo lo relacionado con el Proyecto Esfera.
- El programa permitió homogenizar un enfoque sobre la Gestión de Riesgos y afinar sus respectivos instrumentos. Brindó la oportunidad de compartir e intercambiar ideas, recursos didácticos y humanos entre las contrapartes.
- Obtención de una serie de documentos (electrónicos y físicos), que permite a las organizaciones contar con una base de datos importantes para el desarrollo de la temática.
- Contar con una serie de ponentes que tienen enfoques diferentes aseguró el enriquecimiento ya que permitió ir confrontando, desde los conocimientos adquiridos, cómo es abordado por las diferentes instancias.
- La metodología de cada uno de los talleres tuvo un dinamismo acertado que permitió obtener la base teórica y su discusión para los planteamientos desde cada uno de los grupos formados; adicionalmente, se elaboró material didáctico adecuado para el desarrollo de los contenidos que ahora forma parte del pensum de capacitación de las contrapartes.
- La capacitación ha constituido un valioso fortalecimiento institucional, al entender que la Gestión de Riesgo no se refiere a un tema aislado.
- El acercamiento de las organizaciones que en diferentes partes del país y la región implementan acciones de este tipo, lo cual fomentó el intercambio de experiencias entre las instancias que ya desde hace años vienen trabajando y de aquellas que comienzan, enriqueciéndose de esa forma los conocimientos.
- La experiencia y capacidad de los facilitadores en el manejo teórico y práctico de los conceptos se complementó con el uso adecuado de la metodología aplicada en los eventos de capacitación.
- La formación de competencias entre las contrapartes, abrió otros espacios de oportunidad para el acceso a información, mejoramiento de la capacidad de gestión y negociación, sobre posibles fuentes de financiamiento y colaboración, para el desarrollo de procesos de Gestión de Riesgos.

- La gestión institucional y montaje de los talleres por las instancias coordinadoras – ASPRODE, TECNIDE, SEPRODI Y CIDENIC y sus equipos nacionales - con cada una de las contrapartes locales, lo cual permitió la participación de los técnicos /as durante todo el proceso, así mismo su convocatoria y envío de agenda con anticipación para cada uno de los talleres realizados.
- La sistematización y validación de la experiencia desarrollada dentro del programa, lo cual se recoge en un documento final que será de utilidad para las mismas contrapartes y otras organizaciones interesadas en el tema.

#### **4. Principales limitaciones en la ejecución del programa.**

- La falta en el programa suficientes visitas o intercambios en el campo, en donde se puedan plasmar acciones y problemas en cada una de las zonas; se requiere un enfoque más práctico que teórico.
- Constantes inasistencias y cambios del personal técnico de algunas contrapartes que participaron en el proceso de capacitación, debido a la falta de comunicación al interior de las contrapartes y a las múltiples ocupaciones del personal participante.
- Existen organizaciones cuyos proyectos no contemplan la implementación de acciones sobre Gestión de Riesgos.
- Algunas Organizaciones no han ejecutado ni replicado actividades de Gestión de Riesgos, incumpliendo los compromisos acordados.
- El proceso no ha permitido la suficiente vinculación con otras Instituciones u otros Organismos nacionales o internacionales afines, para el establecimiento de relaciones de cooperación en procesos de Gestión de Riesgos.
- No se abrieron suficientes espacios para la participación de otras organizaciones no contrapartes de Cordaid, lo cual habría enriquecido el proceso.

#### **5. Enfoque de Gestión del Riesgo con el que se identifican las contrapartes**

- Los desastres no son naturales – hay una construcción social de ellos.
- Cualquier desastre puede ser una oportunidad para el desarrollo.
- Las experiencias pasadas nos ofrecen lecciones para mejorar el presente y futuro.
- Es necesaria la participación organizada para incidir en el plano local, nacional y regional.
- Toda acción efectuada sin medida tiende a afectar a sectores más vulnerables.
- La gestión del riesgo debe de ser considerada como un componente íntegro y funcional del proceso de gestión del desarrollo global, sectorial, territorial, urbano, local, comunitario o familiar y de la gestión ambiental en búsqueda de sostenibilidad.



- La prevención y mitigación deben de ser consideradas desde un marco de contribución a nuevas condiciones de desarrollo.
- Los planteamientos institucionales coinciden en reconocer características y principios del enfoque como son uso de recursos propios, participación de todos y todas y coordinación con otros actores.
- La gestión de riesgos son todas las actividades y acciones planificadas para reducir la vulnerabilidad y amenazas aumentando la capacidad de la población para la prevención, mitigación, preparación, alerta, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.
- La gestión del desarrollo se refiere a estrategias y acciones participativas integradas que provocan transformaciones económicas, sociales, culturales, que tienen como fin mejorar la calidad de vida del ser humano, la producción de bienes y prestación de servicios sin deteriorar el ambiente natural.

## **6. Estrategia adecuadas para el abordaje del tema**

- Coordinación, solidaridad.
- Organización y participación activa.
- Aprovechamiento sustentable de los recursos existentes.
- Fortalecimiento institucional en el tema.
- Construcción de planes institucionales para la gestión del riesgo.
- Formulación de propuestas acordes a la realidad concreta de las comunidades en las que se trabaja.

