

Muchas veces aquellos lugares identificados como de mayor riesgo no cuentan con una presencia proporcional a esa vulnerabilidad debido a dos aspectos fundamentales: la falta de recursos y las dificultades logísticas de acceso. Ejemplo claro es la costa atlántica, que si bien es una zona de alto riesgo, la presencia de las organizaciones es escasa debido a los altos costos de intervención y dificultades idiomáticas, y la poca garantía de sostenibilidad.

Podemos concluir que las zonas seleccionadas no están basadas siempre en los niveles de riesgo y vulnerabilidad, sino en otros factores externos que afectan la selección como: el área geográfica en que tienen presencia las organizaciones y la limitación de recursos para acceder a las zonas más abandonadas o más pobres.

En cuanto al ámbito territorial se encuentran dos tendencias:

- La visión de las organizaciones no gubernamentales es a nivel local y micro, basada en las capacidades de las organizaciones. En lo local se están dando experiencias muy buenas y enriquecedoras en lo que respecta a mapeo local de riesgo, organización comunitaria, involucramiento de diferentes actores sociales a nivel municipal y comunitario en la gestión de riesgo, creación de comités locales de prevención, mitigación y atención de desastres. Estas experiencias faltan conectarlas con el nivel departamental y nacional, de tal manera que sean replicables en otros lugares.
- En las iniciativas gubernamentales se tiene más la visión de país, más global. Sin embargo, cuando se programan y diseñan las estrategias sin tomar en cuenta el nivel local, y éstas llegan desde el Sistema, ministerio o cualquier entidad gubernamental, cuesta que las mismas estén adaptadas a la realidad. Asimismo, desde el nivel local se tienen iniciativas que no se comunican al nivel nacional. Por lo tanto, queda mucho camino que recorrer en la comunicación en los diferentes niveles, tanto del nacional al local y viceversa.

Entendemos que los niveles de coordinación se encuentran en varios estratos: coordinaciones nacional-departamental-regional-local, coordinaciones sociedad civil-gobierno. Podemos decir que la coordinación en los distintos niveles ha mejorado gracias a la Ley 337, ya que aun siendo nueva se ven resultados principalmente en el nivel interinstitucional, con base en las responsabilidades que reparte la ley a cada entidad gubernamental. De igual modo, la ley ha ayudado a establecer un marco para favorecer el liderazgo del gobierno en el tema de desastres, y ordenar y coordinar las acciones de las ONG, principalmente a aquéllas que vienen del exterior.

No obstante, todavía se observa con mucha preocupación la desconfianza hacia el gobierno y las entidades gubernamentales. Asimismo, existe desconfianza por parte de muchas organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales acerca del liderazgo que pueda ejercer el Sistema Nacional. Hay mucho camino que recorrer en la generación de confianza en ambos sentidos; es primordial que no se politice el trabajo del Sistema Nacional. También es cierto que muchas organizaciones no gubernamentales, usando

como excusa la politización del gobierno, no se coordinan con éste ni siquiera a nivel local, lo que es un tema preocupante.

En lo referente al impacto, hay que destacar que muchos proyectos en su elaboración y diseño carecen de mecanismos que permitan dar a conocer la incidencia del programa. Muchos proyectos sólo contemplan medición de resultados a corto plazo, pero no una evaluación de impacto a mediano y largo plazo. La mayoría de las intervenciones puntual, lo que dificulta la medición del impacto, ya que para esto se debe hacer un seguimiento y monitoreo al proyecto. Se da la debilidad de que los proyectos son de corto plazo o con visión "cortoplacista". Son muy pocas las ONG que cuentan con recursos para dar continuidad a sus proyectos. También muchos de los proyectos del gobierno carecen de los fondos necesarios para cumplir con esta misión más a mediano plazo.

La sostenibilidad real de los proyectos no va a estar dada por los fondos externos, sino a través del involucramiento del gobierno con fondos del Estado, fundamentalmente a nivel municipal, e incorporar este tema año tras año.

Otro aspecto a destacar para la sostenibilidad real es la toma de conciencia de la población y la educación. Además, es importante que las ONG involucren actores de la comunidad permanentes, y que no recaiga esta responsabilidad solamente en los alcaldes. En conclusión, hay que basar la sostenibilidad en las estructuras permanentes locales para una buena gestión de riesgo. Así, muchas ONG han valorado positivamente la disposición de las comunidades al trabajo de prevención y mitigación, y su estrategia de trabajo es con los líderes comunitarios que gozan de respeto en sus comunidades. De igual forma, se inicia un fuerte trabajo con los campesinos asociados en la Unión Nicaragüense de Agricultores y Ganaderos UNAG, los cuales garantizan una permanencia y, por ende, una sostenibilidad de las acciones que se desarrollan en el marco de la gestión de riesgo en las comunidades.

Los proyectos y programas desarrollados por las ONG en las áreas de gestión de riesgo, en gran medida no están vinculados con proyectos de desarrollo. Sin embargo, en la actualidad hay ONG que están impulsando proyectos de desarrollo en los cuales han empezado a incluir componentes de gestión de riesgos, sin que los mismos lleguen a considerarse una generalidad que caracterice a las ONG.

