INSTITUTO DE INVESTIGACIONES

DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA

"La Cooperación Internacional para el Desarrollo y la vulnerabilidad frente a los desastres. El caso Centroamérica 1998-2015"

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO
PRESENTA:

OSCAR ARMANDO MELGAR GUANDIQUE

Director: Dr. Simone Lucatello

Ciudad de México Septiembre 2016

Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Instituto
Mora

AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT por su cooperación económica y académica en los dos años de estudio…

Al Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora por su valiosa e inolvidable oportunidad dentro de la Maestría…

Al Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central y a la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres por abrirme sus puertas para conocer más a fondo su labor en favor de la reducción de riesgo dentro de la región…

Al tutor, lectores y maestros de la Maestría en Cooperación Internacional por convertirse en guías para hacer un mejor trabajo…

A mi mamá y a mi papá por su incondicional apoyo y amor desde la distancia….

Al pollo por su paciencia, tolerancia y enseñanza…

A mis personas amigos y compañeros dentro y fuera de la maestría…

Al pulgarcito, porque siempre estuviste presente y de aquí en adelante empieza el viaje para nuevos cambios…

"Las desgracias, al igual que la fortuna sólo llegan cuando las hemos buscado con nuestros actos"
Confucio.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO 1 ENFOQUES DE ESTUDIO SOBRES DESASTRES Y MARCOS DE ACCIÓN DESDE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO 10

1.1 EL DESASTRE COMO PROCESO, RESULTADO DE FACTORES SOCIALES Y NATURALES 11

1.1.1 Evolución de los estudios sobre desastres 14

1.2 LA VULNERABILIDAD. AGENTE ACTIVO EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PROCESO DE DESASTRE 16

1.3 LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO Y SUS MARCOS DE ACCIÓN EN MATERIA DE DESASTRES 26

1.3.1 Decenio Internacional de Reducción de Desastres Naturales 1999-2000 33

1.3.2 Estrategia de Acción de Yokohama 1994 35

1.3.3 Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 36

1.3.4 La visión a futuro sobre desastres: El Marco de Sendai 2015-2030 41

1.3.5 El Foro Consultivo regional sobre la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastre 43

1.3.6 Adaptación de marcos internacionales al contexto centroamericano 45

CAPÍTULO 2 LA COMPRENSIÓN DEL RIESGO PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PROCESO DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES 47

2.1 ¿QUÉ ES EL RIESGO? 47

2.2 CONDICIONES DE RIESGO EN CENTROAMÉRICA: AMENAZAS Y VULNERABILIDAD 53

2.2.1 Amenazas de origen geodinámico 53

2.2.2 Las amenazas hidrometeorológicas 55

2.2.3 El Cambio Climático, un proceso amplificador de amenazas 57

2.2.4 Situaciones de emergencia compleja 60

2.2.5 Cifras económicas y grados de exposición en Centroamérica 63

2.2.6 Condiciones de vulnerabilidad en Centroamérica 69

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Instituto Mora

2.2.6.1 Condiciones de vulnerabilidad por país en Centroamérica 85
2.3 EL APORTE LATINOAMERICANO EN EL RECONOCIMIENTO DEL RIESGO COMO BASE TEÓRICA PARA LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES 121
2.4 EL PROCESO DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES 125
2.4.1 La Gestión Local de Riesgos de Desastres como alternativa al Desarrollo Sostenible 130
2.5 LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES EN CENTROAMÉRICA 135
CAPÍTULO 3 ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN CENTROAMÉRICA ¿CONSTRUYENDO CAPACIDADES O CONDICIONES VULNERABILIDAD? 138
3.1 La Arquitectura regional centroamericana en materia de desastres 140
3.2 ¿QUÉ ES EL CEPREDENAC? CARACTERÍSTICAS Y HERRAMIENTAS ¿FACTORES DE UN ENFOQUE Y PROCESO EN GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES? 142
3.2.1 Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo y el Plan Regional de Reducción de Desastres 2014-2019 149
3.3 ¿CONDICIONES VULNERABLES DENTRO DE CEPREDENAC? 166
CONCLUSIONES 178
RECOMENDACIONES 183
ANEXOS 187
Fuentes de Información 205

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1.1 Tipos de vulnerabilidad según Gustavo Wilches-Chaux 18
Cuadro 1.2 Agencias de Naciones Unidas que integran la temática de desastres 30
Cuadro 1.3 CID y su involucramiento dentro del Marco de Acción de Hyogo 40
Cuadro 1.4 Prioridades del Marco de Sendai 2015-2030 43
Cuadro 2.1 Daños por amenazas hidrometeorológicas y geofísicas en Centroamérica durante el período 1900-2016 68
Cuadro 2.2 Gasto por alumno en los países centroamericanos 72
Cuadro 2.3 Porcentaje del PIB que destina los países centroamericanos al sector educativo 73
Cuadro 2.4 Situación medio ambiental en Centroamérica 75
Cuadro 2.5 Aspectos Generales de Guatemala 85
Cuadro 2.6 Aspectos Generales de El Salvador 91
Cuadro 2.7 Aspectos Generales de Honduras 95
Cuadro 2.8 Presupuestos de COPECO 2013, 2014-2015 101
Cuadro 2.9 Aspectos Generales de Nicaragua 101
Cuadro 2.10 Aspectos Generales de Costa Rica 105
Cuadro 2.11 Aspectos Generales Panamá 109
Cuadro 2.12 Fases del proceso de Gestión de Riesgo de Desastres 127
Cuadro 3.1 Criterios de la PCGIR y PRRD (2014-2019) en la integración de principios del proceso de Gestión de Riesgo de Desastres 151
Cuadro 3.2 Muestra de proyectos CEPREDENAC- Cooperación Internacional en gestión de riesgo de desastres 157

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 Modelo presión y liberación para la formación de la vulnerabilidad 22
Figura 1.2 Modelo de acceso a recursos 24
Figura 1.3 Adaptación de los marcos internacionales a la realidad centroamericana 45
Figura 2.1 Evolución del concepto de riesgo en diversas ciencias 50
Figura 2.2 Grados de exposición, eventos y pérdidas por desastres en el área Centroamericana al 2014 64
Figura 3.1 Arquitectura Regional Centroamericana en Gestión de Riesgo de Desastres 141

LISTA DE TABLAS

Tabla 2.1. Fórmula del riesgo 50

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 2.1 Ubicación placas tectónicas en Centroamérica 54
Ilustración 2.2 El corredor seco centroamericano 57

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
AMUPA	Asociación Nacional de Municipios de Panamá
ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades de Guatemala
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial / Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CCAD	Comisión Centroamericana de Medio Ambiente y Desarrollo
CECC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CNE	Comisión Nacional para la Prevención de Riesgo y Atención de Emergencia de Costa Rica
COMECSO	Consejo Mexicano de las Ciencias Sociales
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Guatemala
CECC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana
COPECO	Comisión Permanente de Contingencias de Honduras
CRGR	Concertación Regional de Gestión de Riesgo en Centroamérica
DGPC	Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres de El Salvador
DIPECHO	Programa de Preparación a Desastres de la ECHO

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

DIRDN	Decenio Internacional de Reducción de Desastres Naturales
DRMi	Índice de Gestión de Riesgo de Desastres /Disaster Risk Management Risk
ECHO	Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Unión Europea
EIRD	Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (hoy UNISDR)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura
FEMICA	Federación de Municipios del Istmo Centroamericanos
FICR	Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
FMI	Fondo Monetario Internacional
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
CRGR	Concertación Regional de Gestión de Riesgos de Centroamérica
GAR	Global Assesment Risk /Evaluación Global del Riesgo
GLRD	Gestión Local de Riesgo de Desastres
GRD	Gestión de Riesgo de Desastres
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
JICA	Agencia de Cooperación del Japón
LA RED	Red de Estudios Sociales en Prevención de Riesgos en América Latina
MAH	Marco de Acción de Hyogo
MEC-REG	Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres
MERVCA	Marco Estratégico para la Reducción de Vulnerabilidad en Centroamérica
OCHA	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OEA	Organización de Estados Americanos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAR	Pressure and Release

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

PCGIR	Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres
PEN	Programa Estado Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
Proyecto/ ENSO	Proyecto de Gestión del Riesgo sobre el Fenómeno del Niño/ Oscilación del Sur en América Latina
PRRD	Plan Regional de Reducción de Desastres
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SINAPRED	Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres de Nicaragua
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil Panamá
SUAP	Sistema de Administración de Programas y Proyectos
UE	Unión Europea
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencias y la Cultura
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
UTP	Universidad Tecnológica de Panamá
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

INTRODUCCIÓN

Centroamérica[1] por aspectos como su geografía, es susceptible a sufrir diversos tipos de desastres provocados por fenómenos de origen natural, pero también es susceptible a sufrir amenazas de origen antropogénico. Los desastres que suceden en la región pueden verse agravados por diversas condiciones sociales que se construyen en cada uno de los países y entre las cuales se encuentran, la desigualdad económica y la pobreza; la desorganizada estructura de los territorios, la falta de acceso a recursos básicos como la salud, educación, agua y la degradación ambiental; así también, instituciones públicas débiles en el ejercicio del derecho y poca participativas, y la falta de una cultura preventiva en materia de desastres. Siendo estas condiciones, factores que repercuten negativamente en el crecimiento económico y bienestar social de las sociedades centroamericanas (Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastre, 2014).

Como ejemplo, uno de los mayores desastres provocados por un fenómeno de origen natural en la región centroamericana fue el huracán Mitch en el año de 1998, el cual, dejó a su paso 9 214 muertos, 9 171 personas desaparecidas, 12 842 heridas, mientras que las personas albergadas se contabilizaron en 466 271 y 1 191 908 damnificadas. Fue debido a los impactos sobre las áreas sociales y económicas que el huracán Mitch ocasionó en los países centroamericanos, que el desastre fue catalogado como un "desastre regional" (Lavell, 2000); originando además un álgido debate entre la comunidad académica internacional, organizaciones de la sociedad civil centroamericana y otros actores internacionales que cuestionaron el papel que las condiciones sociales, económicas y ambientales previas, pueden generar en el proceso de construcción del desastre.

[1]En adelante América Central, área o región centroamericana, el istmo centroamericano.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

El proceso de identificación de las personas afectadas indica que quienes mayor sufrieron el impacto del Mitch fueron poblaciones consideradas como vulnerables en los aspectos social y económico por razones como, asentamientos con un elevado nivel de riesgo y bajo o nulo valor comercial (laderas de montañas, barrancos, riberas de ríos o quebradas, terrenos que sufrían constantemente de inundaciones); dichos asentamientos también carecían de servicios más elementales como agua y electricidad (Sistema de Integración Centroamericana, 1999). En Nicaragua de los 58 departamentos considerados más pobres del país 48 se ubicaban en los departamentos más afectados por el impacto del desastre, ubicado en la zona occidental de ese país[2].

Otro dato interesante, es que el caso de Honduras su deuda externa era en ese tiempo de 4 mil 453 millones de dólares, donde 90% eran obligaciones a largo plazo y 87% eran obligaciones públicas[3] o con garantía pública; mientras que, para Nicaragua la deuda alcanzaba los 5 mil 929 millones de dólares de los cuales 86% eran obligaciones de lago plazo con garantía del Estado (Universidad Centroamericana, 1999). Lo que vendría a suponer que, para países como Honduras o Nicaragua, un alto nivel de endeudamiento pudo haber significado un drenaje de recursos económicos que bien pudo haberse destinado para el desarrollo de programas encaminados a fortalecer las áreas educativas, medio ambiental o de salud, una suposición que no podemos confirmar en su totalidad.

En cuanto a la condición de vulnerabilidad medio ambiental, la región centroamericana junto con el Caribe habría sufrido durante 1997 y parte de 1998 las consecuencias del fenómeno del niño el cual, impactó de las siguientes formas: se produjo una reducción de entre 15 al 20% menos de producción en cereales y frijoles en ambas regiones y sólo en Centroamérica, se produjeron 475 millones de

[2]Ivonne Acevedo. Después del Mitch: ¿una década de cambios? *El Observador Económico*. 5 de diciembre de 2008. Recuperado de: http://www.elobservadoreconomico.com/articulo/690

[3] En el Derecho civil el concepto de obligación puede entenderse como la necesidad de cumplir jurídicamente una prestación, de dar, hacer o no hacer una cosa, que tiene correlativo un derecho de crédito en cuya virtud el acreedor puede exigir el comportamiento en que consiste la obligación. Una obligación pública puede entenderse como las funciones atribuidas a la Administración Pública y a sus distintos órganos o unidades dependientes (García, 2003).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

dólares en daños dentro del sector agrícola (Bonilla, 2014). Existían también problemas como la contaminación y deterioro de las fuentes de agua de la región debido al uso severo del recurso y la poca cobertura forestal que para 1996 se estimaba sólo en 36% del territorio regional, en parte, a actividades como la agricultura, pastizales o tierras degradadas (Sistema de Integración Centroamericana,1999).

Otra discusión surgida luego del impacto del huracán Mitch consistía, en qué tipo de relación podría existir entre los desastres y el modelo de desarrollo llevado a cabo por los países centroamericanos, aduciendo que era el modelo de desarrollo llevado a cabo por los gobiernos centroamericanos, que priorizaba el crecimiento económico con base en un sistema de extracción de los recursos naturales y la exclusión en condiciones sociales de la población, lo que provocó que el desastre tuviera mayor impacto en la región; en especial, porque muchos de los daños del huracán Mitch permitieron visibilizar detrás de las cifras de crecimiento económico de Centroamérica[4] las situaciones de marginación que vivían muchas de sus poblaciones en ese período, y siendo estas personas las que recibieron las peores consecuencias del desastre[5].

Estas discusiones procedían de ideas vertidas en la década pasada (1980) formuladas en Norteamérica y Europa a través de autores como Cuny o Hewwitt que planteaban entre otras cosas que los desastres eran problemas del desarrollo (Lavell, 2000). Aunque no podemos afirmar, pero tampoco negar que las condiciones de vulnerabilidad mencionadas construyeron en su totalidad el desastre del Mitch, el evento sí dio paso a un debate que aún continua acerca del papel que

[4] Para el periodo comprendido entre 1990-1998 la tasa de crecimiento de los países centroamericanos según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe era para: Costa Rica 3.6%; El Salvador 4.1%; Guatemala 3.7%; Honduras 3.3% y Nicaragua 2.7% (Sistema de Integración Centroamericana, 1999).

