NIDO

Hacia la construcción del enfoque comunitario en manejo del riesgo en América Central

Jaime Valdés, Marvin Amador y Mario Moreira
con la colaboración de Michelle Cordero
Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo

Indice

Presentación 63

Primera parte: La situación de riesgo y la participación comunitaria en América Central 64
1.1 Crónica de un desarrollo insostenible: panorama de riesgo en América Central 64
1.2. Las comunidades y su actual situación en la reducción de los desastres . 66
1.3 La gestión comunitaria a raíz de los desastres en América Central 69
1.4. Creación de la Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo 71
1.5. La concepción de la red comunitaria sobre la gestión del riesgo 73
1.5.1 Planteamiento Estratégico 73
1.5.2 El Ciclo del Desastre 74
1.5.3 Los actores en el proceso de manejo del riesgo 76
1.6. Hacia la construcción de una propuesta metodológica para el manejo del riesgo 77
1.6.1 Un vistazo a la realidad 77
1.6.2 Algunos elementos para un proceso en la gestión y manejo del riesgo 78
1.6.2.1 Capacitación 79
1.6.2.2 Asesoría y asistencia técnica 80
1.6.2.3 Negociación del Plan de gestión de riesgo 81
1.6.2.4 Ejecución del Plan de Gestión del Riesgo 81

Segunda parte
Experiencias de la Red Comunitaria en Centroamérica 82
2.1. El Salvador —Proyecto zona local de paz en Zacatecoluca: el proceso organizativo en el marco de la gestión del riesgo 82
2.1.1 Perfil General de la Zona 82
2.1.2 Una zona sumamente vulnerable 82
2.1.3 La respuesta organizativa 83
2.1.4 Activación de sistemas de alerta temprana, una de las prioridades 84
2.1.5 El proceso visto desde las comunidades 85
2.2. Costa Rica —Cantón Vásquez de Coronado: algunos ejemplos de respuesta en emergencias 88
2.3. Panamá —El caso de las comunidades agrupadas en el Consejo Directivo de Areas Revertidas de Arraiján 95
2.3.1 Participación en el proceso regional de conformación de la Red Comunitaria 95
2.3.2 Acciones concretas a Nivel Nacional 96
2.3.3 Resultados logrados y esperados 97
2.3.4 Proyecciones de la Red Comunitaria para la Gestión del Riesgo en Panamá 98

Notas 100

Bibliografía 101

Presentación

La población que habita en zonas marginales, sean estas urbanas, semi-urbanas o rurales, con condiciones económicas y sociales insuficientes para vivir dignamente, y que carece de formas reales de incidencia política directa sobre el desarrollo de su hábitat y de sus condiciones de vida, conforma un sector que aquí llamaremos ***Comunitario****. Representa a un grupo poblacional afectado en forma permanente y sistemática por los desastres, tanto aquellos de origen natural como los provocados por el ser humano (antrópicos o "desastres artificiales", como los denomina la población de las Comunidades Populares en Resistencia de Petén, en Guatemala).*

Debido a su posición geográfica y formación geológica, América Central es propensa a experimentar fenómenos naturales de todo tipo. El escaso desarrollo alcanzado, las marcadas diferencias estructurales en materia de participación, descentralización, planificación, infraestructura y control social, así como los grandes contrastes económico-sociales, hacen que una parte importante de la población de la región sea altamente vulnerable y habite en condición de riesgo permanente.

En este artículo se describen los esfuerzos que se están realizando con el aporte y la participación de personas y de comunidades del área centroamericana para construir un enfoque comunitario en el tema de manejo del riesgo y de reducción de desastres. El documento describe el estado actual de un proceso que se origina en la toma de conciencia de un importante número de comunidades ante el alto grado de vulnerabilidad que sufren y las urgentes necesidades generadas por el impacto de un gran número de desastres acontecidos en el pasado reciente.

Este proceso ha culminado en un esfuerzo sin precedentes de organización que hoy enlaza a cientos de comunidades de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, con diferentes grados de organización y desarrollo, en la ***Red Comunitaria de América Central para la Gestión de Riesgo.*** *La construcción de esta visión y enfoque constituye un proceso dinámico, que se va afinando a partir de la realidad específica y con la participación de cada una de las comunidades participantes. Se pretende aquí mostrar las pautas y directrices que están tomando forma y que, incluso, apuntan a la construcción de modelos diferentes de desarrollo, impulsados por la problemática de multi-riesgo y por el enfoque de gestión de los desastres para reducir las condiciones de vulnerabilidad y las deficiencias estructurales que la generan.*

Con el objetivo de facilitar la asimilación de la experiencia derivada del proceso y de las consideraciones y principios que constituyen su motor, el artículo ha sido dividido en dos partes. La primera presenta la visión general de trabajo en el manejo del riesgo desde la perspectiva de la Red Comunitaria de América Central para Gestión de Riesgo. La segunda, incluye la presentación de tres casos concretos, correspondientes cada uno a un país diferente de la región, que exponen de manera breve y a modo de ejemplo, el trabajo que están realizando varias comunidades integradas a la Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo.

Primera parte
La situación de riesgo y la participación comunitaria en América Central

1.1. Crónica de un desarrollo insostenible: panorama de riesgo en América Central

La realidad de la región centroamericana evidencia paradójicamente que a pesar de los importantes avances científico-técnicos de las últimas décadas, de la implementación de programas de ajuste "estructural" y de modernización económica, de la firma de acuerdos de paz tras el "fin" de los conflictos armados, del apoyo de la cooperación internacional, así como de los procesos de integración regional, la situación de pobreza y pobreza extrema, prácticamente no ha cambiado para la gran mayoría de hogares y familias centroamericanas.

Para la década de los 90, América Latina mantenía un crecimiento del PIB similar al de los años cincuenta (1,7%) y los países de la región manifestaron un acelerado decrecimiento del índice de desarrollo humano. Nicaragua, por ejemplo, ocupaba para 1990 la posición Nº 60 a nivel mundial en cuando al Indice de Desarrollo Humano (IDH), y para 1997 descendió a la posición 127. Honduras, por su parte, durante el mismo período descendió de la posición 80 a la 116, y Guatemala pasó de la posición 76 a la 117.1 Aún considerando los ajustes efectuados en la metodología para el cálculo del IDH, resulta evidente el deterioro en la relación *producción-escolaridad-expectativa* de vida.[1]

La salud, la educación, la vivienda, la distribución de la tierra, la generación de oportunidades de empleo y la violencia social siguen siendo los grandes problemas no resueltos de la sociedad centroamericana, y lo más lamentable es que aún no se vislumbran soluciones reales y prácticas, ni siquiera parciales, que contribuyan a la paz, a la estabilidad y a la armonía de la población de región.

Como se ha descrito en otros artículos de esta publicación, históricamente, Centroamérica ha presentado un alto grado de vulnerabilidad a la ocurrencia de desastres con mayor o menor grado de impacto. En este campo, los estudios más exhaustivos comienzan a desarrollarse a partir del inicio del siglo XX. Desde 1990 y hasta 1996 se registraron 166 eventos de gran magnitud, los cuales ocasionaron alrededor de 83,387 víctimas mortales y aproximadamente 8,634,583 damnificados.[2] Además de estos eventos, han ocurrido un número indeterminado de "pequeños desastres", que no se han registrado debido a que en su momento fueron considerados "irrelevantes". Sin embargo, sumados implican un impacto altamente considerable en la economía de la región, y efectos directos en la vida de la población más desfavorecida.

Aunque es difícil precisar estadísticamente las consecuencias de los desastres, se puede constatar que sus efectos adversos han aumentado considerablemente en el último cuarto de siglo. Previo al impacto desolador del huracán Mitch, más de la mitad de las muertes por desastres en la región habían ocurrido en los últimos 25 años, sufriendo Nicaragua, Guatemala y Honduras más de diez mil víctimas mortales cada uno.

Se han realizado grandes esfuerzos en materia de reducción de los efectos adversos causados por los desastres. Organismos regionales, nacionales, internacionales y de la sociedad civil centroamericana han tomado conciencia de la necesidad de actuar no solo en actividades de preparativos, sino también en acciones encaminadas al desarrollo, como son los esfuerzos orientados a la prevención y mitigación. Sin embargo, la gestión e impacto de estas acciones ha sido débil y puntual y poco se ha avanzado para enfrentar la vulnerabilidad desde las causas que la originan.

Difícilmente se puede hablar de "éxitos" o "avances" generalizados en la región en manejo de riesgo, como se ha intentado plantear en algunos foros internacionales o en escritos posteriores al paso del huracán Mitch. Cuando un solo evento destructor logró trastornar completamente la vida económica, política, social y cultural de la comunidad centroamericana, es realmente absurdo pensar que los esfuerzos en materia de prevención, mitigación o preparativos hayan sido exitosos.

Mitch dejó un doloroso saldo de cerca de 19,028 víctimas humanas entre muertos y desaparecidos, 12,523 heridos, 1,965,957 damnificados, 2,334,839 evacuados y cerca de 80 mil viviendas afectadas.[3] En total, más del 10% de la población de la región fue impactada directamente, y las pérdidas económicas sumaron alrededor de 6,018.7 millones de dólares.[4]

Las desigualdades presentes antes del huracán Mitch se profundizaron a su paso, afectando con mucha mayor crudeza y severidad a las comunidades pobres del campo y la ciudad, acrecentando su impacto en los sectores más vulnerables como las mujeres, niños, niñas, jóvenes y otros grupos en mayor grado de exclusión social.

Grandes son las brechas económicas y sociales y grandes son los vacíos en la reducción de los desastres en la región. Más que por el carácter y el impacto de las amenazas, la recurrencia de los desastres se debe a la fragilidad y vulnerabilidad estructural de la sociedad, la cual origina la pobreza y las desigualdades en el ámbito político, económico, social y cultural de la región, y se manifiesta, entre otros, en los siguientes aspectos:

- Un modelo de desarrollo negativo, insostenible y depredador, que no solo se traduce en pobreza y en exclusión, sino que se profundiza en un progresivo deterioro de nuestro ambiente y calidad de vida.

- Las grandes contradicciones no resueltas (incluso las que originaron el conflicto armado en las décadas pasadas) en todos los niveles de la sociedad, lo cual sumerge a la región en el subdesarrollo e imposibilita que la sociedad, en su conjunto, sea

capaz de poner en funcionamiento los mecanismos adecuados para actuar en la prevención, mitigación y preparación en casos de desastre.

- La carencia de espacios de participación real y la exclusión política de las grandes mayorías de la sociedad civil y, en especial, de las comunidades y la población no organizada, así como de los gobiernos locales, en los procesos de toma de decisiones y en las acciones destinadas a la elaboración y aplicación de políticas y estrategias destinadas a la reducción de desastres.

- La concentración y centralización de acciones, responsabilidades y recursos en instancias nacionales especializadas del Estado que generalmente reducen sus actividades a los momentos mismos de la emergencia (la alerta, el socorro y la rehabilitación), sin que se tenga un enfoque encaminado al desarrollo (manejo del riesgo) y sin contemplar que la lucha contra los desastres es responsabilidad de la sociedad en su conjunto, y que en esa lucha la gestión local del riesgo ha sido probada como exitosa.

