

**Centro de Coordinación para la Prevención de los
Desastres Naturales en América Central
(CEPREDENAC)**

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

**Análisis de Estado de Situación de Sistemas Nacionales
y Avances de Implementación del Marco Estratégico
para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto
de los Desastres**

Presentado por:
Luis Rolando Durán Vargas
Consultor Principal

Adriana Bonilla
Cecilia Martínez

San José de Costa Rica, 21 de Octubre de 2002

Tabla de Contenidos

<u>1. Introducción</u>	i
<u>1.1. CEPREDENAC y el Plan Regional de Reducción de Desastres</u>	3
<u>1.2. METODOLOGÍA UTILIZADA</u>	4
<u>2. Ejes de Acción establecidos y Situación en la Región.</u>	5
<u>2.1. Modernización de Estructuras Legales y de Políticas Institucionales</u>	5
<u>2.2. Ordenamiento del territorio y Regulaciones en el Uso del Suelo, como instrumento para reducir la vulnerabilidad.</u>	9
<u>2.3. Gestión del riesgo en Cuencas prioritarias (desequilibrios ambientales, y aspectos de equidad social)</u>	12
<u>2.4. Fortalecimiento de Capacidades Locales</u>	13
<u>2.5. Vinculación explícita concreta de la sociedad civil en los procesos</u>	16
<u>2.6. planes y estrategias de Gestión del Riesgo en la planificación sectorial del desarrollo</u>	16
<u>3. Resumen de Situación Nacional</u>	21
<u>4. Conclusiones y Recomendaciones</u>	29
<u>5. Fuentes consultadas</u>	33

RESUMEN EJECUTIVO

Las lecciones dejadas por las grandes catástrofes de los últimos años¹ han generado una nueva actitud en las autoridades y gobiernos Centroamericanos. En 1999, la reunión de Presidentes Centroamericanos adoptó el Marco Estratégico para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres (Marco Estratégico, en adelante). La Declaración firmada (Guatemala II) y el Marco Estratégico reconocen el carácter social, económico y ambiental que el riesgo tiene y reafirma que *“la ejecución de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica -ALIDES- es un elemento fundamental para reducir la vulnerabilidad en Centroamérica y lograr la transformación de nuestras sociedades”*. Reconoce además la necesidad de establecer un compromiso integral e intersectorial, público y privado; articulado en sus escalas regional, nacional y local, y con amplios criterios de participación.

Una serie de decisiones políticas y técnicas son asumidas en este documento, con el mandato expreso de que sean llevadas a cabo a los niveles local, nacional y regional. Las siguientes son algunas de las principales:

“...la temática de la reducción de la vulnerabilidad y el manejo del riesgo habrá de introducirse de forma sistemática en todos los planes de desarrollo de mediano y largo plazo, sean de ámbito nacional, sectorial o local, y deberá reforzarse simultáneamente la capacidad operacional de los entes que tienen a su cargo la preparación...”

“...elaboración de una política nacional en materia de reducción del riesgo, que sea incorporada en los respectivos planes nacionales de desarrollo y/o de estrategias planes y proyectos específicos sectoriales...”

“Todos y cada uno de los sectores sociales y económicos habrán de formular y poner en marcha estrategias y planes de reducción de vulnerabilidades y de gestión del riesgo para proteger a la población, la producción, la infraestructura y el medio ambiente.”

La adopción del Marco Estratégico supone un cambio fundamental en la manera como los países plantean modificar el impacto de los desastres: pasa de un enfoque histórico centrado en la respuesta, organización de los preparativos y reconstrucción, a un enfoque amplio bidireccional:

1. La reducción de las vulnerabilidades, y por ende del riesgo, se plantea desde los procesos de desarrollo a todo ámbito y escala
2. La preparación para atender mejor las emergencias y desastres se ve como elemento prioritario y complementario al anterior

Este abordaje tiene una serie de implicaciones importantes de analizar, principalmente:

¹ Principalmente la sucesión de eventos de claro impacto regional: El Fenómeno de El Niño en 1997, la Temporada de Incendios Forestales de 1998, el Huracán Mitch en 1998 y los Terremotos de El Salvador en el 2001.

- Asigna responsabilidades para modificar las causas del riesgo a las instituciones y sectores que tienen los instrumentos legales y los recursos técnicos y financieros para hacerlo.
- Valida y da visibilidad a un sinnúmero de acciones sectoriales que – sin hacerlo evidente – están actuando sobre las causas primeras del riesgo: planes de combate a la pobreza; programas de diversificación productiva; normativas técnicas y financieras que aumentan la capacidad de sistemas e infraestructuras para resistir el impacto de los desastres, y otras.
- Al distribuir las responsabilidades y fortalecer la función coordinadora y promotora de los organismos de emergencia, aumenta la viabilidad de los compromisos asumidos.

Surgido de esto, se hace necesario estudiar la convergencia procesos simultáneos y complementarios: el compromiso de establecer expresamente estrategias y acciones prioritarias para reducir el riesgo y el proceso preexistente de inversión pública, con alto potencial para incidir directamente sobre las causas históricas y estructurales del riesgo. Este último en particular lleva a la noción de que existe un importante volumen de inversión pública que actúa sobre las condiciones de riesgo. Muestra además que existe una capacidad real de tomar decisiones políticas que implican asignación directa de recursos financieros, técnicos y humanos.

Por otro lado, aparece como limitante que en ninguno de los casos se han planteado indicadores concretos o mecanismos de seguimiento y medición que permitan identificar el impacto real de esas decisiones e inversiones en la vulnerabilidad.

El análisis de los “Sistemas Nacionales” requiere una visión amplia que considere el carácter el carácter integral de las políticas; el abordaje simultáneo y diferenciado de los procesos de reducción de riesgo y de preparativos y respuesta; la existencia de procesos sectoriales, locales y no gubernamentales que inciden en la reducción del riesgo y la existencia además de “arreglos institucionales” en los cuales estas acciones tienen algún nivel básico de intercambio y coordinación. Esta visión permite mostrar como los esfuerzos para dar lugar a formales Sistemas de Prevención o Gestión de Riesgo cuentan con una base institucional y de inversión preexistente de gran potencialidad y la perentoria necesidad de constituir mecanismos más claros y concretos de coordinación, construcción de sinergias e identificación de prioridades y medición de impacto.

Para el presente documento se realizó un análisis en cuatro países (Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Panamá) y se tomaron dos vías: la regional, a partir de los criterios y compromisos del Marco Estratégico y la Nacional, a partir de los elementos antes mencionados.

Sobre la primera vía, se tomaron los siguientes elementos de observación:

- Modernización de Estructuras Legales y de Políticas Institucionales

En donde se analizó una serie de leyes y normativas que demuestran la existencia de un fuerte proceso de evolución en el enfoque y el abordaje institucional. Precisamente, es notorio como insumos fundamentales para el tema se encuentran en leyes

sectoriales o de otro tipo y no solamente en las leyes de creación de los organismos de emergencia.

- Ordenamiento del territorio y Regulaciones en el Uso del Suelo, como instrumento para reducir la vulnerabilidad

En este apartado se analizaron también una serie de experiencias en esta materia, que han tenido impacto en la reducción de vulnerabilidades y que, por tanto, validan el criterio de que el Ordenamiento del Territorio y las regulaciones de uso del suelo, son instrumentos de gran potencialidad para las tareas de mitigación. Se presentan instrumentos generales, como el reglamento de Ordenamiento Territorial de Nicaragua o bien prácticas específicas de nivel local.

- Gestión del riesgo en Cuencas prioritarias (desequilibrios ambientales, y aspectos de equidad social)

Programas de manejo integral de cuencas han mostrado tener una gran capacidad de incidencia sobre la vulnerabilidad. Constituyen también procesos de carácter integral que permiten sobrepasar los preparativos o la adopción de medidas de control o compensación, integrando la gestión de riesgo a procesos productivos y de desarrollo local.

- Fortalecimiento de Capacidades Locales

En donde se muestra la existencia de un alto volumen de iniciativas y políticas para el desarrollo de capacidades locales en materia de reducción del riesgo. La mayoría de las experiencias analizadas se enfoca a aspectos de fortalecimiento municipal.

- Vinculación explícita concreta de la sociedad civil en los procesos

El Marco Estratégico establece un compromiso y un mandato expreso alrededor de la participación de la Sociedad Civil. Sin embargo, no ha sido notoria esta vinculación en las experiencias nacionales analizadas. Si bien existe una importante dinámica a nivel de ONGs que se vinculan con organismos nacionales, no han sido evidentes más casos de relaciones directas de participación.

- Planes y Estrategias de Gestión del Riesgo en la planificación sectorial del desarrollo

Esta es quizás la línea del Marco Estratégico con mayor dinámica en cantidad y variedad. Se analizan algunos casos, únicamente como ejemplo, dado que CEPREDENAC realiza actualizaciones de estado de avance dentro del concepto del Plan Reducción de Reducción de Desastres.

Conclusiones y Recomendaciones

- Existe un importante grado de inversión pública en la modificación de factores de vulnerabilidad.
- Es preciso fortalecer la capacidad de medición y seguimiento del impacto en reducción de la vulnerabilidad. De tal manera, se recomienda al CEPREDENAC que promueva y apoye directamente el diseño y puesta en marcha de indicadores de medición de impacto de los procesos e intervenciones sectoriales o territoriales de desarrollo en las condiciones de vulnerabilidad.
- Es preciso contribuir a los procesos de planificación sectorial, de manera que se establezcan e instrumenten los criterios de reducción del riesgo en los proyectos de desarrollo. Se recomienda a CEPREDENAC identificar mecanismos de apoyo para el desarrollo de capacidades sectoriales para la introducción de criterios de reducción de vulnerabilidad en los procesos de gestión del desarrollo y administración pública.
- Es fundamental documentar y dar seguimiento a las experiencias exitosas en reducción del riesgo, Se recomienda a CEPREDENAC que profundice el análisis de experiencias exitosas, a la luz de los acuerdos y compromisos del Marco Estratégico.
- Existe una base creada y una serie de elementos institucionales sobre los cuales se pueden construir los Sistemas Nacionales, aún sin la necesidad de promover nuevas legislaciones en el tema. Se recomienda a CEPREDENAC que identifique mecanismos de apoyo a la construcción de Sistemas basados en capacidades institucionales existentes y en la identificación de criterios complementarios de coordinación y acción.
- No es evidente aún una sólida participación de la Sociedad Civil en el control de los procesos generadores de riesgo y en la adopción de decisiones para su reducción². Crear condiciones de participación y generar espacios de control de la sociedad civil es un reto con grandes niveles de dificultad. Si bien los conceptos y criterios al respecto están claramente establecidos en la legislación y el mismo marco estratégico, es preciso aún desarrollar instrumentos que permitan concretarlos.
- Las instituciones responsables del control de la gestión pública han tenido una escasa participación, desde su carácter institucional, en el control de los

² Este criterio se toma a partir de las relaciones entre institucionalidad y sociedad civil. Por tanto no incluye una serie de iniciativas surgidas desde la sociedad civil (como la creación de la Red Comunitaria par la Reducción del Riesgo en Centroamérica) y que tienen gestión autónoma, sin relación directa con el Estado.

procesos generadores de riesgo. Se recomienda a CEPREDENAC que promueva actividades de convocatoria y discusión con entidades controladoras, con el fin de conseguir su participación y el establecimiento de mecanismos y criterios para el control de procesos generadores de riesgo.

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de desarrollo centroamericano ha sido afectado frecuentemente por situaciones de desastre. Miles de pequeñas emergencias se vuelven parte de la cotidianidad y los desastres de gran magnitud aparecen con más frecuencia, intensidad y cobertura. Esta situación pone freno a objetivos ambiciosos de desarrollo socioeconómico trazados por las naciones, comunidades y personas. La historia reciente muestra a una región cuyas prioridades de mejoramiento de la competitividad, reducción de la pobreza, reposicionamiento en el mercado global, y mejoramiento en el manejo de su rica biodiversidad, deben ser suspendidas, canceladas o atrasadas, pese a la importancia de esos procesos clave, para dedicarse a atender emergencias, reconstruir infraestructura social y económica, buscar financiamiento para reponer lo perdido, y lo más grave de todo, para enterrar a sus muertos.

Está claramente analizado y documentado que la magnitud de los impactos y la configuración actual de la situación de riesgo que Centroamérica vive, si bien se sustenta en unas características geográficas con alto potencial de amenaza, es más bien causada por los procesos productivos que se han seguido, su incidencia directa en la creación de vulnerabilidades y el deterioro de las condiciones de resiliencia de grandes sectores de la población.