[5] Otros datos considerados que podrían ser tomados como parte de las condiciones de vulnerabilidad social son: un crecimiento de la población en la región del 2.5% cuando la media promedio en América Latina para el periodo 1990-1995 era de 1.5 por ciento anual. Más de la mitad de la población 52% vivía bajo la línea de pobreza y casi la tercera parte 29% vivía en condiciones de indigencia. Una quinta parte de la población era analfabeta y 38 de cada mil niños nacidos morían antes de cumplir un año. En cuanto a los servicios básicos se mantenía un 13.5% de déficit en el abastecimiento del agua y de 15.3% en la cobertura de drenaje (Banco Mundial y Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central, 2008).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

juegan las condiciones de vulnerabilidad dentro del proceso de construcción del desastre.

Los datos anteriores tratan de exponer de alguna forma, la idea del enfoque alternativo de los desastres la cual propone que las condiciones de vulnerabilidad funcionan como agentes activos dentro del proceso de construcción del desastre (Acosta, 1993). Bajo este enfoque, las condiciones de vulnerabilidad previamente construidas al Mitch, pudieron aumentar el impacto del huracán en el territorio centroamericano, en especial, aquellas construidas en las áreas económica y social. La vulnerabilidad puede entenderse desde diversos planteamientos, uno de ellos, pretende ubicarla como las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que puede hacerla susceptible a sufrir algún tipo de amenaza (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres, 2009).

En Centroamérica, aplicar el enfoque alternativo de los desastres es hablar de la construcción de condiciones social e históricamente construidas. ¿Pero por qué es vulnerable Centroamérica? y ¿cómo se construyen estas condiciones?

Responder a dichos cuestionamientos es difícil entre algunos cosas, debido a que algunos de los países centroamericanos como Guatemala y El Salvador han tenido distintos acontecimientos, como conflictos armados internos, que de alguna forma, pueden haber contribuido a la formación o aumento de diversas condiciones de vulnerabilidad en contraste con otros países como Costa Rica y Panamá, que se han excluido de dichas situaciones. Provocando que las condiciones de vulnerabilidad puedan variar de país en país, y haciendo difícil construir una agenda regional común. En segundo lugar, las condiciones de vulnerabilidad deberían abordarse desde una perspectiva de estudio multidisciplinaria; lo que lo hace aún un tema complejo de abordar y poco comprendido que permita identificar y formular las estrategias adecuadas para su intervención. Aunque los discursos sobre la disminución de vulnerabilidad de desastres en la región han aumentado, en la práctica, las acciones siguen estando dominadas bajo el enfoque naturalista de los desastres.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

Luego del desastre del Mitch, el proceso de reconstrucción de la región fue posible, por ayuda de la Cooperación Internacional a través de acciones que se acordaron en el Plan de Rehabilitación y Reconstrucción de Centroamérica, a cargo del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y la Transformación de América Central[6]. Asimismo, el desastre sirvió para asentar las bases de la Gestión de Riesgo de Desastres; como proceso que busca reducir y controlar los factores del riesgo, es decir, la amenaza y la vulnerabilidad. Proceso que también retoma esta investigación, como propuesta fundamental de intervención en la disminución de condiciones de vulnerabilidad.

La primera acción regional en el tema para reducir las condiciones de vulnerabilidad se materializó a través del Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica, firmado en la Ciudad de Guatemala, en el año de 1999. El organismo responsable de coordinar dicho mecanismo fue el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central CEPREDENAC[7]. CEPREDENAC fue en un primer momento un Comité Regional formado con ayuda de la cooperación sueca y diversos representantes de los organismos centroamericanos de protección civil que nace en 1987. En 1993, se constituye como parte del Sistema de Integración Centroamericana donde se adhieren entre otras cosas: otros donantes y variedad de actividades en el tratamiento de los desastres a nivel regional (CEPREDENAC, 1999).

[6] El Grupo consultivo se fundó el 10 y 11 de diciembre de 1998 en Washington D.C. Estados Unidos como esfuerzo de los países centroamericanos al proceso de reconstrucción. Este grupo sirvió como mecanismo de Cooperación Internacional que sirvió para orientar la política de préstamos del BID y de otras Instituciones Financieras Internacionales, así como para fijar la política de ayuda al desarrollo de la comunidad internacional. El grupo sirvió, además, como espacio de reflexión en el que participaban varios de los actores relacionados con la ayuda a esta región, para maximizar los rendimientos de la misma y para orientar la política de desarrollo económico y social de la región (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica). El grupo estaba conformado por algunas de las siguientes instituciones: organismos multilaterales como Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Organización de Estados Americanos OEA, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO; Banco Interamericano de Desarrollo BID, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional FMI Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE. Agencias de Cooperación para el Desarrollo y países como: Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Suecia, Japón y el Sistema de Integración Centroamericana (Crespo, 2001).

[7] De ahora en adelante escrito también como Centro o CEPREDENAC.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Dentro del CEPREDENAC, la Cooperación Internacional para el Desarrollo ha sido importante para fines operativos y para el desarrollo de proyectos, por ejemplo. Sin embargo, la cooperación puede haber contribuido paradójicamente a la construcción de condiciones de vulnerabilidad dentro del organismo. Por una parte, CEPREDENAC sobrevive operativamente debido a los recursos financieros que recibe de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y no de los recursos que los gobiernos centroamericanos están obligados a dar al organismo.

Además de esta condición, CEPREDENAC enfrenta otras dificultades tanto internas como externas que no necesariamente son repercusiones de la misma Cooperación Internacional para El Desarrollo, y que de alguna manera interfieren dentro del proceso de Gestión de Riesgo de Desastres, entre las que podemos mencionar: la constitucionalidad del organismo dentro del Sistema de Integración Centroamericana; la disparidad de agendas nacionales de cada uno de los países que repercute en la consolidación de una agenda común para colocar el tema de desastres y vulnerabilidad como temas prioritarios; el incumplimiento de acuerdos regionales encaminados en la Gestión de Riesgo de Desastres; por último, la inexistencia de un mecanismo que permita medir e identificar las distintas condiciones de vulnerabilidad propias de la región y de cada país en particular.

De esta breve descripción podemos inferir que la Cooperación Internacional para el Desarrollo ha estado presente en Centroamérica en tratar el tema de desastres dentro del organismo regional en el tema, CEPREDENAC. Igualmente, los avances obtenidos en materia de reducción de riesgo de desastres dentro de la región centroamericana entre los que destacan legislaciones, como la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres, proyectos y programas en la materia, siguen siendo aún insuficientes ya que, la región centroamericana sigue auto considerándose como una región muy vulnerable.

Las condiciones de vulnerabilidad presentes en áreas sociales, culturales, ideológicas e institucionales, por ejemplo, podrían amplificar el impacto de un desastre de origen natural o antropogénico a futuro dentro de la región; por lo cual,

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

se hace necesario realizar la transformación de mecanismos efectivos y reales que permitan hacer sociedades centroamericanas resilientes[8] a los desastres.

Por lo cual, la pregunta de investigación se plantea de la siguiente manera ¿De qué manera la Cooperación Internacional para el Desarrollo contribuye a promover condiciones de vulnerabilidad dentro del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central? En el mismo sentido, la hipótesis de esta investigación pretende dar respuesta afirmativa o negativa sobre al siguiente planteamiento:

La Cooperación Internacional para el Desarrollo contribuye a través de su trabajo dentro del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central, a construir condiciones de vulnerabilidad que permean el proceso de Gestión de Riesgo de Desastres dentro de la región centroamericana.

El Objetivo General de esta investigación consiste en: Identificar las características del trabajo que realiza en conjunto la Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central dentro del proceso de Gestión de Riesgo de Desastres. El primer objetivo específico consiste en: Desarrollar una propuesta de trabajo que permita fortalecer el trabajo en conjunto de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central. El segundo objetivo específico, consiste en establecer información que sirva como base para generar investigaciones que vinculen el riesgo extensivo, la relaciones entre desastres, desarrollo y sus consecuencias para las sociedades centroamericanas.

Para recopilar información las fuentes de información son diversas, destacan: informes de diversas instituciones como el Sistema de Integración Centroamericana y el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América

[8] El término resiliencia hace referencia a la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas (Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres 2009).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

Central. Libros impresos y electrónicos sobre la Gestión de Riesgo de Desastres, el riesgo, la vulnerabilidad; artículos de revistas, noticias de medios de comunicación digitales y entrevistas realizadas al personal del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central en el período de prácticas realizadas durante la maestría. Material en formato impreso o digital.

Luego, esta información se sistematiza a través de un análisis de discursos para conocer y contraponer opiniones acompañándose, de diversas herramientas como tablas, cuadros, figuras e imágenes que presentan datos cualitativos y cuantitativos. Aunque la investigación prioriza el aspecto cualitativo, se apoya de datos cuantitativos para identificar información precisa de la región.

La investigación se encuentra dividida en tres capítulos. El primero expone un marco general sobre el estudio de los desastres, describe el desastre como proceso construido por factores naturales y humanos; la integración del concepto de vulnerabilidad al tema de desastres y finaliza con la descripción de los marcos internacionales que incorporan la Gestión de Riesgo de Desastres como proceso que considera las condiciones de vulnerabilidad para reducir el impacto de los desastres.

El segundo capítulo otorga al lector las pautas necesarias para entender al riesgo y sus componentes para luego, describir y analizar los componentes del riesgo en Centroamérica. La esencia de este capítulo recae en ofrecer un contexto sobre las distintas amenazas naturales y antropogénicas que se generan en la región y, en segundo lugar, porque ofrece un análisis de las condiciones se cree, hacen de Centroamérica una región vulnerable. El capítulo dos, finaliza ofreciendo un guía sobre la Gestión de Riesgo de Desastres y describe el origen de dicho proceso dentro de la región centroamericana.

El tercer y último capítulo ofrece un análisis central sobre el trabajo de Gestión de Riesgo de Desastres en Centroamérica que se lleva a cabo por CEPREDENAC y la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Asimismo, se plantea un análisis sobre sí el proceso de Gestión de Riesgo de Desastres responde teóricamente a

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

los principios que diversos autores, asentados en el capítulo dos, formulan para llevar a cabo dicho proceso. Luego del tercer capítulo se establecen las conclusiones y recomendaciones a las que ha llegado esta investigación, se establece una propuesta de trabajo en conjunto para el CEPREDENAC y la Cooperación Internacional para el Desarrollo, finalizando con los anexos y la bibliografía.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

CAPÍTULO 1 ENFOQUES DE ESTUDIO SOBRE DESASTRES Y MARCOS DE ACCIÓN DESDE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Los desastres y sus impactos han sido foco de atención de diversos sectores de la sociedad como la comunidad académica y científica, los cuerpos de emergencia o de socorro, los gobiernos centrales, organismos internacionales y regionales. En un principio, las sociedades humanas habían construido ideas erróneas acerca de los desastres como, por ejemplo, creyéndolos circunstancias puramente “naturales”, generando a la vez la creencia de que son producidos por fuerzas que sobrepasan el control humano o que representan un castigo al comportamiento inmoral humano provocando acciones y actitudes de resignación y conformismo ante dichas circunstancias (Becerra de la Roca, Ortiz y Salamanca, 2008).

Este panorama empieza a cambiar con estudios bajo el enfoque de las ciencias naturales, aunque técnico, permitió conocer a fondo la estructura de algunos fenómenos como sismos y huracanes, en su intensidad y magnitud. Aunque el enfoque naturalista ayudó a entender de mejor manera los distintos fenómenos naturales, era necesario producir conocimiento desde otras ciencias para desarrollar un enfoque multidisciplinario.

Un enfoque multidisciplinar reconoció al desastre como un proceso resultado de factores naturales y sociales, en un determinado tiempo y espacio. Con la integración de las ciencias sociales al estudio de desastres, se introduce el concepto de vulnerabilidad como característica clave su proceso de construcción.

Con el aumento de los desastres, gobiernos y diversos organismos, han formulado diversos mecanismos en la búsqueda de minimizar los impactos de los desastres. Estos acuerdos se formalizan, por ejemplo, a través de la Estrategia de Yokohama el Marco de Acción de Hyogo, 1994 y 2005 respectivamente. Además de estos acuerdos, existen diferentes organismos y herramientas puestos en marcha para atender dicha temática, como el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

la Comunidad Andina (PREDECAN)[9] y en el caso particular de Centroamérica, la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres.

Este primer capítulo de investigación pretende ofrecer al lector un panorama general sobre los enfoques de estudios de los desastres, desarrollando de manera breve pero concisa, el enfoque de las ciencias naturales y sociales; haciendo énfasis al enfoque social que introduce el paradigma de la vulnerabilidad, como factor esencial en el proceso de construcción de un desastre.

Luego, en la sección 2 del capítulo se plantean los acuerdos de la Comunidad Internacional que sirven como guías en la búsqueda de minimizar el impacto de los desastres. Describiendo acuerdos como la Estrategia de Yokohama, el Decenio Internacional sobre Reducción de Desastres Naturales, el Marco de Acción de Hyogo y finaliza con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres.

1.1 EL DESASTRE COMO PROCESO, RESULTADO DE FACTORES SOCIALES Y NATURALES

La palabra desastre proviene etimológicamente de las formas latinas *des* (en ocasiones puede ocuparse dis), que significa negativo o desafortunado; y la palabra *astre*, que significa astro o estrella (Calderón, 2013); combinadas producen la frase: *mala estrella*. En la Antigua Grecia, un desastre ocurría cuando la posición de un astro no era favorable en un momento determinado como, el nacimiento de un ser humano o el inicio de una estación climática lo que significaba, un mal augurio para el nuevo ser o el periodo de cosecha (DC de Carilo, 2011).

A medida que las sociedades humanas crecían en su desarrollo social, también lo hicieron sus mecanismos e instrumentos de investigación con los cuales, fue posible

[9] El Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina es el resultado de un Convenio suscrito en el 2003 entre la Comunidad Europea - CE y la Secretaría General de la Comunidad Andina (Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú). El Proyecto tiene como objetivo general "Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de las personas y bienes expuestos a los peligros y riesgos naturales y promover el desarrollo sostenible enmarcado, enmarca dentro de las políticas regionales en el tema de prevención y atención de desastres reflejadas en la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres y el Plan Estratégico para la Prevención y Atención de Desastres 2005 – 2010 (Cultura y Amenidades, 2004).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

elaborar conocimientos más certeros sobre las causas y consecuencias de los desastres y así, elaborar mejores estrategias para la disminución de impactos.

