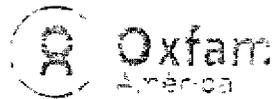


Gisela Gellert
coordinadora

Ulises Milton Campos Jarquín
Luis Gamarra
Juan Carlos Arita Orellana
Horacio J. Somarriba

Gestión de riesgos en Centroamérica

Iniciativas, actores y experiencias locales en El Salvador,
Guatemala, Honduras y Nicaragua



www.kerkinactie.nl
ACT Netherlands



Gisela Gellert
coordinadora

Ulises Milton Campos Jarquín
Luis Gamarra
Juan Carlos Arita Orellana
Horacio J. Somarriba

Gestión de riesgos en Centroamérica



363

.34

.972804

G35

Gellert, Gisela

2003

Gestión de riesgos en Centroamérica: iniciativas, actores y experiencias locales en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua / Gisela Gellert ... [et al].

-Guatemala: FLACSO, 2003

224p. : 25 cm

ISBN: 99922-66-87-2

- | | |
|---|----------------------------------|
| 1.- DESASTRES NATURALES | 2.- GUATEMALA |
| 3.- EL SALVADOR | 4.- HONDURAS |
| 5.- NICARAGUA | 6.- ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS |
| 7.- PREVENCIÓN DE DESASTRES | 8.- AYUDA DE EMERGENCIA |
| 9.- ASPECTOS AMBIENTALES | 10.- DESARROLLO SOSTENIBLE |
| 11.- GESTIÓN DE RIESGO | 12.- RIESGOS PARA LA SALUD |
| 13.- FACTORES DE RIESGO | 14.- ASPECTOS SOCIALES |
| 15.- MANEJO DE DESASTRES | 16.- ESTUDIOS DE CASOS |
| 17.- CAMPOS JARQUÍN, ULISES MILTON, COAUT | 18.- GAMARRA, LUIS, COAUT |
| 19.- ARITA ORELLANA, JUAN CARLOS, COAUT | 20.- SOMARRIBA, HORACIO J, COAUT |

Esta publicación es posible gracias al apoyo financiero Consejería en Proyectos PCS, OXFAM América, Foro Regional Gestión de Riesgos en Centroamérica, Agencia del Departamento para Misión, Diaconado y Relaciones Ecuménicas de las Iglesias Protestantes en Holanda KERKINACTIE y Organización Intereclesiástica para Cooperación al Desarrollo ICCO, y al convenio de edición entre el Centro Alexander von Humboldt (Nicaragua), UNES (El Salvador), ASONOG (Honduras), y FLACSO-Guatemala.

Publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Sede Guatemala.

Ilustración de portada: Antonio Ixtamer, *Erupción Volcán Atitlán*, tomado del libro *Arte Naif*, Guatemala UNESCO/BANCAFE.

Diseño de portada: Pamela Guinea

Composición digital de portada: Juan Carlos Aguilar.

La presente edición estuvo al cuidado de Ariel Ribeaux.

