



# Políticas, Prácticas y Gestión de Riesgos

## Contenido interno:

- \* Presentación 02
- \* Reforma del Estado y gestión del riesgo de desastres 03
  - 1. El Punto de partida: convenios regionales y reforma instrumental. 03
  - 2. Situación y perspectivas del ámbito institucional. 07
  - 3. Aportes para el quehacer de las iniciativas regionales sobre gestión de riesgos y desastres. 09

Es una publicación de la Concertación Regional de Gestión de Riesgos CRGR, organismos de sociedad civil centroamericanos interesados en la incidencia, la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo local, que informa y reflexiona sobre políticas y acciones relacionadas con el riesgo y los desastres.

## Presentación

---

Normalmente la reforma del Estado en Latinoamérica ha estado orientada hacia el desmantelamiento del Estado interventor, que planifica, produce y regula fuertemente el quehacer de los entes privados. La idea subyacente es que se requiere de un Estado mucho más liviano, que no se involucre ni en la planificación, ni en la producción y que limite sus funciones de regulación a lo estrictamente necesario, es decir un Estado facilitador.

Sin embargo, al revisar las reformas del Estado realizadas en Centroamérica en el nombre de la promoción de la gestión del riesgo y los desastres, la situación se presenta diametralmente opuesta: se propugna por una institucionalidad fuerte, que formule políticas y planes, que vele por su ejecución y que regule fuertemente actividades que se considera pueden incidir en la generación de riesgos y desastres.

La presente edición de Políticas, prácticas y gestión del riesgo aborda esta dinámica a partir de una revisión rápida de la conformación de los denominados “sistemas” y direcciones nacionales creadas para lidiar con la problemática de los desastres en los seis países de América Central de habla hispana. La finalidad de este ejercicio es valorar en su justa dimensión las medidas adoptadas en función de su efectividad para promover cambios que apunten no solamente hacia una nueva institucionalidad, sino también hacia nuevas formas de hacer desarrollo y gestión de desastres. Esperamos que la información y reflexiones presentados motiven nuevas visiones sobre la necesaria reforma del Estado, orientadas ahora en un sentido más amplio de lo que implica la reforma limitada a las instancias de protección civil y comités de emergencia nacional.

# Reforma del Estado y gestión del riesgo de desastres

## Introducción

Desde hace casi una década se desató en Centroamérica un proceso orientado a dar seguimiento e incidir en la transformación de instrumentos y prácticas gubernamentales orientadas a la reducción del impacto de los desastres. El proceso adquiere su mayor vitalidad después del devastador impacto del huracán Mitch a finales de octubre y principios de noviembre de 1998, cuando se inicia una discusión amplia sobre las causas de fondo de los desastres, los retos de la reconstrucción y la necesidad de articular estrategias de largo plazo frente a este problema.

Afortunadamente, estos primeros albores se convirtieron luego en un proceso continuo de trabajo en esta problemática en los países del denominado grupo CA4: Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, que ha contemplado tanto el desarrollo de capacidades en organismos no gubernamentales de apoyo al desarrollo y población vulnerable, como también la ya mencionada incidencia política para la transformación de instrumentos y prácticas de los gobiernos en esta materia.

En este período, se han registrado cambios en discursos, leyes, planes y políticas que han buscado reenfoque el quehacer de los estados, y en general de las sociedades, en materia de reducción del riesgo e impacto de los desastres. Destacan por ejemplo, la adopción del Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres, suscrito por los presidentes centroamericanos; la reforma de las leyes orientadas a la protección contra desastres en Costa Rica, Nicaragua y El Salvador; y la formulación de planes nacionales de gestión del riesgo y los desastres en Nicaragua y El Salvador.

En la actualidad hay otros procesos en marcha que vale la pena reseñar en tanto muestran las dinámicas de transformación del Estado en relación a su función de garantizar la propiedad y la vida de sus ciudadanos. En los apartados que siguen se presenta información sobre conformación, coyuntura y perspectivas de los procesos en los

seis países de habla hispana en América Central (es decir excluyendo a Belice). Para ello se retoman aportes y valoraciones vertidos por actores de sociedad civil y de gobiernos consultados en cada uno de los países, así como también otros datos y elementos de juicio que contribuyen a identificar algunos nudos principales que impiden avances sustanciales en la reforma estatal requerida para impulsar con más fuerza la gestión del riesgo y los desastres.