Parte de estos instrumentos desarrollados consisten en la elaboración teórica para explicar y orientar la investigación de desastres. En tiempos modernos, organismos como la UNISDR, La Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR o IFRC por sus siglas en inglés)[10] han formulado conocimiento sobre desastres.

Para la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (EIRD, 2009) el desastre se define como: "Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos".

Allan Lavell (2003) define el desastre como:

> Situación, contexto o proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación de un fenómeno peligroso de origen natural, socio-natural o antropogénico que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una población y en su estructura productiva e infraestructura, causa alteraciones intensas, graves y extendidas en las condiciones normales de funcionamiento del país, región, zona, o comunidad afectada (p. 66).

Con el objetivo de entender al desastre no como un evento aislado sino como un proceso, presentamos la definición que destaca Mario Garza Salinas (1998) específica para esta investigación:

[10] La Cruz Roja nació en 1863, cuando cinco ciudadanos ginebrinos, incluido Henry Dunant, fundaron el Comité Internacional para el Socorro de los Heridos, que se convertiría más tarde en el Comité Internacional de la Cruz Roja. La Federación Internacional fue fundada en 1919 en París tras la 1ª Guerra Mundial. Fue Henry Davison, presidente del Comité de Guerra de la Cruz Roja Americana, quien propuso formar una federación de Sociedades Nacionales. Fu así, como de una conferencia médica internacional convocada nació la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, rebautizada en octubre de 1983 como Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, 1999).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

> Un proceso destructivo de origen natural o humano, que está en función del tiempo y el espacio, que impacta de forma directa a la sociedad en sus bienes, servicios o ambiente como consecuencia de las condiciones de vulnerabilidad y situaciones de riesgo que prevalecen y a las que está expuesta, produciendo graves daños masivos y cuya capacidad se ve disminuida para su recuperación (p.110).

Con esta definición ponemos a la vista los siguientes puntos:

- El desastre es un proceso. Un proceso social complejo, resultado de la sumatoria de una serie de eventos destructivos relacionados entre sí, donde las características sociales, económicas y ambientales tienen un papel clave (Salinas, 1998).

- Se origina por la interacción de factores naturales y sociales en un determinado grupo. Los desastres son procesos sociales no sólo por el impacto a nivel de las sociedades sino también, por los orígenes, las reacciones y las respuestas que suscitan en la sociedad política y civil (Lavell, 1993).

- El desastre dependiendo de las condiciones de vulnerabilidad de un determinado grupo social puede provocar graves daños e incluso limitar las oportunidades de recuperación. Según identifica Ana María Foshiatti (2009) un desastre puede llegar a causar una destrucción total, parcial, transitoria o permanente en un determinado ecosistema.

Definir el desastre como un proceso que combina características del enfoque de las ciencias naturales y sociales, además, de extender puentes entre ambas áreas del saber, sirve para profundizar en el conocimiento de sus causas y concretar líneas de investigación traducidas en acciones empíricas que contribuyan a disminuir los riesgos de desastres (Rodríguez, 1998).

Para comprender el desastre como proceso resultado de la combinación de eventos naturales y sociales, se realizó un intenso debate entre las ciencias naturales y

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

sociales que dio como resultado que el desastre dejara de ser visto como objeto y pasara a considerarse de un fenómeno social a una expresión misma del tipo de relación, formas y mecanismos que la sociedad interpone con la naturaleza (Villafuerte y Mansilla, 2010).

1.1.1 Evolución de los estudios sobre desastres

A continuación, se presenta una breve recopilación de fundamentos acerca de los principales enfoques que trataron de dar una explicación acerca del desastre y a través de los cuales, se desarrollaron diversas acciones para su proceso de intervención.

a. El enfoque naturalista

El primer indicio sobre el que se tiene documentación acerca del estudio de los desastres a nivel mundial fue el realizado por Henry Prince en el año de 1920, en Nueva Escocia, Canadá. Su estudio consistió básicamente en describir los efectos sociales y psicológicos que la explosión de un barco de municiones había causado en la población de Halifax. Sugiriendo que los eventos catastróficos inducen a un rápido cambio social; su trabajo es considerado como uno de los primeros estudios (empíricos) acerca de los desastres (Acosta, 1993).

La idea del enfoque naturalista radica, en la creencia de los mal llamados “desastres naturales” o eventos producidos exclusivamente por fenómenos naturales[11]. Se ve acompañado de la idea que los desastres podrían ser una especie de castigo sobrenatural, originado por entidades fuera del alcance de los seres humanos, otorgaando mayor énfasis en la investigación al factor físico que se produce desde la naturaleza. Por lo tanto, la naturaleza adquiere un sentido dual: entendido de manera positiva como una fuente de recursos que provee de bienestar y riquezas, pero al mismo tiempo y de manera negativa, como un factor generador de daños y

[11] De aquí en adelante entendido como amenaza.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

pérdidas[12] siendo aquí, “cuando se introduce la interpretación naturalista del desastre” (Canaviri, Cañipa, De la Roca y Salamanca, 2008 pp. 17-21).

Este enfoque se desarrolló aún más con la introducción de las ciencias aplicadas como la ingeniería, que empieza a introducir conceptos como vulnerabilidad física y exposición[13], y viendo al desastre como un suceso donde interactúan elementos expuestos a una determinada amenaza (Ca et al., 2008 p.18).

La visión naturalista de los desastres puede ser en algunos casos una visión reducida y poco flexible. Su influencia hizo que muchas instituciones internacionales, se desarrollaran en acciones reactivas, solo para atener la etapa de la emergencia. En Centroamérica, por ejemplo, el CEPREDENAC representó en sus inicios un buen ejemplo de ese determinismo científico e incluso nominal al considerarse, como un organismo que coordina la prevención de los “desastres naturales”.

No podemos negar que el enfoque de las ciencias naturales influyó para entender el comportamiento de muchos fenómenos naturales; pero al mismo tiempo, el mismo representó un estancamiento y una visión corta ante la complejidad de los desastres.

El enfoque tradicional o enfoque naturalista sobre desastres determinó el ciclo de desastres en tres etapas, compuesto por procedimientos y actividades. Estas etapas serían: ante del desastre, durante el desastre, por último, la etapa después del desastre (UNISDR, 2003).

---

[12]Entendiendo Daños como: destrucción total o parcial de los activos físicos existentes en la zona afectada. El daño ocurre durante o inmediatamente después del desastre y se cuantifica en unidades físicas (esto es, metros cuadrados de vivienda, kilómetros de carreteras, etcétera). Se entiende pérdidas como: cambios de los flujos económicos derivados del desastre. Normalmente, las pérdidas incluyen la disminución de la producción y de las ventas, el aumento de los costos de operación y la reducción de los ingresos provenientes de la prestación de servicios, y los gastos imprevistos realizados para satisfacer las necesidades durante la etapa de la emergencia (Fondo mundial para la reducción y la recuperación de los desastres, 2010).

[13] Aunque aquí se introduce el tema de vulnerabilidad, se reconoce solamente desde las ciencias aplicadas como: la propensión de la población, las estructuras y las actividades económicas a ser afectadas negativamente por eventos extremos y no necesariamente, como un proceso producto de la dinámica social. Mientras que exposición se refiere: identificación de lugares de riesgo, al acercamiento de interpretación de las relaciones sociales (Canaviri, et al., 2008 p. 21).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

b. El enfoque social de los desastres

Es en el enfoque social de los desastres sobre el cual se vislumbra la introducción de las características sociales[14] de los individuos al estudio de los desastres. Después de la II Guerra Mundial algunas instituciones empiezan a formular investigaciones dedicadas a estudiar el comportamiento humano en periodos de emergencia por desastres. El enfoque social retoma aspectos de la teoría estructural-funcionalista donde se identifica el comportamiento negativo o positivo de cierta comunidad ante los desastres, y se elaboran patrones de comportamiento colectivo (Acosta, 1993).

Algunos planteamientos de este enfoque son: Las sociedades no son actores pasivos ante los desastres. Los desastres deben estudiarse como parte de los procesos sociales y económicos. La población tiene una capacidad organizativa que se presenta ante la ocurrencia del desastre. Los desastres naturales tienen tanta importancia como los desastres económicos y políticos que pueden suceder en cualquier país (Acosta, 1993).

El enfoque da la pauta para entender que las sociedades no son actores pasivos dentro de cualquier emergencia, por lo tanto, las instituciones pueden formular estrategias necesarias para aprovechar las capacidades organizativas de la población en el sentido de producir una cultura social preventiva hacia los desastres. Para este enfoque los desastres mal llamados naturales son igual de importantes que los desastres económicos, por ejemplo, de ahí la importancia de entender el desastre como un proceso dentro de la dinámica social.

1.2 LA VULNERABILIDAD. AGENTE ACTIVO EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PROCESO DE DESASTRE

El enfoque social de los desastres propició el desarrollo del concepto de vulnerabilidad dentro de la comunidad académica, desarrollando planteamientos

[14] En esta investigación cuando se haga mención de las características sociales de una comunidad o grupo nos estaremos refiriendo también a lo económico, cultural, político e institucional u otras; caso contrario, mencionaremos cada área en particular.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

para tratar de explicar cómo la vulnerabilidad de las poblaciones puede ser un factor incidente en los impactos de los desastres.

¿Qué se entiende por vulnerabilidad? Según la UNISDR (2009) puede definirse como: “Las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza” (p. 34).

Uno de los principales autores a nivel latinoamericano, Gustavo Wilches-Chaux (1993) dice que la vulnerabilidad puede ser entendida como “la incapacidad de una comunidad para absorber, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente, o sea su inflexibilidad o incapacidad para adaptarse a ese cambio” (p. 17).

Este enfoque, también llamado alternativo, se convirtió en un hito al integrar el factor de vulnerabilidad como parte del proceso de construcción de un desastre y a través del cual, es posible realizar acciones dentro de la fase inicial al ciclo del desastre (Acosta, 1993).

Chaux, define la vulnerabilidad en once tipos las cuales, se aprecian en el cuadro 1.1

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

Cuadro 1.1 Tipos de vulnerabilidad según Gustavo Wilches-Chaux
1.1 Vulnerabilidad Natural Se considera como un factor intrínseco en la condición de vida cualquier ser vivo. La misma, se manifiesta a través de los límites que se construyen en los contextos ambientales y que buscan de alguna manera proveer de las condiciones necesarias a los seres vivos para sobrevivir.
1.2 Vulnerabilidad Física Se refiere específicamente a la localización de las ciudades y al grado con que se exponen al riesgo, así como también, a sus deficiencias en cuanto a estructuras físicas se refiera. La misma involucra medidas estructurales como no-estructurales.
1.3 Vulnerabilidad económica En ella se plasma una relación entre ingresos y desastres para provocar un impacto menor o mayor. Puede ubicarse a través del: empleo, ingreso per cápita, diversificación de los sectores productivos dentro de una sociedad, dependencia económica, deuda externa y crecimiento económico de un país.
1.4 Vulnerabilidad social Se define con base en la estructura y organización de las relaciones que se construyen entre los individuos. Por ejemplo, la diversificación y fortalecimiento de la estructura social, la vinculación de los miembros que conforman un determinado grupo social, el liderazgo y los servicios básicos (salud, educación, agua, electricidad y transporte).
1.5 Vulnerabilidad Política Representa el valor de autonomía que una comunidad posee para la toma de decisiones, además, de la capacidad para generar una propia solución de problemas, bajo un esquema participativo, donde los actores externos sirven como ente colaborativo.
1.6 Vulnerabilidad técnica Se entiende como el tipo de vulnerabilidad en la cual existe una deficiencia de criterios técnicos: elementos de infraestructura, herramientas, normas y diseños de uso particular o colectivo.
1.7 Vulnerabilidad ideológica Se define como la concepción que los seres humanos poseen frente al mundo y en especial, frente a los desastres. Ejemplo de ella, puede ser una concepción fatalista de los desastres. En esta, se involucran características sociales y naturales.
1.8 Vulnerabilidad cultural Se refiere al conjunto de características con las cuales hemos construido nuestro modelo de sociedad y a través de las cuales, podemos o no ser capaces de afrontar los desastres.
1.9 Vulnerabilidad ecológica Condiciones que se han creado en los distintos ecosistemas del planeta debido, al modelo de desarrollo establecido, como factor dominante y explotador de los recursos naturales.
1.10 Vulnerabilidad institucional Se refiere a la poca preparación con la que las instituciones y en especial el Estado, se enfrentan ante los desastres ya sea, de origen natural o humano. Esta debilidad de las instituciones puede verse delimitada por burocracia de trámites, presupuesto, administración de funcionarios y procedimientos entre otros.
1.11 Vulnerabilidad educativa La definición de este tipo de vulnerabilidad se define como “el procesamiento información con el propósito explícito de reducir la vulnerabilidad”.

Fuente: Elaboración propia adaptado de Wilches-Chaux, G, (1993).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

El conjunto total de las condiciones de vulnerabilidad conforma la denominada, vulnerabilidad global. Este concepto es producto de la interacción de varios elementos que se encuentran dentro de un determinado grupo humano ya que, la vulnerabilidad es parte de un sistema dinámico capaz de examinarse por medio de numerosos procesos sociales, por lo tanto, se hace necesario precisar sus alcances conceptuales y analíticos (Foschiatti, 2009).

Para reafirmar el concepto anterior presentamos otra definición de vulnerabilidad que sostiene que "es el resultado de condiciones sociales, políticas y económicas que asignan diversos niveles de debilidad o falta de resistencia a determinados grupos sociales. Por lo tanto, la vulnerabilidad al igual que el desastre, obedece a un proceso de construcción social" (Narváez, Lavell y Pérez 2009, pp. 16-18).

Dentro de esos grupos sociales considerados como débiles se encuentran las personas en una condición de pobreza económica. Los pobres[15] representan unos de los grupos más vulnerables ante los impactos de los desastres, no porque fueran agentes pasivos ante las situaciones de emergencia que pueden presentarse sino, porque sus condiciones (económicas y sociales) determinarán en cierto punto, la capacidad o incapacidad de hacer frente a las situaciones durante los desastres (Foschiatti, 2009).