Respecto a los objetivos y contenidos de los proyectos y programas, las ONG internacionales deciden sobre éstos junto con sus contrapartes, y en la mayoría de los casos son las contrapartes las que ejecutan.

En relación con la coordinación entre los distintos tipos de actores, las administraciones públicas deben liderar los procesos y ser más flexibles, articulando mecanismos institucionales, y que el Estado sea garante de la calidad de lo que se está haciendo en la gestión de riesgo. La coordinación a nivel local se dificulta, ya que los alcaldes no asumen su papel de líderes municipales.

Finalmente, todos los esfuerzos encaminados a la gestión de riesgos se encuentran limitados por la ausencia de una Ley de Servicio Civil en el país, lo que aumenta la vulnerabilidad institucional, ya que los recursos que se invierten en la captación, capacitación

y especialización de los profesionales y conformación de grupos de trabajo, se ven afectados ante cualquier cambio de gobierno por la inestabilidad laboral.

II. La experiencia del Centro Humboldt en la reducción del riesgo en el ámbito local

1. Qué es y qué hace el Centro Humboldt (CH)

El Centro Alexander von Humboldt (Centro Humboldt o CH) se funda en 1990, y se constituyó como organismo no gubernamental para la promoción del desarrollo territorial y la gestión ambiental.

Desde su fundación, orientó sus actividades al desarrollo de estudios y a la formulación de proyectos. En *alianza* con otros organismos emprendió trabajos en diferentes puntos de la geografía nacional, donde se perfiló como una entidad de calidad profesional y propositiva ante los problemas de Nicaragua. Con estas acciones se detectó la necesidad de tener propuestas programáticas, más que una cartera de proyectos. Así, se desarrolló un proceso que exigió la definición de la misión, visión, valores, políticas institucionales, prioridades temáticas y territoriales, e instrumentos de planificación, monitoreo y evaluación.

A partir de 1995, el CH incorporó entre sus prioridades y políticas el trabajo de cabildeo e incidencia para estimular cambios positivos en aquellas políticas públicas que afectan negativamente a los recursos naturales y el entorno comunitario de poblaciones locales y comunidades indígenas que viven en alto grado de pobreza (vulnerabilidad global); que favorecen la degradación acelerada del ambiente natural y profundizan la inseguridad alimentaria en el país.

Hasta la fecha se identifican dos fases en la vida institucional del CH. Las principales actividades que ha desarrollado en cada fase son las siguientes:

Primera fase (1990-1995)

El marco de referencia para su actuación fue principalmente el acta constitutiva, los estatutos de la organización y la experiencia de sus fundadores. Este último elemento marcó el enfoque y contenido del trabajo, y sus principales actividades se centraron en la realización de estudios y la formulación de propuestas y proyectos que respondían a las necesidades de la población y realidad del territorio. Al finalizar esta primera fase, el CH logró trascender en su quehacer, obteniendo saldos positivos y creando condiciones para una mayor y mejor actuación en el ámbito local y nacional.

Segunda fase (1995- 2000)

Inicia con la definición e institucionalización de la visión del CH, la que se expresa en el Enfoque Programático, instrumento estratégico cuyo plazo de ejecución fue proyectado para un período de 5 años, siendo en términos formales su finalización el año 2001. Durante este período el CH concluyó algunas acciones iniciadas en el período anterior e inició nuevas, las que en su mayoría se enmarcan en el enfoque programático. El trabajo desarrollado en este período le permitió al CH, entre otras cosas:

- Ampliar la cobertura por lo menos a un 10 % de los municipios del país.
- Aportar al fortalecimiento de las capacidades locales.
- Aportar en la reglamentación de la Ley de Medio Ambiente. Asimismo, realizó aportes en la elaboración de leyes específicas: la Ley Forestal, la de Minería, la de Biodiversidad y las leyes relacionadas con las concesiones y explotación de recursos naturales.
- Desarrollar capacidad para el seguimiento a procesos que influyen en grupos metas y en los recursos naturales del país.
- Desarrollar la gestión de riesgo comunitario e institucional (en la prevención, mitigación y atención a desastres).
- Brindar aportes a la Ley 337, creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres SNPMAD.
- Identificar la necesidad de fortalecer la gestión ambiental en el entorno comunitario.
- Tener presencia (aportes) en el liderazgo en el tema de gestión de riesgo entre las distintas ONG nacionales e internacionales.
- Promover, incidir y liderar el proceso de discusión y aprobación de los estándares mínimos para la ayuda humanitaria en caso de desastres o emergencias del proyecto Esfera.
- Profesionalización y especialización en temas del desarrollo local y ambientales.
- Contar con una base de información nacional.
- Incrementar la demanda de los servicios que la institución ha venido brindando.
- Presencia y permanencia en medios de comunicación para una labor de denuncia, como un elemento para incidir en las decisiones.
- Fortalecer alianzas con actores locales en los municipios donde la institución tiene presencia y vínculos con sus contrapartes.
- Consolidar su participación en instancias nacionales.

Su concepción territorial del desarrollo se expresa en la organización de las fuerzas productivas de acuerdo con la vocación de los territorios, sus potencialidades y limitantes y el grado de desarrollo tecnológico de las poblaciones usuarias de los recursos del entorno socio-productivo, mientras la gestión ambiental es entendida como la intervención para evitar mayor deterioro y/o mejorar las condiciones ambientales.

Su trabajo institucional es organizado sobre la base de una política abierta de alianza con organismos de la sociedad civil y sus contrapartes, horizontalidad en las relaciones que establece con grupos e instancias locales, y el respaldo de diferentes sectores que comparten visiones y estrategias para la solución de problemas ambientales y locales.

La misión del Centro Humboldt es la promoción del desarrollo territorial y la gestión ambiental. Para ello, define su objetivo central alrededor de propiciar el desarrollo integral de la sociedad en su entorno a través del fortalecimiento de capacidades científico-técnicas y organizativas de los distintos agentes sociales en el territorio.

En consideración a la misión, políticas y prioridades institucionales, el CH organiza su trabajo en tres programas complementarios e interdependientes relativos al desarrollo local, gestión ambiental y de apoyo a proyectos.

Desarrollo local. Vincula acciones orientadas al fortalecimiento de gobiernos y poderes locales. Este programa está sustentado en tres componentes básicos: planificación territorial, capacitación/asistencia técnica y organización social y participación ciudadana.

Gestión ambiental. Encuentra respuestas adecuadas a los problemas suscitados en la relación entre la sociedad y la naturaleza. Por ello, sus componentes se orientan a generar y rescatar conocimientos; monitorear las incidencias de las políticas públicas sobre la población y los recursos del territorio; y sistematizar las experiencias para la construcción del modelo de desarrollo alternativo a que aspira la sociedad.

Apoyo a proyectos. Se enmarca en el concepto de gestión y administración gerencial de los servicios de asistencia técnica, capacitación técnica para el desarrollo y el suministro de información para la planificación territorial y/o gestión ambiental.

Estos programas se aplican en la costa del Caribe, y en particular en las áreas naturales protegidas y zonas de influencia: el centro norte, en municipios de los departamentos de León, Chinandega, Estelí y Nueva Segovia y tierras del Pacífico de Nicaragua, consideradas de alto riesgo natural y muy vulnerables.

2. Preocupación del CH en el tema de gestión local del riesgo

Por las deprimentes condiciones socioeconómicas prevalecientes y el alto grado de deterioro ambiental existente en el país (especialmente lo demostrado por el Mitch), la tendencia es que los desastres se vuelvan más frecuentes, con las consecuentes pérdidas materiales y de vidas humanas. En ese contexto, el CH a través de una serie de acciones en ejecución, pretende por un lado incidir para que el país adopte un sistema de prevención de desastres regulado por un marco jurídico apropiado. Por otro, dotar a alcaldías contrapartes de los instrumentos y capacidades necesarios para fortalecer la gestión municipal del riesgo mediante la integración de los factores de riesgo a la planificación territorial y el fortalecimiento de la preparación ante desastres.

La preocupación del CH parte, igualmente, desde su enfoque programático, el cual pone en relevancia la prevención de desastres como objetivo y tarea fundamental para el desarrollo local, el cual es parte integral de la misión institucional de la organización.

2.1 LAS ACCIONES DE GESTIÓN LOCAL DE RIESGO DEL CH

El CH enfatiza su actuación en la gestión de riesgo con acciones concretas que involucran instrumentos para el análisis e incorporación a los ciclos de planificación estratégica municipal de los programas y proyectos reductores de riesgos (vulnerabilidades), de una manera participativa y con un enfoque de proceso. Las acciones desarrolladas desde 1999 hasta la fecha se circunscriben con acciones en dos componentes esenciales en el contexto del Proyecto Manejo de Riesgos y Prevención de Desastres MRPD:

- a) *Componente nacional.* Aborda aspectos que involucran toda la vida nacional, y en este sentido el CH ha desarrollado una estrategia que se fundamenta en la incidencia para con el funcionamiento del SNPMAD, con la finalidad de promover la descentralización, institucionalidad, y principalmente la participación ciudadana en la gestión de riesgo. Las acciones desarrolladas por el CH en este ámbito son numerosas y con una riqueza en su experiencia en cuanto a impactos para el SNPMAD y la organización misma. El foco de interés de esta parte del trabajo es la gestión de riesgo a nivel local del CH, por lo que profundiza en este ámbito de acción.
- b) *Componente local.* Aborda aspectos de la vida municipal en cuanto a la gestión de riesgo desde el municipio y su accionar. Comprende principalmente el fortalecimiento o creación de capacidades para los sistemas municipales de gestión de riesgo. Se han desarrollado las siguientes actividades:
 - Fortalecimiento de las coordinaciones entre actores locales alrededor de la elaboración participativa de los planes de prevención y preparación² ante desastres, procurando la articulación de esfuerzos, propuestas y recursos.
 - Desarrollo de liderazgo.
 - Promover la apropiación de la gestión de riesgo por parte de las autoridades locales, sociedad civil y comunidades.
 - Organización y fortalecimiento de los comités comunitarios y municipales para la prevención, mitigación y atención de desastres (CCPMAD y CCPMAD).

El de prevención es la propuesta resultante de un proceso participativo donde se analizaron las vulnerabilidades y amenazas desde las comunidades del municipio. La relación hacia la planificación del desarrollo consiste en que éste es un instrumento que orienta los programas y proyectos de desarrollo hacia la reducción de vulnerabilidades, además de incluir la visión sobre el riesgo de la que todos los pobladores deben estar apropiados. Los planes de preparación ante desastres abordan la organización, capacitación y responsables de las acciones a desarrollar ante eventos peligrosos más frecuentes en el territorio municipal.

El Plan de Prevención atiende cómo el municipio debe desarrollarse reduciendo las causas de las vulnerabilidades y el Plan de Preparación debe indicar de qué manera el municipio y sus actores deben responder ante un fenómeno peligroso mientras implementan acciones hacia el desarrollo. Ambos planes constituyen parte esencial del sistema municipal de gestión de riesgo.

Con el fin de desarrollar de estos componentes, el CH posee una práctica y una experiencia, como organización formuladora y ejecutora de proyectos, por lo que dispone de los instrumentos y herramientas para hacer funcionales los mecanismos de la gerencia de proyectos (formulación, ejecución, seguimiento y evaluación). Esto último, vinculado con los conocimientos precisos de promover el *desarrollo local* sostenible, permite hacer posible el fortalecimiento de la gestión de riesgo desde el municipio (comunitario e institucional), pasando por los distintos niveles territoriales (departamental, regional-interfase), hasta llegar al nivel nacional, a las entidades estatales y no gubernamentales que participan en el SNPMAD.

Se inicia la formulación y sucesivamente su ejecución, y luego la evaluación de un proyecto piloto MRPD de un año de duración, el cual tenía como tarea fundamental diseñar herramientas e instrumentos y ponerlos en práctica para hacer gestión municipal de riesgo. Esta primera etapa comienza su ejecución en octubre de 1999 y finaliza en el año 2000, tiempo en que arranca la segunda etapa del proyecto MRPD de tres años, iniciando en diciembre de 2000 y finalizando en diciembre de 2003.

Las contrapartes que apoyan la ejecución del proyecto han sido OXFAM América inicialmente, para luego unirse OXFAM Canadá y OXFAM GB, teniendo aportes puntuales de otras contrapartes como INTERMON.

2.2 TERRITORIOS DE LAS ACCIONES DE GESTIÓN LOCAL DE RIESGO GLR

La selección de los municipios donde se desarrollan las acciones de gestión de riesgo local está sustentada por los siguientes criterios:

- Tradición de trabajo del CH en planificación estratégica.
- Municipios afectados por el huracán Mitch.
- Débil organización para la gestión de riesgo.
- Amenazas naturales de alta peligrosidad.
- Pobreza extrema (vulnerabilidad global).

Para fines prácticos, el proyecto establece una clasificación en dos grupos:

El grupo "A". Municipios de Ocotal, Condega y Posoltega. Se refiere a los municipios que transitaron la experiencia participativa de elaborar un Plan de Prevención de Desastres y un Plan de Preparación ante Desastres durante la primera etapa del proyecto o fase de pilotaje.

El grupo "B". Municipios de Pueblo Nuevo, El Sauce y Somotillo, Quetzalguaque y Telica, que entran en la segunda etapa del proyecto desarrollando las acciones del grupo A.

La presente evaluación está enfocada en los resultados obtenidos en dos municipios pertenecientes a cada grupo, Posoltega (departamento de Chinandega) perteneciente

al grupo A, y Pueblo Nuevo (departamento de Estelí) del grupo B. Es decir, estos dos municipios constituyen lo que llamaremos en adelante “municipios muestra”.

El municipio de Posoltega se encuentra expuesto a varios fenómenos naturales y antrópicos, pero entre los que más se destacan por su afectación histórica son las inundaciones, deslizamientos, erupciones volcánicas, sismos, sequías e incendios forestales; con el paso del huracán Mitch se vio afectado por deslaves y deslizamientos de tierra específicamente del volcán Casitas.

El municipio de Pueblo Nuevo está amenazado por deslizamientos, derrumbes, incendios forestales e inundaciones. Se considera que el huracán Mitch afectó directamente el 45% de la población del municipio. Actualmente, las autoridades de este municipio se encuentran en la búsqueda de recursos para enfrentar la sequía prolongada en los últimos ciclos productivos.

2.3 ACTORES EN EL PROCESO DE GLR EN POSOLTEGA Y PUEBLO NUEVO

En lo siguiente se exponen los distintos actores claves que conforman los *sistemas municipales de gestión de riesgo*. Pero primero es importante destacar que Nicaragua posee un asidero legal que permite la organización de los municipios para la prevención, mitigación y atención de desastres, a través de los comités municipales de PMAD, los cuales tienen la potestad, a su vez, de conformar los comités comunitarios o de barrio.

En los comités municipales intervienen diferentes actores, y su papel se enfatiza en dependencia de la etapa en la gestión de riesgo. Así, por ejemplo, si es preparación y atención de desastres, existe una serie de organismos dispuestos a esta acción (Defensa Civil regional, Policía Nacional, Ministerio de Salud, Infraestructura, etc.). Si es reducción del riesgo, propiamente dicho de vulnerabilidades, entonces es otro grupo de entidades estatales y no gubernamentales para este fin. Para ambos casos existen herramientas e instrumentos, como planes de preparación-atención de desastres, planes de desarrollo municipales o comités de desarrollo.

En resumen, es gestión de riesgo cuando un proceso permanente asume acciones para la reducción de vulnerabilidades hacia el desarrollo sostenible, mientras tanto se debe estar preparado para atender y dar respuesta a desastres y situaciones de emergencia.

Estos dos aspectos centrales con sus herramientas e instrumentos necesarios, implementándose en tiempo y forma, constituyen un sistema municipal abierto, donde confluyen distintos actores de otros niveles territoriales (departamentales y regionales).

A continuación se exponen brevemente los distintos elementos-actores del sistema municipal que interactúan entre sí:

- *Autoridades municipales.* Las integran alcaldes, vicealcaldes, las unidades técnicas municipales y los miembros del Concejo Municipal.

- *Entidades representantes del Estado, de la sociedad civil y político-partidarias en el municipio.* Los delegados representantes de ministerios e instituciones de línea: Policía Nacional, Ejército Nacional, bomberos voluntarios, ministerios de Salud, Transporte e Infraestructura, Educación, Medio Ambiente, etc., y representantes de ONG nacionales y locales de diferentes orientaciones: producción, iglesias, de proyectos y programas de desarrollo comunitario. La empresa privada es una entidad que interactúa poco en los municipios muestra, aunque la tendencia es su incorporación.
- *Líderes comunitarios o de barrio.* Dirigentes que tradicionalmente han trabajado para la comunidad, tales como maestros, brigadistas de salud, enfermeras y doctores, promotores sociales de diferente orientación, transportistas, misioneros representantes de distintas iglesias. Cada uno de ellos puede estar organizado en las entidades no gubernamentales. Mucha de estos líderes conforman las brigadas de salvamento y rescate y son parte de los comités comunitarios de PMAD.

En el caso de Pueblo Nuevo, el *concepto de alianza* adquiere una relevancia alta dado que los actores que intervienen en la promoción de la gestión de riesgo con el apoyo de la metodología del CH son más diversos. Este vínculo-alianza es de mucho valor, en el mismo han estado presente los siguientes organismos: CARITAS de Nicaragua, CAPRI (Centro de Apoyo de Proyectos e Investigaciones), Instituto Mujer Comunidad, CARE, AMCRE y otras organizaciones que se están uniendo en un esfuerzo común.

2.4 LAS ACCIONES DEL CH EN LA GESTIÓN LOCAL DE RIESGO

La propuesta de fortalecimiento de la gestión de riesgo en el territorio municipal tiene como finalidad lo siguiente:

- Fortalecer o crear capacidades en el Sistema Municipal de Gestión de Riesgo.
- Involucrar a los actores (participación ciudadana) llamados por la Ley 337 a ejercer sus derechos y obligaciones en el Sistema Municipal de Gestión de Riesgo.
- Promover los procesos de descentralización e institucionalización de la gestión municipal de riesgo desde el nivel comunitario hasta el institucional-municipal, como parte sustancial de la participación ciudadana.

A continuación se exponen en una secuencia lógica de ejecución las acciones que conducen a los planes de preparación, prevención ante desastres y seguimiento-evaluación, haciendo énfasis en la descripción de las herramientas e instrumentos que se utilizan para este propósito en los municipios metas del proyecto MRPD, profundizando en Posoltega y Pueblo Nuevo.

Acción 1: montaje y organización de la intervención

La metodología general del proyecto se caracteriza por ser participativa en el amplio sentido de palabra, obedeciendo a una línea estratégica de éste. La modalidad de trabajo

alcaldías-Centro Humboldt es de coejecución de actividades. Es decir, las responsabilidades en la ejecución de las actividades del proyecto se comparten, con el objetivo de fortalecer o crear capacidades en el ámbito municipal.

¿Qué instrumentos y/o herramientas se utilizan para esta acción?

- *Acuerdos de Trabajo* firmados entre alcaldías municipales y el Centro Humboldt, especificando las responsabilidades de cada una de las partes.
- Encuentros iniciales entre distintos actores de los municipios metas A y B para afianzar las alianzas e intercambio de experiencias.
- Planes operativos anuales de conformidad con las actividades propias de las alcaldías y el CH.

Acción 2: Diagnósticos municipales de condiciones iniciales comunitario e institucional en cuanto a la reducción de riesgos y atención de desastres

El diagnóstico de condiciones iniciales es una recopilación y análisis —desde la comunidad hasta las instituciones presentes en los territorios— que arroja información de las condiciones del municipio en cuanto a su experiencia, capacidades materiales y técnico-organizativas para lograr la gestión de riesgo como un sistema que integra a comunidades y tendido institucional interactuantes con otros territorios. Los estudios diagnósticos de condiciones iniciales son de mucha importancia para ubicar las acciones estratégicas del CH en cada municipio en los años subsiguientes de intervención. Igualmente, fueron claves para orientar los esfuerzos de coordinación entre actores locales, y aprovechar al máximo las capacidades instaladas en cada uno de los municipios participantes.

¿Qué instrumentos y/o herramientas se implementan para esta acción?

- El automapeo.
- Los talleres FODA.

El *automapeo* es una herramienta con una profunda vocación participativa para la identificación de amenazas, elementos bajo riesgo y acciones tendientes a reducir las vulnerabilidades existentes en el territorio de una comunidad dada. Asimismo, permite la identificación y análisis de recursos locales, externos, y una adecuada organización comunitaria para elaborar e impulsar planes de preparación y prevención ante desastres, los cuales constituyen parte integral en la gestión de riesgo dentro de la planificación del desarrollo municipal.

En el diseño de la metodología de automapeo se consideraron cinco elementos básicos:

- La posibilidad de identificar e incorporar los factores de riesgos a los ciclos de Planificación Estratégica Municipal.
- El rescate de la memoria histórica de las comunidades, ya que a través de ella se puede determinar la frecuencia de ocurrencia y tipos de fenómenos peligro-

tos, aspectos importantes para identificar y clasificar los factores de riesgo y de vulnerabilidad en el ámbito municipal.

- El carácter participativo, donde la población forma parte de la elaboración del Plan.
- La posibilidad de articular la percepción que tiene la población sobre las amenazas y vulnerabilidades, con la información y análisis técnico-científico.
- La posibilidad de multiplicar el método e implementarlo en otros municipios del país con ayuda de los mismos líderes a través de intercambios horizontal.

Los diagnósticos comunitarios de riesgos son la parte inicial del proceso, realizándola con ayuda de llenado de *matrices* en el caso de Posoltega y de *cuestionario*, en Pueblo Nuevo. Ambos instrumentos tienen sus ventajas y desventajas, aspectos sobre los cuales se ha rescatado alguna enseñanza como mejorarlos desde el punto de vista de hacerlos manejables por grupos poblacionales con poca instrucción.

Se requiere información, asimismo, sobre los niveles de coordinación interinstitucional y capacidades materiales y humanas para hacer gestión de riesgo. Para este fin se llega a un consenso en uno o dos talleres FODA con las instituciones del Estado, el gobierno local y ONG presentes en el municipio, para puntualizar cuáles son las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en los dos cuestionamientos inicialmente expuestos: coordinación y capacidades.

Finalmente, es importante comprender que el *automaqueo* es el trabajo con las comunidades y los talleres FODA con las entidades que constituyen el tendido institucional en el municipio. Con las hipótesis del automaqueo (premisas) se implementan los talleres FODA para establecer los puntos problemáticos.

Acción 3: Fortalecimiento a las capacidades organizativas y conocimientos en los temas de preparación y atención de desastres.

La elaboración y actualización de planes de preparación ante desastres está antecedida por una serie de capacitaciones, cuyos objetivos son la organización o reorganización de los comités comunitarios o de barrio y, posteriormente, la capacitación en temas relevantes para atender situaciones de emergencia o desastres. La preparación ante desastres considera la capacitación a todas las autoridades de los municipios metas del proyecto, líderes comunales, comarcales y barriales, dado que son pieza clave en los comités municipales y comunitarios de PMAD.

De este modo los *talleres de preparación* se imparten en dos niveles: a nivel municipal y en el ámbito comunal, comarcal o barrial.

Es importante indicar que estas capacitaciones se realizan en coordinación con las delegaciones regionales de la Defensa Civil de Nicaragua, quienes abordan los temas estrictamente referidos a las situaciones de emergencias, mientras que el CH imparte aquellos temas que están más relacionados con la gestión local del riesgo orientada a

la reducción de vulnerabilidades y asesoramiento en la elaboración de los planes de preparación y atención de desastres.

Acción 4: Elaboración de planes de preparación, prevención, seguimiento y evaluación

Estos planes representan un primer escalón en el fortalecimiento de capacidades en el sistema de Gestión de Riesgo municipal, al mismo tiempo que es una etapa fundamental transitada (experiencia) por el CH, y para este año se tendrán todos los planes de cada uno de los municipios de los grupos A y B.

El proceso que lleva hacia ellos ya ha sido definido con las acciones anteriores, siendo la acción No. 5 el enlace entre el final de una etapa y el inicio de otra.

Las *mesas de trabajo*, como herramientas para la elaboración de los planes, corresponden a las sesiones de trabajo entre técnicos municipales y líderes miembros de los Comités de PMAD de las comunidades o de barrio. Estos espacios han sido producto de un proceso de interacción entre estos actores, y que su impacto se espera se ubique en el fortalecimiento a la institucionalidad y a los procesos de descentralización y principalmente de participación ciudadana.

Otra actividad importante relacionada a los instrumentos es la *devolución* a un mayor grupo de población que ha estado involucrada en estos procesos. La retroalimentación para afinar los planes es una actividad obligatoria y que a su vez es una forma de fortalecer la participación ciudadana en la Gestión de Riesgo.

Acción 5: Seguimiento y evaluación a la reducción de riesgos en el municipio

La idea de esta acción es la auditoría social, el control social sobre la inversión en el municipio, desde las comunidades o barrios. Es importante promoverla como una necesidad permanente del desarrollo a satisfacer. Desde este enfoque, el CH *promueve y fortalece* capacidades alrededor del tema de seguimiento y evaluación de las propuestas de desarrollo municipal entre grupos claves en la gestión de riesgo: líderes comunitarios o de barrio, organismos no gubernamentales, estatales, gobierno municipal (autoridades, concejales y técnicos de las municipalidades).

El Plan de Prevención de Desastres que hemos abordado, es un instrumento de negociación específicamente de la alcaldía municipal para con actores que desean invertir en el municipio. Los líderes son parte sustancial en este sistema de gestión municipal del riesgo, puesto que ellos ejercen desde las comunidades el control necesario para incidir en la implementación de las medidas sugeridas en dicho Plan, y sobre el mismo pueden exigir su cumplimiento a través de la organización en los comités comunitarios de PMAD (otro instrumento abordado anteriormente).

El Plan de Seguimiento y Evaluación es un instrumento de incidencia comunitaria e institucional de apoyo a la gestión de riesgo en el municipio. Como herramienta, el auto-

mapeo sirve para realizar el análisis de las obras de mitigación y reducción de riesgos que en el territorio se van desarrollando o bien lo serán. También, en Posoltega y Pueblo Nuevo, se han generado planes de seguimiento y evaluación, realizados en sesiones de trabajo (talleres de seguimiento y evaluación) con líderes miembros de los comités, técnicos municipales y autoridades municipales. En estos planes se expresan una serie de acciones a ejecutar en el presente año, dirigidas a los tres actores ya mencionados, las que tienen el objetivo central de facilitar y promover actividades de seguimiento y evaluación a la reducción del riesgo en el municipio: reuniones, revisión de documentos e informes, supervisión *in situ*, etc.

3. Conclusiones y lecciones aprendidas

El trabajo desarrollado por el CH en sus diferentes líneas de acción ha generado espacios de incidencia en los actores que influyen en la toma de decisiones para promover el debate democrático sobre la temática de prevención de desastres, así como el intercambio entre distintos actores locales y nacionales.

Con el Proyecto Manejo de Riesgos y Prevención de Desastres del CH, se ha iniciado la sensibilización de los actores municipales y comunitarios de los territorios metas, desarrollando el proceso de cambio de una cultura de índole emergencista a una de prevención, la cual garantiza la variación de la percepción de los riesgos a través del trabajo con las comunidades, las que participan de manera activa y voluntaria, encabezadas por sus líderes.

El interés del CH es contribuir a la participación de líderes, como también potenciar la participación desde el punto de vista de género, intergeneracional, de derechos del niño, y desde el punto de vista del juego de roles de los diferentes actores como amas de casa, productores, brigadistas, etc.

Los resultados obtenidos por el CH en los municipios de la muestra han sido valorados muy positivamente, tanto por las autoridades municipales como por las mismas comunidades, las que se han apropiado de la metodología y muestran sus deseos de participación con la disponibilidad de capacitar a líderes de otras comunidades. Este resultado es muy loable, ya que no todos los líderes comunales poseen un grado de escolaridad óptimo, pero tienen un manejo muy alto de la metodología.

Sin embargo, se encontraron algunas *debilidades o lecciones aprendidas* que deberán resolverse en la medida del avance del proyecto, y que a continuación exponemos:

A lo interno del proceso

Centralización del proyecto en Managua. A pesar de que se ha iniciado la descentralización del Centro Humboldt, hay una demanda de mayor presencia del organismo en las zonas de incidencia para una óptima eficacia de las actividades.

La metodología, pese a ser muy participativa, requiere de la integración de aspectos técnicos en cuanto a:

- a) Capacidades para la realización de mapas en programas computarizados, para lo cual es necesaria la capacitación de los técnicos municipales y líderes comunitarios: el encuentro de lo *técnico* con lo cotidiano de ver y transformar la realidad.
- b) Existencia de una discusión permanente sobre aspectos metodológicos, lo que brinda aportes importantes para la implementación de las actividades.

En el diseño original del proyecto no se previó el mapeo territorial (más de una comunidad), por lo que la práctica ha dictado el ajuste de la metodología que estaba planteada en un inicio a implementarse a nivel comunitario, siendo que los procesos de generación de riesgos no obedecen a la constitución político-administrativa de los municipios, sino a procesos más bien del orden natural: subcuencas, etc. Este aspecto da mucha riqueza a la metodología, puesto que es una la visión de cuenca para la gestión de riesgo prioridad incluir en lo sucesivo.