## 1. El punto de partida: convenios regionales y reforma instrumental

Uno de los efectos políticos del desastre provocado por el huracán Mitch, fue una revaloración de la problemática de los desastres desde ópticas más amplias que las visiones fiscalistas tradicionales, en los cuales los desastres son resultado de fuerzas incontrolables de la naturaleza. La noción de la "vulnerabilidad" y del "riesgo de desastres", comienza a aparecer en el vocabulario de funcionarios públicos y actores de sociedad civil y la cooperación internacional por igual. Como se mencionó arriba, en términos de institucionalidad centroamericana, los momentos post Mitch gestaron la iniciativa de los presidentes centroamericanos de suscribir el "Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres", y su instrumento de aplicación del Plan Regional para la Reducción de los Desastres (PRRD). Aún en la actualidad estos instrumentos continúan vigentes, y como se ha informado en números anteriores de esta publicación, se ha desarrollado un ejercicio participativo para la actualización del PRRD, en el cual ha habido seguimiento y propuesta por parte la Concertación Regional de Gestión de Riesgos (CRGR)<sup>1</sup>.

Dentro de las dinámicas desencadenadas por el impacto de Mitch se cuenta también la tendencia hacia el análisis y reforma de los marcos jurídicos e instrumentos nacionales que han normado las acciones relacionadas con el manejo de los desastres o la reducción de sus impactos.

<sup>1</sup> para una referencia de este organismo véase el boletín *Políticas, prácticas y gestión de riesgos*, No 7.

Aunque desde inicios de los noventa se impulsaron algunos procesos de reforma en este sentido, fue después de Mitch que se ha suscitado una nueva y contagiosa iniciativa de cambios en la legislación que ya se concretaron en los casos de Costa Rica, Nicaragua y El Salvador, y están en proceso en Guatemala, Honduras y Panamá. En lo que sigue se esbozan brevemente algunas características de los entes nacionales encargadas del riesgo, las emergencias y los desastres en base a su mandato jurídico-institucional.

### Guatemala

En este país es la Coordinadora Nacional para la Reducción de los Desastres (CONRED), la encargada de la gestión de riesgos y desastres, su ley de creación data de 1996 (antes de Mitch), y en ese momento se ampliaron sus funciones hacia la reducción del impacto de desastres, y se introducen conceptos como amenaza, vulnerabilidad y riesgo en los blancos de trabajo de esta institución. Se ha creado una dirección de gestión del riesgo a través de la cual se ejecutan acciones innovadoras, aunque incipientes, de promoción de capacidades locales para la gestión de riesgos.

Sin embargo, la orientación hacia los preparativos y la respuesta prevalece en la práctica de este organismo en particular, mientras que el control de actividades e inversiones que generan riesgos está en manos de otros entes (p.e. Ministerio del Ambiente o Agricultura y Ganadería), que no orientan sus prácticas en esa línea.

Desde finales de 2006 se inició un proceso de consulta para la reforma de la "Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado", el cual a este momento aún no culmina con productos y propuestas concretas.

### Nicaragua

En Nicaragua se aprobó en Marzo del 2000, la Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED), después de una larga discusión que se había realizado a lo largo de 1999, impulsado en buena parte por los esfuerzos de la oficina nacional de Naciones Unidas. La ley contiene un conjunto de 12 principios que comprometen al Estado con el control de actividades que

potencialmente pueden generar riesgos, así como con la reducción de riesgos en la planificación y la ejecución de inversiones públicas. Asimismo, pretende la creación de una estructura sistémica de comités en el nivel nacional, regional y municipal, mediante la cual se ejecutarían tanto las acciones de control de riesgos como las acciones de manejo de los desastres. En el nivel nacional prevé la integración de un Comité Nacional que presenta como aspecto novedoso la incorporación de funcionarios del gabinete económico como los ministros de hacienda y de fomento, comercio e industria.

Al interior del sistema se contempla la integración de ocho diferentes comités para atender aspectos de educación, salud, vigilancia de amenazas, asuntos ambientales, suministros, infraestructura, seguridad y asuntos especiales. Sin embargo, en el nivel municipal también existe la posibilidad de formar comités municipales formados por representantes de instancias de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y, en general, actores sociales que se considere pueden contribuir a la gestación de iniciativas de reducción de riesgos o de atención de desastres.

Recientemente, se ha abierto un nuevo debate sobre posibles reformas a la mencionada ley Creadora, impulsada principalmente por organismos no gubernamentales aglutinados en la Mesa Nacional de Gestión de Riesgos de Nicaragua (MNGR).

### El Salvador

En El Salvador el ente rector en la temática de riesgos y desastres es la Dirección Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, creada en 2005 con la promulgación de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. Esta ley prevé la integración de un sistema, integrado por comités en el nivel nacional, departamental, municipal y comunal, el cual estará orientado no solo a preparativos y respuesta, sino también al abordaje de las causas de los desastres. A lo largo de la ley se encuentran alusiones claras al riesgo, vulnerabilidad, a la relación desarrollo y desastres y, por supuesto, al carácter amplio y complejo que entraña la denominada prevención y mitigación de desastres.

Otro dato importante en la institucionalidad de este país es la creación, a mediados de 2001, del Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), el cual ha venido a aglutinar a diferentes servicios de monitoreo de amenazas preexistentes bajo un esquema integrador de perspectivas ingenieriles y de las ciencias naturales con el enfoque de las ciencias sociales. Así al interior de la SNET se ha contemplado también la creación de una unidad de Gestión de Riesgos que estaría llamada a interpretar la información sobre monitoreo de amenazas y generar propuestas que persigan diseñar lineamientos para el control de riesgos que puedan ser generados tanto por las iniciativas impulsadas por el sector público, como por las impulsadas por el sector privado.

### Honduras

En Honduras es donde menor nivel de avance se ha logrado en lo referente a la reforma jurídica e institucional, pero aunque no ha habido cambios formales, desde hace tres años se ha abierto con mayor énfasis la discusión sobre la reforma de la Ley del Comité Permanente de Contingencias (COPECO) y la creación de un Sistema Nacional de Gestión de Riesgos. En ambos casos los avances han estado condicionados a los recambios en la presidencia de la república y en la titularidad de la misma COPECO.

La ley de COPECO se promulga en 1990, y está claramente orientada a la atención de emergencias y desastres consumados a través de mandatos que orientan su quehacer a la atención de la población y la rehabilitación y reconstrucción de áreas afectadas. Aunque se emplea el término "prevención", se hace con una acepción que en realidad apuntan a asegurar recursos para atender emergencias y desastres, es decir hacia la preparación.

Vale la pena reseñar, empero, que en este país se han impulsado otras iniciativas con una concepción más amplia, como las impulsadas a través de un proyecto de reconstrucción pos Mitch financiado por el Banco Mundial. En este marco, el Comité Permanente de Contingencias (COPECO) se comprometió a desarrollar acciones relacionadas con el diseño de programas de educación, concientización, capacitación a

funcionarios municipales, implementación de un sistema de información, revisión del código hondureño de construcción y monitoreo de la actividad sísmica. Por su parte, la Secretaría de Recursos Naturales (SERNA) habría estado a cargo de la promoción de iniciativas tendientes al establecimiento de sistemas de alerta temprana por inundaciones, generación de estudios básicos sobre inundaciones, establecimiento de sistemas de información geográfica y generación de mapas básicos. La Asociación de Municipalidades Hondureñas (AMHON) asumió dentro de sus responsabilidades la promoción del diseño de una base de datos para la gestión de la vulnerabilidad, el análisis de riesgos al nivel municipal y de estudios de factibilidad y diseños de obras de mitigación.

### Costa Rica

En Costa Rica se aprobó en 2005 una nueva Ley Nacional de Emergencias, la cual sustituyó a su homóloga de 1999, y persigue integrar al quehacer del Estado la ejecución de acciones de gestión del riesgo de desastres. Así contempla la creación de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencia (CNE), a la cual se le asignan tanto las funciones atinentes a la declaratoria y atención de emergencia, así como aquellas claramente relacionadas con la reducción de riesgos. Prevé la integración de comités y planes de emergencia, así como el establecimiento de una Política Nacional de Gestión de Riesgos, para cuya implementación se formulará un Plan Nacional de Gestión de Riesgos y se promoverá a su vez la integración de un Sistema Nacional de Gestión de Riesgos. La cabeza del sistema y comisión es la Comisión Nacional de Emergencias, la cual como podrá inferirse también tienen competencia en el ámbito de la reducción del riesgo y no solo en las emergencias.

En el cuerpo de esta ley queda entremezclado el funcionamiento de entes que se consideran actores de la gestión del riesgo, y los que son actores de la gestión de la emergencia, de forma que se asignan a un mismo ente tareas que requieren de capacidades, actores y recursos de muy diferente índole.

## Panamá

La Ley No. 7 del 11 de febrero de 2005, da lugar a la creación del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), al cual se le asignan funciones relacionadas tanto con la gestión del riesgo, como con la respuesta a emergencias y desastres. Se considera que el SINAPROC, el cual es una institución en sí misma y no un conjunto de instituciones diversas como en otros países, debe desarrollar e implementar dos tipos de planes: uno orientado a la gestión del riesgo y otro a las emergencias.

A lo largo del cuerpo de la ley existen alusiones claras a la vulnerabilidad, riesgo, gestión del riesgo y su incorporación transversal en las iniciativas de desarrollo que se implementen. Al mismo tiempo, se define claramente que el SINAPROC será el ente rector de la respuesta a desastres de cualquier entidad pública o privada que tenga relación con la protección civil.

Actualmente, se encuentran en formulación una Política y un Plan Nacional de Gestión de Riesgos y se desarrolla un proceso de revisión y adopción de una propuesta de reglamentos a la Ley No. 7, con los objetivos explícitos de fortalecer el SINAPROC.

## Consideraciones

Es innegable que la ola reformista ha tenido su influencia en las naciones hispano hablantes del istmo, la reforma de leyes con la clara intencionalidad de ampliar las funciones de los entes anteriormente encargadas solamente de la respuesta a desastres se ha registrado en todos los países, con la única excepción de Honduras. Repentinamente estos entes encabezados por militares, bomberos, médicos o políticos de carrera, se han visto con nuevas y colosales tareas: promover la incorporación de la gestión del riesgo de forma transversal a los procesos de desarrollo a través del diseño, implementación, supervisión y ajuste de políticas y planes en esta materia.

Esta tarea no es competencia de los entes de respuesta, pues estos ni participan, ni tienen la experiencia necesaria en los procesos de planificación y gestión del desarrollo, aunque son parte del mismo. La intervención sobre el riesgo desde una perspectiva de desarrollo debe ser impulsada desde instituciones diferentes, por ejemplo los ramos de: vivienda, obras públicas, ambiente, salud, educación, economía, finanzas y planificación. Sin afán de caer en el pesimismo, la pretensión de impulsar procesos de transformación del riesgo desde los entes de emergencia y protección civil no parece ser una opción viable, habida cuenta de que los ministerios relevantes no están teniendo un adecuado involucramiento en este proceso de reforma de las prácticas estatales en la protección contra desastres.

Aunque está reconocido en leyes, planes y políticas que los desastres son un problema íntimamente ligado con el desarrollo y su gestión, se continúa dando preponderancia a la reforma de las instituciones que tradicionalmente han estado ligadas a la gestión de emergencias y desastres. Mientras tanto, la necesaria reingeniería de las políticas, planes y prácticas de las instituciones que promueven el desarrollo --y que también construyen o reducen condiciones de riesgo-- continúan prácticamente inalteradas, a la espera de lineamientos que deben surgir de entes de protección civil o gestión de desastres, sin competencia ni experiencia en aquellos ámbitos.

## 2. Situación y perspectivas del ámbito institucional

La delimitación, o ampliación, del ámbito de competencia de los entes de protección civil es invariablemente percibida por sus funcionarios como un importante avance de sus gobiernos en materia de reducción del impacto y frecuencia de los desastres. Sin embargo, un punto crítico emergente tiene que ver con las implicaciones que los nuevos mandatos que se están asignando tienen en términos de reingeniería institucional de prácticamente todo el aparato estatal.

A partir de un sondeo realizado con personeros de gobierno y sociedad civil de cinco países<sup>2</sup> se identificaron algunos de los aspectos que se erigen como factores positivos, otros como obstáculos o bien como principales tareas a cumplir por sus correspondientes instituciones, y los cuales se reseñan rápidamente en los siguientes párrafos.

### Guatemala

En este país los elementos que han marcado la reforma de la institucionalidad, sus lineamientos orientadores y la vinculación con el proceso regional pueden ubicarse en los siguientes aspectos:

- Se ha trabajado continuamente en la construcción del PRRD hasta su cuarta versión y la valoración general que se tiene del mismo es que responde a una actualización del Marco Estratégico.
- No existe un plan nacional de gestión del riesgo y/o desastres. Lo que actualmente se está formulando es la 'Política Nacional para la Reducción de Riesgos a Desastres en el Marco del Desarrollo Seguro y Sostenible'.
- Hace falta mayor vinculación de instrumentos regionales con la realidad específica en cada país. El reto consiste en que cada país se apropie de los procesos sugeridos.
- Para impulsar el PRRD, se requeriría la conformación y fortalecimiento de comisiones nacionales para esta finalidad.
- Un reto para el país es que el enfoque de Gestión de Riesgo de Desastres debe incluirse en el clasificador presupuestario de Guatemala.

### El Salvador

Algunos hechos que han marcado la ruta crítica para la reforma del Estado en su ramo de protección civil (antes defensa civil) y su vinculación con las políticas regionales son los siguientes:

- Se han contemplado, antes del proceso de actualización del PRRD, cambios en la institucionalidad a través de un nuevo marco legal (vigente desde 2005), la creación de un fondo de emergencias y la incorporación de sociedad civil en el quehacer institucional.
- En el nivel regional existe consenso sobre instrumentos orientadores de alcance global y regional como el marco de acción de Hyogo y el Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica, del cual surgió luego el PRRD 1999-2004.
- En el caso de la actualización del PRRD considera que los eventos han sido de amplia convocatoria y han promovido la participación ciudadana.
- Un área prioritaria que debe promoverse en el ámbito regional es la gestión de la reducción del riesgo en planes y programas de desarrollo; mientras que en el plano sectorial se debe enfatizar en instaurar un comité intersectorial coordinador, el fortalecimiento sectorial y la gestión para la reducción del riesgo sectorial y transectorial.
- En el plano nacional prácticamente todas las áreas planteadas en los lineamientos estratégicos para la formulación del PRRD son prioritarias.
- El cumplimiento del PRRD requiere seguimiento, especialmente en lo tocante al trabajo sectorial e intersectorial estableciendo mecanismos que promuevan la gestión del riesgo.
- En el caso de la Dirección Nacional de Protección Civil se está promoviendo la formación, capacitación y preparación de las municipalidades y localidades, promoviendo la organización local y la dotación de planes.

<sup>2</sup> En el caso de Honduras el sondeo no fue posible por problemas de agenda, y de reorientación del trabajo de los desastres del mes de septiembre.

## Nicaragua

De la consulta con personeros de organismos de sociedad civil integrados en la Mesa Nacional de Gestión de Riesgo surgieron valoraciones que apuntaron a los siguientes aspectos:

- Existe desarrollo de instrumentos de planificación y acción, sin embargo, a nivel de prácticas personales e institucionales es poco lo que se ha avanzado.
- Existe un Plan Nacional de Gestión de Riesgos, pero este es poco conocido y no tiene mayor influencia en los ámbitos municipales ni nacionales, más aún el plan está en proceso de revisión y de SINAPRED se ha informado que este instrumento no está vigente.
- Se considera que este plan no puede ser implementado debido a que no existen recursos financieros para implementarlo, las acciones del Estado se limitan a la respuesta inmediata.
- Sobre el PRRD se considera que es un plan confuso, puesto que esta fue la valoración del mismo obtenida de dos talleres de consulta.
- Adicionalmente, se valora que el enfoque de gestión del riesgo y sus instrumentos está siendo apropiado en los niveles más altos de gestión y muy poco en el ámbito de los sectores amplios y más vulnerables.

## Costa Rica

En este país los vientos de cambio para el sistema nacional tienen ya un importante recorrido, y se han registrado dos reformas a la ley de la CNE en el período post Mitch. Entre los elementos distintivos del proceso de reforma instrumental de este país se cuentan:

- Existe una política nacional de gestión de riesgos que se discute cada año se discute la política nacional de gestión del riesgo y este año habrá un foro para discutir el plan nacional correspondiente.

• Existe integración de diversos actores al sistema nacional que encabeza la CNE, y se contemplan grupos asesores y cerca de 20,000 voluntarios, algo que muestra la amplia capacidad de convocatoria y confianza en la estructura nacional. Algunos datos ilustrativos son:

- o El Instituto Nacional de Seguros está integrado al sistema
- o Existe un instituto para al reducción de la pobreza
- o Existen 52 programas de desarrollo social y 32 instituciones para implementarlos.

• En el caso del PRRD todavía existen limitantes para su aplicación en el ámbito nacional, entre las que se cuentan las siguientes:

- o No se incorporan los compromisos como aspecto esencial
- o Se requiere fortalecer los aspectos de planes, políticas y prácticas de las instituciones
- o En el PRRD se ha dado más énfasis a los conceptos que a los compromisos de implementación.

## Panamá

Este país también es escenario de importantes movimientos de cambio en la institucionalidad de la protección civil, y el cual también se ha vinculado como iniciativas regionales, aspectos destacables son los siguientes:

- Existe un proceso de consulta del PRRD por parte de una comisión nacional, la cual persigue impulsar también los procesos nacionales.
- En el ámbito nacional existe en marcha un proceso de construcción de un plan nacional, el cual también deberá ser implementado de acuerdo a la voluntad política expresada para tal fin.
- En el plano de la respuesta las iniciativas en marcha tienen que ver con:
  - o Estructura institucional para la respuesta en proceso de implementación.
  - o Apoyo a la organización comunitaria.
  - o Fortalecimiento institucional para la respuesta.

- En el plano de la gestión del riesgo se han abordado dos aspectos fundamentales:

- o Se promueve que las nuevas inversiones incluyan estudios y valoraciones sobre el riesgo de desastres.

- o En los estudios de impacto ambiental se consideran aspectos relativos al riesgo.

- Entre los retos para el trabajo futuro en materia de respuesta y fortalecimiento de capacidades pueden identificarse dos:

- o Mayor coordinación con entes de respuesta inmediata (Cruz Roja y Bomberos)

- o Ampliar la cobertura comunitaria pues actualmente se trabaja solo con un aproximada de 10% del total de comunidades en riesgo.

### 3. Aportes para el quehacer de las iniciativas regionales sobre gestión de riesgos y desastres

En base a este último sondeo de información y tendencias de los procesos de transformación de las políticas y prácticas de los estados, puede identificarse en lo referente a la reducción del riesgo e impacto de desastres que se cuentan con avances y retos relacionados con dos aspectos fundamentales: los entornos nacionales y la segregación temática de gestión del riesgo y desarrollo.

Es notable que en los países se están implementando procesos de avanzada en la línea de:

- Reforma jurídica. En los casos de Guatemala, Honduras y Panamá están en proceso de revisión y reforma las leyes de creación y delimitación (o ampliación) de funciones de sus respectivos entes de gestión del riesgo y los desastres. En Costa Rica, recién fue reformada también la ley de la CNE.

- Desarrollo instrumental. Se han construido, o están en proceso planes nacionales (El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), así como también de políticas nacionales (Guatemala, Costa Rica y Panamá).

Llama la atención que la mayoría, sino todas, las iniciativas recién mencionadas han sido implementadas independientemente del PRRD y el Marco Estratégico, son de carácter autónomo y dependen en lo fundamental de la voluntad política de los gobiernos de cada país.

Por otra parte, resulta evidente que también se detectaron obstáculos tradicionales para una reforma del Estado:

- Las oficinas de los llamados “sistemas nacionales”, no cuentan con el rango adecuado para llevar a cabo acciones propias para la reducción del riesgo e impacto de desastres, debido a que en este proceso interviene un tinglado institucional de mayor jerarquía, por ejemplo los ministerios de: finanzas, economía, ambiente, obras públicas y vivienda, educación, salud, etc.

- Concentración de las direcciones de los “sistemas” en actividades tendientes a la preparación y atención de la emergencia. Muy a pesar de que los marcos jurídicos, planes y políticas apuntan a afectar las causas estructurales de los desastres, lo cierto es que las instancias de gobierno que encabezan los llamados sistemas por su estructura establecida y la limitante de presupuesto se concentran en atender desastres consumados, y poco impacto tienen en la reducción y control del riesgo.

Lo anterior tiene varias implicaciones para la iniciativa de trabajo de la Concertación Regional de Gestión de Riesgos CRGR en materia de incidencia para la reforma del Estado en función de la gestión del riesgo y los desastres, de entre las cuales destacan las siguientes:

- Necesidad de fortalecimiento y acompañamiento de las iniciativas nacionales. El ámbito regional aparece como uno de los que han recibido mayor atención, especialmente con el seguimiento a los procesos de la Secretaría Ejecutiva del CEPREDENAC; ello debe complementarse ahora con un seguimiento más estrecho de los procesos nacionales, asunto que deberá estar en manos de las plataformas nacionales que conforman la CRGR.