En Quito, Ecuador, por ejemplo, a mediados de 1980 los desastres tenían profundos efectos negativos en los habitantes más pobres de esa ciudad en parte, por la falta de planificación de los asentamientos populares, las prácticas de invasión de terreno debido a las dificultades para acceder a suelo urbano; el déficit en los barrios

[15] La pobreza puede tener diversas definiciones dependiendo de los enfoques que diversas ciencias puedan asignarla. Paul Spicker en Feres y Mancere (2004, p. 3) identifica once posibles formas de definir la pobreza: necesidad, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable. Para esta investigación utilizaremos la definición de pobreza de Peter Towsend en Boltvinik (2005, p. 3) que establece que los individuos son pobres cuando carecen de los recursos para obtener los tipos de dieta, participar en las actividades y tener las condiciones de vida y las instalaciones que se acostumbran en las sociedades a las que pertenecen. Sus recursos están seriamente por debajo de los que dispone el individuo o la familia promedio que resultan, en efecto, excluidos de los patrones ordinarios de vida, costumbres y actividades.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

populares de infraestructura física, agua potable convirtiéndose en zonas de fácil inundación (García, 1984).

La vulnerabilidad puede presentarse también para instituciones o gobiernos nacionales. Bajo esta perspectiva gobiernos que se encuentran en situaciones de emergencia nacional por desastres podrían verse en la penosa e inadecuada necesidad de desviar recursos financieros en actividades para suplir la situación de emergencia dejando de lado otras necesidades y aumentando los déficits en infraestructura pública, servicio de energía y telecomunicaciones, equipamiento urbano y servicios educativos (García, 1984).

Para Alonso Clemente en Foschiatti (2009 p. 24) el concepto de vulnerabilidad puede ser difícil de calcularse y e incluso de precisarse en la medida que aún carece de definiciones técnicas o de una verdad absoluta en el diagnóstico y debido a la multiplicidad de ámbitos en los que puede desarrollarse. Otros autores como Timmerman en Cardona (2003, p. 2) dice que la vulnerabilidad es un término tan amplio en su uso que es casi inútil para efectos de una descripción cuidadosa.

Desde las ciencias sociales analizar la vulnerabilidad con objetividad y con un rigor científico al igual que las ciencias naturales, es otro de los problemas a los que se enfrenta dicho concepto. Provocando que durante los años setenta los estudios de carácter funcionalistas sobre desastres produjeran el desarrollo meramente de acciones orientadas a la etapa de respuesta (Rodríguez,1998).

Trabajar y considerar a la vulnerabilidad como factor importante implica también preguntarse ¿A qué factores somos vulnerables? Las amenazas difieren por país y población, incluso en un mismo territorio puede haber poblaciones expuestas a las mismas amenazas, pero con diversas condiciones de vulnerabilidad. Asimismo, tener mejores condiciones de vida en el aspecto económico tampoco significa estar menos o más vulnerable ante los desastres.

Para ejemplo, los ciclones tropicales y los huracanes representan los eventos más peligrosos para la historia cubana, sin embargo, tal ha sido el éxito en particular del caso cubano en cuanto a la construcción de medidas dirigidas a reducir el impacto

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

de los desastres que organizaciones como las Naciones Unidas destacan el modelo cubano como exitoso en la prevención de desastres naturales no por su valor monetario sino por su organización[16].

El caso cubano representa un trabajo en conjunto entre el gobierno nacional, los actores locales, medios de comunicación y la población civil. En ese sentido, debemos comprender que la vulnerabilidad es una característica interna a un individuo o sociedad, resultado en parte de la estructura organizativa entre diversos grupos sociales.

Otros modelos teóricos que tratan de explicar la vulnerabilidad

A. El modelo de presión y liberación

Piers Blaikie desarrolló un modelo que explica la vulnerabilidad como resultado de las distintas relaciones entre las sociedades. Su modelo de "Presión y Liberación" (PAR, Pressure and Release siglas en inglés) se compone de 3 elementos principales.

- Las causas de fondo: factores que reflejan la distribución del poder.
- Las presionas dinámicas: procesos y actividades que traducen los efectos de las causas de fondo. Son los medios que canalizan las causas de fondo a condiciones inseguras.
- Las condiciones inseguras: formas específicas en las cuales la vulnerabilidad de una población se expresa en el tiempo y espacio, frente a una amenaza (Blaikie, Cannon y Wisner, 1996, pp. 27-52).

El modelo de Presión y Liberación de Blaikie se explica a través de la figura 1.1:

[16]"Cuba siempre ha sido un modelo. Cuba ha sabido mantener a las personas fuera de las zonas afectadas y reducir el impacto económico de los desastres". Declaraciones de Margareta Walhstrom, ex representante especial de Naciones Unidas para la reducción del riesgo por desastres. Agencias. Cuba es un modelo en la prevención de desastres naturales, afirma la ONU. *Cuba Debate*. 22 de noviembre 2012. Recuperado de: http://www.cubadebate.cu/noticias/2012/11/22/cuba-es-un-modelo-en-la-prevencion-de-desastres-naturales-afirma-la-onu/#.VwKbEvnhDrc

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Figura 1.1 Modelo presión y liberación para la formación de la vulnerabilidad

Progresión de la Vulnerabilidad

1 — 2 — 3

Causas de fondo

Acceso limitado a:

- Poder
- Estructuras
- Recursos

Ideologías

- Sistemas políticos
- Sistemas económicos

Presiones dinámicas

Falta de:

- Instituciones locales
- Entrenamiento
- Habilidades apropiadas
- Inversiones locales
- Libertad de prensa
- Normas éticas en la vida pública.

Macro fuerzas

- Rápido crecimiento de la población.
- Rápida urbanización
- Gastos en armas
- Programas de reembolso de la deuda
- Deforestación
- Desmejora en la producción del suelo

Condiciones inseguras

Ambiente físico frágil:

- Localizaciones peligrosas
- Edificios e infraestructura sin protección

Frágil economía local

- Subsistencias en riesgo
- Bajos ingresos

Sociedad vulnerable

- Grupos especiales en riesgo
- Falta de instituciones locales

Acciones públicas

- Falta de preparación para el desastre
- Enfermedades endémicas

Desastres

RIESGO= Amenaza +Vulnerabilidad

R = A+ V

Amenazas

Terremotos

Inundaciones

Deslizamientos

Erupciones volcánicas

Sequías

Vientos Fuertes (Ciclones/ Huracanes / Tifón)

Fuente: Figurada reproducida de Blaikie, P., Cannon, T., David, I., Wisner, B., (1996).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Este modelo propone ir más allá de las medidas superficiales para reducir los impactos de los desastres. Bajo este modelo los conceptos de mitigación y prevención deben “relajar” la presión de lo global a lo local por lo que, la reducción del riesgo debe dirigirse a intervenir en cada nivel desde las condiciones de fondo hasta las condiciones de inseguridad, según indican Wisner, Cannon y Blaikie en Cardona, (2003 p.8).

Una de las críticas que recibe se debe a que no explica cómo o de qué forma los impactos de los desastres transformarían la estructura de formación de la vulnerabilidad. Además, de ser un modelo estático que no define los posibles cambios que pueden generarse al intervenir desde la etapa de presiones dinámicas o condiciones inseguras.

Para finalizar, el modelo PAR afirma que los cambios en la economía política funcionan como “causas de fondo” y son estos, los que pueden conducir a un equilibrio en la fuerza de clase para mejorar el acceso de otros grupos a los recursos, repercutiendo en los niveles de vulnerabilidad (Blaikie, Cannon, David y Wisner, 1996, pp. 27-79).

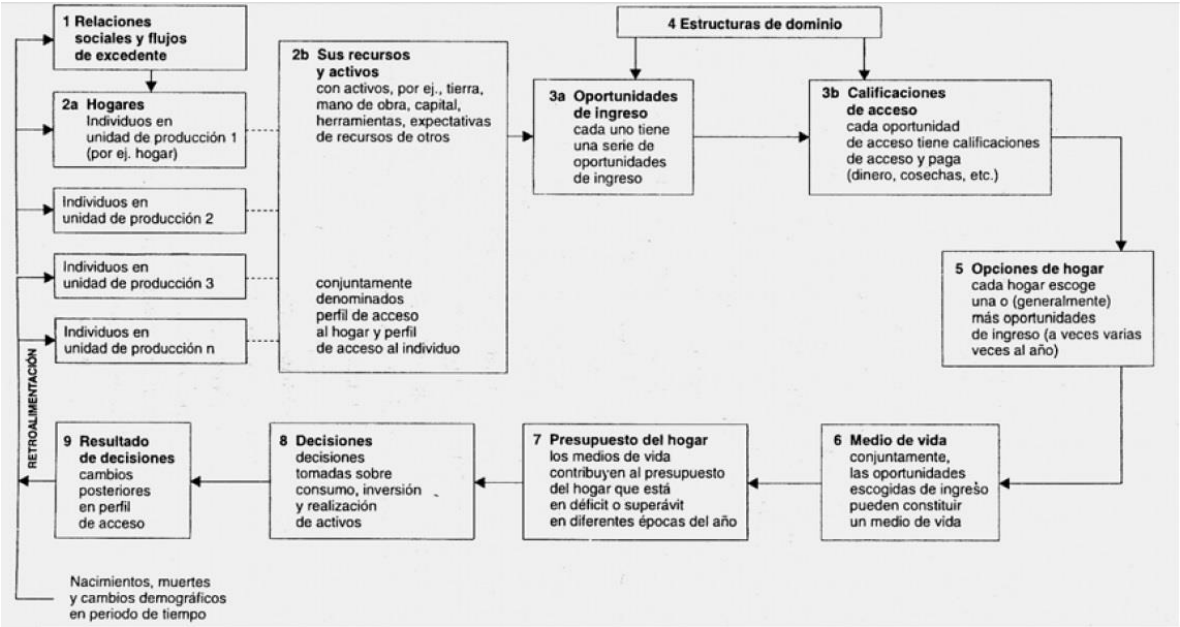
b. El modelo de acceso a los recursos

El modelo de acceso a los recursos pretende explicar la forma en que las diferencias de acceso a los distintos recursos (económicos, sociales, naturales, etc.) puede influenciar o no, en el potencial de daños y en el periodo de recuperación de un desastre; su idea, recae en que los sistemas sociales son los encargados de asignar los recursos y establecer mayores o menores niveles de vulnerabilidad a distintos grupos.

El acceso significa la posibilidad de un individuo, familia o grupo, de usar recursos que se requieren directamente para asegurar la subsistencia. El acceso a esos recursos se basa en relaciones económicas y sociales, como las relaciones de producción, género, etnicidad, estatus y edad (Blaikie, et al. 1996, p.53). El modelo de acceso a los recursos se explica mejor en la figura 1.2

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Figura 1.2 Modelo de acceso a recursos



Fuente: Figura reproducida de Blaikie, P., Cannon, T., David, I., Wisner, B., (1996).

El modelo presenta las siguientes características:

- Necesita de un marco temporal y espacial para poder realizarse, donde las presiones dinámicas pueden ser tanto internas como externas.
- Se enfoca en grupos particulares y pone real énfasis en las familias, sus relaciones, decisiones, derechos, oportunidades y calificaciones, así como, su perfil de acceso.
- Este modelo presta interés no sólo a los medios de vida sino, a las formas y los mecanismos que se insertan dentro del grupo para asignar los recursos.
- El modelo hace énfasis en los mecanismos/recursos que los grupos desarrollan para su supervivencia en un escenario inusual e inseguro.
- Es a través de la supervivencia que las personas crean diversas estrategias entres las cuales se encuentran: formas de almacenar alimentos y activos vendibles, diversificación de la estrategia de producción e ingresos; desarrollo de redes sociales de soporte.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Algunas de las críticas que podemos identificar de dicho modelo son: refleja un alto enfoque de las capacidades económicas, sin el involucramiento de otras que pueden considerarse como esenciales entre (técnicas, educacionales, tecnológicas). La relación que establece entre recursos, vulnerabilidad y desastres es clara, sin embargo, un alto nivel de acceso a los recursos no siempre es determinante en el nivel de impacto de un desastre.

Por ejemplo, ¿cómo se explica el fenómeno que se produjo en el año 2005 cuando el huracán Katrina azotó varias ciudades de Estados Unidos dejando visible el lado vulnerable y que se creería casi inexistente dentro la nación más poderosa en el mundo? Según una nota publicada en el periódico el País en el año 2006, el presidente en ese momento de los Estados Unidos de América George W. Bush confirmaba que una de las causas que produjo al menos 1 833 muertos y una inundación del 80% de la ciudad de Nueva Orleans fue en parte a la poca preparación de las autoridades ante una de estas catástrofes[17]. Sumando la supuesta negligencia de parte de las autoridades, que propició entre otras cosas, una operación de rescate lenta y tardía, además, de la ineficacia de los diques que supondrían, servirían de barrera para que la ciudad de Nueva Orleans no se inundara por este u otro tipo de fenómenos[18].

Katrina es un ejemplo que pone de manifiesto que el poder económico no es sinónimo de no vulnerable, si no que cada sociedad posee condiciones específicas de vulnerabilidad, por ende, resolver la vulnerabilidad solamente a través del factor económico sería una grave decisión para cualquier grupo social.

Otra crítica, a los dos modelos descritos anteriormente, se da a que existe un carácter positivista y conductista que responde a formas descriptivas de

[17] EFE. Bush reconoce en Nueva Orleans que su gobierno falló en la gestión del Katrina. *El País.* 30 de agosto de 2006. Recuperado de: http://internacional.elpais.com/internacional/2006/08/30/actualidad/1156888802_850215.html

[18] Carlos Chirinos. Lo que no puedo olvidar de Nueva Orleans. *BBC Mundo*. 29 agosto 2015.Recuperado de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150826_katrina_nueva_orleans_aniversario_fooc_cch

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

manipulación por parte de los expertos, que a verdaderos argumentos científicos (Cardona, 2003).

Si en algo coincidimos con los modelos anteriores es que las condiciones de vulnerabilidad son resultado no de una si no de varias condiciones que se entrelazan en las tan complejas relaciones sociales que se producen dentro de cualquier grupo; por lo tanto, construir soluciones apropiadas al tema requiere del reconocimiento de la vulnerabilidad como resultado de un proceso estructural e histórico de las sociedades.