Las lecciones dejadas por las últimas catástrofes³ han generado una nueva actitud en las autoridades y gobiernos. En 1999, la reunión de Presidentes Centroamericanos adoptó el Marco Estratégico para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres (Marco Estratégico, en adelante). La Declaración firmada (Guatemala II) y el Marco Estratégico reconocen el carácter social, económico y ambiental que el riesgo tiene:

“Reafirmamos que la ejecución de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica -ALIDES- es un elemento fundamental para reducir la vulnerabilidad en Centroamérica y lograr la transformación de nuestras sociedades”

“Reconocemos que las acciones a desarrollar para hacer frente a esta temática de reducción de las vulnerabilidades y mitigación de los daños ocasionados por los desastres naturales, requieren aprovechar la experiencia acumulada en el manejo de los desastres; de un enfoque primordialmente regional y de un compromiso centroamericano integral e intersectorial, público y privado así como de la comunidad en general, lo mismo que de una articulación eficaz a los niveles internacional, regional, nacional y local, adoptando una actitud proactiva generalizada de prevención y mitigación de los daños que trascienda la etapa de emergencia”.

³ Principalmente la sucesión de eventos de claro impacto regional: El Fenómeno de El Niño en 1997, la Temporada de Incendios Forestales de 1998, el Huracán Mitch en 1998 y los Terremotos de El Salvador en el 2001.

Una serie de decisiones políticas y técnicas son asumidas en este documento, con el mandato expreso de que sean llevadas a cabo a los niveles local, nacional y regional, Las siguientes son algunas de las principales:

"...la temática de la reducción de la vulnerabilidad y el manejo del riesgo habrá de introducirse de forma sistemática en todos los planes de desarrollo de mediano y largo plazo, sean de ámbito nacional, sectorial o local, y deberá reforzarse simultáneamente la capacidad operacional de los entes que tienen a su cargo la preparación..."

"...elaboración de una política nacional en materia de reducción del riesgo, que sea incorporada en los respectivos planes nacionales de desarrollo y/o de estrategias planes y proyectos específicos sectoriales..."

"Todos y cada uno de los sectores sociales y económicos habrán de formular y poner en marcha estrategias y planes de reducción de vulnerabilidades y de gestión del riesgo para proteger a la población, la producción, la infraestructura y el medio ambiente."

La adopción del Marco Estratégico supone un cambio fundamental en la manera como los países plantean modificar el impacto de los desastres: pasa de un enfoque histórico centrado en la respuesta, organización de los preparativos y reconstrucción, a un enfoque amplio bidireccional:

3. La reducción de las vulnerabilidades, y por ende del riesgo, se plantea desde los procesos de desarrollo a todo ámbito y escala
4. La preparación para atender mejor las emergencias y desastres se ve como elemento prioritario y complementario al anterior

De esta manera, se amplía sustancialmente el abanico de responsabilidades. Hasta entonces la reducción del riesgo se había visto (con algunas excepciones) como tema y función de los organismos nacionales de emergencia y protección civil. La Declaración y el Marco Estratégico establecen ahora una responsabilidad de todas las instancias del Estado, en el marco de acción que a cada una le corresponde.

Será preciso analizar algunos aspectos de gran relevancia sobre este novedoso abordaje:

- Asigna responsabilidades para modificar las causas del riesgo a las instituciones y sectores que tienen los instrumentos legales y los recursos técnicos y financieros para hacerlo.
- Valida y da visibilidad a un sinnúmero de acciones sectoriales que – sin hacerlo evidente – están actuando sobre las causas primeras del riesgo: planes de combate a la pobreza; programas de diversificación productiva; normativas técnicas y financieras que aumentan la capacidad de sistemas e infraestructuras para resistir el impacto de los desastres, y otras.

- Al distribuir las responsabilidades y fortalecer la función coordinadora y promotora de los organismos de emergencia, aumenta la viabilidad de los compromisos asumidos.

Este análisis lleva a la convergencia de dos procesos simultáneos y complementarios: un fuerte compromiso de establecer estrategias y acciones para reducir riesgo, partiendo de sectores o actividades prioritarias, y un proceso preexistente de inversión pública, con alto potencial para incidir directamente sobre las causas históricas y estructurales del riesgo. En el primero diferentes sectores e instituciones identifican, planean y llevan a cabo acciones “expresas” de prevención⁴ y en el segundo, sin proponérselo en la mayoría de los casos, acciones sectoriales influyen, modifican y en muchos casos, reducen el riesgo⁵. Esta situación nos pone ante una constatación muy edificante: existe un importante volumen de inversión pública que actúa sobre las condiciones de riesgo. Además es claro que existe una capacidad real de tomar decisiones políticas al respecto, decisiones que implican asignación directa de recursos financieros, técnicos y humanos. Sin embargo, en ninguno de los casos se han planteado indicadores concretos o mecanismos de seguimiento y medición que permitan identificar el impacto real de esas decisiones e inversiones en la vulnerabilidad. Esta situación será analizada en el presente documento.

En este contexto el análisis de los “Sistemas Nacionales” requiere una visión más amplia que la tradicional, de manera que los dos procesos arriba señalados sean considerados. El presente documento parte de un supuesto: existen elementos concretos del Sistema con dinámicas ya creadas y en funcionamiento. Hay además “arreglos institucionales” en los cuales estas acciones tienen algún nivel básico de intercambio y coordinación. Es así como los esfuerzos para dar lugar a formales Sistemas de Prevención cuentan con una base preexistente de gran potencialidad y la constitución de mecanismos más claros y concretos de coordinación, construcción de sinergias e identificación de prioridades y medición de impacto, son tareas que se debería emprender a corto plazo.

1.1. CEPREDENAC Y EL PLAN REGIONAL DE REDUCCIÓN DE DESASTRES

CEPREDENAC desde el año 1993 ha venido coordinando el Plan Regional de Reducción de Desastres (PRRD), el cual fue adecuado en su más reciente versión, como instrumento de cumplimiento del Marco Estratégico. En su acuerdo de cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Especial del Japón, se estableció un subcomponente orientado al Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales para la Gestión del Riesgo, entendiendo éstos como los arreglos interinstitucionales responsables de promover y ejecutar acciones en este campo. Con CEPREDENAC actuando como nodo, otros organismos de cooperación han establecido

⁴ Como veremos más adelante, el Sector Agrícola desde 1994 viene adoptando políticas y desarrollando estrategias concretas de reducción del riesgo. Otros sectores también lo han estado haciendo, a escala regional y nacional y en el nivel local diferentes organizaciones se encuentran trabajando sobre la misma temática.

⁵ Claramente también lo pueden crear o aumentar. Dado que esta relación de la gestión sectorial con la vulnerabilidad está ampliamente documentada y considerada en las estrategias mismas, no es abordada como tal en este documento.

también acciones de soporte a estas estructuras de coordinación (ASDI, PNUD, ECHO entre otras).

Por otra parte, CEPREDENAC ha coordinado y apoyado la elaboración de estrategias sectoriales regionales para la gestión del riesgo, así como la inclusión de variables relativas en proyectos de tipo multi-sectorial, todo en seguimiento a lo establecido en el PRRD. Dado que la expresión concreta de estas actividades, así como su impacto esperado se desarrollan fundamentalmente a escala nacional y local, es fundamental dar continuidad al apoyo para el mejoramiento de los Sistemas Nacionales.

Para esto se realizó un análisis de avances institucionales en materia de gestión del riesgo, tomando como base los acuerdos y compromisos del marco estratégico. Este análisis contribuirá a orientar políticas y estrategias de acción del CEPREDENAC en apoyo a los países miembros.

El análisis se llevó a cabo – por razones de tiempo y disponibilidad de información – en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

1.2. METODOLOGÍA UTILIZADA

El trabajo de análisis pretende encontrar líneas de apoyo y promoción que orienten las políticas y estrategias futuras del CEPREDENAC a sus países miembros. En un plazo más corto, se espera que este trabajo sirva de base para la definición de actividades e inversiones en el proyecto CEPREDENAC-PNUD orientado al fortalecimiento de Sistemas Nacionales.

El Marco Estratégico presenta una moderna visión y abordaje de la problemática y sus opciones de solución. Uno de los principales compromisos que ahí se definieron es el de analizar el estado de promoción temática en los sistemas nacionales, para establecer una situación meta a mediano plazo en el alcance de los objetivos comunes. En el objetivo general del marco estratégico se indica:

“... se realizarán diversas actividades sectoriales y transectoriales, a los niveles regional, nacional y local, que fortalezcan los sistemas donde se realiza la prevención y mitigación así como la preparación y manejo de las contingencias ante desastres”.

Se parte de esta base para analizar el “Estado de Situación de los Sistemas Nacionales”, tomando en cuenta las dimensiones más relevantes tanto de el Marco Estratégico como de los principios y ejes de análisis que se desarrollan en los siguientes capítulos.

Para efectos prácticos se realizó una gira de trabajo a los cuatro países mencionados, con una serie de entrevistas a instituciones nacionales e internacionales relacionadas. La lista de instituciones visitadas se determinó en común acuerdo con los enlaces de países, considerando sobre todo el conocimiento previo de iniciativas relacionadas con el Marco Estratégico.

2. EJES DE ACCIÓN ESTABLECIDOS Y SITUACIÓN EN LA REGIÓN.

Como se indicara anteriormente, el enfoque del Marco Estratégico trae a colación una convergencia de actividades, estrategias y programas: aquellas que se identifican en su planteamiento y objetivos como Gestión del Riesgo o Prevención y Mitigación; y aquellas acciones de desarrollo, de carácter institucional, sectorial, no gubernamental o privado, que inciden sobre factores concretos de vulnerabilidad y riesgo.

En el proceso de estudio, se logró encontrar una importante variedad de actividades que de una u otra manera instrumentan los compromisos y mandatos del marco estratégico. Se presentará un rápido análisis, a nivel regional, de los ejes de acción establecidos y de cómo están siendo abordados en los países estudiados. Posteriormente se analizarán los casos, por país, a partir de una matriz que permitirá valorar los avances y limitaciones que permitan construir una propuesta de fortalecimiento de los sistemas nacionales.

2.1. MODERNIZACIÓN DE ESTRUCTURAS LEGALES Y DE POLÍTICAS INSTITUCIONALES

En el tema legal es evidente que se realizan grandes esfuerzos en la región. Esta modernización no se reduce exclusivamente a los marcos jurídicos de las instituciones especializadas, a las que se les responsabiliza del tema, sino que cubre espectros más amplios, a partir de la inclusión de criterios y mandatos con influencia en la reducción de la vulnerabilidad en legislación sectorial y de otro tipo.

La aprobación de la ley de creación del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres en Nicaragua es altamente relevante, puesto que integra un enfoque más moderno en la configuración de los arreglos institucionales. Por el otro lado, la nueva legislación ambiental (generalizando) que se está adoptando en la región, leyes de descentralización, ordenamiento territorial y otras, constituyen grandes avances sobre esta línea de compromiso.

Algunos de los ejemplos más importantes en esta materia son los siguientes:

1. Ley de Creación del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres en Nicaragua (337).

Esta ley, publicada en marzo de 2000, crea el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres. En esencia, el enfoque de la ley refleja la visión del Marco Estratégico: establece un nivel de responsabilidad compartida, y en sus principios *“asigna las responsabilidades para cada una de las instituciones y órganos de la administración pública que son parte del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres en cada uno de los diferentes sectores y niveles de organización territorio”*. Cuenta con un enfoque descentralizado de la gestión, cuando

establece el sistema como *conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos entre los Ministerios e Instituciones del sector público entre sí, y con las organizaciones de los diversos sectores sociales, privados y autoridades departamentales, regionales y municipales... con el fin de proteger a la sociedad en general y sus bienes materiales*

La ley de creación del SNPAD requirió de un amplio consenso entre actores políticos y sociales en Nicaragua y es una muestra exitosa de promoción de nuevas visiones sobre responsabilidad estatal y de compromiso para integrar acciones preventivas y de respuesta.

2. Ley de Desarrollo Social de Guatemala.

Vigente desde al año 2001, la Ley de Desarrollo Social de Guatemala constituye un ejemplo de gran valor sobre procesos de toma de decisiones y adopción de políticas orientadas a modificar directamente la causalidad del riesgo a partir del mejoramiento de condiciones sociales de la población. Esta ley incluye una serie de mandatos de orden socioeconómico y establece además, un apartado específico sobre reducción de vulnerabilidad y aspectos de protección en casos de desastre.

