

---

### 3. ESQUEMAS DE FORTALECIMIENTO Y PROMOCION LOCAL DE DESARROLLO Y DE LA PREVENCION, MITIGACION Y PREPARATIVOS.

En el Anexo No 3 se presenta la información recabada, después de un exhaustivo "rastreo" de numerosas instituciones, sobre esquemas con proyección local. Un resumen de los esquemas aparece en el Cuadro No 9.

Dos situaciones se destacan.

*Primero*, una muy limitada presencia de esquemas explícitamente enfocados hacia la prevención y la mitigación propiamente dicha. De las identificadas:

- a) Las actividades del MOP (esquemas 9, 10 y 11) comprenden acciones puntuales en función de la resolución de problemas concretos, potestad de la institución dentro de sus actividades regulares. Igual característica asumió el esquema 1, promovido por SINAPROC en La Cresta con relación al problema de los deslizamientos, con la diferencia de que constituye un esquema *piloto* de posible extensión más general.
- b) El esquema de la Caja de Seguro Social (esquema 3) de cobertura más general, dando continuidad a una larga preocupación en el área de los desastres, impulsado con la cooperación de la OPS. El énfasis particular del esquema descansa en los preparativos y la respuesta.
- c) El Plan de Desarrollo del Programa de Prevención y Mitigación dirigido a Gobiernos Locales impulsado por SINAPROC (esquema 7) constituye un programa piloto y de gestión que busca establecer un marco integral para la acción a nivel local. Siendo un esquema de cobertura nacional, pretende impulsar la sostenibilidad de la presencia local en la evaluación y resolución de problemas de riesgo. Se dirige particularmente al nivel municipal.

*Segundo*, la presencia de un número de esquemas abocados al fortalecimiento o desarrollo local, dentro de un marco de la

---

descentralización, de relevancia para, pero sin incorporación explícita, de la problemática del riesgo. Constituyen ámbitos en que podría pretender incorporar la dimensión de la prevención y la mitigación por ser dirigidos a la problemática del desarrollo en los componentes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano (esquema 6), el desarrollo local integral y el fortalecimiento municipal (esquema 4) y el desarrollo sostenible (esquema 5).

---

## **CUADRO No. 9**

### **RESUMEN DEL ANALISIS CDP CON REFERENCIA AL FORTALECIMIENTO DE ESTRUCTURAS LOCALES: PANAMA (ver página 53 y 54)**

#### **IV. RESUMEN ANALITICO Y RECOMENDACIONES: TIPO DE INTERVENCION, NECESIDADES DE FOMENTO Y PARTICIPACION INSTITUCIONAL**

En la presente sección pretendemos:

- \* Resumir el estado de la institucionalidad y la promoción de la prevención y mitigación, sus potencialidades, limitaciones, fortalezas y condicionantes; considerando su trasfondo conceptual.
- \* Establecer una serie de parámetros para el tipo de intervención, tipo de actores a involucrar, y tipo de zona a incluirse en la promoción de la prevención, mitigación y preparativos.
- \* Proponer una base institucional para la acción futura, identificando beneficiarios y colaboradores.

Las conclusiones y recomendaciones se fundamentan en una lectura del contexto encontrado en Centroamérica, Costa Rica y Panamá; y también en un conocimiento más generalizado del tema, fundamentado en la experiencia de otros contextos latinoamericanos

#### **1. LA PREVENCIÓN, LA MITIGACIÓN Y LOS PREPARATIVOS: CONCEPTO DE INSTITUCIONALIDAD: SÍNTESIS DE CONTEXTOS.**

- a) Los Organismos Nacionales encargados de los desastres son aún débilmente estructurados legal y jerárquicamente para involucrarse

---

decisivamente en las tareas de prevención y mitigación, interpretadas estas actividades como componentes de la Gestión del Riesgo (Amenazas y Vulnerabilidades).

- b) Hasta la fecha, estos Organismos han concentrado sus actividades particularmente en el área de la respuesta; y de forma creciente en los preparativos, éstos últimos íntimamente relacionados con el proceso de la emergencia y la disminución o minimización de las condiciones negativas que pueden suceder post impacto.
- c) Dentro de este contexto (y otros ámbitos institucionales) ha habido alguna tendencia de considerar o clasificar los preparativos como parte de la prevención y la mitigación. Esto no es justificado si lo vemos desde la perspectiva de la Gestión del Riesgo (de Desastre); pero sí dentro del contexto de la Gestión del Desastre, o sea, la disminución del riesgo durante la emergencia.
- d) Desde 1990, en Costa Rica, y 1995 en Panamá, se han creado Departamentos de Prevención y Mitigación en los Organismos oficiales. Esto ha sido acompañado por modificaciones o intentos de modificación a nivel legal, que pretenden dotar a estas instituciones de atributos más definidos en el área de la prevención y la mitigación.
- e) Aún cuando el trabajo de estos entes se han concentrado hasta la fecha en el análisis, monitoreo y sistematización de información sobre amenazas, con la colaboración de los organismos científico - técnicos (universitarios y otros); durante los últimos dos años ha existido un esfuerzo para ampliar sus actividades, entrando en la esfera de la prevención y mitigación vista desde la perspectiva social, organizacional, local, etc. Los esquemas propuestos hasta el momento, más que en la resolución final de problemas, se ubican en la esfera de la coordinación, gestión o estímulo de estructuras

---

organizacionales y la participación de otras instancias institucionales en la promoción de la prevención y la mitigación.