## **7. Tipo de apoyo requerido por las contrapartes para continuar impulsando el tema**

- Formación para el personal técnico, líderes y lideresas, que permita impulsar los procesos.
- Coordinación e intercambio de experiencias con las diferentes instituciones participantes, para propiciar acciones de incidencia, entre otras.
- Financiamiento para desarrollar acciones piloto que fomenten el tema.
- Compartir los materiales, bibliografías, documentos escritos y electrónicos.
- Asesoría técnica para el monitoreo, supervisión, evaluación y construcción de herramientas para las acciones en la gestión del riesgo.

- Que los presupuestos de proyectos aprobados por las agencias permitan atender temas clave en el marco de la gestión del riesgo.

## 8. Otros comentarios y recomendaciones

### FORMACIÓN.

- Considerar en una segunda fase de capacitación incluir temas como : Enfoques de desarrollo, Paz y conflictos, Aspectos jurídicos de los países centroamericanos ligados al desarrollo y la Gestión del Riesgo.
- Incluir en la formación a personal docente y alumnos de centros educativos, que permitan ser multiplicadores de lo aprendido.
- Realizar jornadas de capacitación con otros grupos de personas al interior de las contrapartes y con participantes de comunidades que viven en riesgo permanente.
- Incluir en talleres o jornadas de capacitación más prácticas de campo.
- Abrir espacios de formación y capacitación a otras instituciones que no sean miembros contrapartes de Cordaid, especialmente a aquellas organizaciones que están trabajando en los territorios donde ahora las contrapartes están desarrollando acciones de capacitación y desarrollo.
- Incorporar en esfuerzos de capacitación la constitución de alianzas con otros actores en los territorios, no sólo en la temática de Gestión del Riesgos, sino también en temas ligados al Desarrollo.
- Hacer ejercicio con grupos meta para que se conozca qué es la Alerta temprana y cómo actuar o identificar debilidades de la misma.
- Desarrollar, fomentar y respetar lo individual – familiar, lo organizativo comunitario y la vinculación con otros actores de la sociedad.
- Realizar acciones puntuales, pequeños proyectos piloto que permitan aprender haciendo.

### **SEGUIMIENTO A CONTRAPARTES.**

- Establecer un plan de seguimiento para el grupo capacitado; además dar seguimiento a propuestas que emanen de la experiencia adquirida.
- Divulgar las experiencias construidas durante el proceso.
- Establecer mecanismos para la construcción de planes de Gestión de Riesgos institucionales.

### **COORDINACION- COMUNICACIÓN.**

- Asegurar los mecanismos de comunicación y coordinación en el plano nacional de las instancias participantes y su conexión en el ámbito centroamericano.
- Procurar el mayor acceso a la información y el intercambio de experiencias.

### **CONTINUIDAD DEL ESFUERZO.**

- Construir líneas generales orientadoras para establecer un proyecto con enfoque de desarrollo que permitan la participación ciudadana y la incidencia política.
- Implementar los proyectos de capacitación en gestión de riesgo, en grupos metas existentes, para facilitar las prácticas de campo, la participación ciudadana y la incidencia política.
- Seleccionar a participantes que tengan mayor compromiso en las contrapartes para la realización de talleres futuros.
- Brindar apoyo técnico y financiero a redes, instituciones y comunidades en procesos de capacitación ligadas a la temática de Gestión del Riesgo.

### **ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL.**

- El trabajo debe de descentralizarse en primera instancia por país, partiendo de la realidad local y de conocimientos especializados de cada contraparte; cada una de las cuales debe de elaborar su propio plan estratégico, que le de vida al enfoque localmente.
- Los planes institucionales necesitan integrarse a un plan de país y éstos en un plan regional.
- Los espacios de intercambio necesitan mantenerse, ya que esto es lo que nos hace fuertes.
- Los recursos deben orientarse a contribuir a fortalecer a las contrapartes locales. Es importante identificar por país, quienes están interesados en la temática, construir puentes de acercamiento; hay que recuperar espacios, realidades y procesos particulares por cada país.



- Hay que vincular los esfuerzos de cooperación y promover acciones concretas de manera concertada entre las diferentes instancias de cooperación.
- Establecer un plan de seguimiento para el grupo capacitado; además dar seguimiento a propuestas que emanen de la experiencia adquirida
- Divulgar las experiencias construidas durante el proceso.

## 9. Conclusiones generales.

- 1- El análisis de documentos y aportes de las instituciones contrapartes, permite visualizar que se encuentra en proceso de apropiación institucional, un marco conceptual que se expresa en acciones o planes que responden a modelos alternativos de manejo del riesgo, el cual enfatiza el papel protagónico de los y las ciudadanas y permite una visión integral del riesgo.
- 2- Se encuentran en los planteamientos, ideas definidas en cuanto a la necesidad de considerar un desastre como oportunidad de real desarrollo.
- 3- No obstante lo anterior, no se percibe homogeneidad institucional en cuanto al marco conceptual; lo que resalta la importancia de espacios de intercambio horizontal.
- 4- El análisis realizado no ha permitido identificar la aplicación del enfoque transversal de género en la gestión del riesgo, aunque algunos documentos institucionales lo expresan, en general no se percibe incorporado en el quehacer cotidiano. Ello constituye un importante reto.
- 5- Es necesario dar saltos de calidad en el manejo del riesgo, que incluya acciones de mediano plazo con indicadores bien definidos, para evitar replicar el modelo de desarrollo actual.
- 6- Habrá que abrir la posibilidad de analizar a mayor profundidad el impacto de la firma de tratados (PPP, CAFTA) en la población y el medio ambiental, en el marco de la gestión del riesgo.