Estas acciones y mandatos se concretan en la Política de Desarrollo Social y Población, elaborada por un conjunto de instituciones públicas y privadas del país, bajo la coordinación de SEGEPLAN. Mediante dicha política, se identifica una serie de planes y propuestas que integran los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz, la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (aprobada en Nov. 2001) y las líneas estratégicas de acción, definidas en el Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica. Se establece un Programa Nacional de Mitigación y Respuesta ante Desastres, dentro del cual, la formalización del Sistema Nacional Multisectorial de Gestión para la Reducción del Riesgo – SINAMRED – que ya se encuentra en proceso, es una pieza clave. Esa instancia entrará en su segunda fase de gestación este mes de noviembre, a partir de cuando se espera, sea consolidada.

La Ley de Desarrollo Social y la Política que la instrumenta, presentan un interesante mecanismo de construcción de “Sistema” para reducir riesgo, en el tanto que CONRED (responsable por ley del proceso de prevención) es un actor presente y activo, dentro de una política de alto impacto potencial en la causalidad del riesgo. La política incluye la responsabilidad compartida de CONRED-SEGEPLAN en la puesta en marcha del SINAMRED. El reto principal en este caso es la retroalimentación necesaria de la Política como un todo en el proceso específico del SINAMRED y la necesaria visión por parte de éste, de que ambos, más que ser elementos instrumentales, tienen la función de servir como mecanismos articuladores de la intervención sectorial.

3. Ley Nacional de Emergencia en Costa Rica.

Este nuevo marco jurídico transformó las funciones del organismo nacional responsable de la respuesta y reconstrucción, dándole atribuciones que le permiten involucrarse de lleno y gestionar recursos para intervenir en reducción de “riesgo inminente”. Fue aprobado en octubre de 1999 y vino a sustituir a la ley anterior, vigente desde 1969. Al mismo tiempo, las nuevas disposiciones legales fortalecen el vínculo con esta instancia central y otras componentes del Sistema de Prevención del país, como el Centro de

Operaciones de Emergencia (COE), los Comités Asesores Técnicos y los Comités Regionales, Locales y Comunales de Emergencia.

Si bien esta ley mantiene un fuerte énfasis en aspectos de respuesta y reconstrucción, tiene elementos importantes que se pueden convertir en elementos concretos de reducción de riesgo: Establece la potestad de imponer restricciones temporales al uso de la tierra (art.9); da también la potestad a la CNE de ordenar la demolición de edificaciones públicas o privadas, por consideraciones de alto riesgo (art. 11); establece el mandato de organizar y coordinar el “sistema nacional de prevención de situaciones de riesgo inminente” y la facultad de dictar normas y resoluciones vinculantes para regular servicios y trámites en aspectos de construcción (art.24).

Esta ley presenta aspectos importantes de principios sobre prioridades de bienestar público: establece la posibilidad de imponer limitaciones temporales a garantías individuales sobre habitabilidad, tránsito e intercambio de bienes, en función del bien público. Da también carácter vinculante a las resoluciones que la Comisión adopte sobre procesos de construcción de riesgo.

4. Decreto de Creación del Sistema Nacional de Estudios Territoriales de El Salvador (SNET).

Publicado en octubre de 2001, el trámite y aprobación de este decreto fueron en parte impulsados por los dos terremotos que el país sufrió en enero y febrero de ese año. Destacan en su proceso de elaboración y en su contenido la reasignación de competencias y responsabilidades en torno a los desastres y el riesgo y la visión temporal con que se tratará el tema en adelante. Se establece la necesidad de involucrar a los organismos estatales relacionados con el medio ambiente y las políticas de desarrollo, en las acciones de intervención para reducir la vulnerabilidad y los efectos de las amenazas naturales, con lo que la gestión del riesgo se hace parte de las políticas públicas más allá de lo que involucra un evento de desastre determinado, convirtiéndose en un criterio estructural de la planificación. De la nueva visión del tema se desprende que el SNET esté adscrito al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

Finalmente, el proceso de creación del SNET es un importante aporte a la experiencia regional. Muestra una capacidad del Estado de adoptar decisiones de largo plazo y amplia visión, en el contexto apremiante de una catástrofe nacional. El SNET ha venido a llenar un importante vacío nacional en materia de promoción de la gestión del riesgo, además de implicar un importante ordenamiento en aspectos de generación de información sobre riesgo, como apoyo a procesos de toma de decisiones.

5. Ley de Creación de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales (CONRED), Guatemala

Esta ley, aprobada en 1996, establece como finalidad de la Coordinadora: *Establecer los mecanismos, procedimientos y normas que propicien la reducción de desastres, a través de la coordinación interinstitucional en todo el territorio Nacional.* La entrada en vigencia de esta ley implicó un cambio fundamental en el abordaje del tema en el país, dado que anteriormente las tareas de respuesta y promoción de la mitigación recaían en

el Comité de Emergencia, organismo adscrito al Ministerio de la Defensa. En su etapa actual, CONRED, en conjunto con la Secretaría de Planificación, promueven el establecimiento de un Sistema Nacional Multisectorial, el cual consolidaría el enfoque abierto y de desarrollo.

El enfoque multisectorial dado a CONRED en su marco de creación ha fortalecido la noción de responsabilidad de todo el Estado en la reducción del riesgo. Su mandato de organizar y promover a todo nivel del territorio, permitió consolidar un esquema de organización local-institucional de alto impacto en la reducción de desastres e iniciar un proceso de apertura a la participación de la sociedad civil.

6. Ley de Seguros, El Salvador

El terremoto de 1986 ocasionó grandes pérdidas a las empresas aseguradoras de El Salvador debido entre otras cosas al escaso control que se seguía de sus operaciones. En 1997 entró en vigencia esta nueva ley, que dispone la obligatoriedad de dichas empresas de elaborar una política de distribución de riesgos, en función de las responsabilidades que asuman cada año al acordar operaciones de seguros así como al fijar límites máximos y mínimos de retención del capital tomando en cuenta el volumen de sus operaciones, el monto de sus recursos, el de las sumas en riesgo y la experiencia obtenida respecto al comportamiento de la siniestralidad. El reaseguramiento de estas empresas y todas las disposiciones señaladas como parte de la política de riesgos, son supervisados por la Superintendencia Financiera, que da seguimiento y hace las recomendaciones pertinentes. Como consecuencia de estas nuevas disposiciones, los terremotos de enero y febrero de 2001 generaron pérdidas al conjunto de corporaciones aseguradoras por tan sólo 1.95% de un total de US\$ 328.5 millones reclamados como parte de los daños asociados al impacto.

Así mismo, la Superintendencia también está practicando a los bancos un control semejante, de acuerdo con el cual les fue requerido medir el impacto de los terremotos sobre sus carteras de préstamos, efecto al que se le da seguimiento como parte de las auditorías que efectúa la misma Superintendencia.

El análisis de esta ley, su enfoque preventivo y su impacto concreto y medible en la reducción del impacto de desastres, deberá ser una línea de gran importancia en la definición de prioridades y estrategias de promoción. Tanto la ley, como el accionar de la Superintendencia tipifican un modo “invisible” de interacción y control de procesos de riesgo, puesto que toda la relación se desarrolla sin etiquetas conocidas. Presenta además un ejemplo de función y buen performance de un actor hasta ahora poco integrado a las tareas de la gestión del riesgo: el sistema de control de la gestión pública y financiera.

7. Ley de Medio Ambiente (El Salvador).

Esta ley se concreta en acciones a través de la Política Nacional del Medio Ambiente, conjunto de estrategias y acciones emitido por el Consejo de Ministros. Esa política es la guía para determinar las disposiciones de la administración pública, central y municipal, en la ejecución de planes y programas de desarrollo y su organismo rector es el Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente, adscrito al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. En esta ley se declara de interés social la protección y

mejoramiento del medio ambiente; se señala la obligatoriedad para la generalidad de las instituciones públicas y municipales de incluir, de forma prioritaria en todas sus acciones, planes y programas, el componente ambiental.

El Gobierno es responsable de introducir medidas que den una valoración económica adecuada al medio ambiente acorde con el valor real de los recursos naturales, asignando los derechos de explotación de los mismos de manera tal que se garantice su uso responsable y sostenible. Esta ley evidencia una visión estatal amplia acerca del medio ambiente y de los efectos que tiene la explotación de los recursos que lo componen. Se incluyen disposiciones acerca de los desastres ambientales, el riesgo asociado a los materiales peligrosos, su manipulación y transporte y la obligatoriedad de que se elabore una Plan Nacional de Prevención y Contingencia por Riesgo Ambiental entre otras. Ese plan es una responsabilidad del MARN y el Comité de Emergencia Nacional. La ley ordena hacer énfasis en la identificación de áreas frágiles o de alto riesgo, a ser incluidas en un Mapa Nacional de Riesgo Ambiental, que será elaborado por el MARN con el apoyo de las instituciones estatales especializadas.

Combinando el decreto de creación del SNET y la Ley de Seguros, es notorio que las responsabilidades y mandatos jurídicos para reducir el riesgo, así como los instrumentos para concretarlo, no se reducen a la legislación de gestión de riesgo o prevención ex-profeso. En los demás países de la región se identifica también esta situación, la cual muestra la existencia de una rica variedad de elementos de reducción de riesgo, llamados a integrar los Sistemas a partir de sus aportes particulares, que requieren de seguimiento y coordinación para la creación de sinergias y opciones más complejas de gestión.

2.2. ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO Y REGULACIONES EN EL USO DEL SUELO, COMO INSTRUMENTO PARA REDUCIR LA VULNERABILIDAD

1. Sistema de Planificación Municipal de Nicaragua (INIFOM)

Instrumento desarrollado por el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) para la incorporación efectiva de los agentes de desarrollo en la toma de decisiones, donde se asume que el gobierno municipal es la instancia de articulación de las acciones en el territorio en los ámbitos económico, social, ambiental e institucional. Sus objetivos son el desarrollo local basado en las capacidades inherentes a cada población para gestionar su bienestar y el fomento de las prácticas del "buen gobierno".

Incluye un componente técnico que asesoraría a las distintas instancias de participación popular organizada (Comités Territoriales Rurales y Urbanos, Comité de Desarrollo Municipal e Instancia de Concertación de Múltiples Actores), y que deberá contribuir a vincular el trabajo de éstas con el Concejo Municipal y el Alcalde. Asume la planificación territorial local en tres niveles temporales, desde el estratégico (8 años) al operativo (1 año), con la inversión municipal en el intermedio, basada en planes cuatrienales. Dentro de sus fases integra un módulo de Ordenamiento y Sistematización de la Información, en el cual se deberá incluir criterios referidos al medio local, con respecto a ordenamiento territorial, desarrollo urbano, gestión de riesgos, desarrollo social, desarrollo económico local, y recursos naturales y medio ambiente.

2. COMURES (El Salvador): inclusión de la Gestión del Riesgo en Planes de Ordenamiento Territorial

La Corporación de Municipalidades de El Salvador está impulsando la realización de planes municipales y/o microrregionales de ordenamiento y desarrollo territorial. En los procesos de planificación y ordenamiento territorial a nivel de municipios, COMURES aporta un apoyo técnico especializado, fundamentalmente a través de un convenio con la Universidad Centroamericana (UCA). Los ejes principales de promoción son la vivienda, la infraestructura local, la gestión del riesgo y el desarrollo económico de las comunidades.

En la práctica, una serie de procesos de planificación territorial (caso de San Vicente) incluyen ya la gestión de riesgo como eje prioritario.

3. La Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Nicaragua

Siguiendo el mandato establecido en la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, de 1992, INETER y MARENA establecieron esta política y su reglamento. Se fundamenta en los siguientes ejes: la Dimensión Ambiental, Las Normativas para intervenir el Territorio, La Utilización de los Recursos Suelo y Agua acorde con sus Potencialidades, La atención priorizada de Zonas Costeras, Secas, de Frontera Agrícola y Fronterizas; La Prevención y Mitigación ante Desastres Naturales, una Dinámica y Efectiva Política de Descentralización, la Organización y Funcionamiento Adecuado del Sistema Nacional de Asentamientos Humanos, el Desarrollo Agropecuario e Industrial del País y un Proceso Inversionista coherente con el Desarrollo Territorial.

La disposición de estos instrumentos y su combinación con otras iniciativas de desarrollo local y fomento municipal (ver 1 Sistema de Planificación Municipal de Nicaragua (INIFOM)) presentan una plataforma de gran potencial para reducir el riesgo y los desastres a partir de procesos de planificación del territorio.