Concluimos en esta sección, que el reconocimiento de la vulnerabilidad como factor incidente dentro del proceso de desastres no implica necesariamente el reconocimiento de los modelos de desarrollo[19] como causante de dichas condiciones. El debate del tema es amplio y ha puesto sobre la mesa preguntas como, ¿qué tipo de desarrollo se debería de construir? ¿Qué condiciones de vulnerabilidad construyen los modelos de desarrollo actuales? De aquí, que sean diversas entidades entre nacionales e internacionales las encargadas de proponer mecanismos de investigación para entender sobre el tema y que se transmita la información de manera colectiva, asimismo, que dichas investigaciones consideren incentivar y particularizar las condiciones de vulnerabilidad en cada sociedad.

1.3 LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO Y SUS MARCOS DE ACCIÓN EN MATERIA DE DESASTRES

Ya al inicio del capítulo 1 mencionábamos que muchos de los esfuerzos nacionales para enfrentar los desastres se suman aquellos que provienen de actores

[19] Existe un debate global en cuanto a la definición e implicaciones sobre los temas del "desarrollo" "desastres" "riesgos" y sus interrelaciones alrededor del mundo. El fenómeno del desarrollo puede estudiarse a través de las ciencias económicas, sociales, políticas, entre otras que se engloban en una dinámica mejor conocida como las teorías desarrollistas. Es un concepto que está claramente ligado a la Cooperación Internacional y que ha sido descrito por diversos especialistas y Organismos Internacionales entre los cuales ha surgido dicho: el desarrollo humano, el desarrollo endógeno, el desarrollo económico, el desarrollo social. Aunque la información del tema es variada y compleja, esta investigación tiene como objetivo en hacer énfasis en el Desarrollo Sostenible.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

internacionales como agencias de cooperación de distintos países y organizaciones sin fines de lucro.

Los acuerdos internacionales, entre ellos el Marco de Acción de Hyogo, establecen la Cooperación Internacional para el Desarrollo como uno de los mecanismos para desarrollar acciones en materia de reducción de riesgo de desastres.

Los distintos acuerdos internacionales en materia de desastres aprobados en su mayoría en el seno de la primera, segunda y tercera Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres a cargo de las Naciones Unidas, se han presentado como una guía para identificar, controlar y reducir el impacto de los desastres alrededor del mundo. Estos mecanismos globales, han ido evolucionando para pasar de un enfoque meramente naturalista basado en la gestión del desastre hasta un enfoque más encaminado en la Gestión de Riesgo de Desastre. Dichos acuerdos identifican la Cooperación Internacional para el Desarrollo[20] como un mecanismo capaz de transformar las condiciones de vulnerabilidad de muchas personas a través, de herramientas como proyectos, intercambio de tecnología o entrega exclusiva de recursos financieros.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID)[21] ha jugado un papel muy importante en especial, cuando se trata de los procesos de reconstrucción en países que han sido azotados por distintos desastres. Un ejemplo claro de ello fue la ayuda que se transfirió al área centroamericana por el Huracán Mitch que se calculó en 9 mil millones de dólares (Banco Mundial y CEPREDENAC, 2008). Un desastre que muchos académicos entre ellos, Allan Lavel (2000) mencionan que podría clasificarse como regional debido, a la cantidad de países que se vieron afectados.

[20]La Cooperación Internacional para el Desarrollo puede definirse y entenderse para esta investigación, como un subdisciplina de las ciencias sociales que estudia la movilización de los recursos a través de una frontera nacional con el fin de fortalecer las capacidades nacionales, para hacer frente a los retos del desarrollo y aliviar la privación humana y proteger los bienes comunes de la humanidad. Traducción propia (Sierra, 2015).

[21] A partir de este punto la abreviatura para referirnos a la Cooperación Internacional para el Desarrollo podrá ser CID.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

El desastre dejó un total de 7 mil millones de dólares en pérdidas según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe donde Honduras y Nicaragua, fueron los países mayormente afectados (Secretaría General de la Integración Centroamericana, 1999)[22].

El desastre del Mitch visibilizó las condiciones de vulnerabilidad que los países de Centroamérica habían supuestamente construido con un modelo de desarrollo excluyente y explotador de los recursos naturales[23].

Mucho antes de ese desastre, y para ser más específicos a finales de la década de 1980 se presentó en el ámbito internacional un debate sobre el trabajo que realizaban diferentes actores en materia de ayuda humanitaria el cual, planteaba que muchos de los países que recibían Ayuda Humanitaria[24] en una situación de desastre, por ejemplo, podían ver disminuidas sus capacidades de acción debido al asistencialismo provocado volviéndose necesario, fundamentar la manera de cómo debería implementarse la cooperación internacional antes o durante cualquier desastre[25].

---

[22] Los daños del fenómeno se distribuyeron de la siguiente forma: un 64% para Honduras, 16% para Nicaragua, 12% para El Salvador, 6% para Guatemala y 2% para Costa Rica (Secretaría General de la Integración Centroamericana, 1999).

[23]Algunos de los logros y condiciones de vulnerabilidad previas al Huracán Mitch en la región fueron: reordenamiento de sus economías, la intensificación del comercio intrarregional, la apertura de la región a nivel externo, la creación del sistema de integración centroamericana, la visión en común de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica, corrección de los desajustes macroeconómicos, los altos déficits fiscales y la inflación. Las transformaciones democráticas luego de terminados los conflictos civiles y armados. Sin embargo, también existían altos niveles de pobreza y desigualdad. La cobertura del forestal representaba el 35% del territorio regional a 1996, perdiéndose 338 000 hectáreas por año. Entre el 60 y el 80% de las enfermedades se producían al desabastecimiento de agua y saneamiento deficiente (Secretaría General de la Integración Centroamericana, 1999).

[24] La Ayuda Humanitaria es un sector propio dentro de la Ayuda Oficial al Desarrollo que se define como asistencia diseñada para salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener y proteger la dignidad humana, en prevención o en situaciones de emergencia y/o rehabilitación. De acuerdo con Naciones Unidas, para ser clasificada de humanitaria la ayuda debe ser consistente con los principios de humanidad, imparcialidad e independencia, además del de neutralidad; los tres primeros fueron consagrados por la Resolución 46/182 de la Asamblea General de 1991 y el último por la 58/114 en 2006 (OXFAM, 2014).

[25]El debate que propicio el tema de las diversas acciones humanitarias alrededor fue por algunos de los siguientes factores: re conceptualización del tema y de la ayuda con respecto a la emergencia, las implicaciones de la militarización de la ayuda y los perjuicios durante los conflictos (Pérez, 2006).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

Aunque el debate aún continúa actores como la Unión Europea UE, desarrollaron un enfoque particular que vincula distintas etapas integradas al ciclo del desastre. Por ejemplo, tal como lo establece el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH, 2010) la VARD, Vinculación ayuda, rehabilitación y desarrollo, surgió en un primer momento como un marco de análisis experimental para mejorar la coordinación y la coherencia metodológica en materia de análisis de la situación en una situación considerada como de emergencia por algún tipo de desastres.

Para inicios de la década de 1990 se llegó a un acuerdo por parte de la comunidad internacional para formular, el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales. La importancia del tema de desastres ha sido tal que, al día de hoy, se han realizado tres Conferencias Internacionales sobre Reducción de Desastres (1994, 2005, 2015)[26] donde se han reunido Gobiernos de países miembros de Naciones Unidas[27], organismos multilaterales, empresa privada y representantes de la sociedad civil, en la búsqueda de soluciones a corto, mediano y largo plazo para minimizar el impacto de los desastres.

Anterior a estos hechos, era difícil pensar que las instituciones actuaran previo al desastre. Las Naciones Unidas, por ejemplo, a través de su Oficina de Asistencia y Socorro[28] era uno de los organismos internacionales en tratar los desastres desde un punto de vista asistencialista; pero, con el pasar del tiempo y evolución de los

[26] Otros acontecimientos dentro del contexto internacional que se relacionan con estos acuerdos fueron: Resolución #2034 sobre Asistencia en caso de desastres en 1965. La resolución # 2816 bajo la cual se crea la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en caso de Desastres UNDRO (siglas en inglés) en el año de 1971. La resolución 33/22 de 1978 acerca de incluir actividades de cooperación técnica para la prevención y preparación de desastres en los programas regionales e interregionales de la UNDRO. El Foro del Programa del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales como parte de la clausura del Decenio y la resolución 54/ 219 donde se crearía la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres como el equipo y una secretaría interinstitucional para la reducción de desastres, bajo la autoridad directa del Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios actualmente, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2016).

[27] Las Naciones Unidas nacieron oficialmente el 24 de octubre de 1945, después de que la mayoría de los 51 Estados Miembros signatarios del documento fundacional de la Organización, la Carta de la ONU, la ratificaran. En la actualidad, 193 Estados son miembros de las Naciones Unidas, que están representados en el órgano deliberante, la Asamblea General (Naciones Unidas, 1999).

[28] Actualmente, Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios OCHA.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

enfoques de estudio y diversos impactos de los desastres alrededor del mundo, entre ellos el huracán Mitch en Centroamérica, el organismo se volcó en un enfoque más preventivo que reactivo.

La Organización de las Naciones Unidas a través de sus diferentes organismos ha sido un actor relevante en la formulación de acciones a nivel global para disminuir el impacto de los desastres. El cuadro 1.2 ejemplifica las diferentes secretarias y organismos de Naciones Unidas que tratan el tema de reducción de riesgo como prioridad o como eje transversal dentro de sus actividades:

Cuadro 1.2 Agencias de Naciones Unidas que integran la temática de desastres
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR
Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL
La Dirección para la Prevención de Crisis y la Recuperación – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo BCPR/PNUD
La Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres ONU-Mujeres
Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF
Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios OCHA
Oficina de las Naciones para la Reducción del Riesgo de Desastres UNISDR
Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos UNOPS
Organización Mundial de la Salud OMS
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD
Programa Mundial de Alimentos PMA
Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-HABITAT

Fuente: Cuadro de elaboración propia de acuerdo a información obtenida de (UNISDR, 2006).

Los marcos internacionales actuales como el Marco de Sendai dirigen su accionar en construir acciones para transformar la vida de muchas personas, en especial de aquellas vulnerables a través del desarrollo sostenible. Aunque muchas veces los marcos de acción no implican vinculación con las leyes nacionales, sí, se toman como pautas para implementar la Cooperación Internacional para el Desarrollo a nivel nacional.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo se presenta en diversas modalidades las cuales, son utilizadas por CEPREDENAC en la construcción de acciones para reducir el riesgo de desastres. Estas modalidades van desde la

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

cooperación bilateral, la cooperación financiera no rembolsable y la cooperación técnica o científica. Para conocer a detalle sobre la cooperación y sus modalidades puede verse el Anexo 1 al final de este documento de esta investigación.

La cooperación bilateral, por ejemplo, se plasma en la realización del proyecto: Promoción y armonización de la PCGIR, con fondos no reembolsables de parte de la Cooperación Suiza en América Central[29]. CEPREDENAC también ha sido parte en la modalidad de cooperación triangular y cooperación técnica hecha a través del Programa Conjunto México-Japón (Japan-Mexico Partnership Programme, JMPP)[30]; la cual, consistió en el desarrollo de un seminario titulado: Relaciones Centroamérica-México-Japón para la Gestión de la Reducción de Riesgo a Desastres (Agencia Mexicana de Cooperación, 2009).

La única modalidad que CEPREDENAC no puede efectuar es la cooperación reembolsable esto debido a no poseer una garantía soberana como la que cuentan los Gobiernos centroamericanos, por lo tanto, "CEPREDENAC no puede manejar créditos ni préstamos. CEPREDENAC sólo puede manejar cooperación no reembolsable"[31].

Pero la reducción de riesgo de desastres no es una labor exclusiva de los gobiernos centroamericanos, el ámbito se ha expandido a organizaciones no gubernamentales

---

[29] El objetivo del proyecto, Promoción y armonización de la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PCGIR), consiste en contribuir a fortalecer los procesos de desarrollo de la región centroamericana, para mejorar el nivel de vida de la población más vulnerable ante amenazas naturales. Abarcado desde el año 2013 hasta el año 2015 y con un presupuesto global de $2 550 000 de los cuales, la Cooperación Suiza aportaría 2 350 017 dólares. Información obtenida del Sistema de Administración de Programas y Proyectos SUAP. CEPREDENAC. (2013). Promoción y armonización de la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres, Eje prioritario en la planificación para el desarrollo de la región centroamericana, a través de un proceso de consenso, análisis y aportes de los países miembros del CEPREDENAC. SUAP. Ciudad de Guatemala.

[30] El Programa Conjunto México- Japón se formalizó en el año 2003 como un mecanismo que pudiera fortalecer la cooperación técnica bilateral y la cooperación técnica conjunta en beneficio de países de menor desarrollo, como en el caso centroamericano. El programa, es ejecutado por la Agencia Mexicana de Cooperación y la Agencia de Cooperación Internacional de Japón JICA. Las principales modalidades se dan a través de: envío de expertos mexicanos, cursos internacionales de capacitación y proyectos trilaterales (Agencia de Cooperación del Japón, 2016).

[31] Ramírez, V. (15 de diciembre de 2015) Entrevista a Víctor Ramírez por Oscar Melgar, ciudad de Guatemala, Guatemala.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

que realizan la modalidad de cooperación descentralizada. En Centroamérica son diversas las organizaciones que promueven esta modalidad por lo que, sólo tocaremos brevemente algunos aspectos.

Por ejemplo, Centroamérica cuenta con la Concertación Regional para la Gestión de Riesgo CRGR que es una iniciativa autónoma, independiente, abierta y permanente constituida por las Mesas Nacionales de Gestión de Riesgo[32] de los países de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua (CRGR, 2016). Actualmente dicha iniciativa se encuentra realizando dos proyectos que, según el Coordinador de Proyectos de dicha organización, Carlos Saz, van dirigidos a "fortalecer las capacidades de todas sus organizaciones miembros para poder ejercer una respuesta humanitaria adecuada a los derechos de las personas y los estándares humanitarios y en el acompañamiento a 20170 familias afectadas por el impacto de la sequía 2014 2015 en el corredor seco centroamericano"[33].

Una de las propuestas generada por esta iniciativa consiste en el "Foro Regional, Centroamérica Vulnerable" que a la fecha (2016) se encuentra ya en su sexta edición. El último de ellos, realizado en la ciudad de Santa Rosa de Copán, Honduras, donde se reúnen organizaciones comunitarias, jóvenes, grupos indígenas, mujeres, ambientalistas y expertos en el área de desastres para hablar en este caso en particular, sobre el Acuerdo de Paris sobre cambio climático firmado en noviembre de 2015 (CRGR, 2016).