- f) Debido a que los Organismos Nacionales no cuentan con los recursos económicos o humanos necesarios, ni con un mandato para entrar en la solución definitiva de problemas a través de obras infraestructurales, inversiones, etc., una gran parte de la actividad de prevención y mitigación se realiza por otras instituciones estatales, sectoriales o territoriales. No existe una Política Estatal al respecto y gran número de las actividades constituyen actividades regulares o coyunturales de las instituciones dictadas por la detección de problemas concretos
- g) La mayor parte de la actividad preventiva se lleva a cabo a través de soluciones ingenieril - estructurales, en las instituciones relevantes. Por otra parte, existe una falta de incorporación de organismos encargados del desarrollo en un sentido más amplio, situación que representa una limitación importante al considerar el problema del riesgo y la prevención y mitigación como íntimamente relacionados a los patrones y prácticas de desarrollo. Aquí se refiere a instituciones encargadas del manejo ambiental, el desarrollo sectorial y el desarrollo local. Las municipalidades encargadas de la planificación y ordenamiento del desarrollo local todavía no han sido incorporadas generalmente en la temática.
- h) Fuera del ámbito estatal existe un creciente número de ONG's y similares, particularmente en Costa Rica, que han promovido esquemas de fortalecimiento, capacitación y promoción, con énfasis en el nivel local. Un número importante de estos esquemas se han concentrado en los preparativos. Pocos han entrado en el área de la Gestión del Riesgo, incorporando organismos de desarrollo en los esquemas. La preferencia todavía ha sido trabajar con organizaciones o sectores relacionados con el manejo de Emergencias. La mayoría de los esquemas son puntuales y de corta

---

duración sin posibilidades de seguimiento. Esto claramente se relaciona con la lógica y las formas de financiamiento eventuales de las organizaciones impulsoras.

- i) Finalmente, se ha logrado identificar un número de esquemas impulsados particularmente desde instituciones gubernamentales, abocadas al tema del desarrollo sostenible, manejo ambiental, desarrollo urbano, municipal y local, los cuales son de clara relevancia para la prevención y mitigación de riesgos. Sin embargo, pocas tienen un componente explícito sobre este tema. Tiende a confirmarse que todavía existe una distancia o divorcio entre las instituciones y esquemas contemplados desde la perspectiva del desarrollo y la problemática de la prevención y la mitigación, la cual sigue canalizándose por instancias "tradicionales". La compenetración y colaboración con las instituciones o instancias de fomento del desarrollo a nivel sectorial o territorial es un requisito indispensable si la prevención y mitigación va a prosperar. Esto es un reto para cualquier proyecto de fomento y fortalecimiento en estas áreas

## **2. RECOMENDACIONES SOBRE PARAMETROS PARA LA INTERVENCION FUTURA: CONCEPTOS Y AREAS DE ATENCION, INTERVENCION, INSTITUCIONALIDAD, COBERTURA TERRITORIAL.**

### ***Sobre Conceptos y Areas de Atención***

- a) Desde nuestra perspectiva, y siguiendo la lógica del argumento presentado en el Anexo Conceptual del Informe, debe distinguirse claramente entre la prevención (Gestión de Amenazas), la mitigación (Gestión de Vulnerabilidades) y los preparativos (Gestión de la Respuesta) Aún cuando no se aplica el esquema conceptual o clasificatorio presentado, debe reconocerse que existen subconjuntos de actividades y objetivos que son claramente

---

diferenciables y que requieren en general la movilización y participación de especialidades, organizaciones e instituciones distintas. La identificación o incorporación de éstas es fundamental para cualquier esquema de fortalecimiento o promoción de la prevención, mitigación y preparativos.

- b) La prevención y la mitigación deben claramente ser relacionadas con el desarrollo y, en consecuencia, con las instancias abocadas a su promoción (sectorial o territorial). Separar la prevención y la mitigación conceptualmente del desarrollo sería un callejón sin salida. Su relación con los temas de la gestión ambiental, desarrollo sostenible, desarrollo urbano y local debe ser explícita.
- c) Una consecuencia de lo anterior es que el riesgo, su prevención y mitigación, solamente puede introducirse exitosa y adecuadamente cuando está considerado en el contexto de los objetivos del desarrollo y en el contexto de la cotidianidad de la vida real a nivel local y las prioridades y énfasis de organizaciones locales y pobladores con relación al desarrollo.
- d) Sin menoscabo de la importancia de seguir con el fortalecimiento de los preparativos; la prevención y la mitigación, vista desde la perspectiva del desarrollo, es el reto más importante a enfrentar. Ya existen numerosas instituciones, metodologías y experiencias con los preparativos que pueden y deben seguir y profundizarse. La prevención y la mitigación considerada de forma integral es claramente prioritaria y hasta la fecha no ha sido el objeto de una significativa intervención y fortalecimiento, particularmente en la esfera de lo local.