- La inconsciencia sobre la necesidad de invertir en acciones de prevención y mitigación por parte del Estado y la empresa privada, así como la dependencia casi exclusiva en recursos de la cooperación internacional para todos los efectos destinados a la reducción de la vulnerabilidad.

Difícilmente se puede pensar en disminuir el impacto de los desastres en esta ya frágil sociedad si no se actúa con valor para lograr transformaciones profundas basadas en un modelo de desarrollo realmente sostenible, y enfrentando los problemas desde sus orígenes.

1.2. Las comunidades y su actual situación en la reducción de los desastres

La dolorosa lección dejada por el huracán Mitch indica que los programas de atención de desastres deben orientarse a la transformación y no solo a la reconstrucción de la frágil realidad existente antes de que ocurra el evento. Esto quedó manifiesto en el proceso de preparación y en la propia reunión del Grupo Consultivo realizada en Estocolmo, Suecia, en mayo de 1999. Una de las principales conclusiones de este proceso fue que las acciones destinadas a la transformación y reconstrucción deben ser altamente incluyentes, y que la sociedad civil, los gobiernos locales y las comunidades deben jugar un papel estratégico en el diseño, ejecución e implementación de las mismas.

En el discurso manejado y aceptado tanto por los gobiernos como por las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional se plantea que las comunidades, y principalmente las más pobres, deben ser el principio y el fin de las actividades destinadas a promover el desarrollo integral de los países de la región. Pero la realidad dista bastante de estos postulados. En los preparativos realizados para el encuentro del Grupo Consultivo y el Foro Paralelo de la Sociedad Civil en Estocolmo en 1999, la participación de algún

representante de las comunidades, si se dio, fue solamente por invitación de un gobierno o alguna ONG, y no se presentó ningún planteamiento concreto que representara íntegra, independiente y específicamente al sector.

La mayoría de la población centroamericana, las organizaciones comunitarias de base y las mismas comunidades han estado al margen de los procesos de desarrollo y, en especial, de los procesos destinados a la prevención, mitigación y preparación ante posibles desastres, a pesar de que constituyen el sector más afectado ante la ocurrencia de un evento por encontrarse en mayor condición de riesgo.

La participación comunitaria en los procesos destinados al manejo del riesgo se ha visto limitada, no solo por la carencia de espacios de real incidencia y por la falta de asignación de recursos para que puedan mejorar la gestión de su desarrollo, sino también por la incapacidad que el sector comunitario ha tenido para elevar propuestas concretas y definir su posición como sector social organizado.

Las comunidades centroamericanas tienen la capacidad y se les debe facilitar la posibilidad de desarrollar e implementar sus propias estrategias en el manejo del riesgo. (Reunión Regional de la Red Comunitaria, San Salvador, el Salvador, agosto 1999).

La poca posibilidad autogestionaria de las comunidades y de las organizaciones que las representan se ha visto debilitada por el carácter "utilitario" con el que han sido tratadas, tanto en el desarrollo de proyectos y programas —en los cuales generalmente cumplen el papel de objetos y no de sujetos activos del desarrollo— como por la manipulación de que son sujetos por parte de organizaciones y partidos políticos que trabajan en función de sus propios intereses.

Los procesos de descentralización que se han empezado a implementar tímidamente en la región han profundizado la dependencia y el carácter utilitario de la población y de las

comunidades, e incluso de los gobiernos locales. Más que descentralización, se ha promovido un proceso de desconcentración de funciones, que en la práctica no traslada potestades, recursos ni poder real. Más que facultades, a los municipios se les ha asignado responsabilidades que usualmente eran asumidas por el gobierno central.

Bajo esta concepción, el sector comunitario es generalmente afectado, ya que con el lema de la participación comunitaria, la población asume en forma voluntaria y gratuita una serie de trabajos no calificados en los nuevos proyectos de desarrollo; por ejemplo, construcción de puentes, escuelas, centros de salud, muros de contención, etc., que son responsabilidad de las diferentes instancias del Estado, sean del gobierno central o de los gobiernos locales.

En el importante proceso de integración centroamericana, las comunidades y sus organizaciones también han estado ausentes, y si en el mejor de los casos, han tenido una representatividad mínima. Se tiende a presuponer que la población de las comunidades está representada por la vía de las organizaciones no gubernamentales (ONG), o bien en el amplísimo y muy heterogéneo ámbito de la "sociedad civil". La realidad indica que a pesar de ser parte de estos marcos, existen serias diferencias respecto de las necesidades, intereses y problemas de quienes usualmente ocupan dichos espacios.
La mayoría de los programas regionales no pasan de una buena intención en la incorporación de las comunidades en los procesos de gestión del riesgo. Mientras no exista una verdadera voluntad para abrir espacios reales de participación e incidencia del sector comunitario en la elaboración de propuestas y políticas destinadas a la mitigación, prevención y preparativos de desastres, y mientras los gobiernos nacionales, la cooperación internacional, las mismas comunidades y sus organizaciones no sean capaces de avanzar en la generación de propuestas altamente incluyentes en la gestión del riesgo, difícilmente se podrá reducir el impacto de los desastres en la región.

Es necesario promover un proceso en el que todos los actores contemplen la participación de las comunidades como sujetos activos de la gestión del riesgo, y fortalecer el empoderamiento real y la autogestión comunitaria como una alternativa eficaz y eficiente para reducir los desastres en la región. Para esto, se tiene que dar un proceso de transmisión y asimilación de conocimientos, de descentralización, de capacitación y formación, de planificación estratégica y de adquisición y asignación de recursos humanos, técnicos, materiales y económicos que sean manejados por las comunidades y sus organizaciones. Grandes esfuerzos se deben realizar en la incorporación y concientización de la población no organizada, la cual se encuentra al margen de todas las acciones de gestión del riesgo, incluyendo aquellas destinadas solo a la atención de emergencias.

1. 3. La gestión comunitaria a raíz de los desastres en América Central

Producto de las duras lecciones dejadas por los desastres ocurridos en la región, una parte importante de la población centroamericana ha tomado conciencia de que los eventos destructores pueden ser combatidos, y de que se pueden impulsar acciones antes, durante y después de un desastre para prevenir y mitigar su potencial fuerza destructora. El primer paso es la toma de conciencia, y el segundo es la capacidad de transformarla en conocimiento, acciones y recursos.

A pesar de las grandes limitantes descritas anteriormente, muchos vecinos de comunidades de América Central y sus organizaciones han creado y desarrollado sus propias estructuras, metodologías y procesos destinados a preservar la vida, salvaguardar los bienes, crear capacidades y realizar acciones de manera integral para reducir los riesgos frente a desastres. En este sentido, entre otros casos, son de destacar los esfuerzos que las comunidades de la Zona Local de Paz de Zacatecoluca, en El Salvador, han realizado ante las embestidas de las inundaciones en la Zona del Bajo Lempa, en la creación de sistemas de alerta temprana y en la capacidad de respuesta de evacuación de las personas en los momentos más difíciles de la emergencia. La capacidad de organización y de respuesta de las comunidades durante el Mitch en la zona del Bajo Lempa evitó que, al abrirse la represa del río, se provocara una catástrofe de mayores proporciones, posiblemente con muchas víctimas mortales que lamentar.

Un pueblo completo fue sepultado bajo el deslizamiento de una parte de volcán Casitas, occidente de Nicaragua, Huracán Mitch, 1998.

Por otra parte, la capacidad del Movimiento Comunal Nicaragüense (MCN) en la reducción de los desastres ha quedado demostrada un sinnúmero de veces. En este aspecto, destacan las acciones desarrolladas en el occidente de Nicaragua, en donde el Movimiento Comunal del Departamento de León tuvo un papel protagónico en el desastre provocado por el maremoto que azotó la costa del Pacífico Occidental del país en 1996, en la atención de las epidemias de leptospirosis de la zona norte de los departamentos de León y Chinandega, en los años 97 y 98, y en las repetidas erupciones del volcán Cerro Negro durante los últimos años, entre muchas otras situaciones.

Durante la tragedia provocada por el Mitch, el MCN organizó inmediatamente una red de solidaridad, que permitió que se atendiera y apoyara a las alcaldías y la población de las zonas más afectadas, entre las que estuvieron Telica, Quetzalguaque, Posoltega, Chinandega y Chichigalpa, entre otras, mientras el resto de la institucionalidad relacionada con el tema no tenía la capacidad de respuesta real.

Muchas actividades propias de las comunidades se podrían enunciar en Panamá, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Belice. La mayoría de estas acciones han sido llevadas a cabo con un profundo sentimiento de solidaridad y ayuda mutua, desarrollado por las personas que viven cotidianamente los desastres.

El Mitch permitió que se concluyera una etapa que muchas organizaciones comunitarias habían venido experimentando y desarrollando en la lucha cotra los efectos de los desastres. El proceso colectivo de autoreflexión y organización comunal, realizado en los más variados y remotos rincones de América Central, concluye que el sector comunitario ha interiorizado y puesto en práctica lo que muchos en forma discursiva vienen planteando desde hace un tiempo:

- Que el impacto de los desastres es agravado por la pobreza, por la carencia de planificación y participación, por el uso inadecuado del suelo y de los recursos naturales, por la ausencia de políticas y estrategias destinadas a la gestión del riesgo, por la falta de conciencia y de inversión en las acciones de preparativos, prevención y mitigación.

- Que frente a los desastres, por lo tanto, lo óptimo consiste en un sistema de prevención, mitigación y preparativos que se enfoque en el desarrollo sostenible tomando conciencia que el problema debe ser atacado desde sus causas estructurales: la pobreza y la pobreza extrema.

- Que los procesos post desastre tienen que dar un salto cualitativo, de manera que se pase de la concepción de simple atención de la emergencia a la generación de procesos de preparativos, prevención y mitigación, vinculados de manera más integral a las acciones de desarrollo realmente sostenible.

- Que es necesario integrar, en estos procesos, a la sociedad civil y a parte de sus principales protagonistas —el sector comunitario— para que asuman un papel vital,

conjuntamente con las autoridades y organismos locales, territoriales, nacionales y regionales.

- Que es necesario promover procesos de concientización, investigación, capacitación, solidaridad y colaboración inter-comunitarios, en los niveles nacional, municipal, transfronterizo y regional, en toda América Central, para enfrentar conjuntamente la situación de alto riesgo que vive la población y para potenciar capacidades y recursos.

- Que la región centroamericana es altamente vulnerable a todo tipo de amenazas y que la situación de emergencia causada por un desastre, ya sea de origen natural, socionatural o antrópico, poco difiere de la situación de emergencia contínua provocada por la pobreza y la pobreza extrema que enfrenta cotidianamente casi dos terceras partes de la población centroamericana.

- Que es necesario que el sector comunitario de América Central desarrolle sus propios enfoques, políticas y estrategias, dada su evidente vulnerabilidad a los desastres, entendiendo que este sector constituye el sujeto principal de las acciones destinadas al desarrollo sostenible, y que, como sujeto activo, debe pasar de la aceptación pasiva a una actitud protagónica, destinado a crear las capacidades de autogestión en el manejo de riesgo.

1.4. Creación de la Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo

Este proceso de reflexión condujo a la realización del encuentro regional "Desastres, sociedad civil y desarrollo", en San Salvador del 11 al 13 de diciembre de 1998, poco después del impacto del huracán Mitch. En este evento participaron organizaciones comunitarias y organizaciones no gubernamentales de Honduras, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Panamá. Se contó con el apoyo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales (CEPREDENAC), la Oficina de Cooperación del Gobierno de Alemania (GTZ), el Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH — Hábitat) y el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN-ONU), entre otros.

En esa oportunidad se propuso la creación de una organización que, a diferencia de las instituciones gubernamentales especializadas en emergencias, pudiera trabajar en la búsqueda de soluciones para los problemas que aquejan a las comunidades marginales centroamericanas que viven en condiciones de riesgo. Este encuentro fue seguido de una serie de acciones al interior de los países, que derivó en un segundo encuentro regional, realizado en Managua, Nicaragua, los días 7, 8 y 9 de mayo de 1999. En esta oportunidad se constituyó oficialmente la *Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo* (Red Comunitaria) cuyos principios y fines quedaron expresados en el documento

denominado "Declaratoria de Managua", refrendado por todos los participantes.
La Red Comunitaria se ha convertido en un espacio de integración, coordinación y convergencia de comunidades, organizaciones comunitarias y personas de América Central que trabajan en diferentes ámbitos del desarrollo, buscando el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades marginales de la región, y que actúan de modo preferencial en aquellos aspectos que se relacionan con los factores generadores de riesgo ante los desastres.

En la actualidad, la Red Comunitaria trabaja en seis países de América Central (Guatemala, Honduras, el Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá). Se pretende que en el mediano plazo abra su campo de acción en Belice y los países del Caribe.

Un paisaje común durante el período de lluvias en la ciudad de León, Nicaragua.

Para impulsar el trabajo que realiza, y como base de su quehacer, la Red Comunitaria ha definido las siguientes funciones:

- Funcionar como contraparte comunitaria de la institucionalidad de la sociedad política, civil y de la cooperación internacional en cada uno de los países representados, en lo relativo a la gestión y manejo del riesgo, y desde una perspectiva local, territorial, nacional, subregional y regional.

- Funcionar como contralor y garante social, como comunidades, en los procesos de respuesta, rehabilitación, reconstrucción y transformación, así como en las acciones relativas a la prevención, mitigación y preparativos de desastres en América Central.

- Desarrollar la posición política-estratégica del sector comunitario en lo que corresponde a la gestión para el manejo del riesgo, en las diferentes áreas geográficas de la región, enfatizando siempre en la gestión local del riesgo como elemento fundamental del desarrollo sostenible.

- Crear capacidades técnicas, humanas, económicas, institucionales y organizativas para que las comunidades se transformen en sujetos y autores autogestionarios, eficientes, eficaces y activos de su propio desarrollo en la reducción de la vulnerabilidad y en la gestión del riesgo.

- Fortalecer el Movimiento Comunal Centroamericano para que se convierta en sujeto activo y en legítimo representante de una porción importante de la población en el proceso de integración centroamericana.

Con el fin de impulsar sus funciones, la Red Comunitaria ha centrado sus actividades en tres ejes estratégicos de trabajo:

- Gestión del riesgo: desarrollo de la concepción teórico-práctica sobre el tema de atención a desastres, desde una perspectiva eminentemente comunitaria, promoviendo acciones destinadas a la prevención, mitigación y preparación, con el fin de reducir el riesgo ante los desastres.

- Incidencia política: apertura de espacios para que las comunidades puedan, por medio de su estrategia y posición, incidir en los programas y políticas destinadas a la prevención de desastres y al desarrollo, en los niveles local, territorial, nacional, subregional y regional.

- Gestión y organización: constitución de una organización sólida, autosostenible, que cuente con recursos humanos, técnicos, económicos, materiales y con capacidades para garantizar que, en forma libre, independiente y sin compromisos políticos, religiosos o de cualquier índole, pueda desarrollar su trabajo en la gestión y el manejo del riesgo en América Central.

1.5. La concepción de la red comunitaria sobre la gestión del riesgo

1.5.1 Planteamiento Estratégico

La Red Comunitaria concibe la gestión del riesgo desde la perspectiva integral del conocimiento. Se considera que el conocimiento debe construirse desde la realidad específica de los sujetos involucrados, y que las comunidades deben desarrollar las capacidades necesarias para manejar el riesgo a nivel local. De acuerdo con esta concepción, se distinguen tres momentos clave del conocimiento que coexisten y son complementarios en el desarrollo. Estos tienen como fin la formación de actores sociales con base en el siguiente planteamiento: adquisición, socialización y aplicación del conocimiento.

- La ***adquisición del conocimiento*** se refiere principalmente a aquellos momentos destinados a la investigación, documentación y estudio de la realidad existente, así como a la producción de materiales y herramientas de trabajo, reflexión, análisis y

difusión, relacionados con el ciclo de los desastres. La investigación participativa del riesgo, la investigación educativa orientada a cómo la gente entiende el problema de los desastres, el estudio de las formas de participación existentes, el análisis de la incidencia real de la participación, la producción, la adquisición y la generación de necesidades de documentación, así como la sistematización y extracción de los conocimientos que procedan de la experiencia comunitaria, son esfuerzos centrales en la estrategia de la Red Comunitaria.

- La ***socialización del conocimiento*** se refiere a los momentos y espacios relacionados con la formación, capacitación, información y difusión de los conocimientos adquiridos en relación con las amenazas y la vulnerabilidad, a que están expuestos las personas y el ambiente. La Red Comunitaria busca el desarrollo y la construcción de una metodología permanente de educación comunitaria, que permita que la experiencia cotidiana se transforme en un proceso educativo. Este proceso debe estar destinado a crear las condiciones para que las comunidades se transformen en sujetos autogestionarios en la gestión y manejo del riesgo.

- La ***aplicación del conocimiento*** se refiere a aquellos momentos y acciones destinadas a proyectar y aplicar la experiencia adquirida, referida a la gestión local del riesgo a través de planes, programas y proyectos concretos que le permitan a las comunidades, junto con la institucionalidad de la sociedad correspondiente y en los diferentes espacios geográficos, ser gestores de su desarrollo y ejecutar en forma eficiente y eficaz acciones de prevención, mitigación y preparativos.

1.5.2 El Ciclo del Desastre

La Red Comunitaria concibe los desastres y las acciones que se pueden emprender para enfrentarlos como un ciclo procesal en el que destacan tres momentos: el antes, el durante y el después.

- ***El antes.*** Dentro de esta noción del ciclo del desastre, el antes se concibe como el período previo a la ocurrencia de un evento agresor. Este momento contempla, desde el enfoque y la perspectiva de la comunidad, tres elementos clave que generan el riesgo:
  - las ***amenazas*** relativas al evento agresor y la probabilidad de que pueda afectar una determinada comunidad o territorio; el evento no puede ser controlado integralmente por las capacidades humanas y tiene un origen natural, socio-natural o antrópico.
  - la ***vulnerabilidad***, que se refiere a la posibilidad de que una comunidad o población sea susceptible de ser dañada, y que determina en mayor o en menor grado su fragilidad ante la ocurrencia de un evento agresor.
  - la ***capacidad de autogestión o de manejo***, que equivale a las condiciones objetivas y subjetivas en que se encuentran las comunidades o actores locales para enfrentar con mayor o menor éxito la ocurrencia de un evento destructor agresor.

El riesgo es, entonces, según la concepción de la Red Comunitaria, la combinación de los tres factores descritos. Su interrelación se visualiza mediante la siguiente fórmula o relación:

$$\textbf{(R)}\text{iesgo} = \frac{\textbf{(V)}\text{ulnerabilidad x }\textbf{(A)}\text{menaza}}{\textbf{(CA)}\text{pacidad Autogestiva de la comunidad}}$$

El riesgo es potencialmente reducible si se actúa de manera sistemática sobre los factores que lo generan. Acciones previas de mitigación —destinadas en primera instancia a la reducción de la vulnerabilidad, de prevención —destinadas principalmente a minimizar y a reducir el impacto de las amenazas, así como la creación de capacidades de organización, preparación y manejo en la población local, y especialmente en las comunidades, es lo que la Red Comunitaria entiende como gestión para la reducción del riesgo. Este tipo de actividad y de acciones desarrolladas principalmente, contribuyen de manera efectiva a disminuir el riesgo en toda sus manifestaciones. La gestión para la reducción del riesgo, puede entonces explicarse como el conjunto de acciones realizadas de manera previa a la ocurrencia de un desastre, con el objetivo de reducir de manera integral los factores del riesgo. Las acciones de prevención, mitigación y la formación de capacidades autogestivas deben entenderse como actividades permanentes del ciclo del desastre; deben estar presentes tanto en el antes como el durante y el después.

- ***El durante.*** Para la Red Comunitaria, el durante constituye el momento mismo de la ocurrencia del desastre. Este momento se relaciona con la etapa de emergencia y contempla las siguientes fases:
  - ***Alerta:*** se refiere a la fase inmediatamente previa al desastre. En esta fase se comunica a la población la posibilidad de la ocurrencia de un evento destructor, con el fin de que se tomen las medidas y precauciones necesarias para minimizar sus efectos.
  - ***Respuesta:*** corresponde a las acciones que, ante un efecto adverso, ejecutan las comunidades con la finalidad de salvar vidas, reducir el sufrimiento y disminuir todo tipo de pérdidas durante e inmediatamente después de un desastre. Incluye además actividades de socorro, salvamento y protección. En esta fase, las comunidades cumplen un papel esencial por ser el sector que está directamente presente y afectado por el evento, y que tiene que actuar antes de que pueda acudir cualquier tipo de ayuda.

- ***El Después.*** Corresponde al momento en que ya ha ocurrido la emergencia. Es entonces posible cuantificar los daños y efectuar acciones tales como la rehabilitación —recuperación a corto plazo de los servicios básicos requeridos para el funcionamiento mínimo de la sociedad— y el inicio de la reparación de los daños físicos, sociales y económicos. A esta etapa corresponden también las acciones de reconstrucción —proceso de reparación a mediano y largo plazo de los daños— y la recuperación de

las estructuras afectadas hasta llevarlas a un nivel de desarrollo igual o superior al existente previo al desastre.

El después se entiende, entonces, como la etapa de manejo del daño en la cual las comunidades desarrollan acciones para recuperar y revertir los daños causados por un evento natural o antrópico. Esta etapa, si se sabe manejar, puede convertirse en una oportunidad óptima para avanzar de la emergencia al desarrollo, de la reconstrucción a la transformación, de la acción reactiva a la planificación estratégica, y orientarla al desarrollo con gestión de riesgo.

5.3 Los actores en el proceso de manejo del riesgo

Para efectos del manejo del riesgo, la Red Comunitaria comprende que, a pesar de que su enfoque se orienta principalmente a la participación comunitaria y a lograr comunidades autogestionarias, la gestión del riesgo, en toda su dimensión, solo puede ser lograda a través de la toma de conciencia y el compromiso activo de todos los actores y sectores de la sociedad comprometidos con el desarrollo. En este sentido, cada uno de estos actores tiene un papel protagónico que jugar, con diferentes facultades, responsabilidades, atribuciones y obligaciones. Para tales efectos, desde la perspectiva de la Red Comunitaria se diferencian los siguientes actores:

- ***Sociedad civil:*** se trata del conjunto de organizaciones de origen privado, autónomas, que promulgan y defienden intereses particulares para un grupo determinado de personas que ejerecen formas de poder sobre un grupo determinado de la sociedad. En la gestión del riesgo tienen vital importancia las organizaciones comunitarias, organismos no gubernamentales, la empresa privada, los gremios, las universidades e instancias técnicas especializadas.

- ***Sociedad política:*** incluye a los organismos del aparato estatal o del sector público que ejercen algún tipo de poder sobre la sociedad en conjunto. En este sector destacan el gobierno central, sus ministerios, comisiones de emergencia, defensa civil, entes reguladores relacionados con la planificación y ordenamiento territorial, así como los gobiernos locales, departamentales y provinciales.

- ***Sociedad internacional:*** abarca a la sociedad política y civil internacional relacionada con la cooperación multilateral o bilateral, agencias del gobierno, organizaciones no gubernamentales y agencias del Sistema de Naciones Unidas, entre otras, que cumplan un papel determinante en el apoyo de políticas y programas destinados a la gestión del riesgo, y que son partícipes de las decisiones políticas puesto que inciden, presionan y condicionan los términos de su cooperación.

- ***La población:*** este sector incluye a la comunidad no organizada, la cual se encuentra ajena a los procesos de manejo del riesgo y que, en general, es poco consciente de las amenazas y del grado de vulnerabilidad en el que subsisten, pero que debe integrarse activamente en las acciones de prevención, mitigación y preparativos, con el fin de

reducir al máximo los daños ocasionados por un evento destructor como actores reales y proactivos de este proceso.

Desde la Red Comunitaria se considera que, para impulsar un proceso de gestión comunitaria en la reducción de los desastres, es necesario que todos los sectores mencionados participen y se involucren en las diferentes etapas del proceso de gestión y de manejo del riesgo.

1.6. Hacia la construcción de una propuesta metodológica para el manejo del riesgo

1.6.1 Un vistazo a la realidad

La experiencia de la vida cotidiana de las comunidades ha hecho entender a la Red Comunitaria que solo se puede actuar consecuentemente en la reducción del riesgo si se enfrenta el problema desde su raíz, a través de acciones destinadas a reducir al máximo los posibles efectos de amenazas y de los factores de vulnerabilidad con los cuales coexiste la población. También se entiende que no se puede actuar consecuentemente sobre el riesgo únicamente a través de acciones puntuales o coyunturales que no se encuentren enmarcadas dentro de un proceso de desarrollo.

La carencia de planificación, la falta de planes reguladores y de ordenamiento del territorio, así como la injusta distribución de tierras aptas para la construcción de viviendas, siguen siendo parte de los principales factores de vulnerabilidad en las ciudades centroamericanas.

El éxito o fracaso de un proceso depende en gran medida de la metodología empleada, más allá de las posibilidades de recursos económicos, técnicos o materiales. La experiencia de múltiples programas de cooperación ha demostrado, con muchos lamentables fracasos,

que las acciones destinadas a la reducción del riesgo no pueden circunscribirse a actividades aisladas como capacitación, diseño de mapas de riesgo y elaboración de planes de desarrollo si no forman parte de un plan integral de una estrategia general realista que cuente con todos los medios necesarios para ejecutarla. Estas actividades, por sí mismas, no solucionan ni enfrentan el verdadero problema que ocasiona el mayor o menor grado de riesgo. Por otra parte, la creación de estructuras para la implementación de programas que no están bien fundamentados y que no tienen como fin el fortalecer las actividades ya existentes están destinados al fracaso, si no consideran e incorporan las instancias propias de las comunidades, de la sociedad civil o de la sociedad política.

El poco éxito de una gran parte de programas destinados a la gestión del riesgo a nivel local se ha originado en la creación de nuevas estructuras organizativas al margen de las ya existentes. Estas estructuras sustituyen —durante la vida del programa— las formas de organización y de gestión local del territorio, y en la mayoría de los casos establecen formas de dependencia absoluta del programa. Independientemente de su intención, grado de conciencia sobre los problemas que generan y origen —cooperación internacional, aparato estatal o sociedad civil— estos esfuerzos responden a intereses particulares de organismos determinados, tienen una vida limitada y una vez que concluyen, terminan también las acciones, dejando un vacío institucional y un estado de mayor fragilidad que el existente antes de su ejecución.

Tiempo, capacidades, esfuerzos, credibilidad, recursos y formas de organización se pierden en proyectos "piloto" o experimentales de los cuales ya están cansadas las comunidades.

Difícil es el camino en la búsqueda de soluciones adecuadas que fortalezcan las capacidades locales e integren a las comunidades en el manejo del riesgo. La Red Comunitaria, con el decidido apoyo de algunos organismos de la institucionalidad centroamericana, como la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD-ONU), la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), la Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas (UNOPS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales (CEPREDENAC) entre otros, se ha abocado a la búsqueda de un proceso que conlleve al desarrollo de una estrategia integral para la gestión y manejo del riesgo en las comunidades de América Central.

1.6.2 Algunos elementos para un proceso en la gestión y manejo del riesgo

El fin último de la Red Comunitaria es contribuir a la consolidación de la estrategia que conlleve a la construcción de comunidades autogestionarias, con capacidad de convertirse en actores sociales protagonistas de la gestión del riesgo. Lo anterior requiere un trabajo de incidencia comunitaria en los procesos de toma de decisiones para la elaboración de políticas, en la participación de la planificación estratégica y en la ejecución de los planes destinados al mejoramiento de la calidad de vida.

La Red Comunitaria pretende avanzar en la construcción social del ser humano a través de un proceso instructivo de capacitación y re-capacitación, así como de un proceso

educativo de formación y re-formación, mediante los cuales se contemple tanto el desarrollo intelectual de las personas (formación de conocimientos, intereses y motivaciones) así como el desarrollo mecánico (creación de destrezas, habilidades y hábitos). Todo esto tiene como finalidad promover el cambio de actitudes y aptitudes para que las personas y las comunidades puedan transformar conscientemente su realidad y enfrentar el manejo del riesgo con las capacidades y el conocimiento necesario.

A continuación se esboza el ciclo que propone la Red Comunitaria en el proceso de gestión del riesgo. Las ideas que se expresan no pretenden, de ningún modo, considerarse plenamente acabadas ni tampoco cerrar el capítulo de manera definitiva, sino que, por el contrario, pretenden dejar abierto el espacio para avanzar en la búsqueda de soluciones concertadas y aplicables para la reducción de la vulnerabilidad y el impacto de los desastres.

Simplificando el proceso de trabajo, se pueden distinguir cuatro momentos clave distintos y complementarios. Ninguno se atribuye por sí solo soluciones objetivas al problema que enfrenta. Los cuatro momentos se consideran como los espacios que la Red Comunitaria tiene que llevar a la práctica como parte del proceso que permitirá obtener resultados en la reducción del riesgo.

1.6.2.1 Capacitación:

Estudio, investigación y abordaje del problema desde una perspectiva teórico-conceptual basada en la práctica de las comunidades, que tendrá como fin la adquisición y socialización del conocimiento hacia las comunidades a través de un programa de capacitación. En esta etapa, además de temas relativos a los aspectos técnicos sobre el tema de gestión para la reducción del riesgo, se contempla la dotación de herramientas y técnicas que permitan a las comunidades planificar, gestionar y ejecutar planes integrales de manejo del riesgo. Un programa de capacitación se centrará principalmente en los siguientes temas:

- ***Teoría del riesgo y de los desastres.*** El primer módulo se orientará a comprender, estudiar y reconocer los conceptos básicos y las razones que hay detrás del riesgos y los desastres. El objetivo de este módulo es recuperar el conocimiento local y crear capacidades técnicas en las comunidades para entender el riesgo en toda su dimensión y para obtener el conocimiento necesario que permita participar con capacidad y posibilidades de incidencia en la elaboración de planes y en la gestión del mejoramiento de las condiciones de vida. Se abordarán los siguientes temas:

    - Conocimiento sobre las amenazas, la vulnerabilidad y las capacidades autogestionarias de las comunidades.
    - Mitigación, prevención y preparativos.
    - Alerta temprana y respuesta (socorro y rehabilitación).
    - Reconstrucción y transformación.
    - Desarrollo con manejo del riesgo.

- ***Técnicas de Planificación.*** En un segundo módulo se pretende dotar a las comunidades de las capacidades para diseñar su plan integral de manejo de gestión para la reducción del riesgo. Entre los temas que se abordarán se encuentra la introducción a la planificación estratégica como herramienta del desarrollo sostenible de la comunidad, las etapas y momentos de planificación participativa, centrándose en el diagnóstico de la realidad, la definición de estrategia, objetivos y metas, los mecanismos de control y seguimiento así como la evaluación, sistematización y proyección de las acciones.

- ***Técnicas de Organización.*** En un tercer módulo se pretende facilitar a las comunidades la asimilación de capacidades técnicas-organizativas necesarias para proceder a la ejecución de un plan integral de gestión del riesgo. Se tratarán elementos técnicos necesarios para la creación de estructuras de la comunidad y del territorio que permitan la adecuada distribución de funciones y responsabilidades en la organización, en correspondencia con la estrategia a seguir. Se intentará fortalecer el liderazgo natural de la población y capacitar a un equipo para proceder a la organización integral del plan, a la administración, al control, al monitoreo y al seguimiento. En el proceso se establecerán los comités y se identificarán las instancias responsables de la coordinación, organización y ejecución del plan. Las comunidades manejarán, en forma técnica y conceptual, el proceso de organización y las estructuras necesarias para impulsar un proyecto de desarrollo de la comunidad.

- ***Técnicas de Gestión.*** Mediante un cuarto módulo se pretende dotar a las comunidades de técnicas y herramientas que les permita contar con habilidades y capacidades en las gestiones que les corresponde realizar para impulsar un Plan Integral de Gestión para el manejo del Riesgos. Se abordarán temas como negociación de proyectos, la negociación como herramienta de gestión, y modelos y técnicas de negociación. También se contempla profundizar en temas como incidencia política en la gestión para el manejo del riesgo —entendiendo la incidencia como una herramienta para la transformación del poder y de relaciones sociales, y elementos básicos para la preparación de una guía o plan de incidencia local. También se considera importante poder abordar en este módulo técnicas prácticas para la presentación de propuestas, así como técnicas de comunicación que sirvan de herramienta para el trabajo comunitario.

1.6.2.2 Asesoría y asistencia técnica:

Un segundo momento se dedicará a la puesta en práctica del conocimiento y las destrezas adquiridas, a través de un proceso de planificación estratégica participativa. Este momento deberá contar con asesoría y asistencia técnica especializada, de modo que se pueda dar continuidad al proceso de capacitación. Tendrá como objetivo fundamental la construcción conjunta de un plan integral de gestión para el riesgo, la definición de sus programas, proyectos, mecanismos de ejecución y evaluación. Durante el proceso se definirán las estructuras necesarias, tanto al interno de la comunidad como del territorio, y se definirán aspectos de organización, administración, gestión de recursos y coordinación necesarios para ejecutar, en forma realista y estableciendo prioridades, el plan de gestión para el manejo del riesgo.

En principio, se abordarán los temas tratados en los módulos de capacitación descritos anteriormente, con el fin de obtener resultados concretos de cada uno de ellos. Este proceso puede ser realizado inmediatamente después de cada uno de los módulos de capacitación. También puede ser aplicado después del programa completo. La decisión sobre este aspecto dependerá de las circunstancias, del tiempo y de los recursos. El plan de gestión para manejo del riesgo contemplará, en principio, los siguientes contenidos:

- Mapa de riesgos (amenazas, vulnerabilidad y capacidades autogestionarias de la comunidad).
- Detalle de acciones de mitigación, prevención y preparativos que se pueden realizar previo al desastre.
- Acciones de alerta y de respuesta que se deben hacer en el momento de la emergencia.
- Acciones y conceptos acerca de cómo enfrentar la etapa de reconstrucción para avanzar hacia la transformación de las condiciones previas al desastre.
- Acciones destinadas al desarrollo sostenible con la perspectiva del manejo del riesgo desde las comunidades.

1.6.2.3 Negociación del Plan de gestión de riesgo:

En este tercer momento se planificará detalladamente y se diseñara la estrategia de ejecución del Plan. Es el momento en el cual las comunidades deberán realizar las gestiones, convenios, acuerdos, definir prioridaes y establecer todo tipo de negociaciones y alianzas para presentar su propuesta ante las autoridades competentes del Estado, sociedad civil y de la cooperación internacional. En este momento se deberá contar con apoyo y asesoría técnica especializada sean estas de las comunidades o ajenas a ella para garantizar el éxito de la gestión.

1.6.2.4 Ejecución del Plan de Gestión del Riesgo:

Un cuarto momento será de proyección del conocimiento, es decir, de ejecución de los planes diseñados en forma participativa. La ejecución del plan debe contar con asesoría y asistencia técnica especializada, destinada a fortalecer las estructuras y formas de organización que existen o se han definido.

La etapa de proyección dependerá en gran medida de los recursos humanos, técnicos, materiales y económicos que se obtengan, así como de las capacidades de conocimiento y gestión que se crearon en los momentos anteriores. La estructura organizativa, la administración y la gerencia serán puntos clave para la ejecución del trabajo. Un plan realista que defina claramente prioridades y que no dependa exclusivamente de la cooperación externa sería mucho más eficiente. El aporte de las instancias locales, el compromiso, el nivel de involucramiento, apertura y confianza que todos los actores relacionados en la gestión para el manejo del riesgo depositen en la capacidad autogestionaria de las comunidades será el principal garante de éxito de cualquier plan para la prevención, mitigación y preparación ante los desastres.

Segunda parte
Experiencias de la Red Comunitaria en Centroamérica

2.1. El Salvador —Proyecto zona local de paz en Zacatecoluca: el proceso organizativo en el marco de la gestión del riesgo

2.1.1 Perfil General de la Zona

Zacatecoluca es la cabecera del departamento de La Paz y constituye el municipio más importante de la región paracentral de El Salvador. El municipio tiene una superficie de 123 km2 y una población de 125 mil habitantes. Está situado a 54 kilómetros al sur oriente de San Salvador y, por su posición geográfica, es punto de encuentro comercial entre la capital y el oriente del país.

Del total de la población, el 49% vive en el campo y el 51% restante en la ciudad. Más de 10 mil familias habitan en la zona costera, donde se encuentran tierras altamente productivas. La agricultura y la ganadería, y en menor grado la pesca, constituyen las principales actividades generadoras de ingreso de la población.

En esta zona funciona, desde hace varios años, la Coordinadora de Comunidades del Proyecto Zona Local de Paz de Zacatecoluca, la cual está integrada a la Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo.

2.1.2 Una zona sumamente vulnerable

En los últimos años, las inundaciones provocadas por los inviernos copiosos y prolongados, y por el desbordamiento del río Lempa y de diez ríos menores que cruzan la zona, así como las mareas que presionan los esteros y los eleva más allá de sus límites naturales, hacen que la población viva en un estado casi permanente de riesgo. Año tras año, los pobladores de la zona pierden sus cultivos y sus animales de crianza.

Otro factor de amenaza natural lo constituye el volcán Chinchontepec, que se encuentra al norte de la ciudad. El volcán tiene una altura de 2.181 metros y posee faldas de fuertes pendientes en las que hay quebradas profundas por efectos de la erosión. El volcán representa la principal zona de recarga del manto acuífero del municipio. Durante los inviernos copiosos y prolongados, el volcán representa una amenaza para la población, puesto que se producen derrumbes y avalanchas de lodo y tierra.

Los niños deben estar en primer plano en las soluciones del manejo del riesgo y deben participar activamente en el proceso de formación, capacitación y reducción de la vulnerabilidad. Coordinadora zona Local de La Paz, Zacatecoluca, El Salvador.

2.1.3 La respuesta organizativa

Atender la vulnerabilidad social y ambiental de la población se ha convertido en el principal esfuerzo de las comunidades salvadoreñas de Zacatecoluca integradas en la Coordinadora de Comunidades de la Zona Local de Paz, y se considera que ello no es posible si no se tiene como actor principal a la misma población de la zona.

Ante la débil intervención del Estado, la organización autogestionaria de las comunidades de la zona ha sido la vía para atender de manera oportuna y cada vez más efectiva la necesidad de soluciones a la problemática del alto riesgo en que subsisten.

Ha habido un proceso de fortalecimiento de las directivas comunales y de la organización en general, que se ha complementado con un trabajo de capacitación dirigido a lograr un mejor desempeño de todas las acciones que se desarrollan.

Por otro lado, también como parte de este proceso, se han venido creando Comités de Gestión en áreas que han sido definidas como prioridades durante las asambleas de las comunidades. En este sentido, se ha dado especial prioridad a la conformación de Comités de Gestión en aspectos tales como alerta temprana, medio ambiente y recursos naturales, salud comunitaria, vivienda y asentamientos humanos, educación y capacitaciones. Todos estos Comités buscan fortalecer el trabajo de la Directiva Comunal. A partir de la integración de las comunidades de la zona a la Red Comunitaria, también se han creando los Comités de Gestión del Riesgo.

2.1.4 Activación de sistemas de alerta temprana, una de las prioridades

Las comunidades salvadoreñas de Zacatecoluca han desarrollado un esfuerzo especial para la creación y operación de los equipos del sistema de alerta temprana, con los cuales la comunidad ha logrado una gran capacidad de respuesta ante las amenazas naturales.

Los comités de Alerta Temprana se han venido capacitando, han creado sus mapas de amenazas y han formulado sus planes de alerta y evacuación. Todos estos procesos tienen como objetivo que las comunidades enfrenten de forma organizada cualquier situación de riesgo.

Las estructuras de alerta temprana implementadas en estas comunidades se han visto reforzadas a través de acciones de capacitación, asistencia técnica y equipamiento facilitados por agencias e instituciones como la Oficina de Cooperación Alemana (GTZ), la Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (FUDECIT-ITAMA) y el Proyecto RELSAT.

Por otro lado, se ha creado un equipo de análisis que está instalado en una oficina de la Coordinadora de Comunidades del Proyecto Zona Local de Paz de Zacatecoluca. Este equipo se especializa en el monitoreo de información sobre niveles de ríos y metereología, entre otros temas. La información se envía a los equipos de alerta temprana en cada una de las comunidades afectadas por inundaciones, que están dotadas de equipos de comunicación.

Los equipos del sistema de alerta temprana representan una de las estructuras más importantes de la Coordinadora del Proyecto Zona Local de Paz. En la actualidad, están trabajando varios comités de Gestión de Riesgo que abordan de forma más integral la problemática de la comunidad.

La Coordinadora de Comunidades está haciendo esfuerzos para que las comunidades participen de forma plena en este proceso. En este sentido, se está fomentando la organización de las mujeres, de los jóvenes, de los niños, de las personas de la tercera edad, de los agricultores, etc. Esto reforzará la directiva comunal puesto que a su alrededor se desplegará toda la energía de la comunidad. También se propone fortalecer el Sistema de Comunidades Integradas (SCI), el cual busca que en cada una de las áreas que la población vaya definiendo como prioirtarias puedan ir creando Comités integrados a nivel territorial, para formular propuestas estratégicas que involucren a todas las comunidades del territorio.

2.1.5 El proceso visto desde las comunidades[5]

Después del Mitch...

"Del Mitch todo el mundo vive afectado, de una o de otra manera. Las instituciones dicen que los efectos fueron del litoral para abajo, pero las comunidades del norte también perdieron todos los cultivos, porque se les dañaron todas las milpas, los frijolares nunca prosperaron. La población sufrió enormemente, se perdieron más de dos mil quinientas manzanas de arrozales, hubo una cantidad enorme de animales muertos, vacas, gallinas... La gente quedó con las manos vacías, se quedó sin casa, y esa tragedia fue la que vivimos, aparte de que todos los pozos —porque la gente se alimenta del agua de los pozos— se mezclaron con los excrementos humanos, con los animales podridos. Ha sido terrible, venimos de esa situación y poco a poco esa agua ha venido evacuándose y limpiándose, pero han quedado problemas ambientales terribles en la zona que no han sido superados.

A la gente le han dado una que otra lámina de madera, en algunas pocas comunidades se han construido viviendas, pero son casas extremadamente pequeñas, a veces son familias grandes y tienen que vivir en esas casitas tan pequeñas. Piensan más en un problema económico que en resolver el problema habitacional de la gente. Las casas más grandes que se han llegado a construir son de 28 metros cuadrados.

La participación de la mujer en la gestión de la reducción del riesgo. Encuentro de mujeres del movimiento comunal nicaraguense de Chinandega a raíz del Huracán Mitch.

Esta realidad tiene que llegar a algún lado. Creemos que la gente debe ser el canal directo de la inversión en el municipio, que las ayudas no pasen por el Estado (gobierno), porque el Estado no ha canalizado adecuadamente los recursos hacia la población. De

la ayuda que ha venido de otros país, muchas cosas se las han adueñado los políticos y la han venido en diferentes lugares. Y lo poco que han dado lo han politizado. El partido del Gobierno, por ejemplo, lo que ha dado de ayuda por el Mitch, lo ha repartido como parte de la campaña electoral. Nosotros creemos que las comunidades son la fuente más confiable para que se puedan distribuir los recursos".

Una organización basada en la concientización y en la solidaridad

"Hemos trabajado con la idea de que la organización, para que sea sólida, tiene que darse sobre la base de la conciencia de la gente, en el sentido de que la gente tome conciencia de la realidad y de las dificultades que tiene, de las ventajas y desventajas de la zona, del entorno del ambiente en el que vive. Y a través de la toma de conciencia se han venido uniendo voluntades. Si hay voluntad, hay organización.

Por otro lado, para nosotros es fundamental formar valores. La solidaridad de la gente y la unión alrededor de los problemas y de las soluciones son criterios que han orientado el trabajo que hemos venido haciendo.

Así, hemos ido avanzando poco a poco en los niveles de organización, lo que nos ha permitido construir y fortalecer espacios de debate desde la comunidad, de análisis de los problemas concretos que vivimos, y de búsqueda de soluciones a esos problemas. Las asambleas comunales se han convertido en un espacio al que le hemos dado toda la responsabilidad de las decisiones. Allí elegimos las juntas directivas, establecemos comités de trabajo y delegamos responsabilidades a la gente.

Áreas de trabajo

En medio de este proceso, creamos cosas y las unimos, como piezas de ensamblaje. Hoy estamos trabajando en la consolidación de las siguientes grandes áreas o espacios:

- *prevención y mitigación de desastres,*
- *vivienda y asentamientos humanos,*
- *medio ambiente,*
- *educación,*
- *economía productiva,*
- *salud comunitaria.*

Para el futuro, hemos planteado encontrar solución a los problemas allí donde la gente vive. Por eso tenemos que buscar la forma de atender los problemas de los desbordamientos de los ríos, tenemos que levantar las bordas, tenemos que crear drenajes, y nosotros planteamos en el último congreso de la Coordinadora de Comunidades que tenemos que aspirar a crear el departamento de maquinaria, que le permita poco a poco resolver los problemas.

Al tema de medio ambiente le estamos apostando mucho, para que la población se involucre y que vaya tomando conciencia de los problemas ambientales. Además, creemos que los aspectos educativos son muy importantes, pues hay que crear valores. Esta sociedad ha venido perdiendo valores y se ha generado un sistema en el que se genera mucha violencia en todos los niveles. Las familias y la gente son mucho menos tolerantes. Este es un problema complejo que tiene raíces socioeconómicas y culturales, y para el que se requiere un análisis profundo y la búsqueda de lineamientos que nos permitan darle tratamiento adecuado.

Otro aspecto al que consideramos muy importante y en el que estamos metidos es la producción. Nosotros creemos que tenemos que ser productivos. La economía productiva para nosotros es esencial. Tenemos que diversificar la agricultura, industrializar algunos procesos, y combinar la ecología con la agricultura. Hay algunos elementos que hay que cambiar, como por ejemplo la forma en que hemos venido haciendo muchas cosas. El suelo está muy contaminado por los abonos químicos. La población poco a poco se va dando cuenta de todos estos problemas, pero es poco lo que se ha logrado hasta hoy. La organización todavía es muy débil en ese sentido y hay muy poco apoyo económico, ya que no hay inversión para esas cosas, pues se ve como un gasto.

La gente tiene que buscar formas de autogestión a nivel económico. Aquí todo el mundo está quebrando, el sector financiero nos está ahogando, sobre todo a los campesinos que ni siquiera reciben un crédito para producir.

Todo esto es un gran proceso. Las comunidades van a llegar hasta donde tengan capacidad de llegar. La capacidad desarrolla todo aquello que es organizativo, y aquellas comunidades que hayan avanzando más harán que en el proceso se vayan uniendo otras menos avanzadas.

En cuanto al nivel de investigación y prevención de desastres, se puede decir que todas están en el mismo nivel en ese momento. En el tema de medio ambiente creo que todas han avanzado y todas han ido uniendo esfuerzos.

En este proceso se van creando estructuras territoriales. Primero se crea la estructura a nivel de la base, para luego enlazarla con las otras estructuras. Es como ir tejiendo. Ahora la Coordinadora de Comunidades es una organización que está tomando resoluciones conjuntas como parte de la Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo.

2.2. Costa Rica —Cantón Vásquez de Coronado: algunos ejemplos de respuesta en emergencias

El cantón Vásquez de Coronado es el número once de la Provincia de San José, de la República de Costa Rica. El cantón está ubicado al noreste de la Provincia dicha, en las estribaciones de la Cordillera Volcánica Central, y una característica es que en ese grupo de montañas a que accede Coronado está un paso montañoso llamado "Paso de la Palma", que permite que los vientos húmedos del Atlántico pasen hacia la meseta central, con el resultado de que el área donde reside la población sea muy lluviosa y fría, además de contribuir a ello la altura sobre el nivel del mar que es de aproximadamente 1.450 metros.

Otros datos importantes son los siguientes:

Datos generales	
Extensión (Km2)	222
Población	57.000
Tasa de crecimiento anual de la población	3.73
Densidad de habitantes por Km2	28.5
Número aproximado de viviendas	5.055
Tasa de incremento anual de vivienda	5.3
Infraestructura básica	
Escuelas primarias	13
Escuelas secundarias (colegios)	3
Centros de salud	1
Puestos de salud	5
Puestos de la Cruz Roja	1
Estación de Bomberos	0
Población	57.000

Los problemas principales provienen de la red fluvial, cuyo conjunto de ríos y quebradas se pueden considerar el punto focal de los riesgos; se han dado inundaciones recurrentes, por "causa de ocupar las planicies de inundación y de que el desarrollo urbano se ha dado en forma desordenada y sin planificación", asimismo porque hasta la fecha, ni el Gobierno local, ni nadie ha puesto en práctica obras de protección en las márgenes de los ríos, para "reducir la posibilidad e inundaciones".

Existen numerosas fracturas del terreno por fallas geológicas y se producen o pueden producirse deslizamientos, siendo los poblados más afectados los de Cascajal (sucedió el invierno recién pasado), Las Nubes y San Rafael. Dos de los ríos de mayor peligrosidad son el Durazno y el Virilla. Es también un poblado con alto grado de riesgo San Pedro, sobre todo por la ocupación desordenada del suelo para habitación debido a sectores de población muy pobres que vivan en ese lugar. Existe un plan regulador cantonal, quea veces se aplica y otras se procura burlar y se encuentra colaboración para ello de quien menos uno espera.

Es en este contexto geográfico y social donde se desarrollaron las experiencias que vamos a relatar, que son una pequeña muestra de las situaciones de emergencia que atendimos como grupo, en los últimos meses de 1998 y todo el año 1999, situaciones que en número de más de ochenta van desde las de menor importancia, hasta graves casos que consumieron muchos días de nuestro quehacer, aclarando que en estas situaciones interviene en un 99% personal voluntario local.

«Otra vez el río Virilla deja destrucción a su paso»

Tenemos la convicción de que el 15 de octubre de 1998 fue para la zona de Coronado el punto más alto de la violencia del huracán Mitch.

El informe técnico del funcionario de la Comisión Nacional de Emergencia Geólogo Julio Eduardo Madrigal comienza diciendo "A raíz de las fuertes lluvias generadas en horas de la tarde, el día 15 de octubre de 1998, en el Valle Central y específicamente en el cantón de Coronado, algunos terrenos han sido afectados por erosión de las márgenes, tanto del río Virilla y Quebrada Ipís, así como deslizamientos provocando daños a las viviendas ubicadas en estos lugares». Y continúa "debe indicarse que no es la primera vez que ocurre, ya quedías antes..."

El referido informe en las que describe los daños causados, los nombres de las familias afectadas, la situación en que quedaron después del fenómeno y las recomendaciones sobre cada caso. Como no podemos referirnos a todas las situaciones de familias afectadas, diremos que en este primer informe aparecen 14 familias, que representan a más de sesenta y ocho personas; sólo las pérdidas sufridas por ellas, a precios corrientes de mercado en el país ascienden a cincuenta y dos millones de colones ticos o sea ciento cincuenta y seis mil dólares. Pero cuando se hace el recuento final aparecen como damnificados sesenta y dos familias en total.

En el sector denominado Barrio El Carmen, del Distrito Dulce Nombre, sufrieron daños catorce casas se desplomaron casi completamente hacia el río; y los daños al cauce acercaron a éste apenas a seis metros de la calle pavimentada en ese sector.

Apenas unos días después fueron todos los vecinos a una reunión pública con el Consejo Municipal del lugar. La primera reacción de varios Regidores y del Alcalde Municipal fue decir que la Municipalidad no tenía dinero para reubicar a las personas afectadas, a

pesar de la orden en ese sentido de la Comisión Nacional de Emergencia, había omitido buscar la solución a los problemas; con las intervenciones de los vecinos, se arribó a un acuerdo para que los afectados apoyaran a la Municipalidad en gestiones que pudiera hacer y a su vez esta organización haría lo propio con las gestiones de ellos.

Se solicitó en esa misma ocasión que se realizaran algunos trabajos de prevención para futuros problemas, pero no se llegó a nada concreto. Aquí entró en juego la organización de base, generada por la cercanía con la Red Comunitaria y decidimos proceder a las gestiones pertinentes. Primero conseguimos un mapa computarizado del sector colapsado, mapa que tiene un valor muy alto de por lo menos dos mil setecientos dólares, que para el país es una verdadera fortuna y que fue donado por la Empresa DEHC, ya con el mapa nos dirigimos con el apoyo de algunos Regidores Municipales, al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y allí a la División de Obras Pluviales, presentamos nuestra solicitud de dragado del río en un tramo de por lo menos doscientos metros, la construcción de un muro de piedra suelta de un metro cincuenta de alto por dos de ancho y ciento sesenta metros de largo. Esta obra se valoró aproximadamente en catorce millones de colones o sea un equivalente a cuarenta y dos mil dólares.

La pobreza sigue siendo uno de los principales factores generales del riesgo. Tirrases de Curridabat, en las cercanias del relleno sanitario de Rio Azul, Costa Rica.

La organización del barrio cooperó en la realización de la obra de diversas maneras: unos vecinos dieron alimentación a los operarios de la máquina dragadora y otros cuidaban por la noche hasta el amanecer la maquinaria y el equipo que debió permanecer en el lugar cerca de catorce días. El conocimientos de la zona y la experiencia con el comportamiento del río fueron determinantes para realizar el trabajo de la manera más eficaz. La defensa que se hizo con el muro de piedra suelta impidió que el invierno de 1999, en su parte más dura, afectan las casas, que aunque en riesgo y con daños, no fueron inutilizadas por el

deslizamiento del talud hacia el río. Esto indudablemente es un éxito del que estamos muy orgullosos y en este caso podemos hablar de haber realizado obras y acciones para reducir el riesgo y mitigar el impacto del invierno.

Al paso de los meses (y años), el temor de los moradores de Barrio El Carmen se apaciguó. La parte triste es que a los dueños de las cuatro viviendas que se destruyeron completamente no se les ha reubicado a pesar de los esfuerzos realizados. A un año y seis meses de distancia en el tiempo las cosas están como las dejó el esfuerzo de los vecinos, motivados y asesorados por integrantes de la Red Comunitaria.

Estamos escribiendo este artículo en el mes de abril del año 2000, podemos preguntarnos ¿y qué más pasará en este caso? Habiendo fracasado los intentos llamémosle "oficiales" de resolver el problema de reubicación a través de la Municipalidad de Coronado, en breve asumiremos ese reto y estamos seguros de llevarlo a feliz término. Tenemos la capacidad técnica y organizacional para hacerlo y la Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo, a nivel de la REGION es mucho más fuerte que hace año y medio y la Red Comunitaria de Costa Rica, ha comenzado a movilizar ordenadamente sus fuerzas, de manera que todo nos augura soluciones concretas para los afectados del huracán Mitch en Barrio El Carmen de Coronado.

Una enseñanza que deja este caso, como en los otros que reseñamos es que la organización comunitaria de base tendrá cada vez más protagonismo en la prevención del riesgo, en la respuesta ante emergencias y en la reconstrucción de los daños causados por los eventos.

¡EMERGENCIA... emergencia! Se rompió el paso...

El día 9 de mayo de 1999 era un domingo apacible en San Isidro de Coronado, cabecera del Cantón y nuestro grupo del Comité Local terminó al medio día un curso denominado "Administración de Emergencias". Como había una celebración en el pueblo decidimos reunirmos nuevamente en el parque frente a la Iglesia, después que algunos hicieran diligencias particulares cerca del lugar... Ya nos habíamos reunido casi todos nuevamente cuando se supo la noticia de que se cerró el paso entre Cornado y Zetillal de Goicoechea y que el puente estaba a punto de romperse.

Pero debemos ir un poco más atrás en el tiempo... Como la Red Comunitaria no tenía en ese entonces estructura formal, nuestros miembros actuaban por medio de organizaciones de base ya constituidas, auque no fueran especializadas en emergencias, sino que con otros objetivos. Estas organizaciones se interesaban ya en esa temática, por la evidente razón de que emergencias, riesgos y desastres siempre han existido, lo que ha cambiado son las concepciones con las que se trabaja; eso pasaba en Coronado. Algunos miembros de la Red Comunitaria empezamos a influenciar el trabajo con la nueva visión para la gestión comunitaria de riesgo, como proceso, que está tomando fuerza a través de las comunidades en América central.

Lo interesante del caso presente es que, en el curso que recibimos y que terminó ese día, habíamos visto entre otras cosas, cómo enfrentar una emergencia y sólo pasaría una hora y ya tendríamos que aplicarlo. Se hizo bien, podríamos decir que más allá de lo que era posible esperar, y desde allí en adelante las cosas fueron favorables para el Comité Local; pero veamos de qué se trataba y qué fue lo que sucedió.

Viendo las cosas desde el centro del cantón, diremos que al sur de San Isidro al final de la calle principal que pasa frente a la Iglesia, está el Liceo de Coronado, centro de educación secundaria y más hacia el sur, para comunicar al pueblo con otra comunidad denominada Zetillal, existe un paso o especie de puente levantado sobre la base de dos tubos grandes por los que pasa el agua de una quebrada y por sobre ellos se levantó una especie de muro, cuyo paso a nivel de la calle se asfaltó; en ese lugar, debido a los desechos que irresponsablemente se arrojan a la quebrada se dio un taponamiento, y se fue formando una laguna de grandes proporciones que amenazaba con romper el paso, situación que causaría daños de gran peligrosidad para los moradores de casas a la orilla de la quebrada.

Antes de salir del curso se nos comunicó que había un taponamiento en el lugar dicho pero no creímos que fuera de tal importancia. Nuestro grupo llegó al lugar y siguió los lineamientos que se observan en estos casos: el miembro del Comité de mayor rango presente, toma el mando de las operaciones; en este caso se trató de la Secretaria del Comité, compañera María Elena Carmona Araya, quien de inmediato se comunicó con los personeros del Comité Local de Goicoechea para coordinar las operaciones.

En ese momento se dan algunos problemas: no se encontró cooperación de parte de la Comisaría de la Guardia Rural del lugar ni de la Cruz Roja local. Por eso hubo que asumir todas las funciones y allí fue donde el grupo demostró su capacidad.

Por otra parte, un factor de suerte fue que el propio Presidente de la Comisión Nacional de Emergencia de Costa Rica en esa época el señor Sigurd Koberg Van Patten, se encontraba en el lugar para ver por sí mismo la gravedad de la emergencia presentada. Los miembros del Comité no conocían personalmente a Don Sigurd, quien no se limitó a observar sino que participó en el desarrollo de las operaciones, bajo la dirección del Comité a cargo. En ese momento y por esas circunstancias se afianzó una relación de amistad con el citado funcionario, que aún perdura.

En cuanto al fondo de las operaciones: dos ingenieros municipales evaluaron las posibilidades y se decidió romper por la parte de arriba el paso y permitir la salida de agua, en forma controlada, para evitar un desastre; durante tres días siguieron las operaciones, con utilización de maquinaria pesada y se hicieron trabajos para desbloquear el paso del agua por la tubería, lo que se logró después de grandes esfuerzos: quedó interrumpido el paso de vehículos, pero se habilitó para paso peatonal. Las municipalidades de los lugares colindantes han llegado a acuerdos para habilitar en los próximos meses el paso normal de vehículos.

Enseñanzas que se derivaron de esta emergencia:

- Ningún miembro del Comité Local de Emergencia de Coronado era funcionario, ni del Estado, ni de ONG alguna; todos éramos y somos voluntarios con algún grado de experiencia y entrenamiento, que a la fecha en que se escribe este artículo se ha elevado casi al máximo posible.
- La emergencia fue atendida casi exclusivamente por personas del lugar en que sucedió el evento, cumpliéndose el acierto de que "primero atiende la emergencia el que está en el lugar" y a veces es el propio individuo en riesgo.
- Las comunidades organizadas son capaces, con adiestramiento adecuado, de asumir su propia gestión y reducción de riesgos.

«Incendio destruye casa ... y de inmediato, casa nueva"

Todavía nos asombra, después de haber pasado mucho tiempo, que un Oficial de Enlace (funcionario) de la Comisión Nacional de Emergencia de nuestro país, insistiera con tanta energía en que la citada Comisión tenía prohibido hacer prevención del riesgo y asimismo no podía pasar a reconstruir nada, a menos que fuera una obra de beneficio nacional.

Una noche, se avisó que en San Pedro de Coronado un incendio estaba consumiendo la casa de una familia muy pobre del lugar. A esta fecha no se saben todavía las causas del siniestro. Lo habitual se realizó, constituirse en el lugar para completar los esfuerzos del Comité de Emergencias y ya entre todos se atacó el problema.

Cuando se hace el recuento de lo sucedido, nos encontramos que la familia afectada, padre, madre y niños se quedan sin otra pertenencia más que lo que tenían puesto en el momento del incendio. Los vecinos auxiliaron a la familia de inmediato, se le alojó en una casa cercana y se les dio ropa de abrigo. La Comisión Nacional de Emergencia envió alimentos para varios días y ese fue el inicio de la ayuda y de la tarea increible que acometió la comunidad, con la cooperación nuestra.

Al día siguiente por la mañana se iniciaron gestiones para procurar reconstruir o mejor dicho construir una nueva casa para la familia afectada. Las familias del lugar (San Pedro) dieron la ayuda en efecto, ropa y otros artículos que pudieron según su capacidad; la Municipalidad de Coronado contribuyó con cemento y arena; el Club de Leones contribuyó con madera, cemento y láminas de zinc para el techo y las Comunidades Eclesiales de Base (Organización de la Iglesia Católica) al llamado de su párroco Padre Eliécer Figueroa comenzaron a pedir contribuciones con tal éxito que en solo cuatro días recogieron la suma de cuatrocientos cincuenta mil colones —un equivalente a un mil quinientos dólares.

Al mismo tiempo que esto sucedía, la propia familia afectada, los vecinos y amigos comenzaron a limpiar los escombros y a preparar el terreno para levantar la nueva casa. Fue tal la diligencia y eficacia con que realizaron su trabajo que cuarenta y cinco días

después, la familia afectada por el incendio ESTRENO SU NUEVA CASA. Los que conocimos la antigua casa podemos decir que la nueva supera el mejor de los sueños de esa familia. Es una casa amplia, hecha con buen material y que proporciona mayor comodidad que su antigua morada.

Incluso podemos decir que se dió un exceso en la ayuda de la comunidad pues los afectados quedaron con alimento para varios meses (esto es rigurosamente cierto) y tanta ropa, que debieron vender parte de ella para comprar otros artículos que necesitaban.

Después de apreciar esta intervención de ayuda comunitaria, hacia una familia víctima de un simiestro que les deja sin hogar, en el proceso de reflexión sobre el caso llegamos a varias conclusiones:

- Es posible que una comunidad organizada, asuma empresas que parecieran realmente imposibles para ella.
- En este caso nadie se quejó que los materiales, la alimentación y ropa o el dinero se hubiera desviado hacia propósitos distintos que para los que dio, porque la misma comunidad controla su acción.
- Se pueden aunar los esfuerzos de organizaciones de la más diversa naturaleza y enrumbarse a un propósito definido, solo y en tanto existe una organización de base, que reciba voluntarios con experiencia para la tarea.
- En la comunidad existen recursos humanos con capacidad suficiente para acometer tareas especializadas (la construcción en este caso con la participación de todos los vecinos y la familia directamente afectada).

2.3. Panamá —El caso de las comunidades agrupadas en el Consejo Directivo de Areas Revertidas de Arraiján

La Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo en Panamá ha sido impulsada por las comunidades localizadas al sudoeste del Canal de Panamá, que están organizadas en un bloque denominando «Consejo Directivo de Áreas Revertidas de Arraiján».

El objetivo de estas comunidades al ser partícipes de la iniciativa de conformar un organismo regional de base, eminentemente comunitario, ha sido el de procurar atender, de manera articulada y conjunta, el alto grado de vulnerabilidad social, física, institucional y organizativa de la región, especialmente de los sectores comunitarios, en los procesos de atención a desastres y, en particular, en lo relativo a la gestión del riesgo.

2.3.1 Participación en el proceso regional de conformación de la Red Comunitaria

Las comunidades dirigentes del Consejo de Áreas Revertidas de Arraiján fueron parte de la iniciativa de creación de la Red Comunitaria desde el momento en que se conoció que existía la idea de conformar un espacio comunitario regional con el objetivo de tomar medidas, desde las comunidades mismas, de prevención - mitigación y preparación de desastres. La idea había surgido a partir de los estragos ocasionados por el huracán Mitch a su paso por Centroamérica. Así, representantes del Consejo Directivo participaron en la primera reunión del sector comunal, celebrada en noviembre de 1998 en San José, Costa Rica.

La organización comunitaria, la voluntad del estado y la seguridad de la tenencia de la tierra permite a las familias invertir en viviendas y soluciones seguras que reducen notablmente los factores de riesgo. Area Revertida de Arrajon, Panamá.

Posteriormente, participaron en el Encuentro Regional denominado «Desastres, Sociedad Civil y Desarrollo», que se realizó en diciembre de 1998 en El Salvador. De esta actividad se sacaron experiencias y conocimientos que derivaron en el planteamiento de tres grandes

líneas u objetivos de trabajo en el campo de la atención de desastres en las comunidades integradas en el Consejo de Áreas Revertidas. Estas líneas u objetivos de trabajo se articularon en un documento que fue denominado «El Gran Reto Comunitario Panameño en la Gestión del Riesgo», cuyos contenidos responden a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo debe ser la participación de las comunidades en la gestión del riesgo y la atención a los desastres en Panamá?

- ¿Cómo pueden los panameños enfrentar la rehabilitación y la reconstrucción, después del paso del huracán Mitch por Centroamérica?

- ¿Qué se puede hacer y aportar para hacer funcionar la Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo en Panamá?

La principal preocupación de los directivos del Consejo, desde la participación en este taller, ha sido materializar y llevar a cabo las acciones que permitan hacer realidad este "Gran Reto Comunitario Panameño".

Por último, las comunidades panameñas participaron, con sus representantes, en el «Segundo Encuentro Regional de la Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo», realizado en Managua, Nicaragua, en mayo de 1999. En este encuentro, con la participación de 22 organizaciones comunales y de trabajo comunitario de Centroamérica, se constituyó finalmente la Red Comunitaria.

2.3.2 Acciones concretas a Nivel Nacional

A partir de la participación en este proceso, las comunidades panameñas integradas en el Consejo Directivo de Áreas Revertidas de Arraiján han desarrollado una serie de acciones, entre las cuales fueron priorizadas las siguientes:

En gestión del riesgo

- Sistematizar y documentar información sobre el riesgo, su concepto y su aplicación.
- Lograr, a través de capacitaciones dirigidas a la comunidad en general, que esos conceptos sean entendibles, manejables y dirigidos por los propios miembros de la comunidad.
- Que, a través de una dinámica de participación, como actores, los vecinos de las comunidades logren entender y apropiarse del conocimiento sobre su escenario o su hábitat, y sobre su papel y su misión dentro de la familia, el trabajo, la escuela, la comunidad, el país y, sobre todo, la región, en el marco del planteamiento y de las acciones de la gestión del riesgo.

En participación comunitaria

- Realizar las acciones que se necesiten para que cada integrante de la comunidad agrupada en el Consejo Directivo de Áreas Revertidas, o cualquier otra comunidad

identificada con este trabajo, se concientice y aplique la idea de que es un actor social, que debe hacer un esfuerzo por identificar las amenazas y la vulnerabilidad, y que, además, puede ser partícipe del cambio requerido para disminuir esa vulnerabilidad.

- Poner en práctica acciones que contribuyan a democratizar el acceso a la información, y que posibiliten una verdadera y seria participación comunal, ya que la comunidad tiene mucho qué decir y plantear.

Contactos

- Establecer contactos directos con organismos regionales, nacionales, privados, ONG, etc., con el objetivo de que contribuyan a facilitar a la comunidad, de diferentes formas, información sobre temas de gestión del riesgo, tenencia de la tierra, construcción de viviendas, saneamiento y contaminación ambiental, epidemias, inundaciones y deslizamientos, entre muchos otros.

Publicaciones

- Facilitar la publicación de todo este trabajo en periódicos de la localidad y en revistas, y diseñar un mini-periódico que exprese las actividades comunales y que permita que cada morador o vecino pueda emitir su punto de vista.

Gestión y organización

- Avanzar en la construcción de una organización territorial nacional y regional autosostenible, capaz de sumar más comunidades para establece la Red Comunitaria como grupo.

2.3.3 Resultados logrados y esperados

A la fecha, las comunidades integradas en la Red Comunitaria en Panamá cuentan con una organización mucho más fuerte. Cuando se inició el trabajo de las comunidades integradas al Consejo de Áreas Revertidas se tenía una visión primaria para formalizar la tenencia de la tierra y lograr la construcción de una vivienda digna y decorosa, todo con el fin de satisfacer las necesidades básicas de los vecinos.

Con el paso de los años, las necesidades de crecimiento de la misma comunidad han obligado a asumir otros retos, otras aperturas de espacios, a tal punto que actualmente se ha formado una estructura de trabajo más funcional, que se expande hacia otros vecinos y comunidades. El propósito buscado es hacer partícipe de esta experiencia a otras comunidades. En este sentido, se piensa que el compartir las experiencias vividas puede motivar a otras comunidades a que se lancen a hacer lo mismo y, así, de manera conjunta, ir construyendo un organismo cada vez más fortalecido a nivel nacional, para impulsar la Red Comunitaria en Panamá. Se considera que esto solamente será logrado con el trabajo tesonero de todas las comunidades, además del apoyo de otros organismos, como el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), Protección Civil y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), entre otros.

Como parte del desarrollo de estas acciones, se han logrado publicaciones en periódicos nacionales de reconocido prestigio, lo cual constituye un paso importante en la difusión, hacia la sociedad panameña, del enfoque de la Red Comunitaria y de su trabajo en la República de Panamá.

Por otra parte, se realizó y se han tenido diferentes encuentros y reuniones con todos los directivos y moradores de las comunidades de las Áreas Revertidas de Arraiján. En estos encuentros se ha venido discutiendo sobre el accionar de la Red Comunitaria, y se ha tenido la participación de otros organismos, entre los que se cuentan CEPREDENAC y el Sistema Nacional de Protección Civil de Panamá, como expositores. También se han sostenido contactos directos con vecinos de comunidades como San Miguelito y la comunidad de KUNA NEGA, en el afán de ir expandiendo las acciones de la Red Comunitaria. Además, se presentó un proyecto de financiamiento para obtener fondos para iniciar un trabajo más sistemático de capacitación, en correspondencia con el plan estratégico regional.

2.3.4 Proyecciones de la Red Comunitaria para la Gestión del Riesgo en Panamá

De acuerdo con el plan definido por las comunidades a la Red Comunitaria en Panamá, se tienen las siguientes proyecciones:

1. Concretar el diseño estructural de la "Ciudad Campestre"

2. Concluir el plan de emergencia, con el fin de hacerle frente al factor riesgo en las comunidades panameñas que presenten altos niveles de vulnerabilidad (por ejemplo, Bocas del Toro, Chiriquí y Darién).

3. Integrar, de una manera participativa, a las comunidades que cuentan con ayuda insuficiente, o que carecen del todo de esa ayuda, para hacerle frente a la vulnerabilidad y a la reducción del riesgo.

4. Divulgar la existencia y las ideas de la Red Comunitaria en todas las comunidades de la ciudad capital y en el interior del país (Veraguas, Herrera y Los Santos), y abrir la participación activa de estas comunidades en el proceso.

5. Buscar ayuda financiera en diferentes sectores y agencias para seguir adelante con el plan de concientización y sensibilización ante la Gestión del Riesgo en Panamá.

6. Buscar apoyo financiero a organismos como el BID, AID, ECHO y GTZ, entre otros, para establecer la oficina de la Red Comunitaria en Panamá, de modo que se cuente con el equipo, el mobiliario y la infraestructura necesaria para dar seguimiento al trabajo. Esta oficina será el eje y el centro para la planificación, implementación y ejecución de los programas de la Red Comunitaria en Panamá.

7. Lograr un acceso más sistemático y permanente a la red Internet, con el fin de tener una comunicación más rápida y efectiva con el resto de comunidades hermanas centroamericanas integradas a la Red Comunitaria. .

8. Capacitación de compañeros y compañeras activos en la Red Comunitaria, tanto a nivel nacional como internacional, en temáticas como desarrollo sostenible de la comunidad (actividades de protección de vidas, evaluación de daños, materiales y suministros, primeros auxilios, reducción de la vulnerabilidad, incendios forestales, materiales peligrosos, construcción de viviendas, ordenamiento territorial, mejoramiento del hábitat, etc.).

9. Promover la Educación en Defensa Civil Comunitaria en todas las comunidades participantes.

10. Divulgar y facilitar la implementación del Sistema de Alerta Temprana - FEMITRELSAT (comunidades con alto riesgo de inundaciones).

11. Buscar la incorporación de entidades gubernamentales como el Ministerio de Obras Públicas (MOP), Salud, Educación, Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), Ministerio de Vivienda (MIVI) y Ministerio de la Familia, así como de empresas privadas tales como la Compañía Eléctrica Noreste, Cable & Wireless (teléfono), entre otras, para consolidar la sostenibilidad del medio ambiente donde residen nuestros vecinos, para que cada entidad gubernamental o privada asuma la responsabilidad que le corresponde.

12. Realizar ejercicios o simulacros tendientes a elevar la capacidad de respuesta ante la concurrencia de cualquier evento que ponga en riesgo la vida, los bienes, la infraestructura, etc., de nuestras comunidades.

13. Presentación formal del Plan de Actividades de la Red Comunitaria de Panamá, como una herramienta de trabajo para el nuevo milenio.

14. Fomentar convivios comunitarios entre las comunidades integradas a la Red Comunitaria de Panamá, con el fin de consolidar la integración de sus miembros.

Notas

1 Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, 1999

2 Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), 1997

3 Estado de la Región, 1999

4 CEPAL, América Latina y el Caribe: el impacto de los desastres naturales en el desarrollo, 1972-1999

5 Exposición del señor Antonio Miranda, responsable de la oficina de la Coordinadora de Comunidades del Proyecto Zona Local de Paz de Zacatecoluca.

Referencias

Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Proyecto Estado de la Región. 1999.

Rolando Durán. Centroamérica Después del Huracán Mitch: Gestión de Riesgo y Preparativos para Desastres, una tarea pendiente. Entwicklung + Ländlicher raum. 4/99. Berlín. Págs. 27 a 29.

Declaratoria de Managua. Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo. 1999.

Proyecto de fortalecimiento institucional. Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo. 1999.

CEPAL. América Latina y el Caribe: El impacto de los desastres naturales en el desarrollo, 1972 - 1999

CEPAL. Honduras: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998. CEPAL, 1999.

CEPAL. Nicaragua. Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente. Marzo, 1999.

CEPAL. Costa Rica. Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente. Marzo, 1999.

CEPAL. El Salvador: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente. 1998.

CEPAL. Guatemala: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente. 1998.

Plan de Acción Centroamericano «Ciudades para la gente». Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos. HABITAT. 1998.

Propuesta de la sociedad civil para la Transformación y Reconstrucción de Centroamérica. ALFORJA. 1999.

Centroamérica en cifras. 1998.

Género y desastres. FLACSO. Enrique Gomárez. Fundación Género y Sociedad. 1999.

Exposiciones de la Red Comunitaria de El Salvador, Nicaragua y Panamá en la cumbre centroamericana «Ciudades para la gente». 1999.

Red comunitaria Costa Rica, El Salvador, Panamá, Nicaragua y El Salvador, y Secretaría Técnica. 1999.

Proyecto «Capacitación a la Red Comunitaria de América Central para la gestión del riesgo». CARECOR, GTZ y Red Comunitaria. 1999.