CRGR es una de muchas organizaciones que podemos encontrar en el área centroamericana realizado actividades que contribuyen a fomentar la Gestión de Riesgo de Desastres a niveles incluso, que los mismos gobiernos centroamericanos no alcanzan a llegar. Estas organizaciones reciben también, fondos de la

[32] Las Mesas Nacionales para el Riesgo son espacios que reúnen actores, en su mayoría de la sociedad civil que pretende influir en las políticas públicas vinculadas a la gestión de riesgo de desastres. Actualmente existen en 4 países. Convergencia Ciudadana para la Gestión de Riesgos (COCIGER) Guatemala, Mesa Permanente para la Gestión de Riesgo (MPGR) El Salvador, Mesa Nacional de Incidencia para la Gestión de Riesgo (MNIGR) Honduras y la Mesa Nacional para la Gestión de Riesgo (MNGR) Nicaragua (CRGR, 2016).

[33] Saz, C. (29 de julio de 2016). Entrevista en línea realizada al señor Carlos Saz por Oscar Melgar. Ciudad de México.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Cooperación Internacional para el Desarrollo en la búsqueda de reducir el riesgo de desastres en la región. A continuación, hacemos una mención simple de otras organizaciones que realizan directa (realizan proyectos) o indirectamente (apoyan con cooperación internacional a otras organizaciones) actividades y procesos de GRD en Centroamérica: OXFAM América, Visión Mundial, ICCO-Kerkinactie, ACT (Actions By Churches Together) Centroamérica, La Federación Internacional de la Cruz Roja, Unión para la Conservación de la Naturaleza UICN Y Christian Aid, entre muchas otras organizaciones de la sociedad civil en cada país centroamericano que apoyan este proceso (Convergencia Ciudadana para la Gestión de Riesgos COCIGER Guatemala, Mesa Permanente para la Gestión de Riesgo MPGR El Salvador, Mesa Nacional de Incidencia para la Gestión de Riesgo MNIGR Honduras, Mesa Nacional para la Gestión de Riesgo MNGR Nicaragua y Acción Conjunta de Iglesias, Alianza ACT, 2011).

1.3.1 Decenio Internacional de Reducción de Desastres Naturales 1999-2000

La primera propuesta formulada a nivel internacional proviene de la resolución 42/169, aprobada en 1987 donde se proclama: El Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales DIRDN[34].

La Asamblea General de las Naciones Unidas (1989) propone iniciar el Decenio a partir de 1990 finalizando en el año 2000, teniendo como objetivo:

> Reducir por medio de una acción internacional concertada, especialmente en los países de desarrollo, la pérdida de vidas, los daños materiales y los trastornos sociales y económicos causados por los desastres naturales como terremotos, vendavales, maremotos, inundaciones desprendimientos de tierra, erupciones volcánicas, incendios, plagas de acrídidos, sequía y desertificación y otras calamidades de origen natural (p.171).

Algunas de las características del DIRDN fueron:

[34] De ahora en adelante DIRDN.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

A. Los desastres se encuentran dominados aún por un enfoque “naturalista”. La Asamblea General de la ONU definía a los “desastres naturales” como los que más han afectado la existencia de muchas personas, causando daños a la infraestructura y al mundo entero, pero en especial, a los países en desarrollo. Sin embargo, según Michael Lechant (1990), el enfoque del determinismo sobre los desastres naturales en el DIRDN fue un tanto intencional ya que, el proceder con un programa ilimitado y dirigido a resolver todo tipo de desastres sería imprudente e inconcluso.

B. La importancia del DIRDN recae en la reducción de desastres per se. Considerando la mitigación y la prevención como elementos necesarios para lograr dicho objetivo, aunque, dichas acciones van enfocadas en las áreas científicas y tecnológicas.

C. Exhortaba a los gobiernos y a la Cooperación Internacional para el Desarrollo a participar de la reducción de “desastres naturales” a través, de asistencia técnica destacando la asistencia inmediata durante el periodo de socorro[35]. El DIRDN no incorporaba un enfoque dirigido a la gestión de riesgo de desastres.

D. En referencia a las políticas a nivel nacional, el documento sugiere que se adopten medidas para que el público tome conciencia sobre el riesgo de daños y la importancia de la preparación en temas de desastres.

E. Sugiere la formulación de programas nacionales en materia de mitigación a través, de una planificación ordinaria del territorio y la participación de otros actores como apoyos claves para el cumplimiento de metas del Decenio (Naciones Unidas, 1989).

[35] El socorro se define como la prestación de asistencia humanitaria esencial, apropiada y oportuna a las personas afectadas por un desastre, de acuerdo con una evaluación rápida inicial de las necesidades y con el objetivo de contribuir eficaz y rápidamente a su recuperación inicial (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 1999).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

1.3.2 Estrategia de Acción de Yokohama 1994

La Primera Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres se llevó a cabo del 23 al 27 de mayo en Yokohama, Japón, en 1994. Al evento asistieron 155 países que aprobaron la Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro. El documento según la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, (1994) significó un avance al integrar distintos sectores en la prevención y mitigación de desastres, como ejes primordiales para el desarrollo sostenible.

Entre las principales características contenidas en la Estrategia de Yokohama se encontraban:

A. Examinar y evaluar el trabajo en materia de prevención, mitigación y preparación por parte de la comunidad científica y técnica, gobiernos, organismos regionales e internacionales, en materia de reducción de desastres.

B. Integrar las distintas modalidades de cooperación internacional (regional, bilateral, multilateral) al área de desastres, pero, sobre todo el énfasis acerca de que la comunidad internacional tiene por obligación, apoyar a los países más vulnerables a confrontar los desastres a través del fortalecimiento de capacidades humanas, institucionales, científicas y tecnológicas y movilización de recursos financieros.

C. Existía una mayor comprensión (aunque aún delimitado por la persistencia del enfoque naturalista) de la relación interdependiente entre los factores naturales y sociales que intervienen en la construcción del desastre.

D. Se percibía un debate por intervenir en distintas etapas (aduciendo al ciclo del desastre) para disminuir los impactos, en plena interconexión con la ejecución de políticas para el desarrollo sostenible. Aquí se distinguen dos cosas: un enfoque de trabajo que ya no es exclusivamente reactivo si no con tendencia a lo preventivo. Y el reconocimiento de las acciones preventivas y de mitigación, necesarias para el crecimiento económico y desarrollo social.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

E. Se percibe un interés por conocer la perspectiva individual y colectiva de los variables riesgo-desarrollo y se introduce la evaluación de riesgo, como un mecanismo indispensable para la reducción de desastres.

La Estrategia de Yokohama permitió, conjuntamente, la incorporación de procesos más completos para el tratamiento de los desastres, incorporando nuevas terminologías y recalcando que son los mismos países los principales responsables de proteger a sus poblaciones.

1.3.3 Marco de Acción de Hyogo 2005-2015

El Marco de Acción de Hyogo MAH[36] constituyó el principal mecanismo internacional donde el enfoque de Gestión de Riesgo de Desastres se puso de manifiesto. Este documento se aprobó en la Segunda Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres se realizó en Kobe, Hyogo, Japón en enero del año 2005, por 168 países.

Su objetivo principal[37] fue: "La reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto de vidas como de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países" (Marco de Acción de Hyogo, 2005). Los objetivos estratégicos del Marco de Acción de Hyogo se pueden apreciar, en el Anexo 2 de esta investigación.

EL MAH se dividía en cinco prioridades, la primera de ellas consistía en velar porque la reducción de riesgos de desastres se constituyera una prioridad nacional y local a través de una base sólida institucional de aplicación (Marco de Acción de Hyogo, 2005). Esta prioridad parece haber resultado muy eficaz no sólo a nivel internacional sino para la mayoría de países centroamericanos ya que, se formularon leyes que dieron vida a los Sistemas Nacionales de Protección Civil/Emergencias o

[36] De ahora en adelante MAH.

[37] Los objetivos estratégicos del Marco de Acción de Hyogo se pueden ver en el Anexo 2 de esta investigación.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Desastres[38]. De la misma forma, pero a nivel regional se aprueba en junio del 2010, la PCGIR.

La segunda prioridad del MAH se confiere a: Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastres y la potenciación de la alerta temprana. En esta prioridad se introduce de manera más clara, la evaluación del riesgo y sus componentes (amenaza y vulnerabilidad) como elementos a considerar dentro los procesos sociales, económicos y ambientales.

Los sistemas de alerta temprana SAT se reconocen como un mecanismo eficaz en las intervenciones en momentos de emergencia. En el caso centroamericano, el proyecto "Fortalecimiento de capacidades en los Sistemas de Alerta Temprana desde una Perspectiva Multiamenaza" coordinado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, las Ciencias y la Cultura UNESCO en conjunto con el CEPREDENAC y financiado por el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea-ECHO[39], fue uno de los proyectos desarrollados para fortalecer las capacidades de instituciones y población, en respuesta a eventos adversos de origen hidrometeorológico o geológico en áreas vulnerables, a través del incremento del conocimiento en Sistemas de Alerta Temprana (CEPREDENAC, 2010).

La tercera prioridad del MAH consistía en: Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel. Este objetivo resulta importante debido a que la información y el conocimiento sobre el riesgo facilitan la efectiva gestión del riesgo a través de todos

[38]Protección civil es el sistema por el que cada país proporciona la protección y la asistencia para todos ante cualquier tipo de accidente o catástrofe, así como la salvaguarda de los bienes y del medio ambiente. En rasgos generales podemos concretar que la protección civil es la gestión de los servicios de emergencias de un país, extendida a todos los niveles, e involucrando a todas las partes (CEPREDENAC, 2007).

[39]La Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea ECHO se encarga de la ayuda que se aporta a las víctimas de crisis o catástrofes natural o de origen humano, incluidas las que suceden fuera de la Unión Europea UE. El organismo cumple sus tareas en aspectos relacionados a la ayuda humanitaria en situaciones de desastres, prevención y mitigación, así como acciones de protección civil (Dirección General de ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Unión Europea, 1999).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

sus procesos constitutivos, haciendo ambos elementos accesibles a quienes tienen que tomar decisiones (Narváez y Ortega, 2009).

A nivel centroamericano instituciones como el CEPREDENAC generaron información sobre el riesgo a través de diversas publicaciones como: El Informe Regional del Estado de Vulnerabilidad y Riesgo en la región centroamericana 2014. Sin embargo, no podemos afirmar si esta información se transmitió a poblaciones vulnerables de la región. La sensibilización, identificación, comprensión y la estimación de los riesgos de desastres son fundamentales para el proceso de la Gestión de Riesgo de Desastres (UNISDR, 2005).

La cuarta prioridad del MAH consistía en: Reducir los factores de riesgo subyacentes. Los riesgos de desastres tienen una íntima relación con las condiciones sociales, económicas y ambientales; de la misma forma, los desastres necesitan abordarse desde una perspectiva multiamenaza y multidisciplinaria para entender mejor la complejidad del problema. Esta prioridad, se engloba en la dinámica que involucra el desarrollo sostenible[40] en las sociedades humanas.

El MAH sugiere integrar la Gestión de Riesgo de Desastres en la gestión sostenible de los ecosistemas, la seguridad alimentaria[41], el sector salud, instituciones públicas, prioridad en las personas con altos índices de vulnerabilidad, la recuperación y rehabilitación, así como también, medidas de apoyo financiero o transferencia de riesgo, el desarrollo territorial (uso de la tierra, zonas montañosas, costeras) y la gestión a través de medidas estructurales y no estructurales[42].

---

[40]La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la Asamblea de las Naciones Unidas presentó en 1987 el informe "Nuestro Futuro Común" en el cual, definió al desarrollo sostenible como aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (Lucatello, 2012).

[41]Seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2011).

[42] Medidas estructurales: Cualquier construcción física para reducir o evitar los posibles impactos de las amenazas, o la aplicación de técnicas de ingeniería para lograr la resistencia y la resiliencia de las estructuras o de los sistemas frente a las amenazas. Medidas no estructurales: Cualquier medida que no suponga una construcción física y que utiliza el conocimiento, las prácticas o los acuerdos existentes para reducir el riesgo

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Para Centroamérica según el CEPREDENAC (2011) algunas repercusiones de este objetivo fueron: programas sociales dirigidos a reducir la pobreza (percibida como una causa subyacente desde este punto) pero que no necesariamente consideran la perspectiva de riesgos. Planes y proyectos en el sector agrícola para el mejor uso de la tierra; lineamientos y metodologías para la valoración del riesgo en las propuestas de inversión pública.

La última prioridad consistía en: Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de lograr una respuesta eficaz. En esta prioridad se puede enumerar varias acciones llevadas a cabo en la región centroamericana, entre ellas: El Plan Regional de Búsqueda y Rescate Humano (PERCUSAR 2010); Maestría Regional en Planificación y Gestión Territorial de los Riesgos del Agua y del Medio Ambiente (2010); diversas capacitaciones y cursos a nivel regional (Regional progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action 2009-2011, 2011).

El Marco de Acción de Hyogo, formaliza una estructura de seguimiento y evaluación para identificar los avances obtenidos a través de la generación de informes elaborados por los mismos Estados el cual, se daría de forma bienal empezando a contabilizarse desde el periodo 2007-2009 (Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Gobierno de España, 2011). El mecanismo representó un avance importante en este acuerdo internacional, no obstante, ¿qué tan objetiva y real pudo haber sido el proceso de evaluación? Esto, ya que muchas veces puede ser mejor salir con buena cara ante la comunidad internacional para seguir recibiendo fondos de Cooperación Internacional, que salir mal evaluado.

Con respecto a la Cooperación Internacional para el Desarrollo el MAH considera los siguientes aspectos, resumidos dentro del cuadro 1.3

y sus impactos, especialmente a través de políticas y leyes, una mayor concientización pública, la capacitación y la educación (Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, 2009).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Cuadro 1.3 CID y su involucramiento dentro del Marco de Acción de Hyogo	
Transferencia de conocimientos, tecnología y personal especializado a fin de aumentar la capacidad para la reducción de los riesgos de desastre.	Recopilación de información sobre los riesgos y el impacto de desastres de todo orden de magnitud de modo que pueda aprovecharse en las actividades de desarrollo sostenible y de reducción de los riesgos de desastre. Intercambio de resultados en investigaciones, experiencias y prácticas óptimas.
Prestación de apoyo para mejorar la gobernanza de las actividades de reducción de los riesgos de desastre.	La prestación de asistencia financiera para reducir los riesgos actuales y evitar que surjan nuevos riesgos.
Promoción de una cultura de prevención, mediante la movilización de suficientes recursos para la reducción de los riesgos de desastres.	Reducción de los riesgos de desastre como un elemento importante para la consecución de los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados. Además, empeño en utilizar la asistencia humanitaria de tal modo, que los riesgos y los factores de vulnerabilidad futuros se reduzcan al mínimo posible.

Fuente: cuadro elaboración propia adaptado de EIRD, 2005.

Aunque los resultados del MAH podrían calificarse como bondadosos el mismo, dejó muchas metas e ideas incompletas para replantearse. Por ejemplo, en el Cuarto Informe de Evaluación Global sobre la Reducción de Desastres de las Organización de las Naciones Unidas mejor conocido como GAR por sus siglas en inglés (Global Assesment Risk)[43] se plantea la existencia de un gran vacío entre el discurso y la práctica. El enfoque reactivo no ha sido totalmente transformado y muchas de las instituciones siguen perfilándose con acciones en gestión de desastres (UNISDR, 2015).

Otras críticas fueron: La información de riesgo es parcial y no se comunica debidamente a las personas que lo necesitan, por lo tanto, no existe un interés de parte de los Estados para formar una cultura preventiva o resiliente. Los recursos

[43] El Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 es una serie de informes coordinada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres en el contexto del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres. El GAR 2015 aboga por realizar una amplia reinterpretación de la reducción de riesgo de desastres y se divide en 4 capítulos: 1 Prueba de las tendencias y patrones contemporáneos del riesgo; 2 y 3 examinan la forma si la forma en que se ha planteado la reducción de riesgo de desastres es adecuada y el capítulo final explica por qué es necesario centrarse en la gestión de riesgo de desastres en vez de la gestión del desastre, como elemento dentro del desarrollo sostenible (UNISDR, 2015).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

financieros siguen siendo los obstáculos más grandes para las instituciones que manejan la gestión de riesgo de desastre y el compromiso político no existe realmente y sí se produce, es solamente en situaciones de emergencias. El nivel de riesgo es disparejo entre grupos de la misma sociedad y mientras que la gobernanza del riesgo necesita de mecanismos reales y coordinados para su correcta aplicación (GAR, 2015).

1.3.4 La visión a futuro sobre desastres: El Marco de Sendai 2015-2030

La comunidad internacional se reúne en marzo del 2015 en Sendai, Japón, para celebrar la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción de Riesgos de Desastres, que da como resultado el: Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

El Marco de Sendai de las Naciones Unidas (2015) tiene como objetivo:

> Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan la exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación, y de ese modo refuercen la resiliencia (p.12).

A continuación, se presenta en el cuadro 1.3 las principales características del Marco de Sendai:

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Cuadro 1.4 Prioridades del Marco de Sendai 2015-2030						
Prioridades de Acción						
Comprender el riesgo de desastres.	Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres.		Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.		Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz, y "reconstruir mejor".	
Metas Mundiales Propuestas						
Reducir la mortalidad mundial causada por desastres para 2030, y lograr reducir la tasa de mortalidad mundial causada por desastres por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-2015.	Reducir el número de personas afectadas a nivel mundial para 2030, y lograr reducirla mortalidad mundial causada por desastres por cada 100.000 personas en el decenio 2020-2030 respecto del período 2005-20159.	Reducir las pérdidas económicas causadas por los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial para 2030.	Reducir los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, desarrollando su resiliencia para 2030.	Incrementar el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020.	Mejorar la cooperación internacional para los países en desarrollo mediante un apoyo adecuado y sostenible para la aplicación del presente Marco para 2030.	Incrementar la disponibilidad y el acceso a sistemas de alerta temprana de amenazas múltiples y a la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidas a las personas para 2030.

Fuente: cuadro elaboración propia adaptado de Naciones Unidas, 2015.

Al igual que el Marco de Acción de Hyogo, el Marco de Sendai, rescata el aspecto de la Cooperación Internacional como un esfuerzo fundamental para el cumplimiento de las metas a través de los siguientes aspectos: Definir las modalidades de Cooperación Internacional para sumar esfuerzos en la reducción del riesgo de desastres a través de sólidas alianzas.

Los países en desarrollo son los que necesitan medios de aplicación a través de recursos suficientes, sostenibles y oportunos. La transferencia tecnológica es un proceso que puede ayudar a posibilitar las aptitudes, conocimientos, ideas y el saber hacer de muchos países. La financiación, la transferencia pública y privada de tecnología ecológicamente racional fiable, asequible, adecuada y moderna en

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

condiciones preferenciales además de, la asistencia a través de la creación de capacidades, entornos institucionales y normativos son medios importantísimos para reducir el riesgo de desastres.

Con la nueva agenda internacional relativa a los Objetivos de Desarrollo Sostenible[44], se abre una posibilidad para transformar condiciones en materia de desarrollo social y medio ambiental del modelo de desarrollo actual, que ha provocado entre algunas cosas: Inversiones públicas y privadas que no toman en cuenta las condiciones de riesgo que pueden generar. Los riesgos, pérdidas e impactos no suelen ser asumidos por quienes generan los riesgos si no que estas son transferidas a otros sectores sociales y otros territorios en especial, lo más vulnerables. El cambio climático y la destrucción de la biodiversidad representan la transferencia de riesgos a un patrimonio común, cuyas predicciones no suelen ser muy alentadoras (Naciones Unidas, 2015).

1.3.5 Foro Consultivo Regional de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastre

El Foro Consultivo Regional es un instrumento de seguimiento y de consulta de la PCGIR el cual, se compone por entidades públicas, privadas y de la sociedad civil tanto a nivel regional como en cada uno de los países del área (CEPREDENAC, 2010).

Hasta 2015 se habían realizado tres foros. El primero de ellos en El Salvador, en el año 2011; el segundo en Costa Rica el último, en junio de 2015 nuevamente en El Salvador. Aunque podríamos exponer en gran medida cada uno de los foros antes mencionados, haremos especial énfasis en el III Foro Regional realizado del 17 al 19 de junio del año 2015 en San Salvador. El cual, tuvo entre sus objetivos: promover la ejecución de la PCGIR como plataforma política; consolidar la visión

[44] Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son parte de la nueva agenda mundial en materia de desarrollo aprobada por los dirigentes mundiales en septiembre del año 2015. Objetivos de aplicación universal, en los próximos 15 años (2015-2030) con los cuales, los países intensificarán sus esfuerzos para poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir la desigualdad y luchar contra el cambio climático (Naciones Unidas, 2015).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

regional en cuanto a desastres; ser un espacio de análisis, propuestas y debates intersectoriales, contribuir con los resultados del foro a la Cumbre Mundial Humanitaria[45]; promover alianzas estratégicas, obtener recomendaciones encaminadas a reducir la vulnerabilidad y propiciar el intercambio de información, conocimientos y experiencias[46] (CEPREDENAC, 2015).

El foro conto contó con la participación de organizaciones cooperantes como: la Cooperación Suiza en América Central, la OCHA, el PNUD. Instituciones Públicas de los países centroamericanos; ONG´s como: Visión Mundial y Plan Internacional; representantes de instituciones académicas como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO y diversas dependencias del SICA; así como, medios de comunicación.

Las prioridades identificadas dentro del foro fueron:

A. Homologar marcos normativos de inversión pública con metodologías de evaluación de daños y pérdidas, facilitando la difusión y el análisis de información a nivel regional, con enfoque multisectorial y territorial.
B. Armonizar, articular e implementar los marcos normativos y sociales en gestión integral de riesgo y adaptación al cambio climático en la educación formal y no formal.
C. Vincular acciones estratégicas a través de una agenda coordinada de Ambiente, Cambio Climático y Gestión de Riesgo en las políticas públicas y que giren en torno a problemas como migración, violencia, salud comunitaria e inclusión.
D. Mejorar la gestión de los gobiernos locales mediante el fortalecimiento normativo, técnico financiero e institucional incorporando: gestión de riesgo

[45] La Cumbre Mundial Humanitaria se realizó en Estambul, Turquía del 23 al 24 de mayo de 2016. En dicho especio, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban KI-moon, pidió a los 153 representantes de los países asistentes asumir cinco responsabilidades en las siguientes áreas: prevenir los conflictos y ponerles fin. Respetar las normas de Guerra; no dejar a nadie atrás, trabajar de manera diferente para poner fin a las necesidades e invertir en la humanidad (Naciones Unidas, 2016).

[46]Dentro del Foro Consultivo Regional se desarrollan otras actividades como: paneles de alto nivel con ponencias magisteriales, mesas de trabajo por ejes articuladores de la PCGIR y una Feria del Conocimiento en Gestión Integral de Riesgo.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

a nivel local, inversión basada en las necesidades de las comunidades, aumentando la resiliencia y el acceso a la información oportuna y eficaz.

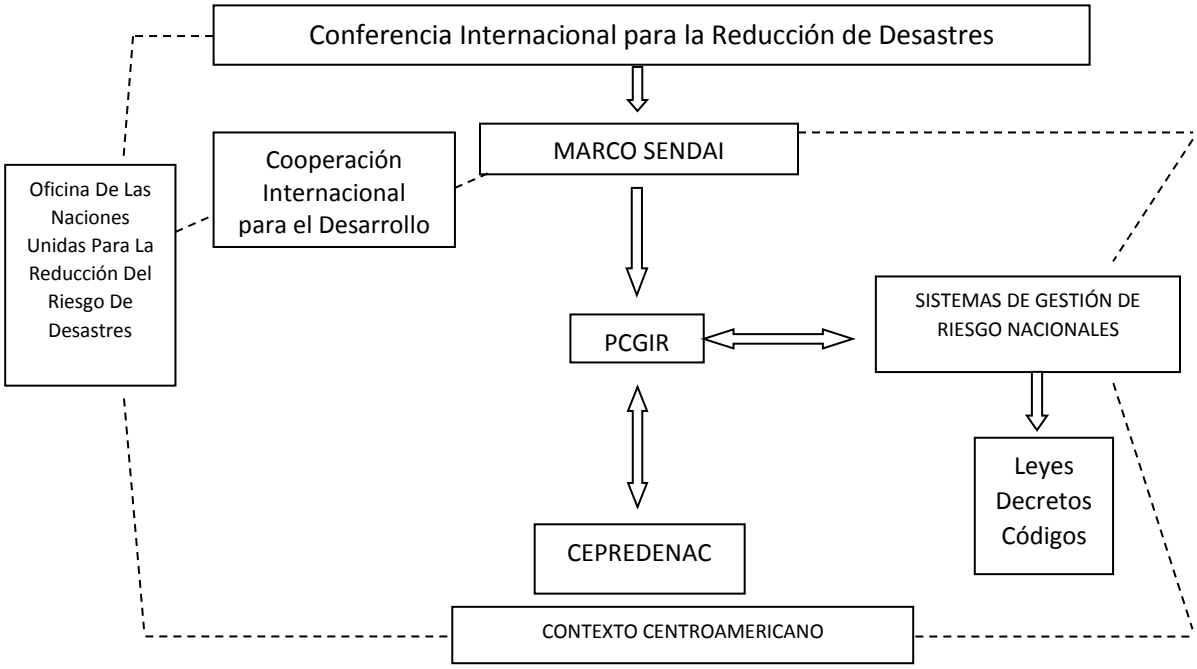
E. Actualizar, estandarizar y aplicar herramientas, procedimientos e intercambios de experiencias orientadas a fortalecer y consolidar el Mecanismo Regional de Ayuda Mutua (CEPREDENAC, 2015).

El foro se ha convertido en el único espacio a nivel centroamericano capaz de reunir a distintos actores para evaluar el trabajo regional en materia de reducción de riesgo de desastres. Sin embargo, no podemos afirmar que las recomendaciones generadas en dicho espacio sean consideradas para su aplicación dentro de la PCGIR. Asimismo, el foro necesita incorporar representaciones de la empresa privada a nivel regional ya que, son actores importantes en los distintos procesos de desarrollo.

1.3.6 Adaptación de marcos internacionales al contexto centroamericano

Un esquema de adaptación de los marcos internacionales a la realidad centroamericana se puede ver más clarificado a través de la figura 1.3

Figura 1.3 Adaptación de los marcos internacionales a la realidad centroamericana



Fuente: Figura de elaboración propia.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

En las conferencias internacionales se adoptan distintos acuerdos coordinados en este caso, por la Oficina de Las Naciones Unidas para La Reducción del Riesgo de Desastres, quien se encarga de establecer las sinergias entre los diferentes países. Para Centroamérica el acuerdo a nivel regional se adapta por el CEPREDENAC a través de programas y proyectos.

Sin embargo, son los poderes legislativos de cada país quienes crean los instrumentos formales para la adecuación de los acuerdos internacionales a los niveles nacionales, municipales, locales y comunitarios. Por lo que el procedimiento de adaptación puede variar por país.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

CAPÍTULO 2 LA COMPRENSIÓN DEL RIESGO PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PROCESO DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES

El desarrollo de la Gestión de Riesgo de Desastres ha sido posible, injustamente, a los graves impactos ocasionados por desastres durante el siglo pasado e inicios del presente siglo XXI; dichos impactos se tradujeron en daños en millones de dólares a infraestructura social y miles de muertes humanas. Se calcula que entre 1980 y 2012 se perdieron 42 millones de años de vida[47] repartidos entre países de ingresos bajos y medios (Naciones Unidas, 2015).

Las amenazas existentes como los huracanes, los sismos y las sequías están creando condiciones adversas y aumentando las condiciones de riesgo alrededor del mundo, sin embargo, sus efectos no se distribuyen de forma uniforme para todas las regiones. Por ello y según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el proceso de Gestión de Riesgo de Desastres podría desarrollarse como mecanismo para intervenir en las condiciones de vulnerabilidad que puedan presentarse en un determinado grupo social (UNESCO, 2011).

En las sociedades centroamericanas este proceso puede jugar un papel fundamental ayudando a disminuir las condiciones de riesgo y sirviendo, además, como mecanismo catalizador de soluciones a los problemas sociales, económicos, medio ambientales, de género, entre otros.