### ***Sobre el Concepto de Intervención***

- a) Al margen de cuáles son los interlocutores institucionales, organizacionales, individuales u otros con que el proyecto finalmente

---

interactúe, la forma de intervención debe evitar las relaciones patrón - cliente, rutinarias o de cooptación que tipifican muchos esquemas de intervención externa y sirven para "imponer" esquemas de acuerdo con ideas y métodos preconcebidos.

- b) La intervención debe fundamentarse en el estímulo y reconocimiento de los actores institucionales o individuales "objeto de fomento" como **sujetos** activos en un proceso de transformación. Esto significa un método participativo donde los agentes externos asumen el papel de incitar o estimular y ofrecer los instrumentos para un proceso de concientización, autoanálisis, de identificación de problemas y soluciones, de desarrollo institucional u organizacional, etc.
- c) El problema con el riesgo y los desastres es que se ven como un problema eventual y no permanente, desligado de la vida rutinaria o cotidiana. En este contexto, la intervención debe tener como objetivo fundamental, no la solución de problemas particulares o la creación de un sistema o estructuras coyuntural pero tal vez efímera, sino:

Primero, la introducción de una conciencia sobre el riesgo y los desastres como procesos permanentes, ligados a las prácticas del desarrollo, cambiantes y cambiables y sujetas de intervención.

Segundo, estimular una reflexión sobre la naturaleza multifacética de los riesgos y sobre la pertinencia de múltiples organizaciones e instituciones en su gestión

Tercero, proveer elementos para y estimular la creación de estructuras permanentes y sostenibles para la gestión del riesgo con participación de organizaciones o instituciones del sector estatal y de la sociedad civil; y proveer conocimientos en cuanto a los instrumentos de análisis y control existentes.



---

Cuarto, modelar la intervención en torno al concepto de proyecto piloto, con pretensión de replicabilidad y generalización en el país.

***Sobre las Instituciones Objeto de Fomento y Participantes en la Implementación (Costa Rica y Panamá)***

- a) El proyecto debe buscar involucrar, articular y fomentar instituciones nacionales y locales; del Estado y la Sociedad Civil.
- b) Al nivel nacional, el incipiente desarrollo de los Departamentos de Prevención y Mitigación en la CNE y SINAPROC, combinado con la clara voluntad de promover sus actividades sugiere que deben ser un objeto de fomento a través de un proyecto como es FEMID. Además, son ***las únicas instancias existentes*** que pudieran promover la ***ampliación y generalización de los esquemas*** probados a nivel piloto en una región hacia el país en general, así logrando un impacto mayor y sostenible. El riesgo implícito en esto se relaciona con desconocidos cambios en las políticas institucionales con cambios en sus administraciones.
- c) Fuera de los organismos oficiales de desastres, a nivel nacional, debería haber un involucramiento, a través de sus instancias descentralizadas, de diversos entes estatales relacionados con el desarrollo sectorial, ambiental y territorial. En particular, los Ministerios de Planificación, de Medio Ambiente, de Salud y de Vivienda y Asentamientos Humanos; y el INVU y el ICE en Costa Rica. En Panamá, los mismos Ministerios; el Instituto de Recursos Hidráulicos y Energía y el Instituto de Recursos Naturales.

***Ningún esquema de fortalecimiento que no logre involucrar, concientizar y hacer parte del proceso las instituciones del desarrollo, puede pretender ser exitoso y sostenible.***

- 
- d) A nivel local, al margen de las regiones que se incorporan, los municipios deben constituir el punto de articulación del proyecto, siendo la única instancia permanente y con facultades en el ordenamiento territorial, el manejo ambiental y la seguridad ciudadana. ***Sin la promoción, fomento y consolidación de la instancia municipal, poca sostenibilidad puede darse en el área de la prevención y mitigación.***

En el caso de Panamá, el Proyecto Municipio Siglo XXI y el proyecto Plan para el Área Metropolitana (Panamá y Colón), serían instancias importantes de considerar en la medida en que tienen presencia en las zonas incorporadas en el proyecto.

- e) Sin especificación de las regiones en que FEMID funcionará, es imposible indicar otras instancias zonales o locales que deben incorporarse. Sin embargo, a nivel genérico, se puede sugerir que se busque movilizar instancias de promoción existentes relacionadas con el desarrollo sostenible, ambiental y local del sector gubernamental y sociedad civil (ONG's, Asociaciones de Desarrollo, instancias eclesiales, etc )
- f) En vista de la limitada experiencia existente en la promoción y dirección de esquemas de fortalecimiento local, no resalta ninguna instancia apta por sí para servir de socio en la implementación del proyecto. En estas circunstancias podría considerarse estratégicamente correcto plantear que ***las mismas instituciones objeto de fomento sean también socios en la implementación.*** Preferencia podría darse aquí a las mismos Departamentos de Prevención y Mitigación de los Organismos Oficiales, dado su papel a nivel nacional, con proyección local.