4. La Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS)

Creada en 1990 por la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador. Es un ente autónomo de carácter municipal. Está encargada de la planificación y el control del desarrollo urbano de esta parte del país. En sus esfuerzos de planificación la OPAMSS ha definido un marco territorial de planificación, definiendo zonas de protección que corresponden a áreas de recarga de acuíferos en las partes altas de las cuencas. También ha propuesto que un 10% de la extensión de las áreas de parcelación y urbanización se dedique a la conservación.

Actualmente la OPAMSS está ampliando su ámbito de trabajo tradicional – caracterizado por el control y la planificación del desarrollo urbano territorial –, hacia una participación más directa en iniciativas y planes de desarrollo económico. Un ejemplo es

el proyecto PRODEL - Promoción de Políticas de Desarrollo Económico Local en los municipios del área metropolitana de San Salvador -.

Financieramente, la OPAMSS cuenta con una base relativamente garantizada, debido a que su presupuesto deriva del cobro de permisos de construcción, sobre una base tarifaria escalonada, en función del tipo de desarrollo urbanístico a realizar (vivienda popular, industria, comercio).

En el tema de la gestión del riesgo, la OPAMSS ha brindado especial atención a las áreas protegidas, con el propósito de que los usos a efectuar en ellas no alcancen áreas de alto riesgo. También la definición de servidumbres para obras públicas y las obras hidráulicas para la evacuación de aguas pluviales han sido temas de interés.

5. Municipalidad de San José (Costa Rica)

La Municipalidad de San José creó en 1997 la Oficina de Prevención y Atención de Desastres (OPAD). A través de presupuesto regular, la Municipalidad dota los recursos básicos necesarios para la operación de esta oficina.

El objetivo de la oficina es *“Establecer una política institucional orientada a la reducción del riesgo por desastres, mediante los diferentes mecanismos e instancias municipales tales como programas, proyectos y el Plan Director de Desarrollo Urbano”*. De tal manera, si bien la OPAD es una oficina especializada para prevención, basa su acción en la política y los mecanismos más integrales, como el Plan Director Urbano (PDU). Precisamente, una de las tareas ha sido la elaboración de un Reglamento de regulación que, luego de su aprobación por parte de la Dirección de Urbanismo pasará a incorporarse al PDU.

La OPAD también promueve y coordina aspectos de reducción del riesgo a partir de otros mecanismos de gestión territorial: planificación urbana a través del control en el uso de la tierra, el control y la inspección urbana.

6. Regulaciones en el uso de la tierra y los procesos constructivos (Alcaldía de Managua).

La Ciudad de Managua ha sido marcada reiteradamente por situaciones de desastre, siendo el mayor de ellos el terremoto de 1972 que ocasionó un impacto de 10 mil muertos⁶. El elevado estado de riesgo de la ciudad ha sido tomado como tema de alta prioridad por una sucesión de gobiernos y un gran espectro de organizaciones. Entre ellas, la Alcaldía de la Ciudad ha asumido un papel preponderante, basado en su capacidad legal de actuar sobre los procesos de uso y ordenamiento del territorio. Proyectos de organización y capacitación local, análisis de amenazas⁷ y otros, han venido a aportar instrumentos e insumos de gran valor para la planificación del uso de la

⁶ Inventario de Desastres CEPREDENAC

⁷ Descatan los proyectos de mapeo y zonificación sísmicas, ejecutados por el INETER, que han aportado una valiosa y dinámica base de conocimiento sobre la cual la alcaldía de Managua toma decisiones de control de riesgo

tierra y la acción directa de control de riesgo en los procesos de construcción y urbanismo.

La Municipalidad de Managua ha mantenido hasta la fecha una dinámica permanente y comprometida con el tema. La **Ventanilla Única de la Construcción**, integrada por la Alcaldía, la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (ENACAL), el Ministerio de Gobernación (MINGOB) / Dirección General de Bomberos (DGB) y la Empresa Nicaragüense de Electricidad (ENEL), tiene como una de sus funciones la aprobación de los anteproyectos de construcción. Entre los requisitos que deben cumplir los proponentes se encuentra la constancia de uso de la tierra y el estudio local de fallas (emitido por el INETER), en caso necesario. En múltiples ocasiones esto ha implicado importantes modificaciones a proyectos de construcción e incluso la negación de permisos.

2.3. GESTIÓN DEL RIESGO EN CUENCAS PRIORITARIAS (DESEQUILIBRIOS AMBIENTALES, Y ASPECTOS DE EQUIDAD SOCIAL)

1. Estabilización de Laderas en El Salvador.

Tiene entre sus principales objetivos el aumento de las posibilidades y capacidades de las comunidades rurales ubicadas en microcuencas hidrográficas, para insertarse en sistemas de producción rentables y articulados al mercado. Este proyecto se ha implementado a través de la FAO y mediante él, el MAG ha recibido apoyo en la elaboración de una propuesta que incluye la identificación y difusión de las tecnologías disponibles en las diferentes instituciones, organizaciones, proyectos y fincas, capaces de aumentar la tolerancia de los sistemas de producción ante la sequía; la generación de conocimientos y tecnologías que posibiliten reducir el riesgo de déficit hídrico y/o aumentar la tolerancia a tal déficit por parte de los sistemas de producción agropecuaria; la difusión de los conocimientos y tecnologías generados para su introducción en los sistemas de producción agropecuarios y el fortalecimiento de los métodos y sistemas de predicción, seguimiento e información climática con el objetivo de obtener predicciones con una mayor exactitud y establecer un banco de datos que pueda ser utilizado en el futuro.

2. Manejo de Cuencas en Estelí, Nicaragua

Este proyecto vincula a más de 2,000 familias en 22 sitios diferentes al interior de la cuenca del río Estelí, cuya labor abarca una variedad de actividades de prevención y mitigación de riesgos, las cuales incluyen la construcción de gaviones y muros de contención contra las inundaciones, la siembra de árboles para reforestar áreas expuestas a la degradación de suelos y el uso de barreras para prevenir su erosión. El monto total de la inversión es de US\$ 900,000 para el total de 1,323 kilómetros cuadrados que tiene esta cuenca. Debido a las formas de uso que por años han prevalecido en estas tierras, la producción agropecuaria y los recursos naturales en general, son particularmente vulnerables. Este proyecto ejecutado por CARE, ha distribuido medio millón de árboles frutales y de sombra a las familias y escuelas para reforestar el área.

3. Red Nacional de Cooperación Técnica en Manejo de Cuencas Hidrográficas (Plan de Manejo Integrado de la Cuenca del Río Reventazón)

La Red Nacional de Cuencas Hidrográficas fue creada en el año 2000, con la finalidad de *“aumentar en el país la capacidad de gestión en manejo de cuencas, con base en la adopción del intercambio de experiencias y conocimientos entre organizaciones mediante la coordinación y el asesoramiento, la presentación de propuestas de lineamientos de políticas en la materia y procurando la utilización de sus propios recursos técnicos”*. La Red ha sido integrada por una serie de Instituciones del Estado y Organismos No Gubernamentales.

Dentro de este marco, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), ha creado la Unidad de Implementación del Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Reventazón y el Programa de Rehabilitación de Cauces y Control de Sedimentos, cuyo objetivo general es *“prevenir la profundización acelerada de los cauces de los ríos y quebradas, así como la protección de puentes mediante obras de control de torrentes, básicamente umbrales”*. Mediante este programa se espera aminorar los procesos erosivos de los ríos, así como la estabilización de taludes, en complemento a proyectos desarrollados en otras áreas mediante la construcción de obras civiles en puntos estratégicos y críticos para la retención de sedimentos.

El programa se plantea la protección de obras de infraestructura vial que se encuentren en peligro de colapsar por efecto de la torrencialidad de las corrientes donde se ubican (puentes, tramos de vías) y el estudio y diseño de obras que permitan estabilizar las zonas de inestabilidad geomorfológica.

2.4. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES LOCALES

1. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local - FISDL (El Salvador)

Entre sus ejes de trabajo, el FISDL ha incluido la reducción del riesgo, que concretiza a través de programas como “Unidos por la Solidaridad”, dirigido a la promoción de obras de infraestructura social en los municipios. Este programa está concentrado en el apoyo y financiamiento de obras locales de mitigación del riesgo.

De 1991 a la fecha, el FISDL ha financiado pequeñas obras de infraestructura y de dotación de equipo a poblaciones pobres gracias a convenios entre el Gobierno de El Salvador (GOES) y el BID, BCIE, KFW, donativos de Japón, Suiza, España, Senado de Francia y gobierno de Andalucía. La UNICEF y el PMA han cooperado en la atención a poblaciones más vulnerables y por su parte, GTZ, USAID y PNUD han apoyado técnicamente al FISDL. El Gobierno Nacional también ha hecho importantes contribuciones. En resumen, los fondos captados y/o suscritos por el FISDL ascienden

aproximadamente a US\$ 446 millones y ha tenido una ejecución promedio de US\$ 38 millones por año.

FISDL ha creado también el Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Local. PACDEL. Mediante este programa se da apoyo a los municipios en el tema de gestión del riesgo, su análisis y planificación para el control. Esta política es acompañada con la disposición de un fondo de proyectos de US\$ 4 millones, el cual puede financiar proyectos municipales orientados a aspectos específicos de mitigación o a la integración concreta de la gestión del riesgo en la gestión municipal.

2. Proyecto “Prevención y Mitigación de Desastres en los Municipios: las unidades territoriales del Sistema Nacional de Prevención; Mitigación y Atención de Desastres Naturales” AMUNIC, Nicaragua.

La Asociación de Municipios de Nicaragua fue constituida en 1993 y tiene como fin la promoción y defensa de la autonomía e intereses municipales. Apoya a los Gobiernos Locales en su labor de administrar, dirigir y coordinar todas las actividades que impulsen su desarrollo.

El proyecto está orientado a implementar en el ámbito territorial básico - los municipios - la política, los principios y las normas del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SNPMAD). Está orientado a crear y fortalecer las capacidades y la gestión de los Gobiernos Municipales en prevención y mitigación de desastres naturales, desarrollando en AMUNIC las capacidades de facilitadores del proceso.

El proyecto implicará la capacitación de los gobiernos y población locales de numerosos municipios del país y la de AMUNIC misma en la implementación de la prevención y la mitigación de desastres naturales. Como instrumento de apoyo y fomento se está creando un fondo para proyectos, que cuenta con el apoyo de la cooperación sueca (ASDI)

3. Programa para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal. (INIFOM, Nicaragua)

Coordinado por el INIFOM, este programa pretende promover la participación de un grupo de 16 municipios de ciudades secundarias con el objetivo de fortalecer sus capacidades institucionales y financieras, las cuales han de servir como plataforma para enfrentar y manejar el crecimiento urbano dentro de sus respectivas jurisdicciones, contando también con una mejor gestión de las redes locales de servicios e infraestructura pública. A cada uno de los gobiernos municipales participantes se le otorgará financiamiento para que se efectúe una modernización institucional y un plan de reforma de la administración, el manejo de las finanzas, la prestación de servicios y la gestión ambiental y urbana del territorio local. En función del éxito en concretar los cambios acordados, los municipios tendrán acceso a recursos disponibles para la inversión en el desarrollo de proyectos prioritarios.

El programa cuenta con tres componentes. El primero de ellos es el de desarrollo y fortalecimiento municipal y consiste en la elaboración de los Planes de Acción Municipal (PAMs), que contendrán las actividades de fortalecimiento institucional requeridas en cada una de las siguientes áreas: finanzas y administración municipal, gestión de servicios, incremento de la capacidad en la gestión de los recursos naturales y la implementación de práctica de planificación urbana y de desarrollo.

El segundo componente se refiere a las inversiones municipales y captará el 50% del total de los fondos asignados. Consiste en la concreción de las actividades específicas propuestas en los PAMs, tales como: mejoras en la infraestructura urbana, creación de infraestructura para la disposición y tratamiento de desechos sólidos, sistemas de drenaje y reservorios de recarga acuífera, gestión de zonas verdes, bosques o medios naturales altamente valiosos que tengan importancia en la mitigación de la vulnerabilidad a desastres de los municipios o que contribuyan en la generación de un uso más adecuado de los recursos naturales, sistemas de protección contra erosión e inundaciones. Cuando sea pertinente, el programa contemplará la posibilidad de involucrar al sector privado.

El tercer componente está referido al fortalecimiento del INIFOM, con el propósito de que pueda expandir la asistencia técnica que brinda a los municipios y contribuya a promover por parte de éstos la capacidad de gestionar instrumentos y metodologías para formular proyectos de desarrollo local. Se espera que al finalizar el programa, la mayoría de los municipios participantes podrán en adelante responder de manera adecuada al proceso de urbanización local y a las demandas de los ciudadanos por servicios e infraestructura.