- Orientación estratégica del esfuerzo regional hacia objetivos de incidencia y auditoría social de los diferentes instrumentos nacionales. En el ámbito regional está planteado ya un proceso de incidencia y auditoría social, pero no es este el caso en otros países, especialmente Guatemala, Costa Rica y Panamá, adicionalmente, también se requiere continuar con una orientación técnica y metodológica de las plataformas nacionales en este sentido. Relacionado con esto también es importante lo siguiente:

- Vinculación de programas y proyectos hacia entes o iniciativas que alteran las condiciones de riesgo de desastres y desarrollo. No existe, ni en el ámbito regional, ni en el nacional, una vinculación directa de las iniciativas de la CRGR con entes gubernamentales que gestionan el desarrollo (y condicionan el riesgo de desastres), al menos desde la perspectiva del monitoreo y propuesta de reorientación de las intervenciones de estos entes sobre los territorios.

- Enfatizar en acciones de preparativos y respuesta con los entes que, en la práctica, se especializan en esto. Es una realidad que los direcciones de los sistemas no tienen el rango institucional, ni la práctica adecuada para emprender iniciativas de reducción del riesgo, por ello habrá que valorar qué tipo de trabajo y resultados puede esperarse de ellos, y que otros entes pueden abonar más el terreno de la gestión del riesgo de desastres en su sentido amplio, no ligado al desastre mismo, sino a la transformación de sus causas.

La reforma del Estado en función de la adopción del cada vez más difundido enfoque de gestión del riesgo se ha concentrado en su primera década en el desarrollo instrumental. Lamentablemente, este esfuerzo todavía no se manifiesta en un cambio en el quehacer de las instituciones de fomento al desarrollo. Más aún, los desastres de las épocas lluviosas de todos los años parecen apuntar que tampoco las capacidades para la respuesta a emergencias y desastres están a la altura de los requerimientos.

En este marco, es razonable cuestionarse sobre el rumbo de las reformas a la luz de sus resultados prácticos y del incontenible incremento en frecuencia e intensidad de los desastres. De gran importancia es el reenfoque de la reforma, poniendo mayor atención en los entes que sí pueden incidir efectivamente en la reducción del riesgo, o cuando menos en la contención de su crecimiento resultante de nuevos procesos impulsados en el nombre de la inversión y el desarrollo.

## Personas entrevistadas:

### Guatemala

*Alma Irene Hernández*

Coordinadora Nacional para la Reducción de los Desastres (CONRED)

### El Salvador

*Raúl Murillo*

Dirección Nacional de Protección Civil

### Nicaragua

*Ana Izaguirre*

Dirección del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED)

*Denís Meléndez*

Mesa Nacional de Gestión de Riesgos

*Karla Hernández*

Mesa Nacional de Gestión de Riesgos

*Rafael Romero*

Mesa Nacional de Gestión de Riesgos

*Ana Miriam Zeas*

Mesa Nacional de Gestión de Riesgos

### Costa Rica

*Carlos Picado*

Comisión Nacional de Emergencia (CNE)

### Panamá

*Karla Aceda*

Dirección del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)

*Lorenzo Barraza*

Asociación Panameña de Profesionales en Urgencias Médicas y Desastres (APPRUMED)

*Seibert Bonilla*

Asociación Panameña de Profesionales en Urgencias Médicas y Desastres (APPRUMED)



Esta publicación recoge breves noticias que tienen que ver con el plan regional de reducción de desastres PRRD.

Preparación: Luis Ernesto Romano

Revisión: Amado Ordoñez, Richard Terraza

Edición y Diagramación: Alfredo González

Publicación: Centro Humboldt, Mesa Nacional de Gestión de Riesgos (MNGR) , Concertación Regional de Gestión de Riesgos (CGRG)

---

**Organismos de Contactos:**

**Guatemala:**

CIEDEG  
Tel: (502) 2232-3724, 2232-3725  
correo electrónico: griesgos@ciedeg.org

**Honduras:**

ASONOG  
Tel: (504) 6621127, 6620631  
correo electrónico: asonogsrc@yahoo.com

**El Salvador:**

Fundación Maquillishuat (FUMA)  
Tel: (503) 2284-1266  
correo electrónico: jaches.fuma@integra.com.sv

**Nicaragua:**

Centro Alexander von Humboldt  
Tel: (505) 249-8922, 2506454  
correo electrónico: direccion@humboldt.org.ni