---

***Sobre las Zonas a Incorporarse en el FEMID.***

- a) Deben abarcar zonas de suficiente extensión territorial, constituidas económica, demográfica y geográficamente como regiones, para que incluyan no solamente zonas de impactos de eventos, sino también los territorios en que se generan las amenazas. Sin esto, la prevención y la mitigación, como un proceso de gestión y concertación de actores sociales sería imposible.
- b) Desde nuestra perspectiva, trabajar en zonas con altos niveles consolidados de riesgo y vulnerabilidad; de larga historia económica y poblacional podría ser menos provechoso que trabajar en zonas de rápida expansión económica y poblacional con crecientes cuadros de riesgo y vulnerabilidad, en lo que respecta a la promoción de la prevención y la mitigación, sino así en el área de los preparativos.
- c) Dada la importancia de la existencia y concatenación de varias amenazas en muchas zonas de Centroamérica, una preferencia debe darse para zonas de multiamenaza, relacionado con eventos naturales y antrópicos

---

# **ANEXO 1**

---

## **TERMINOS DE REFERENCIA**

El consultor se compromete a realizar un inventario resumido de la situación actual y de las experiencias en el campo de la mitigación, prevención y preparación de desastres naturales y antropogénicos en la región y los países asignados. Los estudios sirven de apoyo para la preparación sistemática de la primera fase del proyecto. El interés es obtener un diagnóstico analítico que de indicaciones concretas, realistas y viables para acciones potenciales del proyecto

Del estudio se espera obtener una visión general de los condicionantes, problemas, potencialidades y actores relevantes en el tema en los dos países y en la región en general, como también contribuciones conceptuales.

El análisis se concentra sobre todo a los aspectos de.

- \* experiencias existentes
- \* necesidades de fomento

El estudio debe orientarse hacia propuestas concretas de acción para el proyecto a corto y mediano plazo específicamente a nivel local. La presentación de las recomendaciones debe ser compatible con la metodología de la planificación del proyecto (CDP, ZOPP y PCM) aclarando los procedimientos propuestos, insumos y tiempo necesario y responder a las preguntas: Qué? Para Qué? Con Quiénes y Para Quién?

El objetivo del estudio es elaborar propuestas alternativas para las bases conceptuales y medidas concretas de fomento para la acción del proyecto FEMID específicamente a nivel local que sirvan como base para el Seminario de planificación ZOPP

---

# **ANEXO 2**

---

## **LA GESTIÓN DE LOS DESASTRES: OPCIONES Y POSIBILIDADES <sup>1</sup>**

De ser considerada como una fatalidad, un acto de la naturaleza o de Dios, inmanejables, incontrolables o impredecibles, los desastres hoy en día se consideran a la luz de diversas opciones o acciones, dentro de la llamada gestión o manejo de desastres, que pueden contribuir a eliminar o mitigar las posibilidades de su ocurrencia, cuando menos en la forma tan aguda que han aparecido en la escena de los países en vías de desarrollo hasta el momento.

El reconocimiento de que el evento físico en sí no determina la magnitud de los desastres, sino más bien son los niveles de vulnerabilidad de la sociedad que condicionan a aquella, abre la perspectiva a una serie de opciones preventivas y mitigadoras que van más allá de la gestión limitada a la respuesta humanitaria, una vez sufrido el impacto inmediato del evento físico en la sociedad. Además, desde la perspectiva de las amenazas mismas, el creciente reconocimiento de que la forma en que se relaciona la sociedad con su entorno natural, medio físico o medio ambiente ha servido para generar amenazas nuevas, algunas parecidas a las naturales (inundación, deslizamiento, sequía, etc.), y otras totalmente producto del desarrollo industrial y tecnológico de la sociedad, también abre perspectivas a acciones compensadoras que previenen estas mismas amenazas.

Existen múltiples formas de clasificar las actividades comprendidas dentro del área de la Gestión o Manejo de Riesgo y Desastres, y diferencias de interpretación terminológica al respecto. La propuesta clasificatoria elaborada abajo es una opción entre otras, cuya intención es la de identificar las áreas posibles de trabajo e intervención por parte de diversas instituciones y los organismos nacionales encargados de la problemática del riesgo y los desastres.

Es conveniente, en primera instancia, distinguir entre dos grandes conjuntos de actividades, a saber: la Gestión del Riesgo y la Gestión de los Desastres

---

<sup>1</sup> Las consideraciones aquí vertidas fueron elaboradas originalmente por el autor para el CEPREDENAC

---

1) **LA GESTIÓN DEL RIESGO:** cuyo objetivo es el de reducir los niveles de riesgo y de riesgo de desastre en la sociedad, a través de mecanismos que disminuyan o hagan manejables las amenazas y las vulnerabilidades sociales existentes o potencialmente existentes. En la terminología común, asociada con la idea del "ciclo" o "continuo" de los desastres, éstas actividades anteceden el impacto de un evento físico en la sociedad. La Gestión del Riesgo comprende dos subconjuntos claramente distinguibles: la gestión de Amenazas, y, la Gestión de Vulnerabilidades

### 1.1 **La Gestión de las Amenazas**

Las actividades enfocadas hacia las amenazas comprenden lo que se puede llamar la "gestión de amenazas". Esta comprende dos tipos genéricos de actividad, íntimamente relacionados y secuenciados: el estudio, investigación y evaluación de las amenazas, y las actividades preventivas que pretenden disminuir, atenuar o eliminar posibles expresiones físicas de las amenazas.