4. Programa de Desarrollo Local en Las Segovias y Occidente (PRODEL)

PRODEL es un programa de dos fases cuyo objetivo es el de mejorar el nivel de vida de las familias de escasos recursos económicos residentes en los barrios de menor nivel socioeconómico de los municipios seleccionados.

El proyecto financia obras de infraestructura y equipamiento social, así como créditos para mejoramiento de viviendas y micro emprendimientos productivos. Promueve la participación ciudadana en el ciclo de vida del proyecto y el cofinanciamiento de las inversiones.

Entre los principales logros alcanzados en el período 1997 – 2000 están:

- Aprobación de la segunda fase del Programa para el período 1998 – 2001.
- Ejecución de 191 obras de infraestructura con una inversión de US \$ 2.3 millones, por medio de las cuales el proyecto ha logrado movilizar recursos hasta por un monto de US \$2 millones como aporte a las alcaldías y los beneficiarios, además se generaron 2,450 empleos temporales.
- Otorgamiento de créditos hasta por un monto aproximado a los US \$ 9 millones (fondos frescos y rotativo) para un total de: 5,800 créditos para mejoramiento de viviendas y 10,600 créditos para micro emprendimientos productivos.

Los municipios beneficiados por el proyecto son Estelí, Somoto, Ocotal, León, Chinandega, Chichigalpa, Matagalpa, Jinotega.

El programa ha sido financiado por el Gobierno de Suecia, y habrá recibido al final de su segunda fase un monto total de US \$ 12 millones.

2.5. VINCULACIÓN EXPLÍCITA CONCRETA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS PROCESOS

1. Caso: Comisión Mixta de Sequía de las regiones Chorotega y Pacífico Norte (Costa Rica)

La Comisión Mixta de Sequía de la región Chorotega comenzó sus labores desde el año 2001. Promovida inicialmente por la Federación Cámara de Ganaderos de Guanacaste, organización privada que agrupa a todos los productores y comerciantes relacionados con el ganado en la región, cuenta actualmente con el apoyo y asesoría del Programa Sectorial Agropecuario de Gestión de Riesgos (PSAGR), el CORECA, y otras instituciones afines, además de la incorporación de productores agrícolas de Guanacaste.

Esta primera comisión ha consolidado una propuesta de plan estratégico para crear una estructura institucional regional, capaz de prevenir y manejar adecuadamente los efectos de eventos detonados por fenómenos atmosféricos. Dicha propuesta será presentada al Ministro de Agricultura, con el propósito de que un mandato oficial de su parte, facilite el cumplimiento de los compromisos por parte de los funcionarios que las instituciones con representación regional tendrán que designar, para cada una de las comisiones permanentes de trabajo que están estipuladas en la propuesta estratégica. La Comisión fue creada en un inicio para concentrarse en el fenómeno de El Niño u otras manifestaciones atmosféricas asociadas con la sequía, pero ahora pretende eventualmente, tener la capacidad para que las organizaciones de productores de la región y las instituciones del ramo puedan asumir de la forma más autosuficiente posible, la responsabilidad de gestionar los riesgos relacionados con todo tipo de amenaza.

El éxito de esta iniciativa fue recogido y promovido por el PSAGR en la región Pacífico Norte, la cual comparte con la Chorotega algunos de los efectos asociados al impacto de El Niño, tanto por similitudes climáticas como de uso de la tierra.

2.6. PLANES Y ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DEL RIESGO EN LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL DEL DESARROLLO

Desde la adopción del Plan Regional de Reducción de Desastres, en 1993, con la promoción de CEPREDENAC se ha desarrollado una cantidad importante de estrategias sectoriales regionales. Previamente, el trabajo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Oficina de Asistencia para Catástrofes en el Extranjero (OFDA) había promovido importantes iniciativas en los niveles nivel regional y nacional.

Por otro lado, los mismos sectores nacionales han identificado, priorizado y ejecutado políticas, actividades y proyectos para la reducción del riesgo.

Dado que CEPREDENAC ha realizado una actualización de cumplimiento del PRRD, no presentamos acá un análisis exhaustivo de los planes y políticas sectoriales. Se han seleccionado algunos casos a nivel nacional y regional, de manera ilustrativa.

1. Sector Agrícola

El sector agrícola regional presenta una gran dinámica en materia de gestión del riesgo desde hace varios años. En la elaboración de la primera versión del Plan Regional de Reducción de Desastres (PRRD), fue uno de los primeros sectores regionales en establecer su propia estrategia (1994). En adelante, con la coordinación del Consejo Agrícola Centroamericano ha conducido varias actividades de planificación, actualización de las estrategias y diseño de planes específicos. Tuvo una especial participación en la formulación del Marco Estratégico y la experiencia de su plan de acción para enfrentar el Fenómeno de El Niño en el año 1997 se considera exitosa.

El Consejo de Ministros del CAC mantiene el tema de gestión del riesgo como una alta prioridad y en la actualidad ejecutan un proyecto regional conocido como VULSAC -Reducción de la Vulnerabilidad del Sector Agropecuario ante las Alteraciones Climáticas -. El proyecto está orientado a reducir la fragilidad del sector agropecuario ante las amenazas naturales que recurrentemente enfrentan los países centroamericanos. Ha sido conceptualizado con el apoyo del Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH) y del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) y está dirigido a desarrollar el componente sectorial agropecuario del Plan Regional de Reducción de Desastres. Cuenta con un componente de alerta temprana y derivación de pronósticos climáticos operativos que sean de fácil comprensión para los actores del sector agropecuario; incursiona en el conocimiento de las implicaciones del cambio climático sobre el sector y tiene previsto llevar a cabo la primera fase del fortalecimiento y modernización del sistema de pronósticos y estimaciones de cosecha de productos agrícolas sensitivos. Además contempla un componente de sensibilización y capacitación. Esta iniciativa responde a los mandatos de la Declaración de Guatemala II, emitida en la XX Cumbre de Presidentes Centroamericanos celebrada en octubre de 1999.

Guatemala: “Política Agropecuaria 2000-20048

En Guatemala, el sector agropecuario ha establecido dentro de esta política una serie de acciones orientadas a la reducción de la vulnerabilidad. Entre ellas, en el acápite de Seguridad Alimentaria se establece:

“Aumento de la capacidad de adquisición y disponibilidad de alimentos básicos nutritivos, mediante la generación de empleo, tanto en actividades agrícolas como no agrícolas, para la población en riesgo”

⁸ El Sector Agropecuario en todos los países está implementando políticas nacionales con la inclusión de aspectos de gestión del riesgo. Se detalla el caso de Guatemala como un ejemplo.

En el capítulo de Recursos Naturales Renovables se establece:

Desarrollo de un programa para la reducción de riesgos por catástrofes naturales en el sector agropecuario.

El plan ante “Efectos de la Situación Climática-Estación Seca Extendida en Guatemala” materializa varios de los compromisos asumidos en esta política, que a su vez instrumenta significativamente los asumidos por el Gobierno en el Marco Estratégico

2. Recursos Hidráulicos

El Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH)

Este organismo desempeña una función de enlace entre instituciones regionales y nacionales con el propósito de contribuir con una mejor planificación y uso del recurso hídrico. A ello se debe la diversidad de temáticas que evidencian las múltiples actividades en las que está involucrado. El CRRH ha promovido o participado de una serie de proyectos que ya sea en el corto, mediano o largo plazo, se espera que tengan un importante impacto sobre la reducción del riesgo en la región. La mayoría de ellos iniciaron en enero de este año; algunos ya han concluido y otros están por finalizar. Pueden citarse los siguientes:

- Mejoramiento de la capacidad técnica para mitigar los efectos de futuros eventos de la variabilidad climática asociada con el Fenómeno de El Niño en la región centroamericana. Este proyecto se inició con la elaboración de informes nacionales relacionados con los impactos documentados del último episodio ENOS, lo que servirá como un diagnóstico a partir del cual podrá identificarse de forma aproximada el comportamiento de tales impactos por sector y actividad económica, entre otros aspectos. Incluye la elaboración de talleres nacionales y regionales y el establecimiento de interacciones con otros proyectos de temáticas afines.
- Diseño de estrategias para lograr la sostenibilidad de acciones que contribuyan con la reducción de la vulnerabilidad del istmo centroamericano ante los fenómenos climáticos severos. Se sustenta en la promoción del intercambio de información hidrometeorológica en forma comercial.
- Red mareográfica del istmo centroamericano.
- **Alerta temprana para el sector agrícola del istmo centroamericano.** En abril de este año se presentó al CAC el paquete tecnológico que permitirá desarrollar un programa de entrenamiento regional orientado a establecer sistemas de alerta temprana para el sector agrícola.
- **Impactos del cambio climático en el sector agrícola de Centroamérica**
- Rescate de datos climáticos en El Salvador, Honduras y Guatemala
- Formación profesional en hidrología y meteorología aplicada
- Plan centroamericano del agua
- Diseño conceptual del Centro de Coordinación de Actividades Meteorológicas e Hidrológicas en el Istmo Centroamericano

Existen otros proyectos próximos a iniciarse, que en mayor o menor medida guardan relación con los recién mencionados. Entre ellos:

- Elaboración de índices de vulnerabilidad climática para América Central
- Valoración de impactos y opciones de adaptación para el sector de los recursos hídricos debido a eventos extremos bajo condiciones de cambio climático en Centroamérica
- Estimación de los usos sectoriales del agua en el istmo centroamericano bajo condiciones proyectadas de cambio climático

3. Telecomunicaciones

Existen casos exitosos en este sector en los últimos años. Presentaremos un caso del sector privado y otro estatal, en los cuales se tomaron acciones directas de fortalecimiento de los sistemas de telecomunicaciones. Estos casos muestran claramente una capacidad de tomar decisiones y asignar recursos para reducir la vulnerabilidad de la infraestructura y el servicio:

Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

Después del impacto catastrófico que provocaron los terremotos de México en 1985 y en El Salvador en 1986 en sus sistemas de telecomunicación, el ICE decidió realizar un estudio en *in situ* con el objetivo de analizar los impactos y de elaborar un plan de reforzamiento de su propio sistema. El plan resultante implicó una serie de acciones de inversión y organización y rediseño de infraestructura. La ejecución permanente del Plan – hasta la fecha – ha demostrado éxito, pues solo ha tenido pequeñas afectaciones aún en eventos de gran magnitud como los terremotos de Cóbano, en 1986, Piedras Negras, en 1990, y de Limón, en 1991.

Telecom, en El Salvador

Con el terremoto en 1986 el sistema de telecomunicaciones de El Salvador se vio afectado en prácticamente un 100% y el período de recuperación sobrepasó un año. Más tarde la empresa concesionaria de este sector France Telecom, como parte de su política y normativa interna, estableció criterios de reforzamiento, redundancia y otros. Como resultado directo observado, el período sísmico del 2001 prácticamente no afectó la continuidad del servicio.

4. Financiero

Ley de Seguros de El Salvador

Un aporte importante en este sector, hasta ahora identificado, es el caso de la Ley de Seguros de El Salvador, que se detallara en el apartado sobre “Modernización de estructuras legales y de políticas institucionales” de este mismo documento. Esta iniciativa es un óptimo ejemplo del vínculo que debe existir entre la planificación sectorial y la gestión estructural del riesgo por parte del Estado. En ese aspecto radica su importancia, puesto que el efecto concatenado de prevenir el riesgo de una pérdida económica importante, tanto para el medio asegurador a gran escala, como en el sector puramente financiero, beneficia a una multiplicidad de actores involucrados, que incluyen al mismo gobierno nacional y a los empleados de empresas públicas y

privadas, pasando por los sectores intermediarios que se desempeñan entre ambos y distribuyen servicios que tienen su propio efecto de cascada sobre la economía nacional. El beneficio aportado por esta iniciativa es patente en la pérdida relativamente reducida de tan sólo US \$ 328 millones de dólares (1.95% del monto total asegurado) no recuperados luego del impacto de los terremotos de 2001, ello, pese a que ese sismo tuvo una mayor magnitud que el de 1986, cuando esta política legal estaba lejos de ponerse en vigencia.

Guatemala: Normas e Instrucciones para el Ejercicio Fiscal 2003

En las orientaciones para la inversión pública “Prioridades de Gobierno, Año 2003”, se establece que la reducción de vulnerabilidad debe estar presente en los núcleos prioritarios de Crecimiento Económico con Equidad, Inversión en Capital Humano e Inversión en Capital Físico.