Editorial de Ciencias Sociales

5ª avenida 6-23 zona 9

Teléfono: 362 1431

ÍNDICE

Presentación	9
Parte I	
Gisela Gellert	13
1. El auge de la gestión de riesgos en la región	15
2. Los principales compromisos regionales en el tema	16
3. Marco conceptual: Los retos de la gestión de riesgo	19
3.1 El primer paso: distinguir entre desastre y riesgo	19
3.2 El concepto de riesgo y sus implicaciones	22
3.3 La comprensión de la "gestión del riesgo"	25
3.3.1 La gestión del riesgo como parte de una nueva seguridad democrática	26
3.3.2 Enfoque, contenidos y principios básicos de la gestión del riesgo	28
3.3.3 Consideraciones respecto a la territorialidad y temporalidad	31
4. Algunas conclusiones generales	33
Bibliografía	39
Parte II: Estudios nacionales	45
1. Las principales interrogantes de la investigación	47
I. Estado actual de la gestión de riesgos (GR) en cada país	47
II: Análisis de experiencias en la gestión local de riesgos (GLR)	48
El caso de El Salvador	
Ulises Milton Campos Jarquín	51
Introducción	51
I. Estado actual de la gestión del riesgo	52
1. El marco legal	52
1.1 Antecedentes	52
1.2 Iniciativas legales en gestión del riesgo (GR)	54
1.3 Participación ciudadana en el Sistema Nacional	56
2. Estado actual de la gestión para la reducción del riesgo	58
2.1 Los actores gubernamentales (entidades centrales)	58
2.2 Las instancias territoriales (municipales)	62
2.2.1 Situación actual	62
2.3 Organizaciones de la sociedad civil en la gestión de riesgos	65
2.4 El papel de los organismos de cooperación	65
2.5 Cuadros informativos sobre actores y tipos de intervención	66
3. Algunas conclusiones sobre la gestión de riesgos en El salvador	76
II. La experiencia de la UNES en la gestión del riesgo: aprendizaje y logros	77
1. El Programa de gestión del riesgo: objetivos y áreas de trabajo	78
2. Metodología y herramientas del programa	79
3. Principios para la acción en la gestión del riesgo	81
4. Análisis de la práctica y realidad local	82
5. Logros y limitantes detectados durante el proceso	83
Bibliografía	87

El caso de Guatemala	
Luis Gamarra	93
Introducción	93
I. Cuadro analítico del estado actual de la gestión de riesgos	94
1. El cuadro general	94
2. Compromisos y disposiciones legales vigentes	95
2.1 Ley y reglamento de la CONRED	96
2.2 Ley y Política de desarrollo social y población	98
2.3 Acuerdos de Paz (1996)	99
3. Iniciativas y acciones gubernamentales actuales en la GR	100
3.1 La CONRED	101
3.2 La SEGEPLAN	102
3.2.1 Sistema multisectorial para la reducción de riesgos	103
3.3 Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN)	104
3.3.1 Instituto Nacional de Estudios Territoriales	105
3.4 INSIVUMEH	106
3.5 Otras experiencias gubernamentales	107
4. El papel de los gobiernos locales	108
4.1. Iniciativas de las municipalidades	109
5. Otros actores principales	109
5.1 Sociedad civil y ONG nacionales	109
5.2 Organismos multilaterales	111
5.3 Agencias de cooperación y ONG internacionales	112
5.4 Universidades	114
6. Análisis global y conclusiones	115
6.1 ¿Cuál es el enfoque predominante en la gestión de riesgos?	115
6.2 ¿Cuáles son los actores presentes y los todavía ausentes?	117
6.3 ¿Se está promoviendo la participación comunitaria?	119
II. El camino avanzado por la gestión del riesgo	119
1. El compromiso de FLACSO-Guatemala con la temática	119
2. Análisis de principios y experiencias en la gestión local de riesgos	121
2.1 Interterritorialidad	121
2.2 Integralidad	124
2.3 Inter-institucionalidad	128
2.4 Participación comunitaria	132
Bibliografía	139
El caso de Honduras	
Juan Carlos Arita Orellana	143
Introducción	143
I La gestión del riesgo en Honduras	145
1. El proceso de transición hacia un nuevo enfoque	145
2. Principales actores e iniciativas en la gestión del riesgo	151
2.1 El sector gubernamental	151
2.2 Actores municipales y locales	156
2.2.1 El marco legal	156
2.2.2 Limitantes identificadas	158
2.2.3 Los actores	160
2.3. Las organizaciones de sociedad civil como nuevo actor	161
2.3.1 El papel de la sociedad civil desde su propia percepción	161