#### 1.1.1 **La Investigación y Evaluación de las Amenazas**

En lo que se refiere a las amenazas *naturales* (o sea, las propias de la dinámica terrestre, sin intervención humana), la investigación pretende, a grandes rasgos

- \* Ubicarlas geográficamente, estableciendo sus probables áreas de influencia, características, magnitudes, tasas de recurrencia, utilizando información histórica y científica, referenda a los procesos físico-dinámicos en sí
  
- \* Pronosticar y predecir eventos particulares

Con base en la información generada se elaboran mapas u otros instrumentos a nivel local, regional o nacional que sirven de insumos para actividades como la planificación del uso del suelo, el diseño de estructuras amenaza-resistentes, el diseño de sistemas de alerta y de evacuación tempranas. Los resultados de la investigación no comprenden en sí actividades de prevención de riesgos o



---

desastres, sino más bien instrumentos o insumos para estas actividades, las cuales deben ser impulsadas y promovidas socialmente.

La investigación de las amenazas naturales es propia de las ciencias básicas y las ciencias de la tierra.

En lo que se refiere a las **amenazas antrópicas** (socio naturales, contaminantes y tecnológicas), aún cuando la investigación debería pretender dilucidar sobre aspectos similares a los involucrados en el estudio de las amenazas naturales, el proceso de investigación claramente requiere de enfoques más *multidisciplinarios*, con la diversa participación de las ciencias básicas, ingenieriles, de la tierra, agronómicas y sociales, de acuerdo con el tipo de fenómeno bajo estudio

Debido a que la causalidad de este tipo de amenazas no reside en la dinámica físico-terrestre, sino en diversos tipos de práctica social, guiadas por decisiones y prácticas relacionadas con factores económicos, sociales y culturales, es importante dilucidar sobre estas condicionantes, identificando los actores sociales involucrados y sus motivaciones. Esto debido a la necesidad, a través de acciones preventivas, de cambiar los comportamientos que generan este tipo de amenaza. Desafortunadamente, las amenazas antrópicas no han sido sujeto del mismo nivel de estudio que las naturales en Centroamérica, a pesar de que en términos relativos muestran un mayor aumento en tipo, incidencia y recurrencia. Esto debe ser remediado a corto y mediano plazo, particularmente en vista de las tendencias experimentadas con el mal manejo ambiental y con el desarrollo tecnológico, industrial y urbano

### **1.1.2 La Prevención: Actividades enfocadas a la disminución de las Amenazas**

En la terminología sobre los desastres, reservaremos el uso del término *prevención* para aquellas actividades que pretenden influir sobre, controlar, atenuar o eliminar las *amenazas* existentes (naturales y antrópicas) o

---

potenciales (antrópicas) O sea, que intentan reducir las probabilidades de desastre, controlando o eliminando los eventos físicos detonadores.

Existen en esta área de la gestión dos tipos de actividades o enfoques:

- a. **La reducción o eliminación de las amenazas como fenómeno.** Este solamente puede aplicarse en el caso de las amenazas antrópicas (socio naturales, contaminantes y tecnológicas) a través de mecanismos de recuperación ambiental; controles y normatividad sobre contaminaciones y procesos tecnológicos; incentivaciones y castigos económicos; procesos educativos, etc.
- b. **Controles tecnológicos y agronómicos.** Estos comprenden una serie de medidas ingenieriles que pretenden limitar el desarrollo de la amenaza y su concreción como un peligro para la población, la producción y la infraestructura. Incluye medidas tales como la construcción de presas y diques y el dragado de ríos para controlar o limitar las inundaciones en zonas de ocupación humana; muros de retención para estabilizar pendientes; estructuras para desviar lahares volcánicos, sembrado de nubes para incitar lluvias, sembrado de árboles para disminuir la fuerza de vientos; empresamiento de aguas superficiales para proveer fuentes de agua en zonas de sequía

En general, tales medidas han resultado ser de alto costo, implicando la necesidad de buscar soluciones tecnológicas intermedias de un costo accesible a comunidades y zonas de escasos recursos. Además, han resultado, en muchos casos, no ser soluciones permanentes y duraderas al enfrentar situaciones "anormales" donde el fenómeno físico excede las magnitudes previstas y el nivel de protección calculado como aceptable. Esto, va acompañado por el problema del bajo nivel de mantenimiento que reciban muchas estructuras y su consecuente debilitamiento con el paso del tiempo

---

Las especialidades requeridas en estos tipos de actividad se relacionan con las ciencias ingenieriles y agronómicas, en particular

## 1.2 **La Gestión de la Vulnerabilidad: la Mitigación**

Este tipo de gestión incluye medidas que, aceptando la existencia de las amenazas y probables eventos físicos, potenciales detonadores de desastres, busque adecuar la sociedad y sus estructuras, la producción y la infraestructura, de tal manera que resista y sea más resiliente a los eventos físicos; o ubicarlos fuera de sus alcances. Esencialmente, la gestión de las vulnerabilidades es un subcomponente de las actividades relacionadas con la planificación para el desarrollo, con fuertes condicionantes de tipo económico, social, administrativo y político. Cinco conjuntos genéricos principales de actividades o enfoques son contemplados dentro de esta gestión, que deben implementarse individual o interrelacionadamente:

- a) **El Desarrollo Económico y Social Sostenible.** Al nivel más global habría que considerar que todo esfuerzo dirigido hacia el mejoramiento de las condiciones sociales de vida de la población, particularmente los sectores más pobres, y preferentemente dentro de un modelo de sostenibilidad ambiental y de participación popular, constituye un componente importante en la reducción de la vulnerabilidad. Esto en el sentido de que serviría para aumentar la capacidad de autoprotección, resiliencia y adaptación de estos sectores a condiciones físicas adversas, a la vez reduciendo el peso de las amenazas antrópicas y su posible incidencia en la población.
  