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)

El Plan Estratégico 2000-2005 establece como objetivo:

Lograr una gestión relevante en el desarrollo social de la región, combatiendo la pobreza, mediante la generación de empleo productivo y el fomento de proyectos cuyo objetivo directo sea reducir la vulnerabilidad social

En apartado de Impacto en el Desarrollo y la Integración

Fomentar el desarrollo humano sostenible mediante la generación de trabajo productivo, la reducción de la vulnerabilidad social y el combate a la pobreza.

“Incorporar el criterio ambiental en los proyectos que financie, así como la protección del hábitat, el manejo sostenible de los recursos naturales y la prevención de desastres”.

5. Transportes

El Salvador: Proyecto de Reforzamiento vial.

El proyecto denominado “Sistemas de Autopistas del Gran San Salvador” es una medida gubernamental dirigida a dar mantenimiento a una parte de la red de autopistas de la ciudad, tanto con base en criterios de desarrollo como preventivos, dada la prioridad de reducir el impacto de un posible evento natural capaz de generar daños severos sobre la red central de vías de comunicación terrestre del país. La inversión alcanza un valor de US \$ 214.3 millones y ha sido planificada para un total de 102 kilómetros de longitud. Incluye entre sus medidas ambientales preventivas, el engramado de 92 manzanas de taludes y la reforestación de otras 212 manzanas de terreno. Sólo para mitigación específicamente, se dedicarán a estas vías US\$ 7.87

millones. Se pretende la integración del Gran San Salvador con el resto del país, así como favorecer la productividad y reducir los costos de operación vehicular.

Programa de Mejoramiento y Modernización del Transporte Marítimo en Centroamérica (COCATRAM)

El Programa de Mejoramiento y Modernización del Transporte Marítimo en Centroamérica, de la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM) es un conjunto de proyectos para facilitar el acceso y calidad de los servicios marítimos, mejorar sustancialmente la seguridad y facilitación a la navegación en el área, incrementar la eficiencia en los servicios relacionados, mejorar el aprovechamiento de la infraestructura portuaria y de carreteras, beneficiar la protección del medio ambiente y la disminución de la vulnerabilidad en caso de desastres.

COCATRAM se encuentra desarrollando el proyecto Reducción de la Vulnerabilidad ante Desastres que Afecten al Sector del Transporte Marítimo. Este proyecto se enlaza con la estrategia integral de reducción de vulnerabilidad del sector transporte, que ha sido elaborada por la SIECA. Las fases de estudio del proyecto consisten en identificar los puntos vulnerables del sector, clasificarlos por tipo de riesgo a que pueden estar sometidos y elaborar un plan regional que permita proteger, mitigar o contar con alternativas disponibles para cada punto según sea el caso. Se plantea la formulación de una normativa de protección de medios costeros.

Por otra parte, se planea la implementación de un Sistema Regional de Ayudas Marítimas a la Navegación, que contribuiría a reducir accidentes y emergencias.

3. RESUMEN DE SITUACIÓN NACIONAL

Los países centroamericanos asumieron una política en común para la reducción del riesgo y el impacto de los desastres. La política establece una visión diferenciada y complementaria de las actividades de gestión: por un lado define mandatos claros y responsabilidades a todas las instancias del estado para que – de una manera integrada y coordinada – se identifiquen y ejecuten acciones de reducción de la vulnerabilidad a partir de los procesos de desarrollo que cada actor institucional ejecuta; por otro, se señala un claro compromiso de fortalecer las capacidades de respuesta de sus instituciones especializadas (protección civil, emergencia y otras). Ambas líneas cuentan con un eje de intersección en el acuerdo de fortalecer las capacidades locales para la reducción del riesgo.

Esta política, surgida de los compromisos, experiencias y programas en desarrollo en los países, refleja en muchos sentidos la situación que se presenta en los “acuerdos de coordinación institucional” que en cada nación se establecen. De tal manera, fácilmente se encuentra una correspondencia entre los compromisos regionales y la gestión nacional.

De las visitas y análisis documentales realizados, hasta este punto se puede llegar a algunas conclusiones sobre los procesos institucionales y sus arreglos o sistemas:

- El enfoque multisectorial, promovido en algunos ámbitos y momentos como enfoque de Sistemas, se encuentra presente en los países, con diferentes niveles de avance y estructuración.
- En todos los casos estudiados (y sin mayor riesgo se puede inferir que en todos los países de la región) se está desarrollando una amplia gama de actividades con impacto en factores de vulnerabilidad. Algunas, como ya se mencionó, son parte de procesos con “vocación expresa” de gestión del riesgo y otros – la mayoría quizás – son procesos de inversión pública nacional y de cooperación internacional, que en su marco de acción modifican condiciones de riesgo.
- Muchas de las experiencias en marcha han tenido o tienen resultados concretos en reducir riesgo e impacto, sin embargo, no se han diseñado instrumentos y mecanismos de seguimiento y medición que permitan determinar la dimensión del impacto.
- Es evidente que los elementos necesarios para la construcción de Sistemas Nacionales para Reducir el Riesgo se encuentran presentes en todos los países. Es evidente también que los canales de comunicación y coordinación se limitan – en la mayoría de los casos – a las acciones expresas de prevención, mitigación o reducción de riesgo. De tal manera, una acción articuladora de estos elementos tiene un potencial muy elevado de constituirse en un instrumento real, concreto, coordinado y participativo para la reducción de las vulnerabilidades y el impacto de los desastres.

Para analizar el estado de situación en los países⁹ utilizaremos la siguiente tabla:

Carácter Integral	Implica que la (s) política (s) relacionadas parten del riesgo y la vulnerabilidad como problemas del desarrollo y de su manejo y control como necesidades dentro de la gestión del desarrollo y las políticas de inversión pública.
Ejes Diferenciados	La reducción del impacto de los desastres (preparativos, respuesta) y la reducción de vulnerabilidades (prevención, mitigación, gestión del riesgo) son tomadas como dos líneas separadas, con responsabilidades, actores y prioridades diferentes; pero complementarias.
Dinámica sectorial autónoma	Los sectores o instituciones públicas cuentan con políticas expresas de reducción del riesgo, que no dependen para su ejecución de los organismos de emergencia. Incluye actividades de desarrollo e inversión pública con impacto en reducir vulnerabilidad.
Sistemas de Control de la Gestión Pública	Involucramiento de instituciones u órganos de control, como contralorías, superintendencias, defensoría de los habitantes y otras.
Control y seguimiento de la inversión en GdR	Existencia de indicadores o mecanismos de seguimiento y medición del impacto de la inversión pública en la reducción de riesgo. Iniciativas o posibilidades al respecto

⁹ Es preciso recordar que este trabajo es un estudio de casos, no un diagnóstico. Por tanto no es exhaustivo, ni pretende ser una descripción precisa de los arreglos institucionales.

Mecanismos concretos de coordinación sistémica	Estructuración de mecanismos de coordinación e información para potenciar la incidencia de los elementos del sistema en la problemática del riesgo. Mecanismos de identificación de prioridades desde una perspectiva de amplias responsabilidades sectoriales e institucionales.
Descentralización y participación	Existencia de mecanismos, arreglos o procesos de promoción con la sociedad civil organizada y el sector privado.

1. Guatemala: El SINAMRED, un proceso integrador y participativo.

Guatemala ha asumido el reto de promover un enfoque integral de la gestión de riesgo, a partir de una importante alianza institucional: CONRED, responsable por ley de la prevención y respuesta y SEGEPLAN, coordinador del Sistema de Planificación Sectorial. Ambas instituciones iniciaron la promoción del Sistema Nacional Multisectorial para la Gestión de la Reducción del Riesgo, tomando una base conceptual basada en los principios establecidos en el Marco Estratégico.

El proceso de SINAMRED ha implicado una amplia convocatoria en al menos dos vías: a las instituciones y sectores del Estado, partiendo de su mandato directo o indirecto en términos de gestión del desarrollo; y a los gobiernos locales, partiendo de la política de descentralización incluida en la misma ley de creación del CONRED.

Este proceso ha permitido avanzar sobre algunas líneas fundamentales:

- Asume conscientemente que las tareas y posibilidades directas de reducir el riesgo no corresponden al organismo de emergencia, sino al Estado y su modo de organización institucional como un todo.
- CONRED asume una posición de promoción y coordinación, asociado al organismo a SEGEPLAN. Esta combinación potencia sobremanera el proceso de integración sectorial en la temática.
- Los sectores e instituciones han iniciado procesos propios de organización o gestión del riesgo.

Carácter Integral	La política de promoción de CONRED/SEGEPLAN parte de una concepción integral de la problemática y su abordaje. Es fuerte en términos de visión, si bien falta desarrollar instrumentos concretos de promoción y seguimiento.
Ejes Diferenciados	La coordinación de actividades de respuesta y de reducción del riesgo recaen en el mismo organismo (CONRED). Esto agrega dificultades en la promoción de la reducción del riesgo y en el la fortaleza del rol coordinador del organismo.
Dinámica sectorial autónoma	Varios sectores cuentan con dinámicas propias de reducción de riesgo, como el Ministerio de Agricultura, Ministerio de Ambiente y otros.
Sistemas de Control de la Gestión Pública	No se ha encontrado mayor información al respecto.
Control y seguimiento de la	El SNIP ha manifestado su anuencia y compromiso en producir y mantener un sistema de monitoreo y medición del impacto de la

inversión en GdR	inversión en GdR. Manifiestan la necesidad de contar con mecanismos y sistemas de medición homólogos.
Mecanismos concretos de coordinación sistémica	CONRED y SEGEPLAN promueven juntos la puesta en marcha de una coordinación multisectorial, dedicada a aportan en procesos de control o gestión del riesgo en macro-proyectos de desarrollo regional.
Descentralización y participación	CONRED ha iniciado procesos participativos y de incipiente descentralización.

2. El Salvador: un enfoque diferenciado y un sistema en construcción.

El Salvador es un país que cuenta con una fuerte dinámica institucional para la reducción del riesgo. Producto de los terremotos del año 2001, se creó el Servicio Nacional de Estudios Territoriales, institución que ha tomado la batuta en la promoción de la reducción del riesgo. Paralelamente, se continúan fortaleciendo capacidades de respuesta a través de la estructura del Comité de Emergencias Nacionales (COEN).

Es de particular interés el abordaje salvadoreño, puesto que presenta una clara división de funciones en las tareas establecidas. Esta división pareciera dar sus frutos al tener un organismo de análisis y planificación como el SNET (y el Ministerio del Ambiente en superior instancia) al frente de las tareas de promoción y coordinación de la reducción del riesgo.

Si bien SNET tiene una propuesta estratégica clara y moderna, aún las principales iniciativas y actividades que tienen impacto en factores de vulnerabilidad no están articuladas bajo una visión integrada. Este proceso está en construcción y los elementos existentes presentan condiciones inmejorables para el establecimiento de una robusta política de reducción del riesgo, acompañada de compromisos reales y concretos de asignación de recursos nacionales.

