

Bibliografía citada y alguna básica para el estudio del riesgo y su gestión

Albala Bertrand, J. (1993) Political economy of large natural disasters with special reference to developing countries. Clarendon Press. Oxford.

Arguello, M. (2002) De Yucatán a Darien. (disponible en www.desenredando.org)

Blaikie, Piers et al. (1996) Vulnerabilidad: El entorno social, político y económico de los desastres. La Red. IT Perú. Tercer Mundo, Editores. Colombia.

Caballeros, R. y R. Zapata (1999) América Latina: el impacto de los desastres naturales en el desarrollo, 1972-1999. México, CEPAL.

Cardona O. D. (1996) "Manejo ambiental y prevención de desastres: dos temas asociados", Ciudades en riesgo, M A Fernández (Ed.), La RED, USAID.

Cardona, O. D. (2001) Estimación holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos. Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Catalunya. Barcelona. España. (copia en www.desenredando.org)

Cardona, O.D. (2003). La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Una crítica y revisión necesaria para la gestión. (copia en www.desenredando.org)

Cuny, Fred. (1983) Disasters and development. Oxford University Press.

Hewitt, K. (1983). "The idea of Calamity in a technocratic age" en Hewitt, K. (ed.) Interpretations of Calamity. Longman Press.

Lavell, Allan. (1996) "Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano: problemas y conceptos". En Fernández, María Augusta. Ciudades en riesgo. LA RED. USAID. Lima, Perú.

Lavell, Allan (1998) "Un encuentro con la verdad: los desastres en América Latina durante 1998" en Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe, año 2. FLACSO. Nueva Sociedad.

Lavell, Allan. (1999). "Desastres en América Latina: avances teóricos y prácticos: 1990-1999" Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe. FLACSO-Nueva Sociedad.

Lavell, A. y E. Franco (1996). Estado, sociedad y la gestión de desastres en América Latina: en búsqueda del paradigma perdido. La Red, ITDG, Perú.

Maskrey, A. ed. (1993) Los desastres no son naturales. LA RED. Tercer Mundo Ed. Bogota.

Maskrey, A. (1994). "Comunidad y desastres en América Latina: estrategias de intervención", en *Viviendo en riesgo: comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina*. Allan Lavell (Ed.), LA RED, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Maskrey, A. (1998). *Navegando entre brumas. La aplicación de los sistemas de información geográfica al análisis del riesgo en América Latina*. ITDG-Perú. LA RED. Tercer Mundo Ed. Bogotá.

PNUD (2003). *Proyecto Estado de la Región. Segundo Informe del Estado de la Región*. San José, Costa Rica (capítulo sobre el Desafío Ambiental, coordinado por Pascal Girot).

Sen, A.K., (2000). *Development as freedom*. New York: Alfred A. Knopf.

White, G. F. (1942). *Human adjustment to floods: A geographical approach to the flood problem in the U.S.* Research Paper 29, Department of Geography, University of Chicago

Wilches Chaux, G. (1989). *Desastres, Ecologismo y Formación Profesional*. SENA, Popayán. Colombia.

Wilches Chaux, Gustavo. (1993) "La Vulnerabilidad Global". En Maskrey, A. (ed.) *Los Desastres no son naturales*. La Red. Tercer Mundo Editores, Colombia.

Wilches Chaux, G. (1998). *Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador*. Guía de La Red para la gestión local de los desastres. La Red, Quito, Ecuador.

Anexo 1

Glosario de términos y nociones relevantes para la gestión del riesgo⁸

ADAPTABILIDAD: Capacidad o habilidad de un individuo o grupo social de ajustarse a cambios en su ambiente externo, natural y construido, con fines de supervivencia y sostenibilidad.

ALERTA (TEMPRANA): Situación que se declara, a través de instituciones, organizaciones e individuos responsables y previamente identificados, que permite la provisión de información adecuada, precisa y efectiva, previa a la manifestación de un fenómeno peligroso, con el fin de que los organismos operativos de emergencia activen procedimientos de acción preestablecidos y la población tome precauciones específicas. Además de informar a la población acerca del peligro, los estados de alerta se declaran con el propósito de que la población y las instituciones adopten una acción específica ante la situación que se presenta.

AMENAZA: Peligro latente que representa la probable manifestación de un fenómeno físico de origen natural, socio-natural o antropogénico, que se anticipa puede producir efectos adversos en las personas, la producción, la infraestructura, y los bienes y servicios. Es un factor de riesgo físico externo a un elemento o grupo de elementos sociales expuestos, que se expresa como la probabilidad de que un fenómeno se presente con una cierta intensidad, en un sitio específico y dentro de un periodo de tiempo definido.

AMENAZA NATURAL: Peligro latente asociado con la posible manifestación de un fenómeno de origen natural -por ejemplo, un terremoto, una erupción volcánica, un tsunami o un huracán- cuya génesis se encuentra en los procesos naturales de transformación y modificación de la Tierra y el ambiente. Suelen clasificarse de

⁸ Este documento fue elaborado con base en una contribución original elaborada por Omar Darío Cardona. Esta contribución original, ya de larga data, ha sido sometida a un proceso reciente de debate y discusión en el marco del Programa Regional para la de Gestión del Riesgo en América Central CEPREDENAC-PNUD, en el marco del proyecto COPASA-GTZ, Perú, y en el marco del Proyecto de Indicadores de Riesgo de la Universidad de Manizales con fondos del BID; este último bajo la dirección técnica de Omar Darío Cardona. Los debates e intercambios que han conducido a la elaboración de la presente propuesta de glosario se hicieron entre Lavell, Cardona y Elizabeth Mansilla. Aún existen discrepancias por resolver entre quienes hemos participado en el debate, en relación a algunas de las nociones y definiciones presentadas. Por lo tanto, la presente versión es responsabilidad exclusiva de Lavell y Mansilla, aún cuando incorpora muchas ideas y nociones de Cardona. El proceso de elaboración, y la participación posterior de muchas otras personas, es una muestra de la eficacia de la colaboración interinstitucional y entre proyectos de distinta índole en aras de buscar congruencia y homogeneidad, y aprovechar al máximo los escasos recursos disponibles para el reto de la Gestión de Riesgo.

acuerdo con sus orígenes terrestres o atmosféricos, permitiendo identificar entre otras, amenazas geológicas, geomorfológicas, climatológicas, hidrometeorológicas, oceánicas y bióticas.

AMENAZA SOCIO-NATURAL: Peligro latente asociado con la probable ocurrencia de fenómenos físicos cuya existencia, intensidad o recurrencia se relaciona con procesos de degradación ambiental o de intervención humana en los ecosistemas naturales. Ejemplos de éstos pueden encontrarse en inundaciones y deslizamientos resultantes de, o incrementados o influenciados en su intensidad, por procesos de deforestación y degradación o deterioro de cuencas; erosión costera por la destrucción de manglares; inundaciones urbanas por falta de adecuados sistemas de drenaje de aguas pluviales. Las amenazas socio-naturales se crean en la intersección de la naturaleza con la acción humana y representan un proceso de conversión de recursos en amenazas. Los cambios en el ambiente y las nuevas amenazas que se generarán con el Cambio Climático Global son el ejemplo más extremo de la noción de amenaza socio-natural. Muchos fenómenos que asuman las características de amenazas socio-naturales ocurren también por procesos de la naturaleza. En este último caso, entonces, constituyen sólo casos de amenaza natural.

AMENAZA ANTROPOGÉNICA O ANTRÓPICA: Peligro latente generado por la actividad humana en la producción, distribución, transporte, consumo de bienes y servicios y la construcción y uso de infraestructura y edificios. Comprenden una gama amplia de peligros como lo son las distintas formas de contaminación de aguas, aire y suelos, los incendios, las explosiones, los derrames de sustancias tóxicas, los accidentes en los sistemas de transporte, la ruptura de presas de retención de agua etc.

AMENAZAS CONCATENADAS o COMPLEJAS: Hace referencia a la probable ocurrencia en serie o secuencia de dos o más fenómenos físicos peligrosos donde uno desencadena el otro y así sucesivamente. Un

ejemplo se encuentra en la forma en que un sismo puede causar la ruptura de presas y diques, generando inundaciones que rompen líneas de transmisión de productos volátiles o contaminantes con repercusiones directas en los seres humanos u otras especies de fauna o flora.

ANÁLISIS DE RIESGO: En su forma más simple, es el postulado de que el riesgo resulta de relacionar la amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de determinar los posibles efectos y consecuencias sociales, económicas y ambientales asociadas a uno o varios fenómenos peligrosos en un territorio y con referencia a grupos o unidades sociales y económicas particulares. Cambios en uno o más de estos parámetros modifican el riesgo en sí mismo, es decir, el total de pérdidas esperadas y las consecuencias en un área determinada. Análisis de amenazas y de vulnerabilidades componen facetas del análisis de riesgo y deben estar articulados con este propósito y no comprender actividades separadas e independientes. Un análisis de vulnerabilidad es imposible sin un análisis de amenazas y viceversa.

ANTRÓPICO o ANTROPOGÉNICO: De origen humano o de las actividades del hombre, incluidas las tecnológicas.

APROPIACIÓN SOCIAL: Es el proceso a través del cual las organizaciones e instituciones representativas de los sujetos del desarrollo y del riesgo asumen como suyo los retos de la gestión, dándole continuidad y garantizando niveles aceptables de sostenibilidad.

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.

CAPACIDAD: Combinación de todos los atributos y recursos de la comunidad u

organización que pueden dirigirse positivamente hacia la gestión de riesgo.

CONTÍNUO (O PROCESO) DE RIESGO:

Expresión de la naturaleza dinámica y cambiante del riesgo a lo largo del tiempo, en circunscripciones territoriales y sociales determinadas. Admite distintas fases o estadios del riesgo, incluyendo: el riesgo producto de los procesos normales de cambio, desarrollo y evolución de la sociedad; del impacto de las crisis económicas y estructurales, y de los cambios rápidos en las condiciones territoriales y tecnológicas de la producción; y, el riesgo resultado de la transformación rápida de los escenarios de riesgo existentes, a raíz del impacto de un fenómeno físico externo el cual se expresa en condiciones de agudizada inseguridad alimenticia, de albergue, de salud y nutrición, de seguridad pública y privada, de acceso a agua potable, etc. La Gestión del Riesgo opera en el contexto de este proceso o continuo del riesgo.

EL CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL: según la Convención “Marco de Cambio Climático”, es un cambio atribuido directa o indirectamente a las actividades humanas que alteran la composición global atmosférica, agregada a la variabilidad climática natural observada en períodos comparables de tiempo. El fenómeno se manifiesta en eventos extremos del clima, tales como: inundaciones y sequías, alteraciones en los ecosistemas globales.

DEGRADACIÓN (DETERIORO) AMBIENTAL:

Procesos inducidos por acciones y actividades humanas que dañan la base de recursos naturales o que afectan de manera adversa procesos naturales y ecosistemas, reduciendo su calidad y productividad. Los efectos potenciales son variados e incluyen la transformación de recursos en amenazas de tipo socio-natural. La degradación ambiental puede ser la causa de una pérdida de resiliencia de los ecosistemas y del ambiente, lo cual los hace más propensos a sufrir impactos y transformaciones con la ocurrencia de un fenómeno físico peligroso. La pérdida de resiliencia puede generar nuevas amenazas de

tipo socio-natural. (ver, TRANSFORMACION AMBIENTAL NATURAL, abajo).

DESARROLLO SOSTENIBLE: Proceso de Transformaciones naturales, económico-sociales, culturales e institucionales, que tienen por objeto un aumento acumulativo y durable en la cantidad y calidad de bienes, servicios y recursos, unidos a cambios sociales tendientes a mejorar de forma equitativa la seguridad y la calidad de la vida humana, sin deteriorar el ambiente natural ni comprometer las bases de un desarrollo similar para las futuras generaciones.

DESASTRE: Situación o proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación de un fenómeno de origen natural, ocio-natural o antrópico que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una población y en su estructura productiva e infraestructura, causa alteraciones intensas, graves y extendidas en las condiciones normales de funcionamiento del país, región, zona, o comunidad afectada, las cuales no pueden ser enfrentadas o resueltas de manera autónoma utilizando los recursos disponibles a la unidad social directamente afectada. Estas alteraciones están representadas de forma diversa y diferenciada, entre otras cosas, por 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 reestablecer umbrales aceptables de bienestar y oportunidades de vida.

ECOSISTEMA: Unidad espacial definida por un complejo de componentes y procesos físicos y bióticos que interactúan en forma interdependiente, y que han creado flujos de energía característicos y ciclos o movilización de materiales.

EFFECTOS o IMPACTOS (ECONOMICOS Y SOCIALES) DIRECTOS:

Aquellos que mantienen relación de causalidad directa e inmediata con la ocurrencia de un fenómeno

físico, representados usualmente por el impacto en las infraestructuras, sistemas productivos, bienes y acervos, servicios y ambiente, o por el impacto inmediato en las actividades sociales y económicas. (ver IMPACTOS HUMANOS DIRECTOS E INDIRECTOS, abajo).

EFFECTOS o IMPACTOS (ECONOMICOS Y SOCIALES) INDIRECTOS: Aquellos que mantienen relación de causalidad con los efectos directos, representados usualmente por impactos concatenados sobre las actividades económicas y sociales o sobre el ambiente. Normalmente los impactos indirectos cuantificados son los que tienen efectos adversos en términos sociales y económicos, por ejemplo, pérdidas de oportunidades productivas y de ingresos futuros, aumento en los niveles de pobreza, aumento en costos de transporte debido a la pérdida de caminos y puentes, etc. Sin embargo, también habrá casos de impactos positivos desde la perspectiva de individuos y empresas privadas quienes pueden beneficiarse de los impactos negativos en otros.

ELEMENTOS EXPUESTOS: Es el contexto social y material representado por las personas y por los recursos, producción, infraestructura, bienes y servicios, que pueden ser afectados directamente por un fenómeno físico.

EMERGENCIA: Estado directamente relacionado con la ocurrencia de un fenómeno físico peligroso o por la inminencia del mismo, que requiere de una reacción inmediata y exige la atención de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general. Cuando es inminente el evento, pueden presentarse confusión, desorden, incertidumbre y desorientación entre la población. La fase inmediata después del impacto es caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, zona o región; y las condiciones mínimas necesarias para la supervivencia y funcionamiento de la unidad social afectada no se satisfacen. Constituye una fase o componente de una condición de desastre pero no es, per se, una noción

sustitutiva de desastre. Puede haber condiciones de emergencia sin un desastre.

ESCENARIOS DE RIESGO: Un análisis, presentado en forma escrita, cartográfica o diagramada, utilizando técnicas cuantitativas y cualitativas, de las dimensiones del riesgo que afecta a territorios y grupos sociales determinados. Significa una consideración pormenorizada de las amenazas y vulnerabilidades, y como metodología ofrece una base para la toma de decisiones sobre la intervención en reducción, previsión y control de riesgo. En su acepción más reciente implica también un paralelo entendimiento de los procesos sociales causales del riesgo y de los actores sociales que contribuyen a las condiciones de riesgo existentes. Con esto se supera la simple estimación de diferentes escenarios de consecuencias o efectos potenciales en un área geográfica que tipifica la noción más tradicional de escenarios en que los efectos o impactos económicos se registran sin noción de causalidades.

EVALUACIÓN DE LA AMENAZA: Es el proceso mediante el cual se determina la posibilidad de que un fenómeno físico se manifieste, con un determinado grado de severidad, durante un período de tiempo definido y en un área determinada. Representa la recurrencia estimada y la ubicación geográfica de eventos probables.

EVALUACIÓN DE LA VULNERABILIDAD: Proceso mediante el cual se determina el grado de susceptibilidad y predisposición al daño o pérdida de un elemento o grupo de elementos económicos, sociales y humanos expuestos ante una amenaza particular, y los factores y contextos que pueden impedir o dificultar de manera importante la recuperación, rehabilitación y reconstrucción con los recursos disponibles en la unidad social afectada.

FENÓMENO (EVENTO) PELIGROSO: Suceso natural, socio-natural o antrópico que se describe en términos de sus características, su severidad, ubicación y área de influencia. Es la materialización en el tiempo y el espacio de una

amenaza. Es importante diferenciar entre un fenómeno potencial o latente que constituye una amenaza, y el fenómeno mismo, una vez que éste se presenta.

INTENSIDAD: Medida cuantitativa y cualitativa de la severidad de un fenómeno en un sitio específico.

GESTIÓN DE RIESGOS (o, de forma más explícita, la Gestión de la Reducción, Previsión y Control del Riesgo de Desastre): Un proceso social complejo cuyo fin último es la reducción o la previsión y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles. En principio, admite distintos niveles de intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar. Además, requiere de la existencia de sistemas o estructuras organizacionales e institucionales que representan estos niveles y que reúnen bajo modalidades de coordinación establecidas y con roles diferenciados acordados, aquellas instancias colectivas de representación social de los diferentes actores e intereses que juegan un papel en la construcción de riesgo y en su reducción, previsión y control.

GESTIÓN CORRECTIVA DEL RIESGO: Un proceso que pretende reducir los niveles de riesgo existentes en la sociedad o en un sub-componente de la sociedad, producto de procesos históricos de ocupación del territorio, de fomento a la producción y la construcción de infraestructuras y edificaciones entre otras cosas. Reacciona a, y compensa riesgo ya construido en la sociedad. Ejemplos de acciones o instrumentos de la gestión correctiva incluyen la construcción de diques para proteger poblaciones ubicadas en las zonas de inundación, la reestructuración de edificios para dotarlos de niveles adecuados de protección sísmica resistente o contra huracanes, cambios en el patrón de cultivos para adecuarse a condiciones ambientales adversas, reforestación o recuperación de cuencas para disminuir procesos de erosión, deslizamiento e

inundación. (ver MITIGACION (REDUCCION) DE RIESGO, abajo)

GESTION DE RIESGOS EN LOS NIVELES LOCALES. Hace referencia al proceso de reducción o previsión y control de riesgos manifiestos en los niveles locales. Tal proceso puede conducirse o lograrse con la participación de actores sociales de distintas jurisdicciones territoriales- internacionales, nacionales, regionales o locales.

GESTIÓN LOCAL DE RIESGOS DE DESASTRES: Obedeciendo a la lógica y las características de la Gestión del Riesgo definido genéricamente (ver en este glosario), la Gestión Local comprende un nivel territorial particular de intervención en que los parámetros específicos que lo definen se refieren a un proceso que es altamente participativo por parte de los actores sociales locales y apropiado por ellos, muchas veces en concertación y coordinación con actores externos de apoyo y técnicos. La Gestión Local como proceso es propio de los actores locales, lo cual lo distingue del proceso más general de gestión de riesgo en los niveles locales, cuya apropiación puede remitirse a distintos actores con identificación en distintos niveles territoriales pero con actuación en lo local (ver arriba en este glosario).

GESTIÓN PROSPECTIVA DEL RIESGO: Un proceso a través del cual se prevé un riesgo que podría construirse asociado con nuevos procesos de desarrollo e inversión, tomando las medidas para garantizar que nuevas condiciones de riesgo no surjan con las iniciativas de construcción, producción, circulación, comercialización, etc. La gestión prospectiva debe verse como un componente integral de la planificación del desarrollo y del ciclo de planificación de nuevos proyectos, sean estos desarrollados por gobierno, sector privado o sociedad civil. El objetivo último de este tipo de gestión es evitar nuevos riesgos, garantizar adecuados niveles de sostenibilidad de las inversiones, y con esto, evitar tener que aplicar medidas costosas de gestión correctiva en el futuro. (ver PREVENCIÓN DE RIESGO, abajo).

IMPACTOS HUMANOS. Los muertos, desaparecidos, lisiados o enfermos producto directo o indirecto del impacto de un evento peligroso.

LÍNEAS (REDES) VITALES: Infraestructura básica o esencial. Energía: presas, subestaciones, líneas de fluido eléctrico, plantas de almacenamiento de combustibles, oleoductos, gasoductos. Transporte: redes viales, puentes, terminales de transporte, aeropuertos, puertos fluviales y marítimos. Agua: plantas de tratamiento, acueductos, alcantarillados, canales de irrigación y conducción. Comunicaciones: redes y plantas telefónicas, estaciones de radio y televisión, oficinas de correo e información pública.

LOCAL: En sentido estricto se refiere a un territorio de dimensiones sub-nacionales y sub-regionales en que existe cierta homogeneidad en las modalidades y formas de desarrollo y en las características ambientales, y tiene presencia de diversos actores sociales con sentido de pertenencia al territorio y con relaciones estrechas de identidad, cooperación o conflicto. En el sentido administrativo-político, lo local suele asociarse con el municipio. Sin embargo, esto desvirtúa la noción científica de lo local, ya que éste puede ser menor en extensión que una municipalidad, cruzar diferentes límites municipales o en algunos casos acotarse a un municipio particular.

MITIGACIÓN (REDUCCIÓN) DE RIESGOS DE DESASTRE: Ejecución de medidas de intervención dirigidas a reducir o disminuir el riesgo existente. La mitigación asume que en muchas circunstancias no es posible, ni factible controlar totalmente el riesgo existente; es decir, que en muchos casos no es posible impedir o evitar totalmente los daños y sus consecuencias, sino más bien reducirlos a niveles aceptables y factibles. La mitigación de riesgos de desastre puede operar en el contexto de la reducción o eliminación de riesgos existentes, o aceptar estos riesgos y, a través de los preparativos, los sistemas de alerta, etc. buscar disminuir las pérdidas y daños que ocurrirían con la incidencia de un fenómeno peligroso. Así, las medidas de mitigación o

reducción que se adoptan en forma anticipada a la manifestación de un fenómeno físico tienen el fin de: a) evitar que se presente un fenómeno peligroso, reducir su peligrosidad o evitar la exposición de los elementos ante el mismo; b) disminuir sus efectos sobre la población, la infraestructura, los bienes y servicios, reduciendo la vulnerabilidad que exhiben.

PARTICIPACIÓN SOCIAL: El proceso a través del cual los sujetos del desarrollo y del riesgo toman parte activa y decisiva en la toma de decisiones y actividades que se diseñan para mejorar sus condiciones sociales de vida y para reducir o prever el riesgo. La participación es la base sobre la cual se fortalecen los niveles de empoderamiento de las organizaciones sociales e individuos y se fomenta el desarrollo del capital social.

PÉRDIDA MATERIAL: Se relaciona con la merma o destrucción del patrimonio material (bienes de capital, medios de producción, medio de trabajo, infraestructura, etc.) y ambiental de una sociedad. El monto de pérdidas asociados con un desastre, no necesariamente tiene que reflejarse en variables agregadas de tipo macro-económico (p.e. representar un porcentaje determinado del PIB), ya que su impacto puede ser en pequeña escala.

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, 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.

PLAN DE GESTIÓN DE RIESGOS: Conjunto coherente y ordenado de estrategias, programas y proyectos, que se formula para orientar las actividades de reducción o mitigación, previsión y control de riesgos, 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 mantiene la calidad de vida de la población y se aumenta la sostenibilidad.

PREPARACIÓN (PREPARATIVOS): Medidas cuyo objetivo es organizar y facilitar los operativos para el efectivo y oportuno aviso, salvamento y rehabilitación de la población y la economía 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 deberán realizarse en caso de emergencia.

PREVENCIÓN DE RIESGOS: Medidas y acciones dispuestas con anticipación que buscan prevenir nuevos riesgos o impedir que aparezcan. Significa trabajar en torno a amenazas y vulnerabilidades probables. Visto de esta manera, la prevención de riesgos se refiere a la Gestión Prospectiva del Riesgo, mientras que la mitigación o reducción de riesgos se refiere a la Gestión Correctiva. Dado que la prevención absoluta rara vez es posible, la prevención tiene una connotación semi-utópica y debe ser vista a la luz de consideraciones sobre el riesgo aceptable, el cual es socialmente determinado en sus niveles (ver RIESGO ACEPTABLE abajo)

PRONÓSTICO: Determinación de la probabilidad de que un fenómeno físico se manifieste con base en: el estudio de su mecanismo físico generador, el monitoreo del sistema perturbador y/o el registro de eventos en el tiempo. Un pronóstico puede ser a corto plazo, generalmente basado en la búsqueda e interpretación de señales o eventos precursores del fenómeno peligroso; a mediano plazo, basado en la información estadística de parámetros indicadores de la potencialidad del fenómeno, y a largo plazo, basado en la determinación del evento máximo probable o creíble dentro de un período de tiempo que pueda relacionarse con la planificación del área afectable.

RECUPERACIÓN: Proceso de reestablecimiento de condiciones aceptables y sostenibles de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción de la infraestructura, bienes y

servicios destruidos, interrumpidos o deteriorados en el área afectada, y la reactivación o impulso del desarrollo económico y social de la comunidad.

REDUCCIÓN DE RIESGOS: ver, **MITIGACION DE RIESGOS**, arriba.

RESILIENCIA: Capacidad de un ecosistema, sociedad o comunidad de absorber un impacto negativo o de recuperarse una vez haya sido afectada por un fenómeno físico.

RESPUESTA: Etapa de la atención que corresponde a la ejecución de las acciones previstas en la etapa de preparación y que, en algunos casos, ya han sido antecedidas por actividades de alistamiento y movilización, motivadas por la declaración de diferentes estados de alerta. Corresponde a la reacción inmediata para la atención oportuna de la población.

RIESGO ACEPTABLE: Posibles consecuencias sociales y económicas que, implícita o explícitamente, una sociedad o un segmento de la misma asume o tolera en forma conciente por considerar innecesaria, inoportuna o imposible una intervención para su reducción dado el contexto económico, social, político, cultural y técnico existente. La noción es de pertinencia formal y técnica en condiciones donde la información existe y cierta racionalización en el proceso de toma de decisiones puede ejercerse, y sirve para determinar las mínimas exigencias o requisitos de seguridad, con fines de protección y planificación, ante posibles fenómenos peligrosos.

RIESGO COTIDIANO o SOCIAL: Hace referencia a un conjunto de condiciones sociales de vida de la población que a la vez que constituyen facetas o características (aunque no exclusivas) de la pobreza, el subdesarrollo, y la inseguridad humana estructural, limitan o ponen en peligro el desarrollo humano sostenible. Ejemplos de esto se encuentran en la insalubridad y morbilidad, la desnutrición, la falta de empleo e ingresos, la violencia social y familiar y la drogadicción y el alcoholismo, entre otras.

RIESGO DE DESASTRE: Es la probabilidad de que se presente un nivel de consecuencias económicas y sociales adversas en un sitio particular y durante un tiempo definido que exceden niveles aceptables a tal grado que la sociedad o un componente de la sociedad afectada encuentre severamente interrumpido su funcionamiento rutinario y no pueda recuperarse de forma autónoma, requiriendo de ayuda y asistencia externa.

RIESGO PRIMARIO o ESTRUCTURAL: Condiciones de riesgo existentes en la sociedad en situación de normalidad, producto de los procesos contradictorios de desarrollo y evolución de la sociedad y alimentados y reconformados en algún grado por la incidencia de impactos eventuales de fenómenos físicos peligrosos y crisis coyunturales en la economía y sociedad.

RIESGO SECUNDARIO o DERIVADO: Condiciones específicas de riesgo que surgen de manera más o menos repentina con el impacto de un fenómeno físico peligroso en la sociedad. Ejemplos son los riesgos de enfermedad y muerte, de desnutrición e inseguridad alimentaria aguda, de falta de acceso a agua potable, de violación y maltrato en albergues de mujeres y niños. Estos riesgos se construyen sobre condiciones de riesgo primario y vulnerabilidades existentes previas al impacto, permitiéndonos hablar de un proceso o continuo de riesgo de desastre. Los riesgos secundarios o derivados mientras no se resuelven pasan a alimentar los riesgos primarios futuros de forma sincrética.

SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN: Base de conocimiento de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos, de vigilancia y alerta, de capacidad de respuesta y de procesos de gestión, al servicio de las instituciones y de la población; fundamental para la toma de decisiones y la priorización de las actividades y proyectos de gestión de riesgos.

SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS: Estructura abierta, lógica, dinámica y funcional de instituciones y organizaciones, y su conjunto

de orientaciones, normas, recursos, programas, actividades de carácter técnico-científico, de planificación y de participación de la comunidad, cuyo objetivo es la incorporación de las prácticas y procesos de la gestión de riesgos en la cultura y en el desarrollo económico y social de las comunidades.

TRANSFORMACION AMBIENTAL NATURAL.

El proceso a través del cual la naturaleza o el ambiente natural se transforman a sí mismo. Significa la continuidad de procesos naturales que han existido desde la formación de la Tierra y que han moldeado y cambiado su superficie, su flora y fauna, de manera continuo. Se refiere esencialmente a procesos en que la naturaleza interactúa con otros elementos naturales (ecosistemas, ríos, montañas, pendientes, zonas costeras etc.) no modificados en grado importante por la intervención humana. Ejemplos se encuentran en los impactos de sismos en las cuencas hidrográficas y en las pendientes, huracanes que modifican bosques y manglares, o incendios espontáneos que renuevan ecosistemas. Hablar en estos casos de destrucción del ambiente o de pérdidas ambientales es en sí anti-evolucionista o naturalista. El uso correcto de nociones sugeriría la idea de transformación y cambio y no destrucción y daño, términos, estos últimos, que incorporan connotaciones subjetivas, antropicamente delimitados. Aun cuando las transformaciones sufridas afectan a la sociedad, reducen la cantidad y calidad de recursos potenciales que tiene previstos etc., estos procesos son en sí mismos naturales y no pueden considerarse de la misma forma que se consideran impactos directos en la sociedad, en sus bienes, patrimonio o estructuras materiales. Así, la noción de vulnerabilidad ecológica o ambiental que se utiliza con frecuencia hace referencia a un tipo de vulnerabilidad muy distinta y de ninguna manera comparable con la vulnerabilidad social o humana. De hecho es probable que sea más conveniente hablar de los distintos niveles de resiliencia o falta de resiliencia en lugar de vulnerabilidad, evitando así confusiones y contradicciones. En los casos de mágnim eventos, la sociedad no puede evitar los cambios; o sea, no puede reducir la supuesta

vulnerabilidad. Dicho de otro modo, no son sujetos de intervención y control y la transformación o cambio que resulta es inevitable. El hecho de que la sociedad interviene muchas veces en los procesos naturales, intentando modificarlos, encierra siempre sus propias contradicciones. Este es el caso por ejemplo, del control de las inundaciones naturales de ríos, el control de incendios espontáneos-naturales, o la modificación de pendientes para fines de permitir cultivos y construcciones, donde siempre se enfrenta la posibilidad de un impacto futuro negativo cuando la naturaleza recobra lo suyo. Afectación, pérdida, daño o cambio que ocurre en ambientes ampliamente intervenidos y modificados por los seres humanos, constituye otro tipo muy distinto de contexto y problema que no debe confundirse con transformaciones naturales del ambiente. En este último caso los procesos de intervención muchas veces generan nuevas amenazas socio-naturales, potencian la escala de los eventos físicos que sucedan, y aumentan las pérdidas una vez que suceda el evento.

VULNERABILIDAD: Factor de riesgo interno de un elemento o grupo de elementos expuestos a una amenaza. 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 se manifieste un fenómeno peligroso de origen natural, socio natural o antrópico. Representa también las condiciones que imposibilitan o dificultan la recuperación autónoma posterior. Las diferencias de vulnerabilidad del contexto social y material expuesto ante un fenómeno peligroso determinan el carácter selectivo de la severidad de sus efectos.

Anexo 2

Ejemplos de metodologías, formas de intervención y conducción de proyectos con incidencia local

El conjunto de ejemplos de intervención presentados en seguida fueron elaborados por Alice Brenes, Luis Gamarra, Horacio Somarriba y Luis Romano, consultores del Programa de Gestión de Riesgo en sus fases de inventariado y sistematización de experiencias. Derivan de las sistematizaciones más amplias realizadas de los proyectos base de las experiencias. Estas sistematizaciones completas pueden consultarse en la página WEB del programa. En el texto central de nuestro documento, en su sección tercera, se encuentran recuadros que sintetizan aspectos esenciales de las intervenciones ejemplificadas.

El objetivo de estos ejemplos es de mostrar una serie de facetas de los procesos de intervención que se han considerados importantes en la definición y en el logro de la gestión local del riesgo. En este sentido, los ejemplos rescatan de maneras diversas los parámetros fundamentales que hemos identificados como definitorios del proceso de gestión local, a saber.

- ♦ La relación de la gestión local del riesgo con la gestión del desarrollo.
- ♦ La gestión como proceso y no como producto.

- ♦ La participación, apropiación y sostenibilidad del proceso.
- ♦ La integralidad y transversalidad del proceso.
- ♦ Las relaciones de lo local con otros niveles territoriales superiores de acción, intervención y gestión.

La Gestión local del riesgo en el marco de los procesos de desarrollo: el caso de Barranca y Chacarita, Costa Rica (Proyecto Alforja).

Al igual que la mayoría de los Comités Locales de Emergencias del país, el Comité Comunal de Emergencias de Barranca y Chacarita siempre concentró sus actividades en la respuesta ante la ocurrencia de desastres en su localidad, así como en la colaboración con acciones concretas de prevención - campañas contra el dengue y la malaria, por ejemplo - coordinadas en conjunto con las respectivas entidades de salud del Estado. Una vez pasada la crisis, este organismo generalmente se desarticulaba hasta que ocurría una nueva emergencia o se requería su cooperación para

alguna otra actividad de prevención. Sin embargo, esta instancia tuvo un viraje en su enfoque de trabajo que entre otras cosas, se manifestó con acciones tales como la interposición de la primera denuncia legal hecha por un colectivo de organizaciones de base, del cual forma parte el comité, que asentadas en la cuenca del río Barranca reaccionaron por la vía legal en contra de la explotación minera que se practica dentro de dicha cuenca y que crea nuevas condiciones de riesgo para las comunidades.

Lo anterior nos pone frente a una estructura social que nace y es creada desde el Estado mismo prioritariamente para atender desastres - y de forma menos explícita - para prevenir riesgos inminentes, pero que por un proceso de capacitación y empoderamiento, opta por asumir un rol en la gestión de los riesgos locales, sin descuidar la atención a las emergencias que puedan surgir. Ello incluye la preocupación por el manejo de los desechos en Chacarita o la explotación de los recursos mineros del río Barranca. De esta forma, este Comité Comunal de Emergencia pasa de ser una organización prioritariamente emergencista, a transformarse en un colectivo dispuesto a incidir sobre la calidad de vida de su comunidad, pero ahora, tratando de tener un mayor control sobre los factores de riesgo.

La organización no gubernamental Alforja, a partir del año 1999, tuvo una gran influencia en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades analíticas, propositivas, de resolución de conflictos y negociación dentro del Comité Comunal de Emergencia Barranca y Chacarita, y más tarde en la Red Comunitaria de Salud de ambas localidades.

El nivel de análisis permitió identificar que el río constituía un hábitat idóneo para la reproducción de los vectores que inciden en el desarrollo de enfermedades. Las lagunas que dejan los tractores cuando extraen el material, son un nicho oportuno para la reproducción de los mosquitos portadores de los vectores del dengue y la malaria. Por lo tanto, la preocupación

por preservar y conservar el río no solo se sustentó en la importancia de éste como fuente de agua, flora y fauna, sino también en la necesidad de eliminar aquellas prácticas de explotación inadecuadas que exponen a la población a sufrir esos y otros padecimientos, en detrimento de la salud pública local.

Este reconocimiento y dimensionamiento del proceso de construcción del riesgo ha permitido que la lucha por recuperar y conservar el río, tome sentido no solo para gestar acciones correctivas sino también prospectivas, como por ejemplo, visualizar que el recurso hídrico empieza a estar en alto riesgo y que el río Barranca será algún día la principal fuente de agua dulce para la provincia de Puntarenas, por lo que su deterioro debe detenerse y revertirse, así como recuperar la calidad de sus aguas antes de que sea muy tarde.

La gestión del riesgo entendida como proceso y no como producto:

A partir de un análisis sistemático inicial que hace del contexto en el que está inmerso, el Comité Comunal de Emergencia de Barranca redefine su ámbito de acción y pasa de dedicarse exclusivamente a atender emergencias, a priorizar los riesgos sobre los que tiene capacidad de corregir o transformar desde sus propias capacidades. Esto por sí mismo implicó un proceso a lo interno de la estructura organizativa.

El Comité como colectivo ya había iniciado un trabajo a través de la Red Comunitaria de Salud para unir esfuerzos entre muchas entidades y apoyarse en el trabajo de prevención y mitigación de contagio por vectores de dengue y malaria. Desde entonces, existía una estructura organizativa importante que se empieza a fortalecer y que luego será la que apoye y contenga la propuesta colectiva de muchas otras organizaciones. El apoyo institucional dispuesto por el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) se define a partir de una agenda propia que maneja la Red Comunitaria de Salud.

Tanto para Alforja como para el Ministerio de Salud y la CCSS, el Comité Comunal de Emergencia ha empleado metodologías que tienen el cuidado de no castrar el “proceso del proceso” que se ha propuesto desarrollar, consolidar y fortalecer. Respetar el propio ritmo y contar con el espacio para definir la agenda de interés, es una forma asertiva de hacerlo, al igual que evitar las relaciones de dependencia.

La capacidad analítica y propositiva que ha adquirido la organización, a través de este proceso, ya ha dado sus primeros frutos. Al poner en marcha la estrategia se advirtió que tanto la lectura de análisis como las acciones a tomar, debían ser ampliadas a una unidad superior: la cuenca del río Barranca en su totalidad. La lucha por recuperarla y conservarla se fortalece al incorporar a otras organizaciones y localidades ribereñas. Es evidente que hay capacidad para transformar propuestas a partir de las nuevas lecturas que se hacen.

Como parte de este nuevo enfoque de trabajo, otros actores fueron involucrados a la estrategia. Por ejemplo, se determinó que los niños de Barranca debían ser incorporados desde temprana edad, para su sensibilización en cuanto a lo que está sucediendo en el río. El Ministerio de Educación se incorporó a la Red Comunitaria de Salud como otro actor más y se definió un proyecto concreto para lograr la formación continua de la niñez escolarizada en el tema: un festival permanente a lo largo del año escolar, orientado a promover la educación sobre el significado del río Barranca para la población de la comunidad y la promoción de estrategias para vivir más saludablemente.

El proceso de consolidar esfuerzos por corregir y prevenir futuros riesgos ha desembocado a nivel organizacional en la legalización formal de la Red Comunitaria de Salud. Además, ha generado en la concreción de otra iniciativa: la obtención de una frecuencia radial que ha permitido alcanzar una cobertura mayor de las campañas regionales educativas y de concientización.

Participación, apropiación y sostenibilidad del proceso de gestión del riesgo por parte de los actores locales

Para el caso del Comité Comunal de Emergencia de Barranca, la apropiación tiende a estar definida por varios aspectos:

- ♦ El abordaje metodológico que propone Alforja para que el comité se apropie de su propia realidad local y posteriormente de su gestión frente a una realidad específica.
- ♦ La relación y la claridad de roles que establece Alforja (actor externo) con el Comité Comunal de Emergencia, y
- ♦ La incorporación del Comité Comunal de Emergencia a la Red Comunitaria de Salud.

Todos los anteriores de igual forma se tornan elementos imprescindibles para sostener el proceso y llevarlo hasta donde ha llegado. Veamos algunos detalles:

- ♦ **La propuesta metodológica.** Alforja usa una metodología participativa manteniendo siempre como principio que los miembros del Comité Comunal de Emergencia son los sujetos activos que deben identificar y construir el escenario de riesgo (causas y efectos) a partir de una propuesta guiada y facilitada por el ente externo (Alforja).

El proceso de diagnóstico permitió identificar el escenario de riesgo y las interrelaciones entre causas y efectos y los problemas cotidianos de su comunidad. Alforja usa el marco de análisis porque considera que le permite identificar cuáles causas y efectos tienen su origen en aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y ecológicos, entre otros. La otra utilidad que visualizan en esta herramienta de análisis es que permite tomar decisiones de largo, mediano y corto plazo.

Esta etapa del proceso culmina con un plan de acción o propuesta de salida que no es más que las acciones a desarrollar y estrategias para transformar la problemática identificada y

prevenir otros riesgos futuros. El rol de cada actor de la sociedad civil igualmente es analizado y clarificado como una forma para saber cuáles retos pueden y deben asumir éstos como comité; por ejemplo, en su momento y con los actores municipales presentes entonces, se identificó el hecho de que la Municipalidad de Puntarenas, más que un aliado para la solución de los problemas cotidianos es un actor que continuamente demanda confrontación y en alguna medida, es antagónico con las soluciones que planteaban desde el Comité y las Redes de Salud.

Haber comprendido la construcción del riesgo y su relación con los desastres le permitió al Comité Comunal de Emergencia redefinir su ámbito de acción en el tiempo y el espacio, de cara a posibles futuros desastres. Es así como llegan a concluir que además de atender los desastres, quieren prevenir los riesgos en su localidad e incidir sobre la calidad de vida y los riesgos cotidianos desde el proceso de desarrollo local.

- ♦ **El rol de Alforja.** Esta organización desde un inicio dejó claro su rol de agente externo ante los Comités Comunales de Emergencia. Fomentó una relación basada en la autonomía, a pesar de que tuvo que luchar contra algunos hábitos que dejaban entrever lo que en algún momento fue el vínculo de dependencia fomentado desde el Estado hacia las agrupaciones comunales.

La relación evoluciona a un punto tal donde es claro para el colectivo local que si bien está dispuesta a acompañar sus procesos cuando así se lo demandan, no deben esperar de ésta más que ese acompañamiento y respaldo en el proceso de gestión del riesgo. El peso organizativo, de ejecución y de conducción del plan operativo o propuesta de salida, ha sido puesto por Alforja donde corresponde: sobre los hombros del Comité Comunal de Emergencia de Barranca y Chacarita.

Mantener y fortalecer la autonomía del colectivo (Comité Comunal de Emergencia) respecto del agente externo (Alforja) fue un punto clave no solo para la apropiación del proceso de lectura,

propuesta y gestión, sino también para lograr la sostenibilidad misma de toda la iniciativa.

- ♦ **La Red Comunitaria de Salud de Barranca,** se vuelve la estructura orgánica y formal más importante para el Comité Comunal de Emergencia - después de sí mismo - donde sus propuestas de mejoramiento de la calidad de vida local y más tarde de toda la cuenca del Barranca, tienen eco, acogida y apoyo.

Si bien el apoyo institucionalizado que se recibe del Ministerio de Salud, la Caja Costarricense del Seguro Social y de la Red Comunitaria de Salud de Barranca, ahora legalizada, son puntos importantes para la sostenibilidad del proceso, más lo han sido la unión de esfuerzos y la representación de diversas organizaciones de la sociedad civil y de otros sectores estatales (Ministerio de Educación Pública y Acueductos y Alcantarillados). De lo contrario, la formalización de la organización corre el riesgo de volverse una estructura muerta, haciendo peligrar todas las actividades en marcha. Cada actor es capaz de recurrir a la estructura sombrilla (Red Comunitaria de Salud) para gestar las acciones tendientes a mejorar la calidad de vida y aumentar la seguridad. Sin embargo, cada uno mantiene su autonomía y razón social como colectivo.

La gestión local en el marco de los niveles regionales y nacionales

- ♦ En un inicio, el Comité Comunal de Barranca aplicó el marco de análisis a la problemática del río y luego preparó un plan operativo para recuperarlo y conservarlo sólo a la altura de la localidad de Barranca propiamente tal. Sin embargo, una vez en marchas las acciones correspondientes a esta etapa, se advirtió que la propuesta debía trascender este ámbito geográfico, dado que el riesgo con sus diversas manifestaciones, tocaba a las diferentes comunidades ribereñas a lo largo de toda la cuenca del Barranca y que por tanto, las acciones debían ampliarse.

Es así como la estrategia de trabajo ahora está fundamentada en la articulación de la totalidad

de las comunidades ribereñas, a través de organizaciones ambientalistas, asociaciones de desarrollo, entidades sanitarias y toda aquella interesada en rescatar el río Barranca. Este cambió de estrategia, por ejemplo, les permitió identificar que un basurero en San Ramón, provincia de Alajuela, está contaminando el río y generando un impacto kilómetros más allá, sobre la propia comunidad de Barranca.

Reconocer la interrelaciones que se dan entre lo que sucede cuenca arriba y cuenca abajo les ha llevado a ampliar la cobertura geográfica, no solo del análisis que hacen sobre el escenario de riesgo (causas-efectos), sino sobre la propuesta de acción al incorporar la participación de los diversos actores a lo largo de la cuenca. De esta forma, se plantean soluciones con una visión de cuenca (integral) donde cada quien actúa bajo una visión global (de cuenca) pero en su propio contexto local (micro-cuenca). Lo que se persigue es que el impacto positivo de la iniciativa se produzca sobre toda la cuenca y no solamente sobre una parte de ésta, dado que - desde su perspectiva -, de nada sirve recuperar y proteger cuenca abajo o a nivel medio, si persisten otras causas de destrucción y degradación cuenca arriba o en puntos inferiores que igualmente están poniendo en riesgo a otras comunidades, al recurso hídrico, la flora y la fauna.

Sobre las sinergias entre desarrollo local y reducción de riesgos: la experiencia de la iniciativa BID-Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Bajo Lempa, El Salvador.

El “Programa de Fortalecimiento de las organizaciones locales y comunitarias del Bajo Lempa” surgió como un paso previo a la ejecución de un programa de inversión de mediana envergadura, a ser implementado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el gobierno de El Salvador. Es uno de los

pasos recomendados por una investigación de amplio alcance realizada en la zona del Bajo Lempa (municipios de Tecoluca y Jiquilisco) que contempló una caracterización del riesgo y una fase de consulta con los actores locales para definir estrategias de intervención para promover el desarrollo sostenible con gestión de riesgos. En esta investigación se identificaron diferentes áreas de intervención a partir de un amplio trabajo de investigación de base, de campo y consultas populares, que arrojaron como resultado un ambicioso plan denominado “Programa de Vulnerabilidad del Río Lempa. Prevención y Mitigación de Desastres”, el cual, aun y cuando su nombre no lo refleje, está orientado a la promoción del desarrollo sostenible en la zona.

Así pues, el “Programa de Fortalecimiento de las organizaciones locales y comunitarias del Bajo Lempa” surge de una visión más amplia e integradora sobre la intervención que debería realizarse en esta zona para reducir al mínimo las pérdidas y daños ocasionados por los recurrentes e históricos desbordamientos de sus aguas. En parte, esta visión surge como resultado de una demanda local que fue definiéndose en la medida que también fue haciéndolo la problemática de las inundaciones y los desastres que provoca, dando lugar a la elaboración del ya citado documento: “Programa de Vulnerabilidad del Río Lempa. Prevención y Mitigación de Desastres”.

Más allá de la formulación de los objetivos de la intervención del “Programa de fortalecimiento de las organizaciones locales y comunitarias del Bajo Lempa”, llaman la atención tres aspectos del proceso: primero, la introducción de la noción de la “gestión local del riesgo”; segundo, la vinculación perseguida entre el manejo del desastre y la búsqueda del desarrollo sostenible y, tercero, la Promoción del Programa de Prevención y Mitigación de Desastres en el Bajo Lempa. En relación con la introducción de nociones de gestión local del riesgo, debe decirse que este enfoque adquiere especial relevancia en el caso del Bajo Lempa porque las características del enfoque conceptual abren grandes posibilidades para la intervención consciente, pertinente y sostenible en el tiempo.

Porque promueve un proceso de toma de conciencia, análisis del riesgo, priorización de alternativas, de reducción del mismo y toma de decisiones sobre las iniciativas a implementar.

Desde la perspectiva local, el proyecto matriz del “Programa de Fortalecimiento de las organizaciones locales y comunitarias del Bajo Lempa” responde grandemente a las necesidades más sentidas, no solamente porque encara la problemática de las inundaciones recurrentes - lo cual ha sido una petición casi constante de los pobladores - sino porque ha involucrado un proceso de consultas a los actores locales comunitarios e institucionales que han presentado sus visiones sobre el problema y las posibles soluciones, que fueron luego tomadas en cuenta para la elaboración del listado de proyectos sugeridos para la intervención.

Este proyecto y su componente de fortalecimiento, fueron concebidos desde el inicio como una respuesta a las demandas locales y diseñados de forma tal que todos los actores involucrados aprendieran en el proceso: un equipo consultor «consultó» y trató de comprender los imaginarios locales, pero al mismo tiempo realizaron aportes técnicos y colectaron datos que facilitaron una comprensión más amplia de la problemática por parte de los actores locales.

En segundo lugar, la vinculación entre desarrollo-riesgos y desastres, es un elemento esencial, presente en la iniciativa y que debería incluirse en cualquier intervención que pretenda reducir el impacto de los últimos. En el caso que nos ocupa la vinculación no es ignorada, sino más bien potenciada con la introducción de nociones de transformación productiva, ordenamiento territorial, manejo sostenible de recursos naturales, mejoramiento de condiciones de vida y creación de capacidades locales.

El hecho de que la iniciativa surja en el marco de un esfuerzo de prevención y mitigación de desastres, pudo haberla autolimitado a la

formación de comités de emergencia, simulacros, alertas tempranas o bordas; sin embargo, la novedad en la intervención es que ha trascendido hacia variantes que van más allá del abordaje y las causas aparentes de los desastres, aproximándose a los vínculos profundos de éstos con las formas de organización económica y social particulares de cada escenario de riesgo.

En tercer lugar, es de destacar que el Programa de Fortalecimiento está orientado a la difusión del Programa de Prevención y Mitigación, pero no necesariamente persigue una adopción incondicional del mismo, sino más bien, busca que sea tomado como punto de partida para la discusión y el logro de consensos sobre las formas de intervención.

El balance general de la sostenibilidad del proceso, desde la perspectiva de creación de capacidades organizacionales para la gestión del desarrollo y los riesgos locales, es claramente positivo, debido a que la iniciativa promueve el empoderamiento de la población local y la intervención en aspectos que pueden mejorar las condiciones cotidianas de vida y los niveles de desarrollo de la comunidad.

Es importante mencionar también que uno de los aportes más relevantes del proyecto ha sido la incorporación de enfoques sociales que trascienden la intervención “estructural” o fiscalista. La propuesta de fortalecimiento organizacional, y la propuesta más global de intervención en pro del desarrollo local, ha desatado procesos que prometen enriquecer proyectos de desarrollo local que hasta hace poco estuvieron enfocados principalmente hacia la construcción de obras físicas. Más aún, debe decirse que la experiencia del Bajo Lempa es un claro ejemplo de cómo situaciones de desastre crónico pueden luego convertirse en situaciones y dinámicas de permanente búsqueda del mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y ambientales.

Proyecto Manejo de Riesgos y Prevención de Desastres 1999 - 2004 (Centro Humboldt - Nicaragua)

La intervención del Centro Humboldt (CH) en Gestión de Riesgos en 10 municipios del país promueve procesos integradores y de apropiación de la problemática acerca de los riesgos de diversa naturaleza, generando estados de concertación y negociación entre actores diversos para el desarrollo sostenible en el municipio. El proceso de intervención se sintetiza en las siguientes etapas:

Negociación inicial con la Municipalidad: presentación de acciones generales de la intervención. Negociación de condiciones de desarrollo del proyecto en el territorio, etc.

Presentación de la iniciativa de promoción de GR en el municipio: contiene además de la presentación formal a actores locales; elementos de motivación, concertación de acciones entre actores, estímulo a la reflexión sobre situaciones de riesgo y planteamientos para su gestión reductora - fortalecimiento de agendas locales y otros.

Acuerdos de Trabajo entre CH y municipalidades: se establecen responsabilidades de cada una de las partes en cuanto a la ejecución de actividades del proyecto.

Diagnósticos participativos de capacidades para la reducción de vulnerabilidades como exigencia del desarrollo y la respuesta oportuna y eficiente ante situaciones de desastres. Además del procesamiento y análisis de la información de diversas fuentes, se establecen de manera natural los roles e interacción de actores claves en el proceso de GLR. Se implementa la técnica de auto mapeo.

Elaboración de Planes de Preparación y Atención ante desastres e introducen a los

planes de inversión municipal los proyectos reductores de riesgos. Proceso caracterizado por la facilitación decisiva de los técnicos de diversas entidades en el territorio en el concepto de mesas de trabajo donde participan líderes en la formulación de los planes.

Se hace énfasis en acciones estimuladoras de procesos que apuntan a aspectos relevantes de la misma Gestión Local de Riesgos: apropiación y sostenibilidad o continuidad del proceso de GLR por actores claves en el contexto municipal.

El principal eje es la etapa del proceso denominado diagnóstico, cuya importancia no solo radica en sí mismo como producto concreto, sino en la posibilidad de involucrar a cuatro actores básicos o iniciales (líderes comunitarios miembros de comités territoriales de desarrollo y prevención, técnicos y autoridades municipales, y miembros del comité municipal de desarrollo y prevención). La percepción de estos actores inicia una paulatina transformación (promovida por acciones de talleres) hacia el cambio de visión sobre la interrelación entre desastres y desarrollo, proponiendo el futuro que desean - elemento clave para reforzar la misma planificación estratégica del desarrollo desde la comunidad hasta el ámbito municipal-

El diagnóstico promueve los roles de los actores inmersos en el proceso de Gestión Local de Riesgos a través de técnicas de sensibilización y fortalecimiento de la organización local y municipal para la reducción de vulnerabilidades, para el desarrollo y la respuesta oportuna y eficiente ante situaciones de desastres. El técnico municipal es un facilitador para el trabajo de sensibilización, identificación y propuestas de reducción de riesgos.

Estos últimos se integran en los planes de Inversión municipal, en un proceso que se inició con la implementación del "automapeo" con los líderes comunitarios, el cual permite el desarrollo de habilidades autogestionarias, de negociación

y de concertación con otros actores y finalmente, ejerciendo acciones de auditoría social conjunta con el gobierno municipal por parte de quienes cumplen roles identificados en el marco jurídico legal municipal y nacional (derechos y obligaciones para con los pobladores del municipio). En resumen, el momento de diagnóstico no solo ofrece un cúmulo de información preciada, sino que fortalece los vínculos comunidad - autoridades municipales, Estado y Organizaciones de Sociedad Civil en el territorio, a través del puente de comunicación entre todos ellos y con los técnicos municipales.

Disponer de diversas fuentes de información (desde la percepción de la misma población bajo riesgo hasta los estudios con rigurosidad técnico - científica), es un principio básico de sostenibilidad, dado que se contraponen y se valoran las informaciones desde sus diversas fuentes. En muchos de los casos no solo es importante la calidad o rigurosidad técnico - científica de la misma, sino también el hecho de que el proceso de diagnóstico y elaboración de planes involucra o incorpora a las poblaciones bajo riesgo a procesos de autogestión, concertación y negociación.

El rol del técnico del Centro Humboldt es crucial en la medida que marca la pauta de “quién hace qué a propósito de”..., es decir, con la actitud y aptitud del técnico del CH se incide profundamente en las demás actitudes de apropiación y se brinda sostenibilidad al proceso de la GLR, con base en la definición de responsabilidades en la cotidianeidad, mediante la aplicación de medidas acertadas para reducir riesgos.

Conforme las comunidades definan, trabajen y valoren el progreso a mediano plazo, así ellas se apropiarán del puntero del desarrollo -esto es un principio general en el quehacer de la intervención del CH en cuanto a la promoción de la cultura de prevención de desastres-

Análisis de vulnerabilidad: la experiencia en caseríos del volcán San Miguel, El Salvador (Geólogos del Mundo).

En muy pocas ocasiones se ha intentado arribar a un índice que refleje el estado de una sociedad en determinado ámbito de la satisfacción de las necesidades básicas o de estabilidad en sus relaciones con su entorno. Una honrosa excepción la constituye el Índice de Desarrollo Humano ideado por las Naciones Unidas para reflejar las diferencias en la distribución del PIB per capita y, por tanto, en la satisfacción de las necesidades básicas. Sin embargo, en el ámbito del estudio social de los desastres no han existido esfuerzos tan elaborados, aunque sí hay antecedentes de generación de índices de vulnerabilidad.

Muy pocos esfuerzos se conocen en materia de análisis y mapeo de vulnerabilidad. Debido a la importancia de contar con mayor información para el diagnóstico y toma de decisiones, el análisis de vulnerabilidad es una herramienta apreciable cuya ejecución promueve también un mayor nivel de sensibilización y conocimiento sobre el riesgo entre aquellos que lo sufren y aquellos involucrados en tareas de reducción de riesgos. Es por ello que en el marco del proyecto “Manejo integral de Amenazas y Vulnerabilidades en el municipio de San Miguel”, implementado por Geólogos del Mundo en El Salvador, se desarrolló un ejercicio de análisis de vulnerabilidad, el cual se expone a continuación en sus contenidos más importantes.

Aspectos generales del análisis de vulnerabilidad implementado

Existen tres pasos metodológicos básicos en el análisis de vulnerabilidad que se describe: primero, definir los niveles de vulnerabilidad; segundo, definir una escala numérica que facilite la cuantificación de los niveles de vulnerabilidad y, tercero, establecer un listado de parámetros-criterios que permitan determinar un nivel y un valor numérico de vulnerabilidad.

En relación al primer aspecto se optó por definir tres niveles y dos sub-niveles de vulnerabilidad tal y como se detalla a continuación:

- ♦ Bajo
- ♦ Mediano
- ♦ Alto:
 - ♦ moderadamente alto
 - ♦ sumamente alto

A cada uno de estos niveles se le asignaron diferentes valores numéricos de vulnerabilidad tal y como se detalla a continuación:

- ♦ Entre 0 y 1: vulnerabilidad baja
- ♦ Entre 1.01 y 2: vulnerabilidad media
- ♦ Entre 2.01 y 3: vulnerabilidad alta
 - ♦ Entre 2.01 y 2.5: vulnerabilidad moderadamente alta
 - ♦ Entre 2.51 y 3: vulnerabilidad muy alta

En relación con el tercer elemento básico, la definición de parámetros-criterios de vulnerabilidad, debe anotarse que éstos fueron escogidos en función de las posibilidades que existan de obtener un nivel - aunque sea mínimo - de objetividad, por ello se adoptaron indicadores cuantitativos, objetivamente verificables, como por ejemplo: presencia de servicios básicos, porcentajes de viviendas de sistema mixto y/o adobe mejorado, porcentajes de área cultivada con granos básicos, visiones de los habitantes sobre las causas de los desastres expresados en porcentajes, etc. Un mayor detalle y justificación de los parámetros a asumir para el presente análisis de vulnerabilidad se presenta en el siguiente apartado.

Parámetros-criterios para definir los niveles (cuantitativos y cualitativos) de vulnerabilidad

Sin lugar a dudas, en este campo el aporte más importante es atribuible a Gustavo Wilchez-Chaux con su planteamiento sobre la “vulnerabilidad global⁷” hecho a finales de la década de los ochenta, el cual ha sido revisado

y publicado en una guía metodológica de más reciente publicación.⁸

En lo fundamental el concepto de vulnerabilidad propone que los conglomerados humanos - al igual que los seres vivos considerados individualmente - presentan diferentes niveles de resistencia y resiliencia frente a factores y procesos externos que pueden llegar a convertirse en una amenaza en determinado momento. Además del concepto de vulnerabilidad global, también pueden definirse diferentes factores y sub. factores de vulnerabilidad que explican con mucho mayor detalle y claridad el porqué unos grupos, sectores sociales o países son más “vulnerables” que otros. En lo fundamental, y para fines didácticos, se consideran cuatro grandes grupos de factores de vulnerabilidad: físicos, económicos, ambientales y sociales. Además existen sub factores de vulnerabilidad en el caso de los factores sociales que amplían notablemente la lista de vulnerabilidades.

En lo fundamental, se ha respetado la clasificación de cuatro factores de vulnerabilidad para identificar y agrupar los criterios a utilizar para el análisis de siete comunidades asentadas en las faldas del volcán Chaparrastique o San Miguel. A continuación se presentan los parámetros definidos agrupados según dichos factores:

Parámetros físico-técnicos

- ♦ Materiales de las paredes de las viviendas: 70% o más con paredes de sistemas mixto y/o adobe mejorado: 1 punto; entre 40% y 69%: 2 puntos; y menos de 40%: 3 puntos.
- ♦ Presencia de servicios básicos como agua potable, alcantarillado, teléfonos y energía eléctrica. Con cuatro de los elementos mencionados: 1 punto; con tres o dos : 2 puntos; con uno o ninguno: 3 puntos⁹
- ♦ Presencia de tecnología agrícola,

9 Wilchez-Chaux, G. 1988. “La Vulnerabilidad Global” en Desastres, Ecologismo y Desarrollo Profesional. SENA, Colombia.
 10 Wilchez-Chaux, G. 1998. Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador: O, yo voy a correr el riesgo. Guía de LA RED para la Gestión Local del Riesgo. LA RED. Lima Perú.
 11 Proyecto OEA.-ECHO-Inundaciones
 12 Ibid.

maquinaria, sistemas de riego y drenajes. Con cuatro de los elementos mencionados: 1 punto; con tres o dos: 2 puntos; con uno o ninguno: 3 puntos.¹⁰

Parámetros económicos

- ◆ Niveles de pobreza extrema: 45% o más hogares en extrema pobreza: 3 puntos; entre 20 y 44% de hogares en extrema pobreza: 2 puntos, menos de 20% de hogares en extrema pobreza: 1 punto.
- ◆ Propiedad de la tierra. Más del 70% es propietario de su tierra: 1 punto; entre 40 y 69 por ciento: 2 puntos; Menos del 40%: 3 puntos.

Parámetros ambientales

- ◆ Combustible para cocinar: 60% o más usa leña: 3 puntos; entre 25 y 59% usa leña: 2 puntos; menos de 25% usa leña; 1 punto.
- ◆ Uso del suelo: Más de 70% de área agrícola para cultivos temporales: 3 puntos; entre 40 y 69% del área agrícola para cultivos temporales: 2 puntos; menos de 40% del área agrícola para cultivos temporales: 1 punto.

Parámetros sociales

- ◆ Educación. Menos de 40% curso primaria: 3 puntos; entre 40% y 69% curso primaria: 2 puntos; 70% o más curso primaria: 1 punto.
- ◆ Organizativas: Sin organización: 3 puntos; con ADESCOs u otra de organización de desarrollo: 2 puntos; con Comités de Riesgo/ Desastre: 1 punto;
- ◆ Ideológico-culturales. 50% o más cree en castigo de Dios o fenómeno natural: 3 puntos, entre 20% y 49%: 2 puntos; menos de 20%: 1 punto;
- ◆ Políticas. Ausencia de propuestas de desarrollo: 3 puntos; antecedentes de movilizaciones/gestiones ante autoridades locales/nacionales: 2 puntos; presencia de propuestas de desarrollo: 1 punto.

- ◆ Institucionales oficiales. Ausencia de planes municipales de gestión de riesgos/emergencias: 3 puntos; planes municipales de desarrollo: 2 puntos; planes municipales de desarrollo con prevención de riesgos: 1 punto.
- ◆ Institucionales de la sociedad civil. Presencia de 3 ó más instituciones de desarrollo: 1 punto; presencia de 1 ó 2 instituciones: 2 puntos; Ausencia de instituciones: 3 puntos.

Consideraciones

Uno de los principales aportes de la aplicación del análisis de la vulnerabilidad estuvo en la profundización del conocimiento sobre la realidad local que su implementación supuso, y en la generación de mayor y mejor información para apoyar futuros procesos de apoyo al desarrollo de las poblaciones incluidas en el estudio. Inclusive, aporta los elementos necesarios para ubicar con facilidad posibles áreas y subáreas temáticas de intervención.

Por otra parte, es importante resaltar que el estudio mostró que en ocasiones la escala territorial del análisis puede minimizar las diferencias entre las poblaciones estudiadas.

Para el presente caso, el estudio desde el nivel cantonal - el nivel de división política inmediatamente inferior al municipio - muestra que respecto del enfoque agregado o de vulnerabilidad global, las diferencias no son tan marcadas, pero en el análisis de factores y subfactores específicos sí se detectan diferencias que permiten identificar medidas específicas según el cantón.

En función de esta experiencia, puede sostenerse que una de las formas de elevar la pertinencia y eficacia de las intervenciones que persiguen la reducción del riesgo, es la elaboración y difusión de herramientas metodológicas que permitan profundizar en el análisis y comprensión de la vulnerabilidad local y las opciones para reducirla.

Apoyo Local al Análisis y Manejo de Riesgos Naturales (ALARN) de la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo (COSUDE) - Nicaragua

ALARN es un proceso de fortalecimiento de capacidades a profesionales desde una perspectiva de rigurosidad técnico - científica en la elaboración de Estudios de Riesgos en los territorios municipales, para apoyar a los gobiernos locales (más de 26 municipios) en la Gestión del Riesgo, a través de los instrumentos generados desde los mismos Estudios - mapas, planes de prevención y mitigación de desastres municipales, fichas de vulnerabilidad, informes, etc.)

La intervención se dirigió hacia dos líneas de trabajo principales que consisten en:

- a. La capacitación a profesionales nacionales a través de cursos específicos de entrenamiento (teórico-prácticos) con rigurosidad científica en la evaluación de los riesgos naturales desde los territorios municipales.
- b. Apoyo directo a las municipalidades con la realización de estudios de riesgos utilizando la capacidad nacional ya especializada y formada por ALARN.

El proceso desarrollado por ALARN establece una experiencia de mucha importancia para la Gestión del Riesgo en Nicaragua, la que se aprovechará en las entidades educativas (aspecto intrínseco de sostenibilidad en el tiempo) y marcará pautas a seguir. Muestra del impacto positivo de ALARN es la Maestría en la UNAN actualmente en desarrollo.

Los mapas municipales, como uno de los resultados concretos del proceso, manifiesta un valor importante en materia de contribución desde la plataforma de la rigurosidad técnico - científica, necesaria para los análisis y elaboración de recomendaciones (proyectos reductores de riesgos). Se establece un hito fundamental, entre el antes y el hoy, en el

análisis, dentro del contexto municipal, de fenómenos que tradicionalmente han sido poco valorados como factores de riesgo para el desarrollo de los territorios (inundaciones y deslizamientos)

Los Planes Municipales de Prevención y Mitigación de Desastres como producto acabado a partir del análisis del instrumento cartográfico, son a su vez, una de las herramientas para la gestión local del Riesgo, es decir, sirven de apoyo para las autoridades municipales y se constituyen en referencia obligada para aquellas entidades que se disponen a invertir en el desarrollo de los municipios donde se realizaron los estudios.

La propuesta de zonificación es de gran ayuda para la toma de decisiones de las autoridades municipales en la implementación de instrumentos jurídicos en el contexto municipal - la elaboración y emisión de ordenanzas para algunas municipalidades (enlace hacia la continuidad de lo dejado por el proceso) donde se realizaron estudios por los especialistas entrenados por ALARN.

Uno de los logros principales que se deben reproducir, es que el proyecto logra establecer relaciones de trabajo con la Asociación de Municipios de Nicaragua, punto de partida clave para impulsar la Gestión Local del Riesgo. Este hecho le permitirá a COSUDE o a quien le dé continuidad a lo iniciado, tener una plataforma para trabajar con los alcaldes de Nicaragua, con el fin de sensibilizarlos acerca de la necesidad de la realización de Estudios de Riesgos en los territorios municipales desde una perspectiva científico - técnica.

ALARN sienta precedentes de tipos/ estilos de colaboración interinstitucional, lo que contribuye a una forma de ALIANZAS para la Gestión Local del Riesgo. Las relaciones desarrolladas entre el grupo de especialistas y diversos actores (ONG's, entidades gubernamentales, de Cooperación externa y principalmente con municipalidades) establecen una demanda potencial de servicios calificados en materia de evaluación de riesgos en el contexto municipal. Este hecho representa un impacto positivo

(sostenibilidad) expresado en el cambio de conciencia de algunos actores en cuanto a la problemática de los riesgos y particularmente su abordaje técnico - científico.

El entrenamiento a los técnicos municipales es una línea de trabajo que está en desarrollo. Es decir, los conocimientos y técnicas para la observación, recolección de información y análisis de la misma (evaluación de riesgos) están siendo transmitidos a los técnicos de las Unidades Técnicas Municipales, paso esencial para la sostenibilidad y apropiación de la propuesta general de ALARN al desarrollo local. Esta línea está siendo desarrollada en la actualidad en alianza con la Asociación de Municipios de Nicaragua. Se han producido guías y material para apoyar la apropiación del proceso de elaboración de Estudios de Riesgos y sus productos.

Por lo anterior, disponer de materiales para la evaluación de riesgos asociados con amenazas naturales en el ámbito municipal fortalece el proceso de capacitación puesto en marcha, su mejoramiento permanente y divulgación.

Los profesionales entrenados por el proceso de ALARN representan un capital social, en capacidad de multiplicar sus conocimientos en otros grupos de profesionales y técnicos de las municipalidades, estableciéndose de esta manera pautas de sostenibilidad.

Proyecto de prevención y mitigación de desastres naturales y epidémicos en tres zonas de exclusión de la Ciudad de Guatemala - Médicos sin Fronteras ¹³

La experiencia de MSF ha sido una de las más exitosas en la reducción de riesgos a desastres, en un ámbito socialmente complejo como es el área urbana de Guatemala. Ha logrado involucrar a las comunidades participantes, congeniando

acciones de preparativos ante situaciones de emergencia con estrategias de reducción de riesgos. En esta intervención tanto la población como MSF y las demás instituciones involucradas, han entendido la complejidad e integralidad de los factores en la configuración del riesgo y la necesidad de impulsar un trabajo articulado en la transformación de estos procesos.

El objetivo general del proyecto de Médicos sin Fronteras, fue el de “reducir el nivel de vulnerabilidad de las comunidades frente a una situación de emergencia causada por desastres epidémicos y naturales”. Específicamente el proyecto tiene como propósitos:

- ♦ Reducir la magnitud de impacto de un desastre a través de la ejecución de actividades preventivas, educativas y formativas.
- ♦ Mejorar la capacidad de atención de emergencia a través de la coordinación y colaboración interinstitucional.

Como los ejecutores del proyecto señalan, “la idea es involucrar directamente a los miembros de cada comunidad y a las entidades competentes en el proceso de elaboración y de ejecución del plan de contingencia”. Sin embargo, este plan “no debe concentrarse solamente sobre la respuesta frente a una situación de emergencia, sino también...sobre acciones preventivas y de mitigación que limitaran la magnitud de impacto de un desastre”.

A lo largo del proceso de implementación del proyecto, la institución - MSF - fue creciendo en lo conceptual y en lo práctico, de una visión centrada en la atención a emergencias a un enfoque más integral que contribuiría a reducir las condiciones de riesgo de las comunidades. De esta manera, a pesar de que los objetivos del proyecto aprobados por la agencia donante y por la sede central de Médicos sin Fronteras - Suiza, parecen centrarse en el fortalecimiento de las capacidades de respuesta a emergencias con especial énfasis en el tema de salud, en la

13 Extraído del documento “Estudios comparativos sobre la Gestión Local de Riesgos en Centroamérica: Caso Guatemala”, en proceso de edición y publicación.

práctica, los ejecutores del proyecto diseñaron las actividades de tal manera que se hiciese un análisis integral de las condiciones de riesgo y se priorizara la promoción de estrategias para su reducción.

Consecuentemente, sin descuidar las metas concretas con el donante, se tiene: elaboración de un plan de contingencias, identificación de áreas de refugio, preparación logística y capacitación y organización comunitaria, todas ellas actividades que parecen mostrar una orientación del proyecto hacia los preparativos ante situaciones de emergencia. No obstante, los ejecutores del proyecto han señalado que el mayor énfasis presupuestal y de tiempo se dio en las actividades señaladas como "preventivas". Estas se centraron en:

Reducción del riesgo a derrumbes: construcción, limpieza y rehabilitación de sistemas de drenajes existentes, obras de estabilización de taludes, reforzamiento de estructuras existentes, reforestación de áreas públicas críticas, limpieza de caminos y vías de evacuación, manejo de desechos sólidos en sectores críticos, sensibilización de la comunidad.

Reducción de riesgos epidémicos: introducción de agua potable, inspección y reparación de la red de distribución de agua, control de manipulación de alimentos, control y limpieza de letrinas públicas, manejo de desechos sólidos presentes en áreas públicas y control de vectores (especialmente a través de programas de eliminación de desechos sólidos no domésticos, tales como desechos industriales metálicos, desechos de vehículos, etc.)

Para entender la necesaria articulación de estrategias de largo plazo con otras de más corto plazo, en las que se pueden incluir las de fortalecimiento de las capacidades de atención a situaciones de emergencia, es necesario comprender los procesos a partir de los cuales se han configurado las condiciones de riesgo de los barrios urbano marginales de Ciudad de Guatemala. Son comunidades que se han ido conformando por las condiciones de exclusión

de población de las zonas urbanas y rurales, que sin capacidad económica para proveerse un espacio seguro para habitar, forzosamente se ha ubicado en áreas de barranco o pendientes pronunciadas. Las difíciles condiciones de habitabilidad - agua y alcantarillado inexistentes o ineficientes, alto costo de construcción, débil acceso a buenos servicios de educación y salud, etc.- han incidido en que progresivamente se hayan ido configurando condiciones de riesgo a su salud y a su infraestructura, que se suman a las ya duras situaciones de riesgo cotidiano en que viven estas comunidades - mantenimiento de la familia, inseguridad ciudadana, cuidado de los hijos, entre otras -

El proyecto de MSF se involucró directamente en esta problemática, intentando congeniar a partir de la lectura integral de los riesgos a los que están sometida estas comunidades, propuestas de corto plazo, que ayudaran a resolver problemas concretos frente a necesidades urgentes, y estrategias que apuntaran a un más largo plazo (fortalecimiento de la organización comunitaria, formación de liderazgos, planificación del desarrollo, etc.). Concentraron su intervención en siete colonias de las Zonas 3 y 18, abarcando una población de más de 11,000 habitantes, en condiciones de riesgo a epidemias y derrumbes, generadas por la precaria situación socio ambiental, hacinamiento familiar y comunitario, baja cobertura de agua entubada, e inadecuados servicios de saneamiento ambiental. Con estas comunidades se desarrolló un proceso dividido en dos fases, que incluían:

Primera fase:

- ◆ Identificación de las colonias y de sus sectores más vulnerables a los derrumbes.
- ◆ Estimación pesimista del número de familias damnificadas potenciales por colonia.
- ◆ Identificación y evaluación de refugios posibles en términos de agua, letrinas, acceso, tamaño y drenaje.
- ◆ Identificación de las entidades o grupos de apoyo localmente presentes y de sus actividades.
- ◆ Identificación de las medidas preventivas que se pueden tomar en cada comunidad.

Segunda fase:

- ◆ Ejecución de la campaña de educación e Información.
- ◆ Monitores y seguimiento.
- ◆ Ejecución de actividades preventivas.
- ◆ Preparación de refugios.
- ◆ Elaboración y firma de convenios.
- ◆ Preparación logística.

El proceso tuvo como uno de sus ejes esenciales la incorporación efectiva de instituciones públicas y privadas en todas estas actividades: CONRED, Ministerio de Salud y Asistencia Social (a través de los centros de salud), Municipalidad (a través de EMPAGUA, Secretaría de Asuntos Sociales, Departamento de Limpieza y los Bomberos Municipales), Cruz Roja de Guatemala, Pastoral Social del Arzobispado de Guatemala, ONGs locales y los Comités y asociaciones comunitarias.

Para fortalecer a su vez la integración de la población se diseñó una serie de metodologías participativas para el análisis de riesgo, para el planteamiento de propuestas de solución, y para la sensibilización de la comunidad. A través de talleres de trabajo se elaboraron los mapas de escenario de riesgo (Cruz Roja Guatemalteca, CONRED) y los diagnósticos situacionales (Pastoral Social); se impartieron series de charlas educativas en saneamiento básico (Ministerio de Salud), en prevención y mitigación de desastres (Pastoral Social, CRG), y en preparativos para emergencia (Pastoral Social, CRG); se desarrollaron campañas comunitarias de sensibilización en el tema de riesgos a desastres, que incluían juegos, concursos, eventos deportivos, relacionados con la problemática. Otro eje importante fue el fortalecimiento de la organización, desarrollada con apoyo de los comités y asociaciones comunitarias, con ONGs locales.

Consideraciones:

De la experiencia de MSF en las zonas urbano marginales se tienen importantes aspectos para rescatar:

1. No es sólo un buen ejemplo de fortalecimiento de la participación

comunitaria en la reducción de sus condiciones de riesgo, sino también de articulación interinstitucional, y de intervención integral. Nos muestra que en el contacto con la comunidad es difícil hacer una diferenciación temática de la intervención, la realidad local es sumamente compleja y palpable, por lo que para tener logros sostenibles en el propio proyecto es necesario tomar en cuenta los otros problemas de la comunidad. Ello nos lleva a hacer alianzas estratégicas con el resto de instituciones que intervienen en la misma localidad, o atraer otros actores que complementen nuestro programa y nuestras metas concretas.

2. El acercamiento de la institución, tradicionalmente centrada en la atención a emergencias, a una visión más integral en la intervención sobre las condiciones de riesgo. Así, si bien presentaba objetivos y metas concretas orientadas al fortalecimiento de las capacidades en preparativos ante desastres, incorporó estrategias concretas de reducción de las condiciones de vulnerabilidad de la infraestructura ante derrumbes, y de la población ante epidemias. La canalización de los drenajes pluviales, la protección de las bases de las viviendas, las campañas de limpieza comunitaria, la atención permanente en salud, y especialmente la sensibilización y organización de la población, son claros ejemplos de ello.
3. Es importante rescatar la capacidad de la institución en conciliar estrategias de corto y de largo plazo. Muchas veces la urgencia en resolver problemas altamente sentidos nos hace perder la perspectiva de los procesos que han venido construyendo esa situación, y si bien se pueden solucionar efectivamente los problemas urgentes, la no intervención sobre los procesos de causa pueden llevar a que terminado el proyecto se regrese a la situación anterior, o se generen nuevas situaciones de riesgo. Es importante por ello que a través de las estrategias de corto plazo, que pueden atraer un mayor nivel de participación, se vayan

construyendo las bases organizativas y de capacidades locales para dar una solución sostenible a los procesos que están creando la situación de riesgo. Esto puede hacer más largo y tedioso el proyecto, pero es el ingrediente principal que debe dejar la intervención, más allá de las obras de infraestructura construidas.

La Gestión del Riesgo y el Poder Local: El caso de la Municipalidad de Senahú, Alta Verapaz - Proyecto CARE.¹⁴

Los escasos recursos de los gobiernos locales, el centralismo en la toma de decisiones en el nivel nacional, la dependencia económica de los actores externos y la visión cortoplacista de sus autoridades, son algunos de los factores que no permiten un proceso organizado y planificado de reducción del riesgo y por ende de desarrollo de las comunidades. Sin embargo a pesar de todas estas dificultades se pueden encontrar, aunque de manera dispersa y aislada, experiencias interesantes de municipios que han logrado articular sus capacidades para orientar procesos que trasciendan de la inversión puntual, de la atención a la emergencia o de las campañas partidarias. El caso de Senahú es uno de ellos, el Gobierno Local se involucró en el tema y en ese proceso fue trascendiendo de las acciones de preparativos ante emergencias a la reducción de las condiciones de riesgo, involucrándose incluso en iniciativas en el ámbito de toda la cuenca.

El Municipio de Senahú se encuentra en alto nivel de riesgo a derrumbes y deslizamientos. La creciente deforestación de sus laderas de material calcáreo ha acelerado su proceso de erosión, y la ubicación inadecuada de viviendas y áreas productivas, ha elevado la probabilidad de que se vean afectadas en los periodos de lluvia. Ya en repetidas ocasiones varios grupos

de viviendas se han visto dañados, la última de ellas, en el año 2000, dejó un saldo de 13 personas fallecidas, destruyó 30 viviendas en la Cooperativa Chulac y el Barrio El Calvario, y afectó el tanque abastecedor de agua.

Las primeras acciones estuvieron orientadas a la preparación ante nuevas situaciones de emergencia: Organización de la Coordinadora Municipal para la Reducción de Desastres - CONRED, elaboración del Plan de Emergencia Municipal, Inventario de recursos para la atención de emergencias, y capacitación en preparativos. Estas acciones, que fueron promovidas por el Proyecto POST-MITCH de CARE, facilitaron la negociación con los otros actores locales; e intensificaron el trabajo a nivel comunitario, fortaleciendo las relaciones entre las comunidades y la cabecera municipal.

Durante ese proceso se desarrollaron jornadas de capacitación que tenían como propósito ir dando insumos para la elaboración de los Planes de Emergencia, y fueron las siguientes:

- ♦ Análisis de Amenazas
- ♦ Organización Comunitaria y Planificación Participativa
- ♦ Riesgos Meteorológicos
- ♦ Ciclo de los Desastres y Planes de Emergencia
- ♦ Riesgos Hidro-meteorológicos.

Para cada uno de ellas se apoyaron en instituciones especializadas (CONRED, CUNOR, USGS), quienes preparaban al equipo de CARE, a los técnicos municipales y a las instituciones de nivel regional. Luego el equipo de CARE lo replicaba en el nivel municipal y por último los técnicos municipales lo adecuaban al nivel comunitario. Algunas de las instituciones involucradas en este proceso de preparación ante casos de emergencia, han sido: Municipalidad, Magisterio Nacional, Policía Nacional Civil, Centro de Salud, Fondo de Inversión Social, Organismo Judicial, Salud Pública, Iglesias Católica, Evangélicas y Mormona, entre otras.

14 La intervención de CARE-Guatemala en el tema de riesgos se inicia en el proceso de reconstrucción post-Mitch, con el Proyecto "Fortalecimiento Municipal y Comunitario para la Preparación en caso de Desastres". Paulatinamente fue adquiriendo un enfoque más ligado al desarrollo y a la reducción integral de los riesgos, que se plasma ya en el Proyecto "Gestión del Riesgo para el Desarrollo Sostenible". El Municipio de Senahú es uno de los siete municipios en los que interviene CARE dentro de la cuenca del Polochic.

La intervención sin embargo fue involucrándose paulatinamente, más allá de estas actividades de preparativos ante emergencias. Consciente de que la situación de riesgo persistía y que continuaba incrementándose, el alcalde municipal, Francisco Javier Teni Chiquín, ha involucrado a la institución edil en la promoción de procesos de reducción de condiciones de causa. Han evaluado los barrios y la infraestructura básica, y han emprendido la difícil tarea de reubicar a las familias de las viviendas en más altas condiciones de riesgo. Con fondos del proceso de reconstrucción después del desastre del año 2000, vienen construyendo un nuevo barrio en el cual ubicar a estas familias, mientras que las laderas han sido declaradas zonas intangibles y se está desarrollando proyectos de reforestación.

Actualmente, con el apoyo del proyecto CAMI (segunda fase de la intervención de CARE) se ha entrado a un proceso de promoción de desarrollo, de elaboración de un diagnóstico integral, del plan de gestión de riesgo y desarrollo, y de integración a la Mesa de Concertación de la Cuenca del Polochic. En esta última, la Municipalidad de Senahú se ha convertido en uno de los actores dinamizadores. En ella ha identificado el espacio de encuentro ideal para la elaboración conjunta de propuestas a nivel intermunicipal, para la negociación con actores de nivel regional y nacional y para poner en marcha estrategias de desarrollo que de manera aislada no podría impulsar.

Definitivamente se requerirá un largo proceso de concertación con todos los actores locales, regionales y nacionales, puesto que el proceso apenas inicia. Sin embargo, la presencia de un alcalde dinámico, concertador y comprometido con su comunidad, ha sido un factor clave para la implementación exitosa del proyecto en este municipio. Del mismo modo el liderazgo de la alcaldía viene facilitando la participación de los otros actores sociales, instituciones públicas, privadas y organizaciones de base.

La experiencia de CARE, la Municipalidad de Senahú y la Mesa de Concertación de la Cuenca del Polochic, nos refuerza la idea de la necesaria

articulación inter-territorial para la reducción de las condiciones de riesgos. En este proceso se están potenciando tres niveles de coordinación inter-institucional: cuenca, municipio y comunidad, en la que los dos primeros generan las políticas, programas y proyectos que deben ejecutarse en lo local; pero desde lo local también se van generando procesos de organización que promueven la implementación de medidas de reducción de riesgos y que facilitan la intervención de los actores regionales y municipales.

Mesa de Concertación de la Cuenca del Polochic, Guatemala

Actualmente se acepta que los niveles de cuenca son los espacios convenientes para el análisis, la planificación y la gestión del desarrollo, obedeciendo a la natural interdependencia entre las comunidades, sus actividades económicas, sus organizaciones y el entorno (e interno) ambiental. Sin embargo, todavía no existe una voluntad política real de fortalecer estos espacios y, por el contrario, la mayoría de experiencias que se han impulsado y que han fracasado se caracterizan por crear verticalmente estructuras técnicas externas que no toman en cuenta las capacidades existentes al interior de la cuenca.

Los niveles de cuenca toman especial importancia en el tema de riesgos. En ellos se aprecia claramente el impacto de los modelos de uso y ocupación del espacio y como inciden, no solamente en la configuración de condiciones de amenazas y vulnerabilidades en la propia comunidad, sino también a las demás que se encuentran estrechamente relacionadas a ella. De esta manera, los procesos de deforestación de la parte alta aceleran los procesos de erosión y modifican el comportamiento de los cursos de agua, o la contaminación de los desechos industriales y domésticos de las ciudades afecta la producción agropecuaria y el consumo directo aguas abajo, y son estos mismos cultivos los que abastecen posteriormente a la población urbana.

En ese sentido, la iniciativa que se presenta es interesante e innovadora, primero, porque reconoce la interdependencia de las distintas parte de la cuenca y la responsabilidad compartida en la construcción de sus condiciones de riesgos, y segundo, porque nace de la integración, casi por osmosis, de instituciones y organizaciones que intervenían en la región, con proyectos similares o complementarios, y que poco fueron articulándose para hacer más eficiente su intervención y posteriormente encontraron la oportunidad para negociar proyectos conjuntos.

La cuenca del Polochic:

La cuenca del Polochic ocupa parte de 8 municipios en los departamentos de Alta Verapaz e Izabal. En esta región históricamente se han presentado las condiciones de exclusión características de las comunidades rurales, especialmente las de origen maya, de todo el país. Desposeídas de sus mejores tierras -las ubicadas en fondo de valle y con buena irrigación, que fueron destinadas a los latifundios arroceros o ganaderos, o, las laderas de pendiente media que fueron ocupadas para cultivo de café- las comunidades qeqchíes y poqomchíes de la región de Alta Verapaz fueron marginadas a las tierras más altas, de fuerte pendiente y con vocación forestal. La consecuente deforestación de la parte alta de la cuenca del río Polochic y de sus principales afluentes, y la deforestación de las riberas en la parte baja, han intensificado el proceso de erosión y elevado el riesgo a derrumbes, deslizamientos e inundaciones.

Las consecuencias de este proceso lo sufre toda la cuenca (aunque por supuesto, los niveles de vulnerabilidad de la población sea distinta en cada sector social) y se manifestó de manera intensa con las lluvias provocadas por el Huracán Mitch, las laderas entraron a un franco proceso de erosión, las comunidades y áreas agrícolas de la parte baja fueron inundadas, se interrumpieron las vías de comunicación (carretera, caminos y puentes) y se afectó la infraestructura social y productiva.

La Mesa de Concertación como espacio de encuentro

La iniciativa de conformación de la Mesa de Concertación de la Cuenca del Polochic se inicia durante el proceso de reconstrucción post-Mitch. Impulsada por la Oficina Regional de CARE en Cobán, dentro de su proyecto de “Fortalecimiento Municipal y Comunitario para la Preparación en caso de Desastres”, la Mesa se ha convertido en una experiencia relevante de coordinación interinstitucional que ha contribuido a que el proyecto supere largamente su carácter inicial.

El proyecto se diseñó pensando en dos niveles primordiales: el nivel comunitario y el nivel municipal, priorizándose 25 comunidades y cinco municipalidades de la cuenca del Polochic¹⁵, las mismas que debían servir como área piloto para la validación de la estrategia de intervención. La idea original era fortalecer los distintos niveles de organización de las Coordinadoras de Reducción de Desastres en el ámbito local (comunitario y municipal) para fortalecer la articulación de esfuerzos en caso ocurriera una emergencia. Es decir que, dado el esquema de intervención en desastres, la respuesta inmediata se asuma en la propia comunidad y en caso la intensidad del desastre superara la capacidad intervención de la misma, lograrse coordinar eficientemente el apoyo del nivel municipal.

Sin embargo, considerando la cantidad de programas de reconstrucción y de proyectos de manejo de desastres que se habían concentrado en la cuenca del Polochic, CARE incorporó entre sus actividades, algunas orientadas al fortalecimiento de la coordinación interinstitucional con el objetivo de mejorar las acciones de respuesta en caso ocurriese una futura emergencia. Con ese propósito se formó la Mesa de Concertación de la Cuenca del Polochic en Preparativos ante Emergencias, en la que participaban inicialmente las instituciones que contaban con proyectos de reconstrucción, además de las instituciones públicas y los gobiernos locales, los cuales debían responder en caso de emergencia.

15 Cahabón, Senahú, Panzós, Tukurú y Tamahú

Las actividades en un primer momento fueron promovidas por CARE, involucrando a los actores de la cuenca en actividades de capacitación que ellos mismos demandaban. Éstas estaban orientadas principalmente a acciones de preparativos y manejo de emergencias: Sistema de Alerta Temprana, Análisis de Amenazas, Ciclo de Desastres y Planes de Emergencia (en coordinación con CONRED), Amenazas hidrometeorológicas (Centro Universitario del Norte) y Amenazas geológicas (USGS).

Paulatinamente y de manera muy natural, este espacio fue siendo aprovechado por los propios actores, para la coordinación inter-institucional en la ejecución de sus programas y proyectos, y posteriormente, para empezar a delinear acciones orientadas a la reducción más definitiva de los riesgos, íntimamente ligados al desarrollo. Gradualmente, al ver la potencialidad de la plataforma para negociar actividades, se fueron sumando otros actores y se fue elevando también la participación de las municipalidades¹⁶.

El post-Mitch se fue convirtiendo así, en una oportunidad para la negociación y la planificación orientada a la transformación de las causas y más ligada al desarrollo. El desastre había elevado el nivel de sensibilización en el tema a todos los niveles y a través del proceso de reconstrucción se había desplegado importantes recursos a la cuenca del Polochic, tanto económicos como humanos e institucionales. Sin embargo se hacía necesaria un espacio de diálogo que ayudara al intercambio de experiencias, que promoviera la coordinación de actividades, que permitiera ver más allá de la simple ejecución de los proyectos, y la Mesa de Concertación (todavía de preparativos ante emergencias) les dio esta oportunidad.

Finalmente, los actores miembros reconocieron el verdadero cariz que iba tomando la plataforma y decidieron: 1. El cambio de nombre a Mesa de Concertación para el Desarrollo de la Cuenca del Polochic, y 2. La elaboración de un Plan de Desarrollo. En él se debían organizar las

propuestas que ya se habían ido definiendo de manera aislada, recogiendo las expectativas, visiones e intereses de las instituciones en cada uno de los niveles de la cuenca. El citado plan se encuentra en proceso de elaboración.

Uno de los instrumentos claves dentro de este proceso de promoción de iniciativas de desarrollo con visión de riesgo a nivel de cuenca, ha sido la elaboración del estudio de "Evaluación de riesgos a remociones en masa; otros procesos de erosión e inundaciones - Cuenca río Polochic y parte baja río Cahabón". Este estudio, que tampoco se contempló en el documento inicial, ha sido base para negociación entre actores sociales de la cuenca: instituciones públicas y privadas, agencias de cooperación y ONGs.

En la parte final del estudio se plantean una serie de lineamientos estratégicos para la reducción de los riesgos identificados. Se plantean políticas generales de orden ecológico, económico, social e institucional, y posteriormente se divide la cuenca en seis regiones, para cada una de las cuales se definen propuestas de prevención para un corto y mediano plazo, y acciones permanentes.

Entre sus acciones principales se encuentra la elaboración del Plan de Desarrollo de la Cuenca, en la que se incorporarían las líneas estratégicas del Plan de Prevención. A partir de este último, se encuentra en proceso de diseño y gestión diversos proyectos de infraestructura que se presentarían a la Secretaría de la Presidencia, proyectos ambientales al MARN (entre los que incluye la elaboración de una propuesta de ordenamiento territorial), y la elaboración de un código de construcción de vivienda para los municipios de la cuenca.

La Cooperación Técnica Alemana, GTZ, ha reconocido este esfuerzo inter-institucional, y a través de su proyecto de Descentralización y Desarrollo Municipal del Programa Las Verapaces, ha contemplado el fortalecimiento de esta Mesa de Concertación. Actualmente es la institución que viene apoyando la elaboración del Plan de Desarrollo.

16 Las Municipalidades que se habían resistido a involucrarse en la formación sus Coordinadoras Municipales, empezaron a participar activamente de la Mesa. En ella encuentran mayores oportunidades para la discusión y gestión de sus proyectos, a través de alianzas con otras municipalidades, con instituciones públicas o directamente con la Cooperación internacional. Por el contrario, en su nivel municipal no encuentran estos actores, y la motivación por organizar y promover una iniciativa de coordinación intramunicipal es todavía lejana.

CUENCA DEL POLOCHIC Y PARTE BAJA DEL CAHABÓN: EVALUACION DE RIESGOS y PLAN DE PREVENCION

En el estudio se hace un análisis exhaustivo de las condiciones de amenaza, factores de vulnerabilidad y una medición de los niveles de riesgo a inundaciones, erosión y remociones en masa, en el ámbito de la cuenca del Polochic y parte baja del río Cahabón. A partir de los resultados se realizan recomendaciones para la elaboración de un Plan de Prevención, con propuestas de políticas a nivel de cuencas y, a nivel de subregiones, de estrategias de prevención a corto, mediano y largo plazo.

Con el uso del SIG-IDRISI, para el caso de las amenazas, se analizaron las características litológicas, edáficas, sísmicas, de precipitación y de cobertura vegetal. Del cruce de información de ellas se extrajeron índices de amenazas a inundaciones y procesos de remoción en masa. Para el estudio, la vulnerabilidad fue definida como “la probabilidad de que la ocurrencia de una amenaza afecte considerablemente al sistema social produciendo una situación de desastre. Esta definición asocia el concepto de vulnerabilidad a las debilidades de la comunidad para responder pronta y efectivamente a la ocurrencia de amenazas, por consiguiente la vulnerabilidad es una función inversa del nivel de desarrollo socioeconómico y del estado de organización comunitaria”.

Por lo tanto, bajo la metodología del PNUD del cálculo del Índice de Desarrollo Humano, se analizó la vulnerabilidad socioeconómica de la comunidad; que luego se cruzó con el análisis de vulnerabilidad organizativa, calculada en base al número de organizaciones de base. La vulnerabilidad física se extrajo cruzando información del tipo de material de construcción y del acceso a servicios básicos. Por último, el cruce de los índices mostró una aproximación de la vulnerabilidad total. El riesgo a inundaciones y erosión por remociones en masa, se extrajo de la integración de los índices de amenaza y vulnerabilidad.

El Plan de Prevención ha sido otro producto crucial para motivar la participación interinstitucional a nivel de cuenca. En él se generan propuestas de reducción de riesgos a través de políticas ecológicas (manejo integral de los recursos, ordenamiento en el uso del suelo, etc.), políticas económicas (diversificación productiva, introducción de valor agregado, etc.), sociales (aspectos educativos, organizativos, políticos) y financieras.

Posteriormente se subdivide la cuenca en seis regiones, de acuerdo a sus condiciones biofísicas, y se plantean estrategias de corto y mediano plazo y estrategias que deben tener un carácter permanente.

Como podemos observar, tanto el estudio como el Plan de Prevención, están inmersos dentro de un enfoque integral del riesgo y trata de incidir en las causas que están generando las condiciones de amenaza y vulnerabilidad en la cuenca. Se ha convertido en un documento básico para la mesa de Concertación y a partir de él se están elaborando el Plan de Acción para el presente año.

Iniciativas de esta naturaleza nos motiva a pensar que es posible impulsar otros modelos de desarrollo, de manera más concertada, acercando a los distintos actores tanto locales como externos, y unificando criterios, intereses y esfuerzos hacia un objetivo común.

De los preparativos para desastres a la reducción de la vulnerabilidad: la iniciativa regional de OPS

OPS ha desempeñado a lo largo de su historia un importante rol en la recuperación pos desastre y en los preparativos para la reducción de la vulnerabilidad en el sector salud. Muestra de ello es el programa Preparativos en Desastres (PED), el cual se desarrolló durante los ochenta y los noventa con la intención de elevar la capacidad de los sistemas de salud para resistir y responder al impacto y demandas de los desastres.

La vinculación de OPS con la salud, combinada con la lacerante realidad del impacto de los desastres en este sector, se ha conjugado para que en diferentes etapas la OPS haga su aporte para la evolución de las ideas sobre las opciones para la reducción del impacto de los desastres. Los PED fueron pioneros en Centroamérica y apoyaron el surgimiento de unidades de desastres adscritos a los ministerios de educación y de salud de los países centroamericanos. Además, promovieron activamente el mejoramiento de las capacidades para el manejo de los desastres a través de publicaciones, mantenimiento de un centro de documentación con un área de desastres, cursos especializados y apoyo para la reducción de vulnerabilidad en sistemas de agua e infraestructura hospitalaria.

Paulatinamente, este programa fue evolucionando al calor de las demandas y las lecciones generadas por eventos de gran envergadura, especialmente Georges y Mitch, y de una evolución de las políticas de OPS en

relación a las temáticas de los riesgos y los desastres. Así, los programas de preparativos comienzan a acompañarse con otros tendientes a la reducción de la vulnerabilidad, y en los cuales la preparación sectorial del área de salud no deja de ser importante, pero deja de ser un objetivo preponderante.

Es en este marco que surge el proyecto “Preparativos para Desastres y Reducción de la vulnerabilidad del Sector Salud en los países afectados por el Huracán Mitch, el cual incluye a Honduras, Nicaragua, el Salvador y Guatemala; y en el caso del primer país ha beneficiado - además del sector salud gubernamental - a comunidades de los departamentos de Valle y Choluteca. El propósito del proyecto es “Contribuir a la reducción del impacto social y en la salud de los desastres sobre las comunidades” y sus objetivos denotan interés por el fortalecimiento de las instituciones de salud, por introducir medidas que reduzcan la vulnerabilidad en proyectos de rehabilitación y reconstrucción de infraestructura básica de saneamiento y por promover entre la población una cultura orientada a la prevención de desastres.

Por ser una iniciativa de carácter regional, el proyecto también contempla propuestas de apuntalamiento de iniciativas regionales en materia de protección contra desastres y se propone una estrategia de cooperación regional que persigue tres objetivos: potenciar las capacidades existentes en cada país de la región; fortalecer las comisiones, reuniones y otros mecanismos de integración regional; difundir experiencias adquiridas en proyectos pilotos de mitigación y preparación en la reconstrucción; y, por último, potenciar los financiamientos con fondos nacionales u obtenidos de bancos y las asesorías de programas especializados de organismos intergubernamentales.

Uno de los aspectos más importantes de este proyecto - sobre todo considerando sus antecedentes - lo constituye el hecho de que ha llevado las acciones hasta el nivel de la población en riesgo, incluyendo entre los beneficiarios directos del proyecto a aquellos directamente

afectados por los desastres. Esto fue viable por la aceptación de parte de OPS de la posibilidad de reducir significativamente el impacto de los desastres, algo que se evidencia en que - al evaluar el impacto del desastre provocado por Mitch - reconoce que éste pudo haberse reducido a través de la adopción de estrategias de prevención y mitigación en instalaciones de salud y de alerta temprana, así como a través de un fortalecimiento de los mecanismos de coordinación a escala regional, nacional y comunitaria.

Resulta destacable que, aunque el proyecto conserva su tradicional énfasis en la salud, su propósito no está enfocado solo en el fortalecimiento de las instituciones estatales encargadas de prestar la salud, sino también en la reducción del impacto sobre las comunidades. Los principios metodológicos del proyecto apuntan prioritariamente a la construcción de capacidades, tanto en el ámbito local como en el nacional, y así lo reflejan los esfuerzos tendientes a la modernización de la estructura organizativa y base legal del Comité Permanente de Contingencias (COPECO) - ente estatal encargado de la protección civil -, así como las asesorías técnicas y cooperación financiera prestadas a la Secretaría de Salud.

El proyecto está pensado para mejorar las condiciones sociales facilitando la reducción los niveles de vulnerabilidad ante desastres en las localidades atendidas, y por ello está teniendo un notable impacto sobre el sistema de salud, sobre las condiciones de saneamiento básico en las comunidades y en el fortalecimiento de la organización local.

Sobre esto último vale la pena anotar que en el nivel local el proyecto tiene muy buenas perspectivas de sostenibilidad en tanto aborda problemáticas cotidianas de agua y saneamiento; y ello se evidencia en que los comités comunales de emergencia en salud apoyados en el marco del proyecto han asumido tareas cotidianas de prevención de emergencias tales como labores de limpieza y saneamiento y mantenimiento de drenajes. Esto último abona el terreno para dar un carácter más permanente a la acción organizada de la comunidad y, para

trascender las acciones centradas sólo en la atención de la emergencia.

En resumen, el proyecto de OPS sugiere que la incorporación de criterios de reducción de riesgos en el sector salud, el apoyo al fortalecimiento de la organización local y la promoción de la información y formación en control de riesgos y desastres, son elementos clave para crear condiciones para que el impacto de los desastres sobre las condiciones de salud - y las condiciones sociales en general - no provoque mayores déficits en la satisfacción de las necesidades básicas de la población más desfavorecida.

Algunas facetas ecológicas de la gestión de riesgos: la experiencia de Vecinos Mundiales en el sur-oriente de Honduras.

En lo que sigue se presentan algunas reseñas y reflexiones sobre la experiencia generada a partir del proyecto “Desarrollo Agrícola Sostenible en Comunidades de Jamastrán», municipio de Danlí, departamento de El Paraíso, impulsado por Vecinos Mundiales (VM) con financiamiento del programa de emergencias de la agencia Diakonia Alemania entre los años 2000 y 2001.

El proyecto surge en el marco de los programas de reconstrucción pos Mitch y, más en concreto, del programa financiado por la agencia de cooperación Diakonia Alemania. Esta inicia, a partir del año 2000, un proceso de selección de contrapartes de los cuatro países más afectados por Mitch (Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala), poniendo énfasis en la atención de poblaciones y áreas más afectadas a través de iniciativas de prevención de desastres.

Por su parte, VM había venido desarrollando trabajo en materia de agricultura sostenible y de promoción de la salud en diversas comunidades rurales ubicadas en el norte, sur y oeste del territorio hondureño. Paulatinamente, también

fue incorporando el fortalecimiento comunitario como un tercer componente del trabajo institucional, aunque sin circunscribirla específicamente al trabajo en riesgos y desastres.

Por lo anterior, el proyecto involucró un tipo de organización que no necesariamente coincide con el esquema de los comités de emergencia o de los comités de gestión del riesgo tradicionalmente adoptado por las organizaciones que se han avocado a la reducción de riesgos. Más bien, la organización propuesta retomaba los temas de la agricultura sostenible y la recuperación/ preservación de la salud como los objetivos más importantes del proyecto, y por las organizaciones comunitarias que se involucraron en el.

Resulta evidente también que en el proyecto se plasmaron visiones que enfatizaron en el manejo de cuencas, lo cual- sin pretender negar la importancia del manejo integrado de cuencas dentro de una estrategia de reducción de riesgos e impacto de los desastres - entraña la desventaja de dejar de lado la reducción de otro tipo de riesgos de origen geológico (especialmente terremotos) y de colocar la mayor atención en los recursos naturales en sí mismos, relegando a un plano menos prioritario el tema de la organización para atención de emergencias o para la gestión de riesgos.

El énfasis en la preservación y restauración de los recursos naturales surge en buena medida de la convicción institucional de que el tema de la reducción del impacto de los desastres es un tema con un fuerte componente ecológico. Así, en una de las publicaciones de VM se hace alusión precisamente al hecho de que, con el impacto de Mitch, se constató que las parcelas agrícolas manejadas ecológicamente sufrieron un menor impacto que aquellas que fueron manejadas de forma tradicional.

Esta visión se evidencia en que los objetivos del proyecto establecen que se busca promover una reducción de la vulnerabilidad de los recursos

biofísicos, aunque sin desconocer que el fin último es mejorar la calidad de vida de la población participante. Adicionalmente, en los objetivos específicos se hace referencia a otros aspectos que —aunque no son tan explícitos en su intencionalidad de reducir riesgos— a final de cuentas contribuyen a mitigar factores de vulnerabilidad (agricultura insostenible, seguridad alimentaria, fortalecimiento organizacional y mejoramiento de las condiciones de salud).

Siempre en relación con los objetivos específicos, destaca que el proyecto busca la creación o fortalecimiento de las capacidades locales y la promoción de las capacidades propias de gestión del desarrollo de la población objetivo, y por ello, la capacitación, la asistencia técnica y la organización alrededor de la figura de los comités locales son parte explícita del proyecto.

Importante de destacar es que el citado proyecto es ejecutado por VM en un momento de tránsito de una visión de trabajo centrada en la finca-parcela, a una visión enfocada más a la de micro-cuenca - micro-región, y vino a reforzar la tendencia hacia la adopción de un enfoque de cuenca para la selección de áreas geográficas de proyectos. Por lo mismo, no extraña que el proyecto se haya concebido íntimamente ligado al manejo de cuencas.

De esta forma, el proyecto habría pasado de una estrategia centrada en una intervención amplia, sin mayores criterios de delimitación geográfica, con una relativa dispersión de esfuerzos en una amplia El Águila zona, a una intervención más concentrada, en la cual se adoptaba la micro-cuenca como el criterio geográfico base de intervención. Sin dudas, este enfoque presenta aspectos ventajosos, especialmente debido a que se trata de «reducir la vulnerabilidad de los recursos bio físicos de los pequeños agricultores» y para ello el enfoque de cuencas presenta la ventaja de que promueve la adopción de medidas específicas para cada sección de las micro-cuencas y, en general, ofrece

excelentes opciones para promover el uso sostenible de los recursos naturales y reducir la amenaza de inundaciones, sequías y movimientos de masa.

Destaca también que el proyecto ha contemplado un importante proceso de inclusión de las visiones y expectativas locales a través de la formulación de diagnósticos participativos y, sobre todo, a través del «Plan de Desarrollo Microcuenca El Aguila», esta última comprendida dentro del área de influencia del valle de Jamastrán. Los componentes del plan fueron identificados a través de procesos de consulta y, por lo mismo, responden a la realidad identificada por los mismos actores locales.

La mayor parte de los resultados del proyecto están ubicados en el ámbito de la agricultura sostenible, y en menor medida en la de fortalecimiento organizacional, algo que es coherente con el diseño del proyecto ya reseñado arriba. Así, prácticamente la mitad de los resultados tienen que ver ya sea con la introducción y capacitación en técnicas de uso sostenible de los recursos naturales, mientras que otra parte está relacionada con el fortalecimiento organizacional—incluyendo el establecimiento de una federación de cooperativas agrícolas— y el mejoramiento de las condiciones de saneamiento ambiental.

Algunas prácticas identificables que contribuyeron a elevar la calidad el impacto del proyecto que podrían mencionarse son: enfocar la intervención en pro de la búsqueda del desarrollo local sostenible y no exclusivamente en la contención o reducción de los riesgos; enfocar las intervenciones a la reducción de la vulnerabilidad técnica, económica y ambiental a través de la agricultura sostenible y el saneamiento ambiental; promover la flexibilidad en el diseño para poder adoptar un enfoque de manejo de cuencas; y, finalmente, no cerrar los temas-problemas que serán abordados por las intervenciones, y abrirlos al análisis y propuestas de la población objetivo.

Comisión de Gestión del Riesgo (CGR) de la Coordinadora de ONG's de la Niñez y la Adolescencia (CODENI) - Nicaragua

La Comisión está integrada por 13 organizaciones de la Sociedad Civil, donde participan algunas entidades del Estado y de cooperación como Defensa Civil y Save the Children, en las cuales el quehacer está fundamentado en el interés superior de la niñez y la adolescencia dentro de la Gestión del Riesgo. Su intervención, en general, se identifica en el ámbito municipal cubriendo una gran cantidad de municipios en las regiones Pacífico, Central y del Caribe de Nicaragua.

Los actores de la CGR emprendieron un proceso de reflexión continuo de dos años dedicado a su actuación en términos de contenidos de trabajo y metodologías implementadas, lo que generó conclusiones básicas con relación a su identidad en el tema de la Niñez y la Adolescencia en situaciones normales y de desastre. Esto llevó a emprender en conjunto acciones que posibiliten nuevas aproximaciones en la atención de esta población ante la ocurrencia de desastres, basadas en el enfoque de los derechos de estos segmentos de la población. Como resultado principal, generado por los dos años de intervención se desarrolló un instrumento: El Manual de Prevención y Atención a Niños, Niñas y Adolescentes en situaciones de Desastres.

Un aspecto importante derivado de los antecedentes del Manual, es que el proceso de elaboración del documento coadyuva a las ONG's de CODENI a retomar su identidad original, es decir, en cada una de ellas está implícito el trabajo con la Niñez y la Adolescencia (asegurar que se cumplan sus derechos, especialmente en situaciones de desastres).

Los actores que integran la Comisión entran en un proceso de capacitación (auto-reflexión) de dos años, iniciando esta actividad con la unificación de esfuerzos teórico - prácticos en

los territorios donde coinciden las organizaciones. Compartir acciones y resultados fue enriquecedor en todo este camino compartido por las organizaciones mencionadas.

Esta reflexión fue producto del Impacto del Mitch, que demostró que los grupos más vulnerables están conformados por niños y adolescentes, los cuales tienen necesidades no solamente de orden alimentario, refugio, salud y otros (concepción tradicional), sino en la atención a la parte emocional (atención psico-social, que involucra procesos de reflexión desde los grupos vulnerables, etc.). Se detectó un vacío en la falta de abordaje integral, sustentado en la noción de que el niño y la niña son sujetos y antes que objetos ante la ocurrencia de un desastre.

En el primer año de capacitación se percibió la necesidad de poseer un Manual que se constituiría en un instrumento para que los técnicos de las ONG's en los municipios, pudiesen hacer su trabajo en el terreno. Las ideas centrales del contenido básico que el Manual debería disponer fueron:

- a. Conceptos de Amenazas y Vulnerabilidad en el país.
- b. Información básica de la organización de la población para elaborar sus planes de Emergencias Comunitarios.
- c. Cómo trabajar con los niños y las niñas para asegurarles sus derechos, viéndolos con un enfoque no solo como sujetos de protección, sino como sujetos o actores responsables que participan en las labores de Atención de Emergencias.

Las etapas en la elaboración del Manual condujeron al fortalecimiento de la alianza entre los miembros de la CGR, siguiendo este ciclo: recolección de información (consenso en los territorios entre actores), reflexión en talleres y finalmente, redacción del documento como producto (El Manual). Este ejemplo es un elemento básico (de enseñanza) que cualquier

organización debe transitar en aras de construir las alianzas como factor fortalecedor de procesos de Gestión Local de Riesgos - además de adquirir puntaje hacia la sostenibilidad de las acciones de intervención con los actores beneficiarios de las ONG's miembros de la Comisión de Gestión de Riesgos.

El Manual en mención es el punto central para el fortalecimiento actual de capacidades y para el futuro. En esto estriba el punto de sostenibilidad de las acciones emprendidas por la CGR y los grupos de beneficiarios, una vez concluida la intervención de las ONG's como Comisión de Riesgo en el presente.

El reto del Manual se fundamenta en que debe transitar un proceso de asimilación de parte de los facilitadores - multiplicadores de las ONG's y actores locales para luego, con ayuda del mismo, fomentar la discusión y su mejoramiento. Por otro lado, debe promover el fortalecimiento de los conocimientos generados alrededor del trabajo con el Manual y la sensibilización y preparación a otros actores de los municipios en una acción sinérgica - multiplicadora (maestros, autoridades municipales, padres de familia, líderes comunitarios y diferentes grupos que integran niños, niñas y jóvenes, delegados de entidades del Estado y no gubernamentales).

De la emergencia de la hambruna a la reducción integral del riesgo: la experiencia de Jocotán - EPSUM

En el segundo semestre del año 2001, a raíz de las altas condiciones de riesgo de las comunidades de la región oriental del país, se presentó una aguda emergencia de hambruna principalmente en los municipios de Jocotán, Camotán y Olopa. En el primero de ellos intervenía el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas - Universidad de San Carlos, con el proyecto "Prevención de Riesgos y Manejo de Desastres"¹⁷, que hacía énfasis en un trabajo

17 Proyecto desarrollado entre los años 2000 y 2002, en convenio entre el Programa de Voluntarios de Naciones Unidas y el Programa EPSUM (Ejercicio Profesional Supervisado Multidisciplinario) de la Universidad de San Carlos-Guatemala. Intervino en cuatro municipios de la región oriental del país: Los Amates, Morales, Jocotán y Camotán (recién incorporado tras el problemas de inseguridad alimentaria).

a nivel comunitario de diagnóstico de riesgo, acciones de preparativos ante emergencias, e implementación de estrategias de reducción del riesgo ambiental. La emergencia modificó la tónica del trabajo del equipo y la orientó a impulsar procesos de desarrollo a nivel municipal, que contribuyeran a transformar las condiciones estructurales que generaron la hambruna.

De acuerdo a los datos del Programa Mundial de Alimentos (PMA) las cifras de afectados directos alcanzó 2,310 familias en el departamento de Chiquimula, de las cuales 542 se ubican en Jocotán, 542 en Camotán y 805 en Olopa, que se vieron imposibilitadas de satisfacer sus necesidades básicas de alimentación. Entre las causas inmediatas se cita la pérdida de mas de 5,000 empleos temporales por la caída de los precios de café, y la pérdida de las cosechas de granos básicos de al menos el 50% de la cosecha esperada, por el impacto de la sequía. Sin embargo, las causas estructurales tienen un proceso largo de construcción. El diagnóstico de configuración de las condiciones de riesgo elaborado por el proyecto del EPSUM y Voluntarios de Naciones Unidas, señala los siguientes factores:

- ♦ Exclusión social, política, económica y ambiental de la población CHORTI, que históricamente es desplazada de los terrenos más fértiles hacia las montañas, como producto de la política de uso de tierras (café asignada arbitrariamente a la población ladina o adquirida por personas con poder económico).
- ♦ Colonización de tierras de vocación forestal y su correspondiente transformación en tierras para uso agrícola, que provoca una constante erosión y pérdida de la capa fértil, disminuyendo la capacidad de recuperación del suelo y el asolvamiento de los ríos.
- ♦ La poca capacidad de cultivar y acumular riqueza crea dependencia económica de los cultivos estacionales especialmente café.

- ♦ La pobreza, especialmente en las comunidades rurales que constituyen el 85% de la población.
- ♦ La ubicación de comunidades sin ninguna planificación les hace carecer de servicios básicos como educación, salud, agua, electricidad, caminos, etc. Lo que produce una marcado analfabetismo, bajas coberturas de vacunación, desnutrición crónica, inadecuado manejo de desechos, excretas, polución ambiental, etc.
- ♦ Efectos residuales del Huracán Mitch: una población con alta vulnerabilidad que aún no se recupera del impacto en 1,998 de este evento, que ocasionó pérdida de cosechas ya levantadas pero mal almacenadas, alto deterioro y erosión de la tierra, deslaves, pérdida de infraestructura que aún no se reconstruye.
- ♦ La falta de programas que atiendan la problemática rural y étnica, acceso a tecnología, acceso a créditos, la baja productividad y pocas alternativas de empleo crean condiciones de vulnerabilidad sobre las cuales actúa el fenómeno de la sequía ocasionando pérdida de las cosechas.

Durante la atención de la emergencia se presentaron una serie de problemas: la débil organización comunitaria no favorecía una respuesta social organizada al evento, no existía una estructura municipal adecuada para su manejo y distribución, no existía un censo que ubicara adecuadamente a las familias, los costos de distribución eran sumamente altos, el divisionismo político y enfrentamiento urbano - rural otorgaba prioridad a un sector en desmedro del otro, el protagonismo de las instituciones no favorecía el logro de una estrategia unificada de atención, baja credibilidad del gobierno y el uso político de la crisis dificultaban las negociaciones locales.

En esta coyuntura interviene el equipo de Jocotán del proyecto ESUM¹⁸, que aunque era

18 El equipo estaba formado por 7 voluntarios de las facultades de agronomía, sicología, nutrición, trabajo social, educación y geología, todos egresados de la Universidad de San Carlos, Guatemala.

un proyecto que tenía como objetivo principal la reducción de riesgos sociales y ambientales en los niveles locales, contemplaba también el apoyo en situaciones de emergencia. De esta manera, se organizaron para apoyar la distribución de los alimentos, hacer un análisis de la problemática, fortalecer la coordinación interinstitucional, y posteriormente, para plantear estrategias de largo, mediano y corto plazo que contribuyan a dar solución al problema de inseguridad alimentaria del Municipio de Jocotán.

A partir de esta intervención el énfasis del trabajo del equipo cambió sustancialmente. De una intervención centrada en los niveles comunitarios se empezó a priorizar el trabajo en el ámbito municipal, y de un enfoque centrado en los preparativos ante emergencias se pasó a visualizar y tratar de incidir en procesos de desarrollo. Se involucraron con nuevos actores, ONGs, agencias de cooperación, instituciones públicas y principalmente cambió el tipo de relación con la Municipalidad, de ser vistos como los voluntarios de la Universidad de San Carlos, que debían colaborar con las iniciativas del Gobierno Local, pasaron a ser visto como un actor con capacidad de propuesta. Esto los llevó a incluir en el segundo año del proyecto algunas iniciativas importantes:

- ♦ Organización de una plataforma de coordinación interinstitucional.
- ♦ Fortalecimiento del Gobierno Local en el tema de seguridad alimentaria.
- ♦ Promoción de un proceso de planificación del desarrollo a nivel municipal.

La experiencia del EPSUM, nos da pie a algunas observaciones relevantes en la promoción de procesos de gestión del riesgo. Por un lado, por la trascendencia de la formación profesional universitaria bajo una visión integral del tema de riesgos a desastres. En ese sentido es sumamente importante el involucramiento de los centros superiores de estudio, en trabajos de investigación y de formación de profesionales de distintas disciplinas -ciencias sociales, ingeniería, educación, arquitectura, ciencias físicas, etc.- que incentiven la incorporación de la temática de riesgos en su trabajo profesional

posterior. Para ello se requiere la preparación y validación de metodologías de análisis de riesgo y de elaboración de propuestas de intervención, que permitan el trabajo de distintas disciplinas articuladamente. Si bien es un objetivo a largo plazo, es importante que se empiece a invertir en la formación de recursos humanos.

Y por otro lado, hacia el trabajo en el ámbito local, de la experiencia del proyecto podemos extraer como aspectos relevantes a tomar en cuenta en todo proceso de gestión del riesgo: 1) el reconocimiento de que los riesgos se configuran en procesos de relaciones sociales, económicas y políticas insostenibles, que afectan las condiciones ambientales en una comunidad o en una región; 2) frente a ello, la necesidad de una intervención integral que promueva transformaciones estructurales en cada uno de los aspectos de desarrollo, para lo que se requiere articular estrategias político-institucionales, económico-productivas, educativas, organizativas y ecológicas, que pueden ir acompañadas por la inversión en infraestructura pero sin que sean éstas se conviertan en un fin en sí mismas; 3) la necesidad de coordinar esfuerzos inter-institucionalmente, tanto de la propia localidad como externos, para fortalecer las limitadas capacidades que aisladamente puedan tener cada una de los actores sociales; y, 4) el obligatorio involucramiento de los gobiernos locales para promover su liderazgo en la coordinación inter-institucional en su jurisdicción, que apunte a objetivos de desarrollo concertado, y por ende a la reducción de condiciones de riesgo.

El reconocimiento de las capacidades organizativas para impulsar procesos a partir de la gestión de proyectos (Proyecto de OPS post Huracán Iris).

En relación a la gestión como proceso y no como producto, Lavell apunta “aun cuando un proyecto particular se articula en función de un

objetivo o área problema particular asociado con el riesgo, la noción de proceso puede introducirse buscando asegurar que el método del proyecto y sus logros finales e intermedios contribuyan al objetivo superior de crear o fortalecer las condiciones locales para la instrumentación e institucionalización de un proceso continuo de gestión local del riesgo”.

La siguiente experiencia remite a un proyecto de rehabilitación post evento por parte de un agente externo el cual en el proceso de ejecución del mismo descubre la importancia que tiene el fortalecimiento de las capacidades organizacionales como una de las condiciones más importantes para asegurar, el cumplimiento con los objetivos del proyecto, pero más relevante aún, la generación de un proceso continuo de gestión local del riesgo que puede - y debería- trascender a cualquier proyecto.

Concretamente se remitirá en esta oportunidad, a la experiencia vivida por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) de Belice en el año 2001 cuando decide como parte de los proyectos de rehabilitación de las regiones afectadas por el huracán Iris, comprar unos tanques de agua para ser instalados en los patios de las escuelas en las comunidades que han quedado más vulnerables a sufrir enfermedades infecto contagiosas por la condición tanto de la calidad, como del suministro del agua. La localidad de Trio, en el distrito de Toledo fue una de estas comunidades beneficiadas por las obras de reconstrucción.

El sur de Belice sufre el impacto del huracán Iris en el año 2001

El 7 de octubre, la instancia encargada del manejo de las emergencias en Belice -Nacional Emergency Management Organization (NEMO)- activó el plan nacional para huracanes. El día 8, Iris hace un viraje dejando atrás la costa y dirigiéndose hacia la parte sureste del país. Éste ha sido considerado el primer huracán que afectó el sur del país desde 1942 y el peor que ha tenido que enfrentar Belice desde el año 1961,

cuando el huracán Hattie dejó aproximadamente 2000 muertos.

El huracán Iris impactó en la región más contraída social y económicamente. Los indicadores en desempleo, niveles de pobreza, mortalidad infantil, malnutrición y mortalidad materna lo demuestran¹⁹

El desastre mismo genera otros riesgos

Pronto se identificaron algunos problemas que acentuaban el riesgo de la población a contraer enfermedades transmisibles. Tanto la acumulación de basura y desechos en el área como el problema de contaminación en el suministro de agua potable, eran condiciones óptimas para que en cualquier momento se empezaran a dar casos por enfermedades transmisibles tales como el dengue, cólera como tifoidea, hepatitis A o malaria entre otras.

Noventa y tres tanques de agua fueron ordenados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) de Belice con el apoyo de los recursos donados. El domingo 14 de octubre fueron distribuidos 43 tanto en Toledo (18) como en el distrito de Stann Creek (25). Una vez que la emergencia pasara, estos tanques pasarían a formar parte del Proyecto de Mitigación y Restauración de Agua, el cual trata de ofrecer cooperación técnica por parte del Ministerio de Salud y OPS en la temática de agua y sanidad. Precisamente, es así como la comunidad de Trio en el distrito de Toledo se beneficia de la estrategia y proyecto ejecutado por OPS.

Reducción de los Efectos del Huracán Iris sobre la Salud de la Población Afectada - Octubre, 2001.

Habitado por población maya, mestizos e inmigrantes centroamericanos; Trio es una localidad con un total de 383 habitantes, donde de las 98 viviendas existentes en la comunidad, el 90% sufrió algún daño por el huracán. En su mayoría, la población económicamente activa se emplea en las plantaciones de banano; naranjas y en general, en la agricultura. Algunos tienen su propia parcela para subsistir. En menor

19 Ministry of Health, Pan American Health Organization and World Health Organization. Hurricane Iris. Rapid Health Assessment Report. 2201.

grado; hay quienes tienen otras formas de ganarse la vida diferente a la agrícola.

Más que un producto, la gestión por reducir el riesgo a contraer enfermedades implicaba un proceso, donde la capacidad organizativa se tornaba un elemento clave.

Es importante comprender en el contexto de este caso, que no fue sino hasta el año 2001 que la localidad de Trio - en el distrito de Toledo - es reconocida como una aldea con rango administrativo y político, lo cual le otorga derechos y también deberes, como el de elegir a sus representantes comunales. Las elecciones se realizaron en marzo de ese mismo año eligiendo Trio por primera vez al presidente y máximo representante comunal llamado en inglés Chairman y al Consejo de Aldea (Village Council) integrado por siete miembros en total entre el presidente, vice-presidente, tesorero, secretario y diversos asistentes. Según relataron ellos mismos, anteriormente nunca se habían organizado para nada, fundamentado en alguna medida, en que aún no habían sido reconocidos como concilio y aldea.

La atención comunal se fija en el tanque de agua y tiempo después, la misma comunidad plantea la posibilidad de establecer una red de suministro de agua (paja) para cada casa a partir del tanque de agua ubicado en la escuela. Trio empieza a girar alrededor del agua como un recurso que les proporcionará calidad de vida para lo cual hay que trabajar y organizarse, ya que por disposiciones de la normativa beliceña, deben crear una Junta o Comité de Agua para que junto con el Presidente (Chairman) y el Consejo o Concilio de Aldea de cada localidad supervisen, le den mantenimiento y seguimiento al tanque de agua y a la administración del recurso.

Para el Comité de Agua, el Consejo de Aldea y la misma comunidad con deberes y derechos ante estas instancias están aprendiendo y experimentando como desempeñarse según su rol. Administrar, mantener y sostener el suministro de agua ha sido una forma de desarrollar capacidades organizativas y administrativas para cada una de estas

instancias; y en este proceso de prueba-error organizacional, no han contado con ningún ente externo ni local que les haya apoyado a desarrollar capacidades o fortalecer aquellas ya adquiridas.

Hasta entonces, la función de OPS fue apoyar la obra desde un punto de vista ingenieril, así como supervisar que se estuvieran empleando los recursos eficiente y eficazmente. Sin embargo, la presencia de un funcionario de OPS en una reunión efectuada a finales de agosto del año 2002 incide en el enfoque que ahora emplea OPS en estos proyectos.

La reunión se desarrolló entre la Junta de Agua, el Consejo de Aldea y algunos miembros de la comunidad. La agenda propuesta por éstos trató los siguiente temas: incumplimiento por parte de la población en el pago de la cuota; falta de presupuesto para comprar la gasolina para poner a funcionar la bomba y problemas de incumplimiento en el desempeño de las funciones de algunos miembros, lo cual repercutió en el mantenimiento de la bomba y en la recolección de la cuota. La dinámica organizacional que se desarrolló durante dos horas dejó entrever que había debilidades organizativas que les estaban impidiendo avanzar y sostener el proceso.

Una vez concluida la reunión, queda claro para el funcionario de OPS que este proyecto no se trataba únicamente de supervisar el desarrollo de una obra ingenieril, sino que parte de su sostenibilidad y éxito dependían de la capacidad organizativa que tuviera la localidad para poder operarla y mantenerla en funcionamiento. Sin esta capacidad, posiblemente no funcionaría la bomba, no se suministraría agua, la población infantil y sus familias volverían a tomar agua contaminada y las enfermedades infecto-contagiosas sería otra vez parte la cotidianidad.

Concretamente en el tema del fortalecimiento organizacional y desarrollo de capacidades locales-organizativas, la OPS no había incorporado este tipo de componente en la ejecución de sus proyectos. Su intervención se remitía a apoyar a la localidad a prevenir y mitigar

riesgos a través de una obra de infraestructura vinculada a la condición sanitaria y de salud post desastre.

La dinámica organizacional observada en aquella reunión por el funcionario de OPS fue el escenario más óptimo y oportuno para hacer evidente que la organización, si bien estaba avanzando, requería de un acompañamiento más formal y de una capacitación para fortalecer las capacidades organizativas tanto para la ejecución del proyecto como para que el proceso iniciado pudiera sostenerse y continuar. Concretamente, se tomó la decisión institucional de apoyar la consolidación de la Junta de Agua. Ésta agencia de Naciones Unidas se asegurará de que la misma se desarrolle hasta funcionar apropiadamente de acuerdo con las regulaciones de las Juntas de Agua preparadas por el Ministerio de Desarrollo Rural y con las actas del Consejo Aldeano y en total coordinación con ambos.

La comunidad de Trio está interesada en mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Haber pensado en que a partir del tanque común era posible crear una red de suministro de agua potable para cada familia demuestra que tienen interés por ir mejorando las condiciones de vida de la comunidad. Aparentemente la OPS nunca previó que el proyecto en sí podía desembocar en una estructura comunal dispuesta a mejorar la calidad de vida de la población.

Posiblemente sus acciones aún se enmarcan dentro de una tendencia de gestión correctiva; pero también hay indicios que tienen una visión prospectiva; por ejemplo, conocen los riesgos sanitarios de no contar con letrinas, pero también saben que el tipo de suelos requiere de un diseño especial para levantar servicios sanitarios apropiados, por lo que se han interesado en averiguar sobre un modelo de letrina apto para suelos muy húmedos, el cual ha sido implementado en Guatemala donde el sistema de letrina permite sacar abono, que puede utilizarse en sus propias cosechas.