ANEXO 3

**CONTRAPARTES CENTROAMERICANAS DE CORDAID PARTICIPANTES EN EL PROYECTO**

PAIS	No.	NOMBRE DE CONTRAPARTE
El Salvador	1	Fundación Salvadoreña de Desarrollo Y Vivienda Mínima - FUNDASAL
	2	Fundación Servicio Jesuita para el Desarrollo - FSJD
	3	Fundación Cristiana para el Desarrollo – FUCRIDES
	4	OIKOS Solidaridad
	5	Asociación Ecológica de Chalatenango - ASECHA
	6	Fundación Olof Palme
	7	Asociación Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes - MAM
	8	Asociación Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz - ORMUSA
	9	Parroquia San Sebastián de Cojutepeque
Guatemala	1	Pastoral de Salud Diócesis de la Verapaz.
	2	Pies de Occidente.
	3	Incorporando Tecnología Alternativa - ALTERTEC
	4	<b>Servicios para el Desarrollo - SER.</b>
	5	Centro de Estudios y Apoyo al Desarrollo Local - CEADEL
	6	<b>Fundación para el fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones de base - FUNDEBASE</b>
	7	Pastoral Social – Cáritas Diócesis de la Verapaz
	8	<b>Servicios ecuménicos de formación cristiana - SEFCA.</b>
	9	Centro Maya Asunción
	10	Pastoral Social Arzobispado de Guatemala
	11	Pastoral de la Tierra Diócesis de San Marcos
	12	Asociación para la Educación y el Desarrollo - ASEDE.
	13	Asociación de Desarrollo Comunitario “Onil Tium” - ADECOT
	14	<b>Asociación de comités para la salud y educación comunitaria - ACASE</b>
	15	Proyecto de Desarrollo Santiago - PRODESA.
Honduras	1	Acción Cultural Popular Hondureña - ACPH
	2	Asociación de Profesionales de Sangreleya - APROSA
	3	Cáritas de Honduras
	4	Cáritas Comayagua
	5	Cáritas San Pedro Sula
	6	Centro de Comunicación Popular de Honduras - CENCOPH
	7	Centro de Investigación Planificación y Evaluación - CIPE Consultores
	8	Federación de Cooperativas Agropecuarias y Empresas de la Reforma Agraria de Honduras, Ltda. - FECORAH
	9	Fundación Hondureña de Asistencia y Capacitación para Niños con Retos Especiales - FHAC
	10	Instituto para la Cooperación y Autodesarrollo- ICADE
	11	Instituto Nacional de Ambiente y Desarrollo - INADES
	12	Instituto de Promoción Social y Desarrollo de Honduras - IPESH
	13	Escuela Agrícola Panamericana El Zamorano

PAIS	No.	NOMBRE DE CONTRAPARTE
	14	Vicaría de Yoro
Nicaragua	1	Asociación LA AMISTAD
	2	Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud - CISAS
	3	Centro de Estudio y Acción Social - CEAS
	4	Escuelas Radiofónicas de Nicaragua - ERN
	5	Instituto de Promoción Humana INPRHU, en La Cruz de Río Grande
	6	Instituto de Promoción Humana INPRHU, En Somoto.
	7	Instituto Nicaragüense de Investigación y Educación Popular - INIEP
	8	Fundación los PIPITOS de Condega
	9	Asociación en pro de la Salud - PROSALUD
	10	Instituto JUAN XXIII
	11	Instituto de Investigación y Desarrollo NITLAPAN
	12	HORIZONT 3000 (Organización invitada, no contraparte de Cordaid)

## **BIBLIOGRAFIA**

1. El Proyecto Esfera. Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta Humanitaria en casos de desastre. Edición 2004.
2. PNUD La Democracia en América Latina. Abril 2004.
3. PNUD Informe sobre el desarrollo humano. Edición 2004
4. Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) Reducción de la Vulnerabilidad ante amenazas Naturales:  
Lecciones aprendidas del Huracán Mitch. ESTOCOLMO. MAYO, 1999.
5. Arocena José El desarrollo local Un desafío contemporáneo. Editorial Taurus. Universidad Católica Uruguay. Marzo, 2002.
6. Instituto Agustín Codazzi. Ordenamiento Territorial Colombia. Año 2004
7. FUNDAUNGO FLACSO. Módulo desarrollo local. Sin fecha. ni editorial.
8. Lavel Allan "De la ocurrencia de desastres a la gestión del Desarrollo". La Red. ([www.desenredando.org](http://www.desenredando.org))