Carácter Integral	La política de gestión de riesgo y desastres se promueve y realiza desde varias instituciones. El SNET ha asumido la promoción de procesos integrados de gestión del riesgo, sin embargo no pareciera existir una política integrada, sino distintos elementos a varios niveles: sectoriales, descentralizados, municipales y otros.
Ejes Diferenciados	El Salvador tiene claramente diferenciados los ejes de promoción y gestión. COEN tiene la responsabilidad directa de las actividades de gestión de desastres (preparativos, respuesta y otros), mientras que SNET y otras instituciones del Estado asumen la tarea de la reducción de vulnerabilidades. Esta tendencia parece consolidarse, y en este sentido sería el primer país en tener claramente separadas las funciones en instituciones diferentes.
Dinámica sectorial autónoma	El Salvador cuenta con una fuerte dinámica sectorial. El Ministerio de Transportes ha asumido expresamente la reducción de vulnerabilidad en su infraestructura (ver <i>Proyecto de Infraestructura Vial</i> , sección “Transportes”, apartado sectorial denominado “Planes

	<p>y estrategias de gestión del riesgo en la planificación sectorial del desarrollo”).</p> <p>El Ministerio de Agricultura ha conducido una importante iniciativa de preparación para la estación seca, con criterios de reducción del riesgo. Además, desarrolla varios proyectos y programas que impactan condiciones de vulnerabilidad, como son el Programa de Desarrollo Rural, El Proyecto de Estabilización de Laderas y otros.</p> <p>En el sector de Telecomunicaciones – si bien es una gestión privada – los avances en fortalecimiento de la infraestructura son altamente significativos.</p>
Sistemas de Control de la Gestión Pública	<p>En este tema el caso salvadoreño es también significativo. La Superintendencia del Sistema Financiero ha adoptado medidas concretas (ver “Ley de Seguros” en el apartado titulado “Modernización de Estructuras Legales y de Políticas Institucionales”) que han tenido como resultado una reducción del impacto de los desastres. Este es un ejemplo sobre el cual se puede elaborar mucho en el futuro, especialmente porque muestra la participación fehaciente del sistema de control público, uno de los actores no tradicionales en la temática, llamados a jugar un papel fundamental en el control de los procesos generadores de riesgo.</p>
Control y seguimiento de la inversión en Gestión del Riesgo	<p>En el caso del Ministerio de Transportes, el Programa tiene cuantificada la inversión en reducción de vulnerabilidad. Sin embargo no se identifican indicadores de medición de impacto.</p> <p>El Ministerio de Agricultura cuenta con una Unidad de Monitoreo de Proyectos, la cual realiza análisis y mediciones de todos los proyectos del sector. El Ministerio se ha mostrado interesado en desarrollar y aplicar indicadores de impacto en reducción del riesgo en sus proyectos.</p>
Mecanismos concretos de coordinación sistémica	<p>En El Salvador es evidente un creciente énfasis en reducir el riesgo en diferentes ámbitos. En este sentido, los elementos del Sistema desarrollan dinámicas de alto potencial. Sin embargo no es evidente aún la estructuración y coordinación de esta dinámica bajo una perspectiva de enfoque sistémico.</p> <p>Una línea importante de apoyo se puede identificar en este sentido, puesto que existe un compromiso expreso por invertir en reducción del riesgo y mejorar los mecanismos de medición del impacto. Existen además experiencias novedosas, y por tanto la articulación sistémica podría ser una meta alcanzable a corto plazo.</p>
Descentralización y participación	<p>COMURES: el Congreso Nacional de Municipios ha adoptado el tema de Reducción del Riesgo como un mandato para COMURES y de hecho, los planes de Ordenamiento Territorial que se promueven o desarrollan en los municipios, están incluyéndolo. El convenio de asistencia técnica entre COMURES y la UCA incluye en sus principios de cooperación y promoción, la Gestión del Riesgo.</p> <p>FISDL: cuenta con un programa de apoyo y promoción en el tema.</p>

	<p>Con asistencia técnica se crean capacidades municipales y se “construye” un plan de demanda para el financiamiento de proyectos o actividades relacionadas con la reducción del riesgo. Su política de financiamiento tiene el tema de Gestión del Riesgo como una de las líneas prioritarias (fondo de US \$ 4 millones).</p>
--	---

3. Nicaragua: el reto de la visión a largo plazo en un contexto de impacto frecuente.

La legislación nicaragüense ofrece amplias posibilidades para concretar políticas y acciones de reducción del riesgo, con una visión de amplia responsabilidad y participación. La ley de creación del SNPAD aborda de manera compleja diferentes facetas cruciales para un proceso integral de reducción de vulnerabilidades y atención de desastres: incorpora elementos organizativos, financieros y jurídicos, para atender desastres; establece una visión de amplia responsabilidad del sector público en la problemática del riesgo y su reducción así como una clara responsabilidad y autonomía de los niveles territoriales (Departamento y Municipio). Además, plantea una necesaria participación de la sociedad civil.

Paralelamente, una serie de acciones se desarrollan entre las instituciones del Estado, ONGs, Universidades y otros. Algunas expresamente en el marco del SNPAD, otras incidiendo sobre el riesgo a partir de sus propias dinámicas y mandatos. El Sistema cuenta con enlaces en las diferentes instituciones, cuya orientación está más concentrada en la primera de las características (acciones expresas). La adecuada articulación de tan variada gestión institucional es un reto al que se enfrenta el Gobierno de Nicaragua y su sistema. La lectura oportuna y clara de las estrategias sectoriales, la generación de mecanismos e indicadores para medir impactos y priorizar intervenciones, son algunos de los retos a los que se enfrenta este nuevo esquema de organización.

<p>Carácter Integral</p>	<p>Nicaragua cuenta con una moderna ley para la reducción del riesgo y la atención de desastres. Esta ley tiene un enfoque integrado de la problemática y sus opciones de solución. El SNPAD promueve esa visión integrada, si bien es un esquema de organización y acción muy reciente. La existencia de enlaces institucionales para la temática es un importante paso en la distribución de responsabilidades institucionales, que ya es parte de los mandatos establecidos en la legislación.</p>
<p>Ejes Diferenciados</p>	<p>El enfoque establecido en la ley unifica las responsabilidades de reducción de riesgo y de respuesta. Si bien al nivel central éstas se comienzan a diferenciar por razones de perfil institucional (organismos de respuesta pura / organismos colaborativos) el concepto de comités descentralizados tiene ambas funciones incorporadas.</p>
<p>Dinámica sectorial autónoma</p>	<p>En Nicaragua se observa también una importante dinámica sectorial: MARENA desarrolla varios proyectos con impacto en reducción de</p>

	<p>riesgo (ver caso Estelí). MAGFOR ha venido trabajando en el desarrollo de políticas de reducción de riesgo en su sector. INETER ha desarrollado una importante labor en el tema de ordenamiento territorial.</p>
Sistemas de Control de la Gestión Pública	No se obtuvo información al respecto
Control y seguimiento de la inversión en el Riesgo	No se obtuvo información al respecto
Mecanismos concretos de coordinación sistémica	<p>Por estructura legal, la organización en Nicaragua se realiza bajo el enfoque de sistema. Un aspecto a señalar es que la definición estratégica y el seguimiento se hacen sobre actividades de “vocación expresa”, no así sobre la gran cantidad de actividades sectoriales, institucionales y de otros ámbitos, que tienen impacto en reducción del riesgo. Un eje de apoyo también en este caso, se podría promover en esta dirección.</p>
Descentralización y participación	<p>En Nicaragua se identifica una serie de actividades que apoyan procesos de descentralización y participación: INIFOM cuenta con instrumentos y programas de apoyo a los Municipios para incorporar la gestión de riesgo. AMUNIC está desarrollando un programa – con la cooperación sueca – para fortalecer también el rol de las corporaciones municipales. INETER apoya a los municipios en los procesos de ordenamiento territorial. SNPAD desarrolla y coordina varios proyectos orientados a fortalecer capacidades locales (p.ej. Programa de Cooperación con Banco Mundial, COSUDE y otros)</p>

4. Costa Rica. Una larga dinámica sectorial y una coordinación necesaria

Costa Rica es un país que cuenta con una variedad de experiencias exitosas en reducción del riesgo. De hecho, la política pública como instrumento ha permitido controlar procesos de construcción de la vulnerabilidad, tales como la prohibición de construcción en adobe; la puesta en marcha de sistemas de riego en áreas propensas a la sequía y más recientemente, los programas y decisiones de protección ambiental. El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) son dos ejemplos claros y de larga data, sobre la capacidad de tomar decisiones institucionales para reducir el riesgo de sus servicios.

La entrada en vigencia de la nueva ley de emergencia establece la decisión de crear un Sistema Nacional, coordinado por la CNE, así como un Plan Nacional. Dada extensa la experiencia ya citada, no parece difícil para la CNE el cumplimiento de su mandato. Requiere sin embargo de la conducción de procesos coordinados de planificación y del diálogo y la promoción en los diferentes sectores.

Carácter Integral	La legislación vigente tiene un enfoque muy cercano a la emergencia. Las responsabilidades institucionales tienen una carga más importante en esta dimensión. No se observa un enfoque integrado Riesgo-Desarrollo. Sin embargo, en las políticas sectoriales se observa una mayor vinculación en esta relación (política ambiental, sector agrícola, energía y telecomunicaciones y otros)
Ejes Diferenciados	La ley establece un mandato a la CNE que incluye aspectos de prevención y de atención. Este mandato es dado directamente a la institución, por tanto no se establece de forma diferenciada.
Dinámica sectorial autónoma	Costa Rica cuenta con larga experiencia sectorial en materia de reducción del riesgo. Además muchas de estas experiencias han sido exitosas. La base sectorial para el eventual sistema, en el caso de Costa Rica, es muy rica, con grandes capacidades generadas, experiencias y niveles adecuados de conciencia en las instituciones.
Sistemas de Control de la Gestión Pública	Han existido algunas acciones de la Contraloría General de la República y de la Defensoría de los Habitantes, en situaciones relativas a problemas de desastres. Sin embargo han sido más intervenciones puntuales, que la incorporación real de la temática en su gestión institucional.
Control y seguimiento de la inversión en Gestión del Riesgo	No se ha encontrado información al respecto
Mecanismos concretos de coordinación sistémica	La CNE ha desarrollado varias experiencias de integración multisectorial. La ley manda a la CNE la organización y coordinación de un Sistema Nacional, así como la elaboración de un Plan Nacional. Estos mecanismos están en proceso de construcción.
Descentralización y participación	Varios municipios desarrollan actividades autónomas de gestión del riesgo, como el caso de la Municipalidad de San José, aquí citado. El Plan de Vigilancia de Cuencas del Caribe es un caso de gran éxito y significación en participación de las comunidades. El esquema organizativo zonal de la CNE está basado en instituciones con presencia local, si bien en muchos de los comités se cuenta con la participación de líderes comunales.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el presente estudio se ha podido identificar una serie de aspectos positivos en los “arreglos institucionales” para la reducción del riesgo y el impacto de los desastres y por tanto, en el cumplimiento de los compromisos del Marco Estratégico. Las discusiones que se realizaron con autoridades y funcionarios de una variada gama de instituciones, estuvieron matizadas siempre por un gran interés en el tema y una gran apertura para fortalecer los roles institucionales, incluso se plantearon ideas y recomendaciones para mejorar el abordaje y promover el desarrollo de mejores mecanismos de comunicación, enlace y coordinación. Para analizar esas recomendaciones es preciso recapitular sobre algunas conclusiones:

1. Existe un importante grado de inversión pública en la modificación de factores de vulnerabilidad.

La visita realizada al SNIP en Guatemala y el análisis de diferentes programas de acción sectorial en los países, muestra una amplia gama de intervenciones en factores generadores de vulnerabilidad. En este sentido, puede aseverarse que los gobiernos centroamericanos sí tienen capacidad para colocar inversión pública dirigida a la reducción del riesgo.

Un análisis rápido muestra diferencias sustanciales de impacto, en zonas con características similares, ante eventos de igual magnitud, pero con algún tipo de actividad de desarrollo que cambia la configuración del riesgo. Recordemos:

- El impacto de la sequía en el pacífico costarricense es generalmente mucho menor, que en los otros países de la región. En la estación seca de este año (2002), con similares déficits de lluvia sobre la esa vertiente, en todos los países de la región, la sequía y el fenómeno de El Niño presentan un bajísimo impacto en esta parte del territorio costarricense. Inversiones en desarrollo – como el proyecto de riego Arenal -Tempisque, o procesos de diversificación productiva, aparecerían como agentes modificadores del riesgo, al actuar sobre factores socioeconómicos y ambientales.
- En el año 1986, el terremoto de El Salvador impactó casi en su totalidad el sistema de telecomunicaciones del país y el tiempo de recuperación del servicio fue lento y costoso. Con los eventos sísmicos del 2001 (varios y de mayor magnitud) el sistema de telecomunicaciones prácticamente no fue afectado. La política de seguridad y redundancia de la empresa Telecom (con una cobertura superior al 90% del mercado) prácticamente alcanzó a eliminar el impacto del desastre.

2. Es preciso fortalecer la capacidad de medición y seguimiento del impacto en reducción de la vulnerabilidad

Puede decirse que ninguna de las acciones sectoriales o territoriales con evidencia de estar generando modificaciones en los patrones de vulnerabilidad, tiene establecidos mecanismos de control y seguimiento.

El **Ministerio de Agricultura de El Salvador**, por ejemplo, cuenta con una unidad de seguimiento de proyectos, responsable del monitoreo de indicadores. Ellos consideran

que si se diseñan y establecen indicadores de impacto en reducción de vulnerabilidades, el Ministerio estaría en capacidad de identificar y explicitar las inversiones y procesos decisivos, así como los resultados e impactos alcanzados. La ***Dirección del Sistema Nacional de Inversión Pública de Guatemala***, establece criterios de planificación y requisitos para proyectos de inversión. Consideran también que el desarrollo de indicadores sería un insumo fundamental para aportar a las instituciones. El ***Departamento de Planificación del SNPAD en Nicaragua*** también considera oportuna esta medida.

