

# PROYECTO

## FORTALECIMIENTO DE ESTRUCTURAS LOCALES EN LA MITIGACION DE DESASTRES

### I. INTRODUCCIÓN

#### A. Amenazas y Vulnerabilidad

Centroamérica comprende una de las regiones más propensas a sufrir desastres en el mundo. Ubicada en el "Cinturón del Fuego" Circum-Pacífico; con una masa territorial angosta, bañada por los océanos Pacífico hacia el oeste y Atlántico-Caribe al este; con una diversa morfología compuesta por altas montañas y volcanes, valles intermontanos y planicies aluviales y costeras; su geografía la predispone a la incidencia de un amplio número de amenazas naturales.



de las cuales las de Coco y del Caribe comprenden las más importantes, y cruzada por numerosas fallas locales y regionales activas, la constante liberación de energía, por los procesos de subducción, sujeta la región a niveles altos de sismicidad y vulcanicidad (27 conos activos).

La bipolaridad climática, de distintas temporadas lluviosas y secas bajo la influencia de los dos océanos, el efecto intermitente de El Niño y el movimiento constante de la línea de Convergencia Inter-

Tropical, combinada con una morfología de pendientes altas, numerosas cuencas hidrográficas y extensas planicies ofrecen condiciones en que las inundaciones, deslizamientos y sequías son fenómenos regulares. Además, la ubicación de la mayoría de los países dentro de la Cuenca del Caribe los

Con la presencia de seis placas tectónicas,

países dentro de la Cuenca del Caribe los

COOPERACIÓN ALEMANA CON LA INSTITUCIÓN REGIONAL CEPREDENAC

AVE. HINCAPÉ 21-72, ZONA 13, GUATEMALA

TELEFONO (502)362-8363,332-1189,-6003 FAX (502)332-6716,362-8361

EMAIL: FEMID@GUATE.NET

sujeta a la amenaza permanente del impacto directo e indirecto de huracanes y depresiones tropicales que año tras año se generan en el Caribe o Atlántico durante la temporada de junio a noviembre.

Más allá de las amenazas propiamente naturales, los rápidos procesos de transformación sufridos en los ecosistemas locales y regionales tipificados por la

A nivel urbano, el proceso acelerado de urbanización sin adecuadas medidas de gestión ambiental, suficientes dotaciones de infraestructuras de drenaje fluvial, doméstico o industrial e insuficientes sistemas de distribución de agua potable han contribuido a la incidencia creciente de este tipo de amenaza "socio natural" en las ciudades de la región.

Finalmente, la creciente influencia de la acción humana en la generación de amenazas puede percibirse en el aumento en el número de incidencias de conflagraciones urbanas y rurales, de contaminaciones de aire, agua y tierra, y de explosiones a raíz de "accidentes" o fallas tecnológicas.

Los elevados niveles de pobreza que aún presenta la región, en condiciones de dependencia y falta de autonomía se reflejaban en diversos tipos de vulnerabilidad a los desastres. Las condiciones físicas de la vivienda y la ubicación de múltiples comunidades en zonas de amenaza, por falta de opciones de acceso a tierras seguras imponían una vulnerabilidad física/estructural y localizacional de grandes proporciones. La marginación económica y las pobres condiciones de empleo y salud constituían componentes importantes de una vulnerabilidad social aguda. En suma, la vulnerabilidad global de grandes segmentos de las sociedades centroamericanas era sumamente alta, la cual, combinada con el

deforestación comercial, de subsistencia, y a raíz de la transformación en el uso agrícola del suelo, particularmente en las zonas de trópico húmedo, han conducido a una aceleración en los procesos de erosión, pérdida de nutrientes, evapotranspiración y sedimentación fluvial con notorios impactos en términos de la incidencia e intensidad de las inundaciones, deslizamientos y sequías en particular.

amplio espectro de amenazas existentes predisponía a los países a ser altamente propensos a sufrir desastres en cualquier momento particular.