2.3.2 El papel de la sociedad civil desde la percepción del gobierno central_	163
2.3.3 El papel de la sociedad civil desde la percepción de la cooperación internacional	164
2.4 El papel de la cooperación internacional	165
3. Análisis y conclusiones	169
3.1. El escenario general	169
3.2. Conclusiones sobre el marco legal	170
3.3. Conclusiones sobre tecnificación y manejo de información	171
3.4. Conclusiones sobre la participación ciudadana	172
3.5. Aspectos educativos	172
3.6. Enfoques de intervención	173
II. La experiencia de ASONOG en la gestión del riesgo: aprendizajes y logros	175
1. Orígenes y evolución del programa CPAE	176
2. La metodología del programa	177
3. Niveles estratégicos y ejes operativos	177
4. Aprendizajes y logros	180
Bibliografía	185
El caso de Nicaragua	
Horacio J. Somarriba	189
Introducción	189
I. Estado actual de la gestión del riesgo	190
1. Etapas transitadas hacia la gestión de riesgo en Nicaragua	190
2. El nuevo Sistema Nacional para Prevención, Mitigación y Atención a Desastres (SNPMAD) como marco jurídico para la gestión de riesgo	192
2.1. Algunos actores gubernamentales claves integrantes del SNPMAD	195
2.2. Limitaciones del SNPMAD en cuanto a participación ciudadana	198
3. Entidades con un legado importante para la gestión de riesgo	199
4. Algunos organismos de cooperación involucrados en la CR	200
5. Tipología de intervención en la gestión de riesgos	202
6. Análisis y conclusiones sobre la gestión de riesgo en Nicaragua	203
6.1. En lo general	203
6.2. En lo particular: las herramientas, los actores	205
II. La experiencia del Centro Humboldt en la reducción del riesgo en el ámbito local	209
1. Qué es y qué hace el Centro Humboldt (CH)	209
2. Preocupación del CH en el tema de gestión local del riesgo	211
2.1. Las acciones de gestión local de riesgo del CH	212
2.2. Territorios de las acciones de gestión local de riesgo (GLR)	213
2.3. Actores en el proceso de GLR en Posoltega y Pueblo Nuevo	214
2.4. Las acciones del CH en la gestión local de riesgo	215
3. Conclusiones y lecciones aprendidas	219
Bibliografía	221

PRESENTACIÓN

El presente documento es producto del proyecto regional de investigación sobre “Gestión de riesgos en Centroamérica, iniciativas, actores y experiencias locales en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua”, que corresponde a la segunda fase de un proyecto global sobre riesgos a desastres, desarrollado por parte de FLACSO-Sede Académica Guatemala, en el seno del Área de medio ambiente y desarrollo sostenible durante el año 2001 y parte de 2002.

Durante la primera fase del proyecto se realizó, a cargo de Gisela Gellert y Luis Gamarra, una investigación que se centró en el análisis de la situación de riesgos a desastres específicamente en Guatemala, y comprende dos partes: “La comprensión del riesgo a desastres y sus manifestaciones en Guatemala”, así como “Escenarios locales de riesgo: conceptos y estudios de caso”. Los resultados de esta primera fase fueron publicados como libro aparte, bajo el título “La trama y el drama de los riesgos a desastres: dos estudios a diferente escala sobre la problemática en Guatemala”.

Mientras en la primera fase se profundizó en las nuevas concepciones respecto al riesgo de desastres, y sus expresiones concretas en Guatemala, el trabajo presente se enfocó hacia un análisis de la práctica actual en la reducción del riesgo: la gestión del riesgo,¹ con énfasis en la gestión local.

En primer lugar, se trata de contribuir a una mayor divulgación del nuevo concepto de la gestión del riesgo, pues aunque el término ya se aplica ampliamente en Centroamérica, todavía existe bastante confusión respecto a su comprensión y los compromisos que conlleva en el contexto de un desarrollo sostenible a nivel regional, nacional y local.

La segunda parte del presente documento corresponde al objetivo principal de la investigación: es decir, proporcionar información y criterios analíticos sobre el estado actual de la gestión de riesgos en la región, así como identificar los principales actores presentes según su compromiso en la materia y tipos de intervención. Asimismo se trata, en forma más concreta, de la exposición y evaluación de primeras experiencias en la gestión local de riesgos por parte de las instituciones participantes en el proyecto.

¹ A lo largo del presente libro se utiliza indistintamente el concepto de gestión del riesgo como gestión de riesgos, gestión de riesgo o gestión del riesgo, tal como acontece en la bibliografía existente hasta el momento sobre el tema (nota del editor).

Respecto a la participación en la investigación regional, en primer lugar se tomó la decisión de centrar los estudios en los cuatro países más afectados por desastres asociados con el huracán Mitch; es decir, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Es en estos países donde más énfasis y recursos se han puesto en la reducción de las condiciones de riesgo a partir de la reconstrucción pos Mitch. Los compromisos surgidos involucran al sector gubernamental, a la sociedad civil en general, a las ONG en especial, como también a las agencias de la cooperación internacional. Todos ellos son alumnos de la “Escuela Mitch”.²

Por iniciativa de organizaciones de la sociedad civil, que se involucraron plenamente en el proceso de reconstrucción en estos cuatro países, surgió en el año 2000 el Foro Regional para la Gestión de riesgos FRGR. Debido a la estrecha relación que ha surgido entre FLACSO-Guatemala y el Foro Regional desde sus inicios, se tomó la decisión lógica de realizar las investigaciones —donde fue posible— con sus organizaciones miembros. Así se estableció la siguiente participación por país:

- **En El Salvador: la Unidad Ecológica Salvadoreña UNES**

La UNES es una organización federativa no gubernamental, creada en 1987 y formada por 35 miembros (organizaciones ambientalistas, de desarrollo y universidades). Uno de sus programas se destina específicamente a la gestión del riesgo, con la intención de fortalecer la participación en y desde la sociedad civil en la generación de propuestas para la reducción de las condiciones de riesgo y para la incidencia ante los entes de gobierno y de la cooperación internacional.

- **En Guatemala: FLACSO, Área de medio ambiente y desarrollo sostenible**

En Guatemala, el estudio a nivel nacional fue realizado desde la propia FLACSO. Aunque la Coordinadora de ONG y Cooperativas CONGCOOP mostró en los últimos años, en el proceso pos Mitch, un liderazgo en la promoción de la gestión del riesgo, y es miembro fundador del Foro Regional, esta iniciativa entró en un proceso de estancamiento y no logró el desarrollo de un programa propio en la materia.

Por otro lado, en FLACSO-Guatemala el tema de los riesgos a desastres y su gestión ya es una línea de trabajo que se inició en 1993, y desde entonces se ha fortalecido en forma continua. Hoy día, la FLACSO-Guatemala ya es reconocida en el ámbito nacional y centroamericano por sus contribuciones a la mejor comprensión de esta problemática.

- **En Honduras: la Asociación de Organismos No Gubernamentales ASONOG**

ASONOG es una entidad fundada a finales de 1988, que trabaja en todo el país, integrada por 14 diferentes organismos no gubernamentales. Ha desarrollado una valiosa experiencia en el tema de riesgos y desastres a raíz de su trabajo en emergencias, rehabilitación, reconstrucción y en los esfuerzos por la transformación del país.

² Término utilizado por Horacio Somarriba en su documento sobre Nicaragua.

- **En Nicaragua: el Centro Alexander von Humboldt (o Centro Humboldt)**

Fundado en 1990, es un organismo no gubernamental para la promoción del desarrollo territorial y la gestión ambiental. Entre sus actividades durante los años a partir de 1995, se encuentra también el desarrollo de la gestión de riesgo comunitario e institucional; tener presencia (aportes) en el liderazgo en el tema de gestión de riesgos entre las distintas ONG nacionales e internacionales, así como brindar aportes a la Ley 337 creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención a Desastres.

Los estudios nacionales, elaborados bajo la responsabilidad de estas cuatro instancias de la sociedad civil en Centroamérica, se presentan entonces en el actual libro. Se basan en los respectivos "Informes Finales" del proyecto, pero había necesidad de reducir el volumen de los mismos. De esta manera, se "sacrificaron" ante todo los primeros capítulos dedicados a la situación de riesgos presente en cada país, pues partimos de la premisa de que la región y cada uno de sus países presenta un escenario diferente de multiamenazas, altos grados de vulnerabilidad frente a éstas, y en consecuencia altas probabilidades de riesgos múltiples de desastres. Asimismo, se omitieron algunos por menores respecto a marcos legales, así como de las metodologías aplicadas en los proyectos de las organizaciones. Sin embargo, hemos procurado presentar aquí todos aquellos aspectos y detalles de mayor interés para los fines del proyecto.

Gisela Gellert
Coordinadora del proyecto