- b) **Ordenamiento Territorial y Planificación del Uso del Suelo.** Utilizando la información generada a nivel local y regional sobre las amenazas, su probable incidencia, intensidad y recurrencia, ésta debe ser incorporada en esquemas de ordenamiento y planificación que garanticen el crecimiento poblacional, de la producción y de la infraestructura en aquellas zonas menos propensas a sufrir el impacto de determinados eventos de magnitud, potencialmente destructiva. La reubicación de población e infraestructura se considera dentro de este enfoque

---

Estos esquemas requieren tanto legislación y normatividad; como incentivación y castigos de tipo económico, incluyendo las relacionadas con los seguros.

- c) **Técnicas Constructivas Antiamenaza y Reforzamiento de Infraestructura.** En la medida en que infraestructuras requieren ser ubicadas en zonas de amenaza, es necesario estimular la utilización de técnicas constructivas que permitan una determinada resistencia a los probables eventos físicos (técnicas antisísmicas, contra vientos huracanados, etc.). El reforzamiento de edificaciones existentes comprende un subconjunto de estas actividades. La búsqueda de técnicas culturalmente adecuadas, utilizando recursos naturales locales y de bajo costo constituye uno de los desafíos más importantes, debido a la existencia de grandes contingentes de la población de bajos recursos y sin acceso a los servicios de la ingeniería y arquitectura modernas.
  
- d) **Diversificación y Adecuación Productiva en Zonas de Amenaza.** En muchas zonas de producción agrícola la estructura productiva es altamente susceptible al impacto de eventos hidrometeorológicos, en particular. Esquemas de diversificación y adecuación productiva a las amenazas de sequía, inundación y vientos pueden introducir resiliencia y resistencia en las economías locales.
  
- e) **Diversificación en la Oferta de Líneas Vitales y Fuentes Básicas de la Producción.** Muchas zonas de los distintos países muestran una alta dependencia en una o pocas líneas vitales e insumos básicos para la producción. Este es el caso con medios de acceso terrestre, tendido eléctrico, fuentes de agua potable y energéticos. La provisión de opciones en el caso de destrucción de una o más de las líneas y fuentes puede ayudar a reducir substancialmente la vulnerabilidad por aislamiento de comunidades, zonas o regiones enteras durante el período post-impacto.

- 
- 2) **LA GESTION DEL DESASTRE:** cuyo objetivo es el manejo de desastres una vez ocurridos, incluyendo la respuesta inmediata y el proceso de rehabilitación a corto plazo

Las medidas más comunes aplicadas durante la "gestión de desastres" *per se* se refieren a la logística y operación de técnicas de rescate, de atención médica, y de distribución de víveres, agua potable y otros elementos indispensables para la sobrevivencia a corto plazo; la provisión y administración de albergues y alojamiento temporal; la evaluación de daños y necesidades; la rehabilitación provisional o permanente de los servicios básicos, los caminos de acceso y la infraestructura estratégica, y la organización, movilización y participación de la población local.

- 3) **LOS PUENTES: PREPARATIVOS Y RECONSTRUCCION:** además de estos dos grandes conjuntos de actividades anotadas arriba (Gestión de Riesgos y los Desastres, existen otros dos conjuntos que tienen la característica de ser "puentes" entre la gestión del riesgo y la gestión de los desastres, además de tener sus propias características genéricas. los preparativos y la reconstrucción.

Los preparativos constituyen un puente, comprendiendo objetivos tanto en lo que se refiere a la gestión del riesgo, como de los desastres, en el sentido de que: primero, pretenden preparar a la sociedad para enfrentar un eventual desastre y así son actividades íntimamente ligadas al mejoramiento de la respuesta y la rehabilitación. A la vez, en segundo lugar, pretenden evitar que nuevas amenazas, vulnerabilidades y riesgos aparezcan una vez ocurrido el primer impacto de un evento físico determinado; y que pudieran sumar nuevos elementos negativos a la situación existente (epidemias, aguas contaminadas, abusos y violencia en campamentos de refugiados, etc ).

En el caso de las actividades de reconstrucción, es claro que éstas deben ser planeadas y realizadas con una clara visión de la gestión del riesgo futuro. Así, a la vez que la reconstrucción es un componente de la "gestión de desastres", es también un componente de la "gestión del riesgo". O sea, pretende tanto resolver problemas relacionados con un desastre ya ocurrido, como prever desastres futuros en la misma comunidad, zona o región a través, entre otras cosas, de un mejoramiento en las

---

condiciones de vida, la ubicación y las características estructurales de la vivienda y la infraestructura.

- 4) **COORDINACION HORIZONTAL Y PRIORIDADES:** a la vez que los conjuntos de actividades asociadas con la gestión del riesgo y de los desastres constituyen elementos diferenciados y especializados, también es necesario reconocer que forman un continuo interrelacionado, para el cual es indispensable una visión del conjunto y la existencia de mecanismos de coordinación horizontal que aseguren la compatibilización y coherencia de las actividades llevadas a cabo en cada conjunto o fase de la gestión. Esto, por la sencilla razón de que los contenidos y directrices que informan un conjunto de actividades tendrán un impacto en cuanto a las actividades llevadas a cabo en otro de los conjuntos secuenciales (por ejemplo, inadecuados preparativos significarán inadecuadas respuestas; la creación de dependencias en la población en la fase de la respuesta estorbará procesos participativos durante la rehabilitación y la reconstrucción).

Cada conjunto o subconjunto de actividades asociado con la gestión del riesgo y de los desastres, como se aprecia de lo arriba expuesto, tiende a requerir especializaciones y conocimientos distintos, involucrando diversamente practicantes y estudiosos de las ciencias básicas, ciencias de la tierra, ciencias ingenieriles, ciencias médicas y las ciencias sociales. O sea, la gestión en su conjunto es eminentemente multidisciplinaria y requiere, para ser efectiva, un alto grado de coordinación, cohesión y comprensión entre las distintas especializaciones, y un equilibrio y priorización entre los distintos enfoques y conjuntos de actividades. Esto varará de acuerdo con los contextos sociales y territoriales tratados de tal manera que no puede existir en una coyuntura determinada un modelo o estrategia única. En algunos contextos, será más viable avanzar en el área de la gestión del riesgo que en otros, debido al entorno económico, social, político y cultural existente. De igual manera, en algunos contextos, no habrá opción a corto plazo que no sea la de mejorar los preparativos, la respuesta y la reconstrucción.

Precisamente, el desafío de los gestores en este campo es descifrar y priorizar estratégicamente las opciones viables, abriendo paulatinamente nuevas perspectivas de actividades conducentes a la prevención y la mitigación, a diferencia de los

---

preparativos y la respuesta. Esto comprende uno de los retos más grandes que deben enfrentar los organismos nacionales e internacionales abocados al tema de los riesgos y de los desastres. El rango de opciones y actividades disponibles es ya bien conocido. El reto subsiste en descifrar el "rompecabezas" de la combinación más adecuada y viable en las condiciones actuales de una sociedad o subconjunto particular de la sociedad.

---

# **ANEXO 3**



---

# ESQUEMAS IMPLEMENTADOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE ESTRUCTURAS LOCALES EN CENTROAMERICA

## Areas de Prevención, Mitigación y Preparativos Para Desastres 1990 - 1997

No. 1

**Institución Promotora:** Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Agencia Canadiense para el Desarrollo (CIDA); Cruz Roja de Canadá<sup>2</sup>

**Institución Ejecutora** Cruz Roja Costarricense.

**Nombre del Proyecto:** Preparación para Desastres en Comunidades Rurales

**Temporalidad** Junio, 1993 - setiembre, 1994

**Condición Actual:** Concluido

**Países Incluidos** Costa Rica.

**Zonas Beneficiadas:** Comunidades rurales del país.

### **Objetivos de Intervención:**

- 1 Promover el autoconocimiento de las capacidades y vulnerabilidades de cada comunidad para contribuir a enfrentar y minimizar los efectos de los desastres.
- 2 Mejorar la capacidad de acción de los Comités Auxiliares de Cruz Roja en situaciones de desastre
- 3 Promover la participación de la mujer en actividades ligadas a la prevención y mitigación de desastres.

### **Grupos Beneficiarios:**

- 1 101 comunidades rurales a lo largo del país; organizaciones y promotores sociales

### **Criterios de Selección:**

- 1 Amenazas y riesgos existentes, ubicación geográfica y capacidad organizativa.

---

<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Para efectos de análisis, este esquema se separó del siguiente, pese a que es el mismo proyecto promovido por la FICR. El esquema No 1 corresponde a la Fase Piloto, el esquema No 2, a la puesta en práctica en otros países de la región

---

**Metodología e Instrumentos:**

- 1 Talleres de Capacitación, a partir de los criterios de la Metodología Participativa.

**Resultados/Lecciones:**

- 1 Número significativo de facilitadores capacitados, de los cuales, más del 76% fueron representantes de la comunidades, lo que garantiza la multiplicación de la experiencia.
- 2 Ampliación del recurso humano disponible para las acciones de mitigación y socorro en casos de desastre.
- 3 Creación de condiciones para el desarrollo de una red de comités locales de preparación para situaciones de emergencia.
- 4 Reproducción de la experiencia (la actual era una fase piloto), a partir de 1995, en al menos seis países de América Latina y el Caribe.

**No.2**

**Institución Promotora:** Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

**Institución Ejecutora:** Sociedades Nacionales de la Cruz Roja de Guatemala, Nicaragua y Panamá

**Nombre del Proyecto** Programa de Educación Comunitaria para la Prevención de Desastres

**Temporalidad** 1995 - 1996 (dos fases)

**Condición Actual:** Concluido

**Países Incluidos:** Guatemala, Nicaragua y Panamá.

**Zonas Beneficiadas:** Numerosas en los tres territorios nacionales.

**Objetivos de Intervención:**

- 1 Elevar la capacidad local en la preparación y respuesta a los desastres a través de organizaciones comunitarias y del entrenamiento a los líderes.

**Grupos Beneficiarios:**

- 1 Comunidades Urbano y Rurales

**Metodología e Instrumentos**

- 1 Talleres de Capacitación, a partir de los criterios de la Metodología Participativa.

**Resultados/Lecciones:**

- 1 En Guatemala: 95 talleres comunitarios (30 sobre Educación Comunitaria para la Prevención de Desastres, y, 65 sobre Manejo de Albergues Temporales); formación de 39 facilitadores Total de personas capacitadas. 3.666.
2. En Nicaragua. 52 talleres comunitarios; formación de 24 facilitadores. Total de personas capacitadas: 1 241.
- 3 En Panamá. 120 talleres comunitarios; formación de 21 facilitadores en Educación Comunitaria. Total de personas capacitadas; 1 558. En la segunda fase formación de 30 facilitadores para el Taller de Manejo de Albergues Temporales; 114 talleres comunitarios (64 de Educación Comunitaria para la Prevención de Desastres y 50 de Manejo de Albergues Temporales) Total de personas capacitadas. 2.473, en 36 comunidades.

### No.3

**Institución Promotora:** Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED)

**Institución Ejecutora** Por decidirse. Coordinación con Organismos Nacionales de Prevención y Atención de Desastres.

**Nombre del Proyecto.** Fortalecimiento Institucional de los Sistemas Locales de Prevención de Desastres en América Latina.

#### **Fuente y Monto**

**Financiado** ODA - Reino Unido

**Temporalidad** 1997 - 1999

**Condición Actual** Por comenzar

**Países Incluidos** Tres en Centroamérica y uno en el Caribe (por definirse), México, Colombia, Ecuador; Perú.

**Zonas Beneficiadas:** Por definirse.

#### **Objetivos de Intervención**

- 1 Capacitar a Capacitadores Nacionales y Locales en la implementación de una Metodología de Capacitación ligada a la problemática de la prevención y la mitigación

**Grupos Beneficiarios:**

- 
- 1 Comisiones Nacionales de Emergencia; Organizaciones Locales y la población en regiones vulnerables.

**Criterios de Selección:**

- 1 Tipos e intensidad de Amenazas y Vulnerabilidades; presencia organizacional.

**Metodología e Instrumentos:**

- 1 Guía Metodológica para la Gestión a Nivel Local (conceptual y temática); y seis módulos de capacitación desarrollados por La Red.

**No.4**

**Institución Promotora:** Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

**Institución Ejecutora:** Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (CEPROD), en Honduras; Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), en El Salvador; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Guatemala; y, Asociación Alternativas de Desarrollo, en Costa Rica.

**Nombre del Proyecto** Comunidades Urbanas en Centroamérica. Vulnerabilidad a Desastres y Opciones de Prevención y Mitigación.

**Fuente y Monto**

**Financiado** International Development Research Centre (IDRC) de Canadá, \$350 000 oo

**Temporalidad:** Abril 1993 - Agosto 1995.

**Condición Actual:** Concluido

**Países Incluidos:** Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica.

**Zonas Beneficiadas:** Dos comunidades urbano - marginales en la ciudad capital y dos en ciudades intermedias (total de comunidades por país: 4).

**Objetivos de Intervención:**

- 1 Establecer una red centroamericana de centros de investigación y organización para el desarrollo
- 2 Emplear una metodología multidisciplinaria de investigación - acción que involucre a comunidades en la tipificación de contextos de riesgo ambiental.
- 3 Diagnóstico de factores y agentes, la evaluación y comparación de vulnerabilidad, así como las estrategias de ajuste o adaptación social y el diseño de medidas de prevención y mitigación a ser implementadas por las comunidades mismas o con la colaboración de los sectores público y/o privado

- 
- 4 Identificación de los mecanismos de autogestión de las comunidades para enfrentar sus riesgos.

**Grupos Beneficiarios:**

- 1 Comités locales, de emergencia, comunales y líderes de las comunidades urbano - marginales previamente seleccionadas.

**Criterios de Selección:**

- 1 Con base en tipología de comunidades en riesgo, previamente establecida y analizada.

**Metodología e Instrumentos:**

- 1 Investigación - Acción: Talleres de Capacitación a partir de los criterios de la metodología participativa, elaboración de diagnósticos, análisis y evaluaciones por parte de las mismas comunidades

**Resultados/Lecciones:**

- 1 El tipo y metodología de intervención externa está condicionada por la diversidad de contextos sociales, económicos, culturales, organizacionales y físicos; de ahí la necesidad de construir previamente una tipología de comunidades.
- 2 Necesidad de promover un autoanálisis comunitario de su realidad cotidiana y estructural.
- 3 Introducir la problemática de los desastres dentro del marco de las preocupaciones más inmediatas de desarrollo de las comunidades
- 4 Elaboración por parte de las comunidades, de mapas de riesgo
- 5 Capacitación a comités y líderes comunitarios en prevención y mitigación de desastre análisis de contexto, negociación e identificación de soluciones