Las instituciones en general encuentran beneficios por las razones siguientes:

- Mostrar fehacientemente que existe un proceso real de inversión pública en reducción del riesgo que ayudaría a romper la visión fatalista que impera en instituciones y gobiernos respecto a que no hay recursos para la mitigación.
- La posición de los países frente a la opinión pública y de la Comunidad Internacional cambiaría sustancialmente, al no aparecer con las manos vacías, sino mostrando capacidad de tomar decisiones y de aportar recursos internos.
- La identificación clara de las inversiones y los impactos serviría de base fundamental para la construcción de los sistemas, la generación de sinergias y el establecimiento de mecanismos de coordinación que potencien las intervenciones.

De tal manera, se recomienda al CEPREDENAC que promueva y apoye directamente el diseño y puesta en marcha de indicadores de medición de impacto de los procesos e intervenciones sectoriales o territoriales de desarrollo en las condiciones de vulnerabilidad.

3. Es preciso contribuir a los procesos de planificación sectorial, de manera que se establezcan e instrumenten los criterios de reducción del riesgo en los proyectos de desarrollo.

La experiencia de contribución “no expresa” de los proyectos e intervenciones sectoriales es una grata muestra de cómo los procesos de desarrollo sostenible, en sí mismos y por definición, actúan sobre las causas primarias de la vulnerabilidad. Sin embargo, estas contribuciones hasta ahora son más bien intuitivas e incluso casuales. De esta manera, lograr identificar en los procesos de planificación los criterios de reducción de vulnerabilidad, y darles un seguimiento específico en este sentido, permitirían un mayor impacto en la gestión sectorial y garantizarían una plataforma mucho más sólida para la construcción de los Sistemas Nacionales.

Se recomienda a CEPREDENAC identificar mecanismos de apoyo para el desarrollo de capacidades sectoriales para la introducción de criterios de reducción de vulnerabilidad en los procesos de gestión del desarrollo y administración pública.

4. Es fundamental documentar y dar seguimiento a las experiencias exitosas en reducción del riesgo

El aporte que este tipo de experiencias hace es fundamental para la región. En primer lugar, porque permite reposicionar el diálogo de la inversión pública y la reducción del riesgo. Es segundo lugar, contribuiría significativamente en la creación de un acervo regional-institucional, el intercambio de experiencias y análisis conjunto sería un gran aporte a la temática.

Se recomienda a CEPREDENAC que profundice el análisis de experiencias exitosas, a la luz de los acuerdos y compromisos del Marco Estratégico.

5. Existe una base creada y una serie de elementos institucionales sobre los cuales se pueden construir los Sistemas Nacionales, aún sin la necesidad de promover nuevas legislaciones en el tema.

Paradójicamente, en la mayoría de los casos las instituciones responsables de promover la reducción del riesgo desconocen las actividades y proyectos que las instituciones realizan y a que contribuyen con este fin. En términos generales, la coordinación, intercambio de información o promoción conjunta de actividades se hace sobre aquellas que tienen un abordaje expreso de la temática, que no representan la mayor cantidad de actividades, ni mucho menos la inversión real.

En algunos países se generan grandes debates sobre el marco jurídico o la adopción de nuevas leyes sobre gestión del riesgo. Sin embargo, paralelamente la legislación sectorial y territorial se está modificando y ha incorporado criterios de gran valor para reducir vulnerabilidades. El enfoque prevaleciente en muchas de las discusiones sobre legislación se centra en aspectos de autoridad, mando y la definición de la “cabeza rectora”; sin embargo, las evidencias muestran que esta definición por sí sola no implica mayores cambios en los procesos de gestión del riesgo y su carácter multisectorial y participativo¹⁰.

Como ya se indicó, la mayoría de las actividades, inversiones, decisiones y proyectos, no se hace de manera coordinada entre actores sectoriales y territoriales. Es también muy bajo el nivel de intercambio de información sobre experiencias, prioridades, superposiciones, control cruzado de intervenciones, aprovechamiento de escala, el cual no se realiza por la falta de una articulación sistémica. Un rol fundamental que pueden jugar los organismos promotores, más que la búsqueda – a veces utópica – de intervenciones dirigidas o del establecimiento de planes institucionales que se vuelven imprácticos e inviables, es la oferta de instrumentos articuladores que potencien la gestión institucional, que permitan alcanzar una mayor claridad en las intervenciones del Estado sobre las condiciones de riesgo y que generen criterios de intervención conjunta, de política común y de adopción de prioridades.

Se recomienda a CEPREDENAC que identifique mecanismos de apoyo a la construcción de Sistemas basados en capacidades institucionales existentes y en la identificación de criterios complementarios de coordinación y acción.

¹⁰ Es preciso mencionar que este análisis es de situación actual, cuando ninguno de los organismos responsables del tema de desastres pertenece las Fuerzas Armadas. Anteriormente esta discusión era mucho más relevante, sobre todo para los aspectos de respuesta y participación.

6. No es evidente aún una sólida participación de la Sociedad Civil en el control de los procesos generadores de riesgo y en la adopción de decisiones para su reducción¹¹.

Existe una serie de experiencias de gran valor en términos de participación de la sociedad civil: en Costa Rica, la Comisión Mixta de Sequía de la Región Chorotega se constituyó a partir de iniciativas privadas y luego contó con la incorporación de instituciones del Estado; los Sistemas de Alerta Temprana, en general, constituyen una de las experiencias más exitosas de participación de Sociedad Civil y de construcción de relaciones descentralizadoras entre las instituciones promotoras y las comunidades.

Por otro lado, a nivel de Municipalidades se ha hecho también un importante esfuerzo de incorporación y fortalecimiento de capacidades. Sin embargo, esto se queda aún dentro de la esfera de lo oficial.

Crear condiciones de participación y generar espacios de control de la sociedad civil es un reto con grandes niveles de dificultad. Si bien los conceptos y criterios al respecto están claramente establecidos en la legislación y el mismo marco estratégico, es preciso aún desarrollar instrumentos que permitan concretarlos.

7. Las instituciones responsables del control de la gestión pública han tenido una escasa participación, desde su carácter institucional, en el control de los procesos generadores de riesgo.

El caso presentado en este documento del rol jugado por la Superintendencia del Sistema Financiero en El Salvador, es una muestra clara del gran potencial que se tiene en este sector de la institucionalidad. Sin embargo, Contralorías, Procuradurías, Defensorías de los Habitantes y otros actores de este tipo, no han incorporado aún mayores criterios para controlar los procesos generadores de riesgo e incluso abrir un capítulo de rendición de cuentas.

Se recomienda a CEPREDENAC que promueva actividades de convocatoria y discusión con entidades controladoras, con el fin de conseguir su participación y el establecimiento de mecanismos y criterios para el control de procesos generadores de riesgo.

¹¹ Este criterio se toma a partir de las relaciones entre institucionalidad y sociedad civil. Por tanto no incluye una serie de iniciativas surgidas desde la sociedad civil (como la creación de la Red Comunitaria par la Reducción del Riesgo en Centroamérica) y que tienen gestión autónoma, sin relación directa con el Estado.

5. FUENTES CONSULTADAS

- **CRRH. 2002.** Plan de Trabajo, 2002. Secretaría Ejecutiva, Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH). Mimeo. San José, Costa Rica.
- **Campos, Armando. 2001.** Desarrollo organizacional y capacidad de planificación: dos retos urgentes para la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). Resultados de una evaluación participativa. Informe de consultoría. CEPREDENAC. San José, Costa Rica.
- **CEPREDENAC. 2002.** Matrices de verificación y actualización de la ejecutoria del Plan Regional de Reducción de Desastres (PRRD): Nicaragua, El Salvador, Guatemala (Informe Provisional). Centro para la Prevención de Desastres en América Central (CEPREDENAC). Ciudad de Panamá, Panamá.
- **CEPREDENAC. 1999.** Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica – Declaración de Guatemala II. Centro para la Prevención de Desastres en América Central (CEPREDENAC). Ciudad de Panamá, Panamá.
- **Duro, José Miguel et al. 2002.** Estimación de amenazas inducidas por fenómenos hidrometeorológicos en la República de Guatemala. Programa de Emergencia por Desastres Naturales (Ministerio de Agricultura y Ganadería); Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda). Auspiciado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Guatemala (CONRED). Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- **INIFOM. 2002.** El Sistema de Planificación Municipal (SPM). Departamento de Planificación del Desarrollo Local, Instituto Nacional de Fomento Municipal (INIFOM). Mimeo.
- **MAG. 2000.** Política Agropecuaria y Gestión Agraria Nacional: 1999-2004. Ministerio de Agricultura y Ganadería. Gobierno de El Salvador. San Salvador, El Salvador.
- **MOP. 2002.** Nuevo Sistema de Autopistas del Gran San Salvador. Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano de El Salvador. (Presentación del Ing. Orlando Quirós) en Power Point.
- **Pérez, Inés. 2002.** Determinación de Vulnerabilidades en nueve asentamientos humanos del área metropolitana de Guatemala. Proyecto “Reducción del riesgo asociado a desastres naturales en asentamientos humanos del área metropolitana de Guatemala”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM). Con el auspicio de CEPREDENAC y CONRED. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

- **SEGEPLAN. 2001.** Estrategia para la Reducción de la Pobreza: el camino de la paz. Gobierno de la República de Guatemala.
- **SEGEPLAN. 2002.** Propuesta de seguimiento al proyecto: creación del Sistema Nacional Multisectorial de gestión para la Reducción del Riesgo en la República de Guatemala.
- **SEGEPLAN. 2002.** Política de Desarrollo Social y Población. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN). Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- **SNPMAD. 2002.** Ley 337: creadora del Sistema Nacional para la Prevención , Mitigación y Atención de Desastres. Secretaría Ejecutiva, SNPMAD; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Managua, Nicaragua.
- **Valverde, Jaime.** 2001. Diagnóstico institucional del sistema nacional de prevención del riesgo y atención de emergencias. Avance de informe. Consultoría para CEPREDENAC. San José, Costa Rica.

Entrevistas efectuadas:

Guatemala:

Dr. Juan Pablo Ligorria. Subsecretario CONRED y coordinador de programa SINAMRED.

Lic. Tatiana Acuña. CONRED

Martín Antillón. Punto Focal Desastres Banco Mundial.

Michel Collins. Punto Focal BID

Arq. Alma Irene Hernández. Secretaria de Planificación.

Lic. Sergio Argueta. Director Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

El Salvador:

Msc. Antonio Arenas. Director Servicio Nacional de Estudios Territoriales.

Ing. Ernesto Hayem. Ministerio de Agricultura

Ing. Alfonso García, CHF

Ing. Waldo Jiménez. Director Ejecutivo. Asociación Nacional de Empresa Privada.

Ing. Edmundo Chinchilla Moscoso. Director Ejecutivo. Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador

Carlos Hueso. Comures

Dominique Saint Jean. Presidente. France Telecom.

Lic. Luis Armando .Montenegro. Superintendente. Superintendencia del Sistema Financiero.

Lic. Orlando Quirós. Ministro. Ministerio de Obras Públicas.

Licda. Patricia Fortín. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.

Nicaragua:

Lic. Julio Icaza. Asesor de Asuntos Jurídicos. SNPAD.
Lic. José Acevedo. Enlace SNPAD en Ministerio de Hacienda
Ing. Denis Corrales. Punto focal desastres BID.
José Santos y Beatriz Ruiz. Departamento de Planificación SNPAD. Responsables de proyecto de cooperación Banco Mundial.
Arq. Reyna Vásquez. Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal.

Costa Rica:

Por situaciones de emergencias suscitadas en el país, la mayoría de información se solicitó en documentos y se buscó en los sitios WEB.

Lic. Eladio Zárate. Director Instituto Meteorológico Nacional.
Sr. Víctor Fallas. Oficial de Enlace Comisión Nacional de Emergencia.

ANEXO 1. SIGLAS

ALIDES	Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica
ANEP	Asociación Nacional de Empresa Privada
ASDI	Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
COE	Centro de Operaciones de Emergencia
COMURES	Corporación de Municipalidades de la Republica de El Salvador
CONRED	Comisión Nacional para la Reducción de los Desastres
ECHO	Oficina de Asuntos Humanitarios de la Comisión Europea
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
INETER	Instituto Nacional de Estudios Territoriales
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARENA	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
OPAD	Oficina de Prevención y Atención de Desastres. Municipalidad de San José
OPAMSS	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRRD	Plan Regional de Reducción de Desastres
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SINAMRED	Sistema Nacional Multisectorial para la Reducción de los Desastres
SNET	Servicio Nacional de Estudios Territoriales

SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNPAD	Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero.