

2001 Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Ave. Hincapié 21-72, zona 13, edif. de CONRED
Ciudad de Guatemala
Tel.: 360-0109
e-mail:

Serie Experiencias en Gestión Local de Riesgo en Centroamérica
ISBN: 99922-728-5-6

Diseño de interiores: Paola Ketmaier

Impreso en *Editorial Kamar*
3ª. calle "A" 37-47, zona 7, El Rodeo
Tel.: 435-6114 al 5
Ciudad de Guatemala

Sistematización y documentación de proyectos

Manejo de Riesgo Local en Ahuachapán, El Salvador, -MARLAH-

Prevención y Control Local de Incendios Forestales, Guatemala, -PRECLIF-

Sistemas de alerta temprana en los volcanes de Pacaya y Fuego, Guatemala, -PREVOL-

M. Sc. Rosa Sánchez del Valle

Guatemala, enero 2002

Índice

Resumen ejecutivo	5
Presentación	12
Proyecto: Manejo de Riesgo Local en Ahuachapán, El Salvador, -MARLAH-	13
1. Sistematización de la experiencia	14
1.1 Antecedentes	14
1.2 Objetivo y resultados	14
1.3 Otras características del proyecto	15
1.4 Enfoque de GLR	15
1.5 Estructura del proyecto	17
1.6 Enfoque conceptual	18
1.7 Las actividades del proyecto	18
1.8 Los actores	30
1.9 Relaciones	32
1.10 Indicadores	34
2. Documentación del proyecto	35
Anexos	36
Siglas utilizadas	37
Proyecto: Prevención y Control Local de Incendios Forestales -PRECLIF-	39
1. Sistematización de la experiencia	40
1.1 Antecedentes	40
1.2 Objetivo y resultados	40
1.3 Otras características del proyecto	41
1.4 Enfoque de GLR	42
1.5 Estructura del proyecto	45
1.6 Las actividades del proyecto	46
1.7 Los actores	53
1.8 Relaciones	54
1.9 Indicadores	56
2. Documentación del proyecto	57
Siglas utilizadas	58

Proyecto: Sistemas de alerta temprana en los volcanes de Pacaya y Fuego -PREVOL-	59
1. Sistematización de la experiencia	60
1.1 Antecedentes	60
1.2 Objetivo y resultados	60
1.3 Otras características del proyecto	61
1.4 Enfoque de GLR	62
1.5 Estructura del proyecto	63
1.6 Las actividades del proyecto	64
1.7 Relaciones	70

Executive Summary

Three projects were carried out during the period of May to December of 2001 in Guatemala and El Salvador, with funds from the "Task Force Humanitarian Aid" of the German Ministry of Foreign Affairs:

Management of Local Risk in Ahuachapán, El Salvador (MARLAH)

Local control and prevention of forest fires, Guatemala (PRECLIF)

Prevention at the Fuego and Pacaya Volcanoes, Guatemala (PREVOL)

These are all pilot projects, especially if you consider the hazards (landslides, forest fires, volcano hazards).

They have the background experience of the FEMID project (FEMID- Strengthening of the local structures in disaster mitigation) developed in six pilot zones of the Central American region, with funds from the German government. This experience served to support, for the first time ever, a project of disaster prevention and mitigation, that included activities of preparation, mitigation and prevention and took into account citizen participation in risk management at a local level, based on the concept of local risk management.

Seen as a whole, the projects have offered an incentive to community participation in the project activities as well as in others that have gradually evolved from a united effort to create a vision of the context of risk.

Although dealing with vulnerable people, regardless of their location in the community, they are the actors with whom activities are developed to introduce the notion of risk from a holistic perspective, making use of their knowledge and local history regarding risk, but visualizing and using it, together with the community experience in facing the disaster.

An attempt is made to develop not only local abilities and structures, but also a shared community vision of risk, its components, causes and effects and to create the conditions for linking it with the vision of local development.

The actors create their risk context, visualize hazards and propose prevention and mitigation activities for each zone:

MARLAH Project	PRECLIF Project	PREVOL Project
Risk Context		
❖ Each rainy season causes landslides ❖ Population in poverty ❖ The distance from the municipality causes delays when seeking help during an emergency ❖ The earthquakes in January and February increased instability of the slopes and most likely increased the risk potential	❖ Every year, from February to May, the zone is affected by a period of drought, high temperatures and little precipitation ❖ Population in poverty ❖ Use of slash and burn to change the use of the land ❖ Demographic changes ❖ Increase in migration of rural population ❖ Land use activities, including burning in protected areas	❖ Two of GUATEMALA's three active volcanoes are located in the intervention zone ❖ The volcanic activity normally consists of small explosions and emissions of gas and water ❖ Heavy fall of ashes ❖ Poor population works in subsistence farming ❖ Population demobilized

	❖ Land conflicts ❖ Arson	
	Threat	
Landslides	Forest fires	❖ Fall of ashes ❖ Lava flows ❖ Pyroclastic flows ❖ Blockages and collapse ❖ Mud flows
Prevention and Mitigation Measures		
❖ Plan to reduce vulnerability in case of landslides ❖ The municipalities include GLR activities* in their development plans ❖ Train the institutions and communities in risk management ❖ Sensitize the population regarding prevention, mitigation and preparation in case of landslides ❖ Promote activities that the municipalities and national institutions in Tacuba can take to protect against landslides ❖ Identify the possible evacuation zones in the communities defined as high risk. Implement a system to monitor the behavior of the cracks.	❖ Sensitize the population to avoid and protect itself from forest fires ❖ Create a community organization proposal for preventing, protecting against and managing forest fires ❖ Implement a participative system of observation, monitoring and early warning ❖ Coordinate with the national institutions, those activities that are beyond the local abilities ❖ Promote the GLR approach and municipal agreements ❖ Create an interinstitutional group to guaranty the implementation of local prevention measures and the GLR follow-up. ❖ Train the institution and communities in integral forest fire risk management. ❖ Promote the permanent operation of the Municipal forest fire committees and the preparation of municipal plans with community participation. ❖ Support experiences with the clearing/burning permit system in the municipalities. ❖ Prevention actions: security or control rounds which require the equipment provided by the project to cut the big logs.	❖ Sensitize the population to the risk scenes in the zone. ❖ Train to monitor and manage the systems of early warning ❖ Implement a participative system of observation, monitoring and early warning and its components ❖ Coordinate with the national institutions, those measures that are beyond the local abilities ❖ Promote the GLR approach with the municipalities through their participation in the municipal and local coordinators. ❖ Transfer to the population in a simple manner, the contents of the risk maps of the zone ❖ Coordinate the organization and operation of local and municipal coordinators where they still do not exist. ❖ Carry out small infrastructure works

* GLR activities: Local Risk Managements activities (GLR spanish for Gestion Local de Riesgo)

Seen as a whole, there are three projects that promote the participative approach in the local risk management. This participative approach can be seen on two levels. One, from the very planning of the activities to be included in the project, activities that try to involve the actors that will subsequently develop the project activities in their own spaces or jointly. The other participative level can be seen from the project to the community, especially those that will actively participate in the project, for example, because they belong to or have direct participation in early warning systems (floods, fires, landslides), visual monitoring (volcanic activity), even those communities that, because they are in intermediate zones, or zones that are directly linked to other project activities, must take part in them.

The other aspect of participation is directly related to the approach of promoting self-responsibility, which is also included in these projects. In this sense, the awareness and training activities that are developed, automatically include the concept and transfer of these elements, which contribute to a shared construction of the risk scene, its causes and effects and those actions that are carried out during the project and others in which the conscience, in the context of a shared approach, can be developed precisely as part of the local risk management, even though these activities are not directly carried out during the foreseen period of execution, but it is the project that stimulates and shares them.

The three projects include, from the very beginning, basic activities that allow it to actively link with the local governments, and in the case of the PRECLIF project, to even incorporate a person hierarchically under the Mayor, the Deputy Mayor.

This point is important because with the concept of local risk management, there are many activities that start with self-responsibility and self-help, continue with the construction of citizenship and reach the local government as proposals. Many of these, however, could not be carried out without including the municipality as the local actor, and above all, the local government, which is required to attend, promote or execute.

The three projects promote coordination relations with other local actors. The actors are different for each project, but are present from the very beginning, in order to achieve, together with them, what is here defined as a shared construction of risk, hazards and vulnerabilities.

Seen as a whole, these three projects could also be an example of a concept that involves, from the beginning, grass root or territorial organizations with whom to coordinate different actions and for promoting the establishment of relations that contribute to the sustainability of the project. We could also include the local actors and the people, as they are all a vulnerable people.

In conclusion, it must be said that, even though attention has been given to this concept of vulnerable people, those that will finally benefit from this project, these people should not be considered homogenous.

These three projects have a historical fact in common that must be taken into account, above all when speaking of self-awareness of vulnerability and risk when faced with certain threats. It is interesting to observe that in all three projects, part of the population has settled in the influence zones quite recently. The most obvious cases are the PRECLIF and PREVOL projects that work with resettled population, those that were affected by the armed conflicts in Guatemala and El Salvador, and that because of the accords signed, are now considered a resettled people.

This is an important element as these projects would be working with two population groups, the people that are historically located in the zone and therefore have a certain perception of the hazards that they have lived with and of their vulnerabilities, one that they have built up over time and which is different from that of the other group of people that have just recently arrived.

Resumen ejecutivo

Durante el período de mayo a diciembre de 2001 se desarrollaron en Guatemala y El Salvador, con fondos de la Unidad de Trabajo "Ayuda Humanitaria" del Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, tres proyectos:

Manejo de Riego Local en Ahuachapán, El Salvador (MARLAH)

Prevención y control local de incendios forestales, Guatemala (PRECLIF)

Prevención en Volcanes Fuego y Pacaya, Guatemala (PREVOL)

Tienen en común ser proyectos piloto, especialmente si se considera la amenaza (deslizamientos, incendios forestales, amenazas volcánicas).

Tienen como antecedente conceptual la experiencia del proyecto FEMID (Fortalecimiento de estructuras locales en la mitigación de desastres) desarrollado en seis zonas piloto de la región centroamericana, con fondos del gobierno alemán. Con esa experiencia se estaba apoyando por primera vez un proyecto de prevención y mitigación de desastres con inclusión de actividades en preparación, mitigación y prevención y considerando la participación ciudadana en el manejo del riesgo a nivel local, como la base para el concepto de gestión local de riesgo.

Vistos en su conjunto los proyectos han incentivado la participación de la comunidad tanto en las actividades del proyecto como en otras que se derivan paulatinamente de una construcción común de la visión del contexto del riesgo.

Tratándose de población vulnerable independientemente de su ubicación en la comunidad, son al mismo tiempo los actores con quienes se desarrollan actividades para introducir la noción de riesgo desde una perspectiva holística, apoyándose para ello en los conocimientos y la historia local sobre el riesgo, pero visibilizándola y utilizándola, junto con la experiencia comunitaria en enfrentar el desastre.

Se trata de construir capacidades y estructuras locales pero también una visión comunitaria compartida del riesgo, de sus componentes, de sus causas y sus efectos y la creación de condiciones para intervenirlo con visión de desarrollo local.

Los actores, en cada zona de intervención construyen su contexto del riesgo, visibilizan amenazas y proponen medidas de prevención y mitigación:

Proyecto MARLAH	Proyecto PRECLIF	Proyecto PREVOL
Contexto del riesgo		
❖ Cada época de lluvia ocasiona desprendimientos de tierra ❖ Población pobre ❖ La distancia a la que se encuentra el municipio ocasiona retraso en la ayuda en caso de emergencia	❖ Cada año en los meses de febrero a mayo la zona es afectada por un periodo de sequía, temperaturas altas y escasa precipitación ❖ Población pobre	❖ En la zona de intervención se ubican dos de los tres volcanes activos en Guatemala ❖ Regularmente, la actividad volcánica se manifiesta con pequeñas explosiones y evacuación de vapor de gas y agua

❖ Los terremotos de enero y febrero aumentaron la inestabilidad de las pendientes y muy probablemente incrementaron el potencial de riesgo	❖ Utilización de rozas y tumbas para cambiar el uso de la tierra ❖ Cambios demográficos ❖ Incremento en migración de poblaciones rurales ❖ Actividades de uso de la tierra incluyendo rozas, en áreas protegidas ❖ Conflictos de tierra ❖ Incendios premeditados	❖ Fuertes lluvias de ceniza ❖ Población pobre dedicada a agricultura de subsistencia ❖ Población desmovilizada
Amenaza		
Deslizamientos	Incendios forestales	❖ por caída de ceniza ❖ por flujos de lava ❖ por flujos piroclásticos ❖ bloques y colapso ❖ lahares
Medidas de prevención y mitigación		
❖ Plan de reducción de vulnerabilidad en caso de deslizamientos ❖ Las municipalidades incluyen en sus planes de desarrollo medidas de GLR ❖ Capacitar en manejo del riesgo a instituciones y comunidades ❖ Sensibilizar a la población respecto a prevención y mitigación y preparación en caso de deslizamientos ❖ Promover con la municipalidad y las instituciones nacionales en Tacuba, las medidas necesarias de protección contra deslizamientos ❖ Identificación de posibles zonas de evacuación en las comunidades definidas de alto riesgo	❖ Sensibilizar a la población para evitar y protegerse de los IF ❖ Elaboración de propuesta comunitaria de organización para prevención, protección contra y manejo de incendios forestales ❖ Implementar un sistema participativo de observación, monitoreo y alerta oportuna ❖ Coordinar con instituciones nacionales las medidas que superan las capacidades locales ❖ Promover el enfoque de GLR y acuerdos municipales ❖ Conformar grupo interinstitucional que garantice la implementación de medidas locales para la prevención y acciones de seguimiento para la GLR	❖ Sensibilizar a la población sobre los escenarios de riesgo en la zona ❖ Capacitar en materia de monitoreo y manejo de sistemas de alerta ❖ Implementar un sistema participativo de observación, monitoreo y alerta temprana y sus componentes ❖ Coordinar con las instituciones nacionales las medidas que superan las capacidades locales ❖ Promover el enfoque de GLR con las municipalidades a través de su participación en las coordinadoras municipales y locales

❖ Implementación de un sistema de monitoreo de comportamiento de grietas	❖ Capacitar en manejo integral del riesgo de incendios forestales a las instituciones y comunidades ❖ Promover la operativización permanente de los Comités Municipales de incendios forestales, y la preparación de planificaciones municipales, con participación comunitaria ❖ Apoyar experiencias con el sistema de autorización de rozas/quemas en los municipios ❖ Acciones de prevención: rondas de seguridad o de control en las que se necesite cortar trozas de árboles grandes, con equipo proporcionado por el proyecto.	❖ Traslado a la población en forma sencilla, de los contenidos de los mapas de amenazas de la zona ❖ Coordinar la organización y operatividad de coordinadoras locales y municipales donde aun no existan ❖ Realización de pequeñas obras de infraestructura
--	---	--

Vistos en su conjunto, se trata de tres proyectos que promueven el enfoque participativo en la gestión local del riesgo. Este enfoque participativo puede verse en dos niveles. Uno, a partir de la planificación misma de las actividades que serán incluidas en el proyecto, actividad que se realiza tratando de involucrar a los actores que posteriormente serán aquellos que desarrollen las actividades del proyecto en sus distintos espacios, o conjuntamente. El otro nivel participativo puede verse desde el proyecto y hacia la comunidad, especialmente aquellas que tendrán participación activa en el proyecto, por ejemplo, porque forman parte o tienen participación directa en sistemas de alerta temprana (inundaciones), alerta oportuna (incendios, deslizamientos), monitoreo visual (actividad volcánica), hasta aquellas comunidades que por estar en zonas intermedias o en zonas indirectamente vinculadas a otras actividades del proyecto, deberán tomar parte en el mismo.

El otro aspecto de la participación, tiene relación directa con el enfoque de promoción de la autoresponsabilidad que también consideran estos proyectos. En ese sentido, las actividades de sensibilización y capacitación que se desarrollan, llevan implícito el traslado del concepto y el traslado de elementos de éste, que contribuyen a una construcción compartida del escenario de riesgo, de sus causas y efectos, y de aquellas acciones que durante el proyecto se realizan y otras que la toma de conciencia en el contexto de un enfoque compartido, pueden irse desarrollando precisamente como parte de la gestión local de riesgo aún cuando estas actividades no se realicen directamente durante el periodo de ejecución previsto, sino sea el proyecto el que las estimula y las comparte.

En los tres proyectos se incluyen desde el principio de las actividades elementos que permitan la vinculación activa de los gobiernos locales y en el caso del proyecto PRECLIF, incluso la incorporación de una figura que jerárquicamente estaría por debajo del Alcalde, que es la de los alcaldes auxiliares.

El punto es importante porque en este concepto de gestión local de riesgo, efectivamente hay muchas actividades que parten de la autoresponsabilidad y la autoayuda, pasan por la construcción de ciudadanía, y llegan al gobierno local como propuestas. Muchas de ellas, sin embargo, no podrían realizarse sin la inclusión de la municipalidad como actor local, pero sobre todo, como gobierno local, que es el llamado a atender, promover o realizar.

Los tres proyectos promueven relaciones de coordinación con otros actores locales. En cada proyecto estos actores son distintos pero están presentes desde el inicio del mismo, de manera de lograr con ellos, lo que aquí se define como una construcción compartida del riesgo, las amenazas y vulnerabilidades.

Vistos en su conjunto, además, los tres proyectos pueden ser un ejemplo que un concepto que involucra desde el inicio, a organizaciones de base local o territorial con quienes se coordinan acciones diversas y se promueve el establecimiento de relaciones que aporten a la sostenibilidad del proyecto. También a actores locales y a la población, en la perspectiva que todos ellos son población vulnerable.

Finalmente es de hacer notar que aunque sí se trabaja con este concepto de población vulnerable, considerada como la población finalmente beneficiaria del proyecto, es de hacer notar que no se trabaja en ningún caso con población que pueda ser considerada homogénea.

En el caso de los tres proyectos existe un dato histórico que es necesario tomar en cuenta sobre todo cuando se habla de autoconciencia de la vulnerabilidad y del riesgo frente a determinadas amenazas. En ese sentido debe observarse que en los tres proyectos hay parte de la población cuyo asentamiento en las zonas de influencia del mismo, es mas reciente. Los casos más evidentes son los del los proyectos Preclif y Prevot que trabajan con población reubicada, que proviene de grupos que se vieron afectados por los enfrentamientos armados en Guatemala y El Salvador y que en razón de acuerdos tomados en este contexto, hoy se consideran población reasentada.

Se trata de un elemento importante ya que estos proyectos estarían trabajando con dos grupos de población, uno el de la población que históricamente ha estado ubicada en la zona y consecuentemente tiene determinada percepción de la amenaza con la cual ha convivido y de sus vulnerabilidades, construida a lo largo de los años, y distinta de la que tiene otro grupo de población de más reciente ubicación



Presentación

En esta publicación se encuentran los resultados del trabajo de sistematización y documentación de tres proyectos:

Manejo de Riesgo Local en Ahuachapán, El Salvador (MARLAH)

Prevención y Control Local de Incendios Forestales, Guatemala (PRECLIF)

Prevención en Volcanes Fuego y Pacaya, Guatemala (PREVOL)

Apoyados con fondos de la Unidad de trabajo "Ayuda Humanitaria" del Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, tienen en común ser proyectos piloto, especialmente si se considera la amenaza (deslizamientos, derrumbes, incendios forestales, amenazas volcánicas), ser proyectos de corto plazo, que promueven el enfoque participativo, y que trabajan bajo el concepto de Gestión Local de Riesgo..

Su antecedente inmediato es el "Proyecto para el Fortalecimiento de Estructuras Locales en la Mitigación de Desastres", denominado por sus siglas "FEMID" que inició sus labores en 1997 en la región centroamericana por iniciativa de la institución regional "CEPRENAC" (Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central) con fondos del Gobierno Alemán que en esa fecha apoyó por primera vez un proyecto de prevención y mitigación de desastres

Contando con la participación de las instituciones nacionales de emergencia, FEMID formó un potencial de autoayuda a nivel local en zonas piloto de los seis países de la región. De esta forma, se organizaron y prepararon grupos locales en el tema de gestión local de riesgo mediante actividades de prevención, mitigación y preparación para reducir el impacto causado por los desastres (principalmente inundaciones).

La participación ciudadana en el manejo de este riesgo a nivel local es la base para el concepto de gestión local de riesgo, mismo que se retoma en los proyectos aquí sistematizados ya que a lo largo de varios eventos que han ocurrido en los últimos años hemos observado que la auto responsabilidad es un factor muy importante para salvar vidas y reducir los daños económicos.

Aquí se trasladan consideraciones relativas a los puntos mas importantes y mas característicos de cada uno de los tres proyectos sistematizados y se hace referencia a otros documentos que apoyan su comprensión y que están disponibles en la versión electrónica. El trabajo mismo de sistematización se hizo a partir de un seguimiento de las actividades realizadas y establecidas, en forma participativa, al inicio de cada uno de los proyectos.

Dependiendo del tipo de amenaza, del contexto del riesgo, de las formas de organización existentes y algunas estructuras gubernamentales involucradas, así son las actividades realizadas concretamente para reducir el impacto causado por los desastres y las formas que va asumiendo la gestión local del riesgo.