A lo externo del proceso

Si bien es cierto que poco a poco las autoridades municipales y la sociedad civil se van adhiriendo al proceso de la gestión de riesgo, aún no se dan muestras de que las acciones tengan una continuidad por parte de algún actor municipal, por lo cual el CH sigue su trabajo de sensibilización a través de la capacitación para integrar a los distintos organismos presentes en los diferentes municipios, y a las autoridades para que se apropien del proceso. Se plantean soluciones a esta problemática en dos sentidos:

- Fortalecimiento de capacidades a técnicos municipales.
- Fortalecimiento de capacidades a líderes comunitarios

El CH pretende con estos aportes potenciar las capacidades municipales, las cuales deben estar dirigidas a una diversidad de actores. Para eso las *alianzas* con otros organismos y autoridades municipales juegan un papel muy importante que permitirá en un futuro la continuidad de este proceso.

Persiste en algunas instituciones la mentalidad emergencista y cortoplacista, lo que desarrolla problemas de planificación. Existen instituciones que tienen un gran peso en las alcaldías, en los municipios y las comunidades, que se les hace difícil dar un salto hacia la prevención. Las mismas están muy enfocadas en la emergencia, en las acciones de corto plazo.

Algunos gobiernos locales nuevos no están trabajando con los planes estratégicos de desarrollo, lo que obedece no solamente a voluntades, sino también a la falta de cultura de prevención.

Integrar los factores de riesgos en la Planificación Municipal, donde ya está elaborado un Plan Estratégico de Desarrollo, resulta complicado. La salida a esta problemática es la realización de planes de prevención.

BIBLIOGRAFÍA

Primera parte del estudio

AMUNIC, COSUDE *et al.*

2001 *Revista Municipalidades*, Año 2, N° 6. Año 2, N° 7.

Cañada, Ernest

El papel de las ONG en la reconstrucción de Nicaragua: un balance autocrítico.

CCER/Centro Humboldt

Aportes Ley 337. Managua, Nicaragua.

CCER

Auditoría social. Fase 1 (marzo de 1999); Fase 2 (septiembre de 1999); Fase 3 (agosto de 2001).

2001 *Documento Estrategia del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres.* Managua, Nicaragua, 28 de febrero.

Ejército Nacional

2001 *Revista Ejército Defensa Civil.* Dirección de Relaciones Públicas y Exteriores del Ejército. Managua, Nicaragua, agosto-septiembre.

Hernández C.

2000 *Vulnerabilidad social ante Desastres Naturales.* Nicaragua.

Incer J., Weelock J. y A. Rodríguez

2000 *Desastres Naturales de Nicaragua. Guía para conocerlos y prevenirlos.* Managua, Nicaragua.

Maskrey, Andrew (comp.)

1993 *Los desastres no son naturales.* ITDG, LA RED.

Montiel W.

Valoración del terremoto en Masaya. Managua, Nicaragua.

OPS

1999 *Crónicas de los desastres. Huracán Georges y Mitch*. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud.

Ordoñez A., Trujillo M. y C. Hernández

1999 *Mapeo de riesgos y vulnerabilidad en Centroamérica y México. Estudio de capacidades locales para trabajar en situaciones de emergencia*, OXFAM.

PNUD

1999 *El Desarrollo Humano en Nicaragua. Equidad para superar la vulnerabilidad*. Proyecto Informe de Desarrollo Humano: Managua, Nicaragua,

SNPMAD

2000 *Ley N° 337, Ley creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres*. Managua, Nicaragua.

Segunda parte del estudio

Centro Humboldt

2000 *Plan de Preparación y Atención a Desastres de Posoltega. Enfoque Programático*.

2000 *Informe Final Proyecto Manejo de Riesgo y Prevención a Desastres. (Posoltega, Condega y Ocotal). Proyecto Manejo de Riesgos y Prevención a Desastres. (Segunda Etapa). Foro Regional para la Gestión de Riesgo. Proyecto: Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la reducción de las condiciones de riesgos a desastres en Centroamérica y el Caribe*.

Personas entrevistadas

1. Sr. Nicolás Rosales Alcalde, Pueblo Nuevo
2. Sra. Justa Pérez Concejal de la Alcaldía Pueblo Nuevo
3. Sr. William Vilches Responsable Área de Proyectos, Alcaldía Pueblo Nuevo
4. Sr. Fulvio Hurtado Responsable del Proyecto Manejo de Riesgos
5. Sr. Noel Zeledón CARE
6. Sr. Jorge Acuña AMCRE Pueblo Nuevo
7. Sra. Miroslava Castellón Instituto Mujer y Comunidad Pueblo Nuevo
8. Sr. Castulo Morales Líder comunitario, Pueblo Nuevo
9. Daniel Ponce Líder comunitario, Pueblo Nuevo
10. Alba Lila Pérez Líder comunitario, Pueblo Nuevo
11. Pedro Sevilla Líder comunitario, Pueblo Nuevo
12. Benito Umanzor Líder comunitario, Pueblo Nuevo
13. Sr. Leonar Munguía Técnico de la alcaldía Posoltega
14. Sr. Gerardo Ramón Reyes Defensa Civil, Posoltega
15. Lady Parrales Integrante del Comité Local, Posoltega
16. Gedy Hureña Coordinadora del Comité Local, Posoltega
17. Guillermo Caviztán Centro Humboldt