Entre 1960 y agosto de 1988, según datos de la Oficina de Asistencia para Catástrofes en el Extranjero de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los EE.UU. (OFDA/AID), ocurren cerca de 70 desastres en el istmo centroamericano. Para el período 1988 - 1996, las estadísticas sobre desastres no mejoran en lo que se refiere a número de eventos de magnitud pequeña y mediana. OFDA/AID registra 30 eventos durante este período en Centroamérica y es necesario considerar que los eventos pequeños que suceden cotidianamente no son registrados y existen evidencias claras de que incluso llegan a superar en su impacto a los de gran magnitud.

Los grandes eventos de los últimos ocho años han servido para destacar "nuevos" aspectos de la problemática de los desastres en la región. Primero, lo "inesperado" del sismo de Limón-Bocas del Toro; y del tsunami que afectó a una extensiva zona de la costa pacífica de Nicaragua en 1992, sirve para mostrar que todavía en determinadas áreas, distamos de una información completa y fidedigna sobre las amenazas en la región y de las zonas potencialmente afectadas. Segundo, el impacto "desmedido" del huracán César en Costa Rica, en particular, y de eventos como las tormentas tropicales Gert y Bret

en Honduras, sirvieron para llamar la atención sobre los condicionantes humanos de los desastres, expresado en las tendencias nocivas en cuanto al manejo ambiental y la deforestación; el ordenamiento territorial y la calidad y ubicación de infraestructuras y de la población, entre otros. Tercero, la existencia todavía de severas dificultades en los sistemas de alerta temprana y de evacuación de pobladores. Cuarto, la debilidad de los organismos nacionales encargados de atender las emergencias, por los todavía altos niveles de centralización que muestran y la falta de una movilización y participación organizada adecuadas a nivel local y regional. Y, quinto, la debilidad existente en términos de la capacidad de los organismos rectores de los desastres en cada país de inspirar, incitar, dirigir o coordinar acciones en el campo de la prevención y la mitigación, propiamente dicha; esto acompañado por un todavía limitado interés de los niveles sectoriales y territoriales de gobierno (o de la sociedad civil) en esta temática. La falta de esa anhelada "Cultura de la Prevención" se hace todavía evidente, requiriendo de grandes esfuerzos de convencimiento y capacitación/educación en el futuro.

## B. CEPREDENAC

Ante esta contundente realidad, los gobiernos de la región decidieron crear, en el marco del **Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)**, el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central.

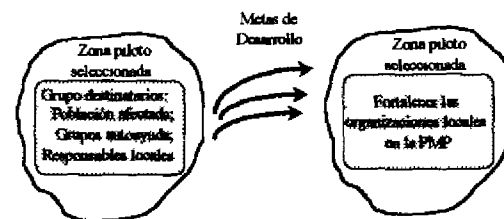
El objetivo del CEPREDENAC es promover el proceso de reducción de los desastres naturales en América Central, a partir del intercambio de experiencia, tecnología e información; del análisis de los problemas comunes estratégicos y de la canalización de la cooperación externa.

Desde su creación, CEPREDENAC ha trabajado en el fortalecimiento de las capacidades nacionales para impulsar y promover el proceso de reducción de desastres y se ha tenido un gran éxito en el análisis, monitoreo e investigación de las amenazas naturales. Más recientemente, el CEPREDENAC ha tratado de elevar el impacto social de sus acciones y de llegar a soluciones concretas para la población.

En este sentido, se ha planteado como aspecto fundamental promover la modificación en las actitudes de la población, así como fortalecer la capacidad de las estructuras locales para asumir tareas de preparación, mitigación y prevención.

Es en este marco en el que se ha adoptado

### OBJETIVO DE DESARROLLO DEL PROYECTO FEMID:



### FORTALECERÁ LAS ESTRUCTURAS LOCALES EN LA MITIGACIÓN, PREVENCIÓN Y PREPARACIÓN DE DESASTRES

el presente proyecto de "Fortalecimiento de Estructuras Locales para la Mitigación de Desastres (FEMID).

## C. La Cooperación Alemana

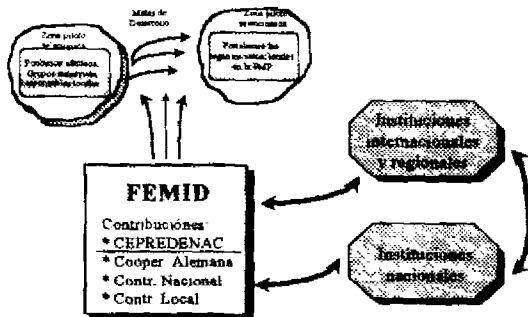
El ámbito de acción de la cooperación alemana abarca normalmente sectores de política agrícola y programas suprasectoriales rurales y urbanos, así

como también programas de formación profesional y asesoría a pequeñas empresas y sectores industriales.

En estas áreas de actividades tan amplias de la cooperación alemana se habían implementado ya algunas medidas de prevención de desastres, como por ejemplo subactividades de reforestación para evitar avalanchas de lodo.

Sólo en los últimos dos años la filosofía de manejo de desastres ha entrado en el mecanismo de ejecución de proyectos de la Cooperación Técnica Alemana. Antes, los efectos de los desastres eran tomados como supuestos críticos para la ejecución de los proyectos, que en algunas ocasiones

AREAS DE ACCION - FEMID -



han llevado a retirar los apoyos.

Sin embargo, después de la gran tragedia de Ruanda, donde había mucha ayuda de cooperación y muchos proyectos ejecutados, el concepto de manejo de desastres fue discutido en profundidad y, en consecuencia, se está renovando la filosofía de cooperación clásica para llegar a una filosofía de "Continuum Disaster Development,.

## II. EL OBJETIVO DEL PROYECTO

El objetivo del proyecto se describe de la siguiente manera:

*" Mejorar la respuesta en la gestión de riesgo y de desastre (PMP) a nivel local y regional de Centroamérica ,,*

Para ello, se identificarán, ensayarán y evaluarán medidas coordinadas a nivel regional.

Con el proyecto se persigue contribuir a un objetivo de desarrollo: "Las medidas de prevención contribuyen a aliviar los daños en casos de desastres". El cual se incierte dentro del objetivo institucional de CEPREDENAC: „Reducir los desastres naturales en Centroamérica“

Además, con este Proyecto se contribuye al "Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales" -DIRDN-, planificando y ensayando una mayor consideración de los elementos de prevención de desastres en el marco de la cooperación para el desarrollo.

Con la ejecución de medidas individuales en las zonas piloto, el proyecto presta un aporte a la descentralización a nivel comunal. Ésta es la política declarada de muchos países centroamericanos.

## III. GRUPOS BENEFICIARIOS DEL PROYECTO

El grupo beneficiario principal del proyecto comprende la población más vulnerable. Para él, es representativa la población afectada en las zonas piloto seleccionadas - en especial las mujeres,

quienes a menudo pertenecen a los grupos más necesitados, se ven especialmente afectadas por los desastres;

- ↳ otro grupo está formado por los intermediarios; éstos son, por un lado, los ayudantes en caso de desastres, los representantes de las organizaciones para la prevención (entre otros, los alcaldes, la Cruz Roja, los bomberos y los maestros) a nivel comunal y
- ↳ por otra parte, los representantes y los colaboradores de CEPREDENAC y de los comités nacionales para la prevención.

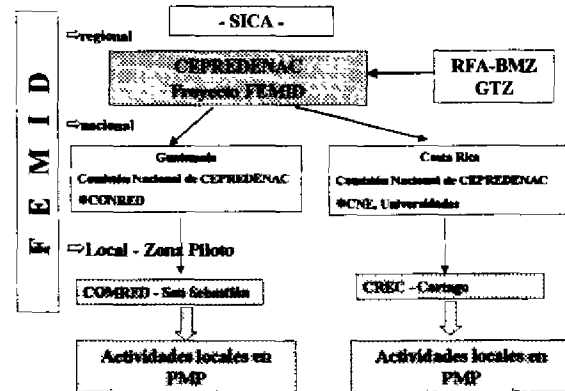
#### IV. ESTRUCTURACIÓN DEL PROYECTO

Animados por el Comité Alemán del DIRDN, en 1993 se llevó a cabo, en el marco de la cooperación alemana para el desarrollo, un estudio de exploración para el manejo de desastres en Nicaragua. Los resultados de este estudio fueron presentados en un seminario nacional para la prevención de desastres naturales en octubre de 1994. Además de muchos participantes locales, asistieron también a este seminario los representantes de las organizaciones nacionales de prevención de algunos países vecinos y de CEPREDENAC. En junio de 1996 se realizó una misión de estudio para identificar y evaluar las capacidades de CEPREDENAC y de los otros cuadros de instituciones nacionales. El resultado fue la elaboración de una propuesta presentada al Ministerio de Cooperación para realizar un proyecto de apoyo a las organizaciones locales en la mitigación, prevención y preparación de desastres. Este proyecto se enmarca como cooperación a la Institución Regional CEPREDENAC, en su ámbito de acción del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Busca además

una estrecha relación con políticas e iniciativas internacionales presentes en la región y en particular con el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN).

CEPREDENAC en su análisis de la problemática regional también identificó como un factor de causalidad importante la baja capacidad de las organizaciones comunales para enfrentar esa problemática. De tal manera, el fortalecimiento de las estructuras locales en la prevención, mitigación del riesgo y en los preparativos para desastres se constituyen en un importante eje programático en el quehacer institucional.

Organigrama FEMID



Por este motivo, se ha iniciado, con el apoyo de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), el proyecto de “Fortalecimiento de las Estructuras Locales en la Mitigación de Desastres (FEMID)”, el cual pretende constituirse en un punto de partida en el abordaje del tema, en la perspectiva regional y nacional.

⇒ FEMID es un Proyecto Centroamericano de la institución regional CEPREDENAC con el

objetivo de Fortalecer Estructuras Locales en la Mitigación de Desastres – FEMID.

- ⇒ Es el primer proyecto regional que apoya estas actividades en tres niveles: => Regional, Nacional, Local
- ⇒ Las actividades del Proyecto FEMID iniciarán en este año en el ámbito regional y en las zonas piloto de cinco Países centroamericanos.
- ⇒ El Gobierno de Alemania a través de la GTZ contribuirá para una primera fase de 3 años; el canje de notas fue intercambiado en Abril del presente año.

## V. RESULTADOS Y SUS ACTIVIDADES EN GENERAL

El proyecto piloto apoyará las actividades de CEPREDENAC en el área de Fortalecimiento de las Estructuras Locales, a nivel regional, y también una serie de medidas individuales en las zonas piloto seleccionadas en algunos países miembros. Es importante aplicar en la región conocimientos y experiencias existentes sobre la prevención de desastres y poner a disposición estructuras similares en los países vecinos. Esto se hará a través de las organizaciones creadas por SICA para que con el fortalecimiento de CEPREDENAC pueda promoverse la persistencia de los efectos del proyecto en el área de prevención de desastres.

A nivel regional, se promoverán especialmente las siguientes medidas:

- intercambio de experiencias y transmisión de conocimientos entre los distintos países centroamericanos en el área de prevención de desastres a través de medidas de capacitación, perfeccionamiento y seminarios;
- coordinación del método para transmitir los resultados de la evaluación de riesgos a la población afectada;
- inclusión de los resultados obtenidos de los proyectos individuales ejecutados en las zonas piloto en las áreas de: p. ej. educación básica, salud y administración local;
- establecimiento de un sistema de monitoreo para poder emitir opiniones cualitativas sobre las medidas de las distintas organizaciones nacionales de preparación en casos de desastres.
- En las zonas piloto seleccionadas se promoverá, a través de medidas integradas y a manera de ejemplo, la creación de organizaciones descentralizadas para la prevención de desastres, especialmente por medio de:
  - desarrollo de escenarios de desastres,
  - desarrollo de formas descentralizadas de organización para fortalecer el potencial de autoayuda;
  - consideración especial del potencial de autoayuda de las mujeres, todavía no aprovechado,
  - consideración de la ayuda entre familias y vecinos,
  - información/capacitación de grupos potenciales de población

afectada;

- capacitación de colaboradores y
- ofrecimiento de logística adecuada (especialmente medios de comunicación).

Este proyecto deberá incluirse, desde el principio, en las discusiones sobre el desarrollo de una estrategia internacional para la prevención de desastres. Un continuo intercambio profesional y de información contribuirá a una mejor interconexión, no sólo en los países centroamericanos. La transferencia de "know-how" entre el proyecto y las organizaciones europeas, en particular alemanas - especialmente ONG - también contribuirá al desarrollo de la estrategia internacional para la prevención de desastres.

Debido a la estructura del ejecutor del proyecto, CEPREDENAC, para cada medida es necesaria la coordinación con el respectivo Comité nacional de prevención. Por ello, los resultados y actividades mencionados reflejan el consenso logrado en los talleres de planificación a nivel regional y nacional con participación de las organizaciones nacionales para la prevención, organizaciones locales y con las ONG. Las acciones a tomar en las zonas piloto se concretizarán en base de una concertación a nivel local - nacional.

## VI. RESULTADOS Y SUS ACTIVIDADES ESPECÍFICAS

El marco del Proyecto FEMID se definió en el Taller Regional ZOPP IV en Antigua/Guatemala en Mayo de 1997. El consenso logrado en esta oportunidad

forma la base para todas las acciones del proyecto en el futuro. Los resultados esperados del proyecto son los siguientes:

### ◆ Resultado - 1 -

La capacidad organizativa, técnica y de gestión de instituciones y organizaciones rectoras nacionales y regionales involucradas en PMP (desastres) está fortalecida a nivel central e intermedio (Nivel regional y nacional)

### ◆ Resultado - 2 -

La capacidad organizativa, técnica y de gestión de grupos organizados de la población y ONG's referente a PMP (desastres) está fortalecida (Nivel local)

### ◆ Resultado - 3 -

La coordinación y concertación entre las instituciones y organizaciones involucradas en PMP (desastres) están mejoradas (Nivel regional, nacional, local)

### ◆ Resultado - 4 -

La base de información para la toma de decisiones referente al PMP (desastres) está mejorada

### Concepto de FEMID: Lineas de acción

La conceptualización de las acciones del FEMID deben interpretarse como los lineamientos estratégicos generales que deben ser considerados en el diseño de la estrategia del proyecto.

- La acción del FEMID se basa en la demanda (necesidad) identificada al nivel

local. Para apoyar al nivel local es necesario prever actividades complementarias a nivel nacional (y regional). Para identificar, probar y evaluar medidas de prevención y mitigación de desastres se apoyará a acciones concretas en proyectos pilotos

- El tema del FEMID incluye la prevención (Gestión de Amenazas), la mitigación (Gestión de Vulnerabilidades) y los preparativos (Gestión de la Respuesta). Las actividades y objetivos correspondientes son diferentes y requieren en general la movilización de instituciones distintas. Las diferencias son mas pronunciadas a nivel nacional y tienden de reducirse al nivel local. La identificación e incorporación de las diferentes instancias relevantes es fundamental para cualquier esquema de fortalecimiento o promoción de la prevención, mitigación y preparativos.
- Los aspectos de prevención y mitigación están íntimamente relacionados con el desarrollo (regional / socioeconómico) y, en consecuencia, con las instancias abogadas a su promoción (sectorial o territorial). Separar la prevención y la mitigación conceptualmente del desarrollo dificulta (y hasta impide) el logro de una acción local complementaria y concertada. Su relación con los temas de la gestión ambiental, desarrollo sostenible, desarrollo urbano y local debe ser explícita.
- El riesgo, su prevención y mitigación deben ser vistos en el contexto de los objetivos del desarrollo y en el contexto de la cotidianidad de la vida real a nivel local y las prioridades y énfasis de organizaciones locales y pobladores con relación al desarrollo.
- Sin menoscabo de la importancia de seguir con el fortalecimiento de los preparativos; la prevención y la mitigación, vista desde la perspectiva del desarrollo, es el reto más importante a enfrentar. Ya existen numerosas instituciones, metodologías y experiencias con los preparativos que pueden y deben seguir, así como también profundizarse. La prevención y la mitigación considerada de forma integral es claramente prioritaria y hasta la fecha no ha sido el objeto de una significativa intervención y fortalecimiento, particularmente en la esfera de lo local.
- Al margen de cuáles serán los interlocutores institucionales, organizacionales, individuales u otros con que el proyecto finalmente interactúe, la forma de intervención debe evitar las relaciones patrón - cliente, rutinarias o de cooptación que tipifican muchos esquemas de intervención externa y sirven para "imponer" esquemas de acuerdo con ideas y métodos preconcebidos.
- La intervención debe fundamentarse en el estímulo y reconocimiento de los actores institucionales o individuales "objeto de fomento" como **sujetos** activos en un proceso de transformación. Esto significa un método participativo donde los agentes externos asumen el papel de incitar o estimular y ofrecer los instrumentos para un proceso de concientización, autoanálisis, de identificación de problemas y soluciones, de desarrollo institucional u organizacional, etc.
- Generalmente el riesgo y los desastres se ven como un problema eventual y no permanente, desligado de la vida rutinaria o cotidiana. En este contexto, la intervención debe tener como objetivo



fundamental, no la solución de problemas particulares o la creación de un sistema o estructuras coyuntural pero tal vez efímera, sino:

- Primero, la introducción de una conciencia sobre el riesgo y los desastres como procesos permanentes, ligados a las prácticas del desarrollo, cambiantes y cambiables y sujetas de intervención.
- Segundo, estimular una reflexión sobre la naturaleza multifacética de los riesgos y sobre la pertinencia de múltiples organizaciones e instituciones en su gestión.
- Tercero, proveer elementos para y estimular la creación de estructuras permanentes y sostenibles para la gestión del riesgo con participación de organizaciones o instituciones del sector estatal y de la sociedad civil; y proveer conocimientos en cuanto a los instrumentos de análisis y control existentes.
- Cuarto, modelar la intervención en torno al concepto de proyecto piloto, con pretensión de replicabilidad y generalización en el país.

De ahí se puede transferir las siguientes grandes líneas de acción:

- Fortalecer institucionalmente organizaciones locales en acciones de PMP
- Apoyar el fortalecimiento de estructuras de apoyo para las instancias locales, incluyendo las instituciones responsables de PMP
- No crear una institucionalidad nueva, sino aprovechar organizaciones existentes

- Introducir concepto PMP en las acciones y planes de desarrollo (de todas las instituciones)
- Abordajes diferenciados según actores, grupos meta, escalas y tipo de acción. La definición de las acciones concretas del proyecto se orienta a las necesidades y capacidades de cada actor diferenciando también escalas (niveles) y tipos de acción. Debe existir una proporcionalidad entre la capacidad local existente y las acciones previstas.
- Capacitación no conduce automáticamente a elevar la capacidad institucional ó de gestión, la cual incluye la capacidad de conocer, de proyectar y de modificar. Para contribuir a lograr esta capacidad se requiere un conjunto de acciones en desarrollo institucional, adaptación de instrumentos de análisis, gestión y planificación, proyectos pilotos y capacitación.

### Experiencia concreta: Las Zonas Piloto

Un elemento clave es el trabajo en zonas piloto, con el cual se pretende realizar acciones concretas del proyecto con el motivo de identificar, probar y evaluar medidas de prevención y mitigación de desastres a nivel local. Para la selección de estas zonas se tomaron en cuenta criterios de selección que indican condiciones favorables para la ejecución de un proyecto y aumentan la probabilidad de obtener experiencias validas (y replicables) en PMP. Los cinco zonas piloto son

Cartago (Costa Rica)

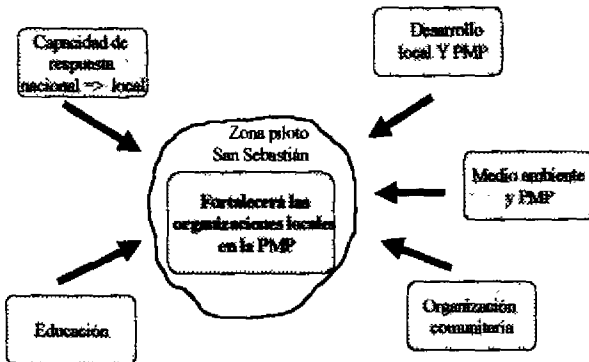
San Sebastián (Guatemala)

Masica - Arizona (Honduras)

Corinto - Ometepe (Nicaragua)

Chepo (Panamá)

**Áreas claves de las actividades de FEMID  
p.e. en la Zona Piloto San Sebastián - Guatemala**



Entre Junio y Agosto se realizaron talleres locales - nacionales para diagnosticar la situación local y identificar las acciones a tomar durante esta etapa. Los planes elaborados hasta la fecha se caracterizan de la siguiente manera:

- Los planes operativos se sustentan en lineamientos estratégicos coherentes, similares y con un enfoque común.
- La visión de la integración de PMP en la gestión del riesgo interrelacionado con los procesos de desarrollo socioeconómico es común.
- La responsabilidad compartida y el involucramiento de todos los actores sociales del escenario de riesgo es un elemento básico para los cinco países, así mismo la importancia asignada al nivel local como gestor de desarrollo.

Los planes tienen en común un enfoque hacia ciertos áreas claves, a saber:

1. Capacidad de respuesta del nivel nacional en apoyo al nivel local
2. Desarrollo local y PMP
3. Organización local y comunitaria para la gestión en PMP
4. Educación y concientización
5. Medio ambiente y PMP

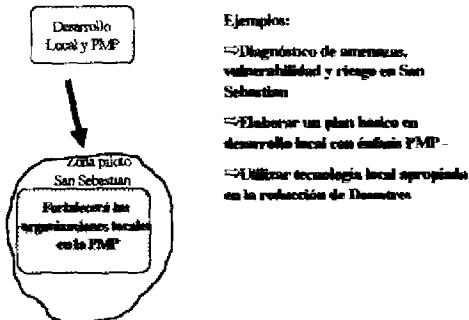
## VII. MEDIOS DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO

Se prevé de la siguiente forma:

- dentro de una fase de promoción de 36 meses, el aporte alemán comprende el envío de un experto para un periodo máximo de 36 meses/persona,
- la participación de expertos regionales en las zonas piloto hasta 80 meses/ persona,
- el envío de expertos internacionales en misión a corto plazo hasta 6,5 meses/ persona y
- la participación de expertos regionales en misión a corto plazo hasta 45,5 meses/ persona;
- el suministro de materiales y equipo y el pago de los gastos de funcionamiento y administración relacionado con el proyecto;

**Área clave: Desarrollo local y PMP**

p.e. en la Zona Piloto San Sebastián - Guatemala



- cursos de perfeccionamiento y seminarios;
- comprende también la creación de un fondo para la ejecución de medidas de protección en las zonas piloto seleccionadas.
- La presentación de estos objetivos ha sido hecha en líneas generales las cuales serán especificadas y empleados en detalles, en la fase inicial y durante la ejecución del proyecto, en varios talleres de trabajo, que se realizarán de acuerdo a lo programado.