2.1 ¿QUÉ ES EL RIESGO?

Existen muchos planteamientos acerca del riesgo, ya que su uso no es de uso exclusivo para el ámbito de los desastres, si no que se utiliza entre diversas ciencias como, las económicas, sociales y por supuesto las naturales.

[47] Años de vida de desastres es un parámetro que ofrece una representación de los impactos de los desastres a través de la descripción del tiempo necesario para producir desarrollo económico y progreso social.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

A mediados del siglo XX el riesgo y su evaluación retomaron gran interés por parte de las ciencias naturales plasmándose en estudios con énfasis en el análisis de fenómenos geodinámicos, hidrometeorológicos y tecnológicos; de ahí que el riesgo se tomara como un término similar al de amenaza. Posteriormente, especialistas de las ciencias naturales promovieron el análisis de riesgo vinculado a la vulnerabilidad física, al grado de exposición y a la fragilidad de elementos ante fenómenos naturales, que según Chaucey Starr en Cardona (2003 p. 3) sirvió para integrar a otros profesionales de otras disciplinas como la ingeniería, arquitectura, economía y planificación al tema de desastres.

En cambio, el desarrollo del conocimiento del riesgo como construcción social comenzó a desarrollarse en Francia a partir de una serie de investigaciones antropológicas, alrededor de la década de 1980. Los resultados de estas investigaciones demostraban como la percepción de los riesgos está marcada por la falta de información y la omisión de los contextos sociales, en la definición de los símbolos que permitan identificar los riesgos mismos (Acosta, 2005).

Para Mary Douglas en Acosta (2005, p.15) la construcción del pensamiento humano es originalmente social producto de su forma de organización la cual, determinaría cuáles son los riesgos que una sociedad estaría dispuesta a aceptar; de esta forma, el riesgo sería producto del devenir histórico de las sociedades, haciendo necesario la inclusión de los procesos sociales dentro de los estudios sobre el riesgo. No obstante, los conceptos de riesgo y de vulnerabilidad siguen siendo muy complejos para diversos actores, por cuanto, es necesario profundizar en el conocimiento sobre percepciones individuales y colectivas acerca del riesgo que permitan encontrar medios eficientes que reduzcan el impacto por los desastres (Cardona, 2003).

Lavell en múltiples obras (1993, 2000a 2000b y 2010) considera los desastres y el riesgo como parte de la dinámica social que envuelven distintos grupos y que,

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

dependiendo de ciertas características el impacto de los desastres puede ser mayor o menor. El autor define al riesgo[48] como:

> La probabilidad de daños, los cuales, si alcanzan un cierto nivel, que es en sí socialmente determinado, pasarán a ser conocidos como desastres. El riesgo, inherente a la vida en el planeta, se conforma por la interacción en un tiempo y territorio específicos, de dos factores: las amenazas y las vulnerabilidades sociales. No puede haber amenaza sin vulnerabilidad, y viceversa. La relación entre ambos factores es dialéctica y dinámica y cambiable. Estos cambios se deben, tanto a la dinámica de la naturaleza, como a la dinámica de la sociedad (Lavell 2000 p. 8).

Lavell, sin embargo, no deja claro en este planteamiento quien establece el nivel sobre el cual el riesgo puede ser catalogado como desastres por lo que, podría caerse en valoraciones subjetivas o sin sentido a la hora de estimarse si no se tienen personas especialistas en el tema. Asimismo, no establece que límites o características deberán considerarse para ser definido como desastre.

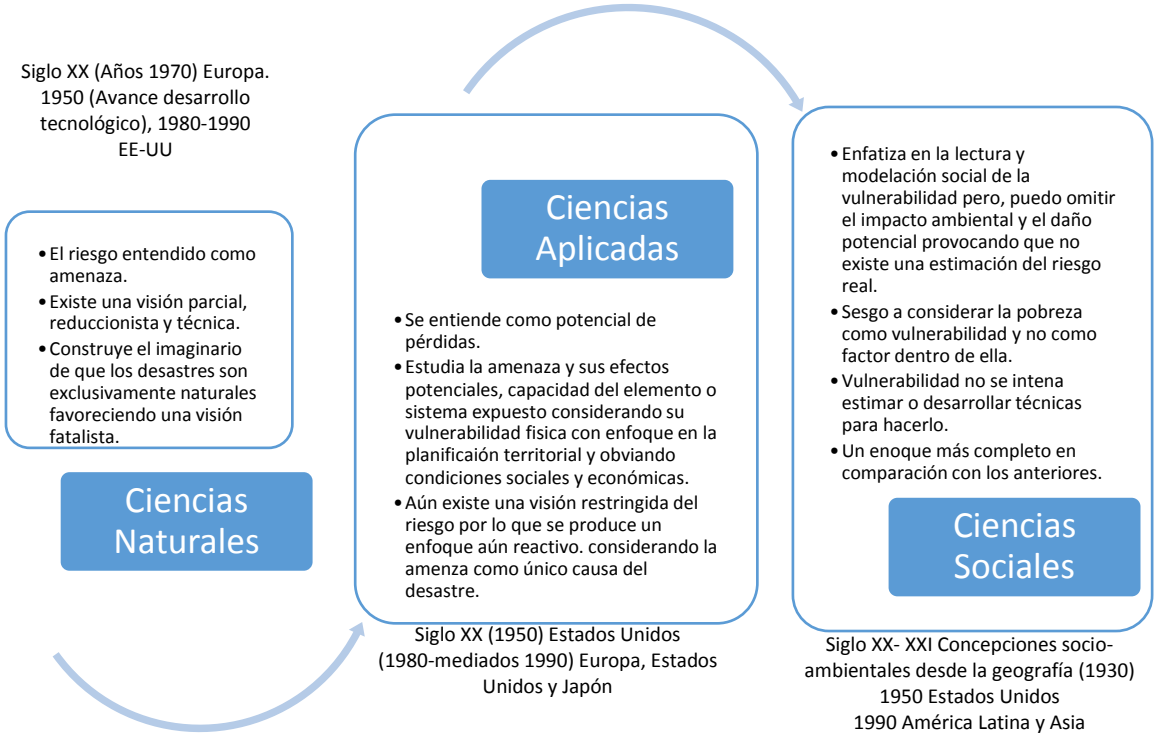
En otro sentido, instituciones como la EIRD/UNISDR (2009) tiene una definición más cuantitativa sobre el riesgo, definiéndolo como: "la combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas" *(p.29)*. Esta definición básica hace énfasis en las circunstancias negativas y posteriores a la materialización del riesgo.

Para tener una idea más clara, hemos realizado la figura 2.1 que muestra de manera breve la evolución del concepto de riesgo en las ciencias sociales, naturales y aplicadas.

[48] Para esta investigación por cuestiones de espacio al referirnos al riesgo lo entenderemos a la vez, como riesgo de desastres.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Figura 2.1 Evolución del concepto de riesgo en diversas ciencias



Fuente: figura elaboración propia adaptado de Cardona, 2003.

El riesgo es entonces, producto de dos factores que se conjugan entre sí y que son indispensables para su construcción, amenaza y vulnerabilidad. El riesgo se construye bajo la siguiente fórmula. Véase tabla 2.1

Tabla 2.1. Fórmula del riesgo
R= A x V
Dónde: R= Riesgo, A= Amenaza; V= Vulnerabilidad

Fuente: tabla elaboración propia de acuerdo a información obtenida de Comisión Nacional de Actividades Espaciales y Departamento de Desarrollo Sostenible de la Secretaría General de Organización de Estados Americanos, 2009.

Es necesario que al analizar el riesgo consideremos su espacialidad y temporalidad. Para su espacialidad, se retoman los siguientes aspectos:

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

A. Riesgo extensivo: hace referencia a daños poco definidos (mínimos) en el tiempo como resultado de sucesos (amenazas) de mayor frecuencia en diferentes territorios. Ejemplos de fenómenos considerados en esta categoría: lluvias, inundaciones, incendios, nevadas, entre otras (CEPREDENAC y UNISDR 2014).
B. Riesgo intensivo: fenómenos concentrados geográficamente y con hechos (daños) de gran magnitud, que pueden afectar a gran número de elementos y agotar la capacidad de respuesta local o nacional. En esta perspectiva destacan los fenómenos como: huracanes y terremotos (CEPREDENAC y UNISDR, 2014).

En cuanto a la expresión de temporalidad, el riesgo puede presentarse bajo dos modalidades:

A. Riesgo actual, condiciones determinantes que se materializan con el impacto del desastre.
B. Riesgo a futuro, escenarios que pueden construirse a partir de sucedido un desastre (Narváez, Lavell y Ortega, 2009, pp. 67-75).

La importancia de comprender el riesgo ha sido muy importante, que se han elaborado diversas metodologías para estimar/evaluar el riesgo[49] a través, de mapas de riesgo, indicadores relativos de riesgo y la curva hibrida de riesgo[50], por ejemplo. Aunque una evaluación del riesgo nos permite construir un escenario probabilístico del riesgo, este nunca desaparece por completo de ahí que Cardona (1993) destaque el riesgo aceptable como "aquel que la comunidad está dispuesta a asumir a cambio de una determinada tasa o nivel de beneficios". Bajo esta

[49] En una evaluación de riesgo, es posible determinar el riesgo específico y total, de una determinada sociedad ante un posible desastre. Definiendo un riesgo específico definido como: la pérdida esperada en un período de tiempo expresada, como una proporción del valor o costo de reemplazo de los elementos bajo riesgo. Mientras que el riesgo total se refiere a: la cuantificación acumulativa del riesgo específico de cada uno de los elementos expuestos y para cada una de las amenazas (Cardona, 1993).
[50] La curva hibrida es una metodología que combina un enfoque empírico y retrospectivo que permite estimar el riesgo por eventos menores, utilizando información almacenada en bases de datos de eventos históricos y un enfoque analítico prospectivo, que permite estimar el riesgo por eventos mayores, que incluso pueden no haber ocurrido antes (Velásquez, Cardona, Yamin y Barbat, 2011).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

perspectiva, pueden desarrollarse estrategias para los riesgos residuales[51] o medidas de transferencia de riesgo[52] (mecanismos financieros como los seguros) dependiendo de la decisión que las autoridades consideren necesario. En el Anexo 3 de esta investigación se puede encontrar el procedimiento para realizar la evaluación del riesgo.

El riesgo al igual que el desastre es un proceso que según Elizabeth Mansilla en Solís y Mansilla (2010, p. 13) es resultado de un punto de inflexión entre el equilibrio o desequilibrio natural y social que da lugar a nuevas amenazas o agudiza las ya existentes, además, de incrementar los niveles de vulnerabilidad.

Aunque el riesgo ha recibido mucho interés por parte de las ciencias naturales y sociales aún no existe un planteamiento único que contenga los diversos conocimientos desarrollados; sin embargo, existen estudios desde la economía, la ingeniería, la física, la geología y la antropología entre otras disciplinas, que han aportado conceptual y empíricamente al tema.

¿Por qué es necesaria un enfoque multidisciplinario? El riesgo al igual que el desastre visto desde una perspectiva multidisciplinaria podría facilitar la toma de decisiones en un área geográfica, además, podría tener en cuenta las relaciones no lineales de los parámetros del contexto, la complejidad y dinámica de los sistemas sociales; priorizando en medidas factibles y en actores fundamentales para lograr actitudes enfocadas a disminuir el riesgo en una determinada sociedad (Cardona, 2003).

[51] Riesgo residual se entiende como el riesgo que todavía no se ha gestionado, aun cuando existan medidas eficaces para la reducción del riesgo de desastres y para los cuales se debe mantener las capacidades de respuesta de emergencia y de recuperación (EIRD, 2009).

[52] El proceso de trasladar formal o informalmente las consecuencias financieras de un riesgo en particular de una parte a otra mediante el cual una familia, comunidad, empresa o autoridad estatal obtendrá recursos de la otra parte después que se produzca un desastre, a cambio de beneficios sociales o financieros continuos o compensatorios que se brindan a la otra parte (EIRD, 2009).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

2.2 CONDICIONES DE RIESGO EN CENTROAMÉRICA: AMENAZAS Y VULNERABILIDAD

Centroamérica es una región de tierra situada entre el subcontinente norteamericano y suramericano con una extensión de 522 760 km^2, que se compone por los países de Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Países, a excepción de Belice y Panamá, comparten una historia similar en ámbitos sociales, políticos y culturales desde tiempos de la colonia motivo por el cual, han desarrollado mecanismos para fomentar un proceso integracionista en la búsqueda del beneficio para las sociedades centroamericanas.

La región es considera una zona multiamenaza en el orden geodinámica e hidrometeorológico, entre las cuales destacan: erupciones volcánicas, terremotos, tsunamis y aluviones, tormentas, huracanes tropicales, inundaciones, sequías, heladas, granizadas y más recientemente, el fenómeno del niño. De origen socio-natural: epidemias, inundaciones y aludes, y de origen terminantemente antropogénico: como incendios o deforestación (CEPREDENAC y UNISDR 2014).

2.2.1 Amenazas de origen geodinámico

Esta sección pretende describir de manera breve las amenazas de origen natural y antropogénico que se desarrollan en el área centroamericana. Una de las mayores amenazas de origen natural han sido los terremotos[53] (CEPREDENAC, 2007). Como muestra, el terremoto de 1986 en San Salvador, El Salvador, es considerado un desastre destructivo dentro de la región en los últimos 30 años. De las amenazas geofísicas ocurridas en el área, los terremotos representan el 54.5% del total de desastres (CEPREDENAC y UNISDR, 2014).

La sismicidad del área centroamericana se debe a que la región está localizada entre los límites de varias capas tectónicas: Caribe, Norteamérica, Cocos y Nazca; cuyos movimientos varían entre 5 y 9 cm por año (CEPREDENAC y UNISDR 2014).

[53] Fenómenos naturales producidos por un movimiento brusco de la tierra, causado por la brusca liberación de energía acumulada durante un largo tiempo (CEPREDENAC, 2007).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Otros de los sismos que han causado graves daños a los países de la región, fueron: el terremoto de Nicaragua de 1972, el de Guatemala de 1976, 2012 y los terremotos de El Salvador, 1986 y 2001. Los eventos sísmicos también pueden ser de origen volcánico y en Centroamérica, el Arco Volcánico Centroamericano con una extensión de 1 500 km^2 puede considerarse como una seria amenaza para la región.

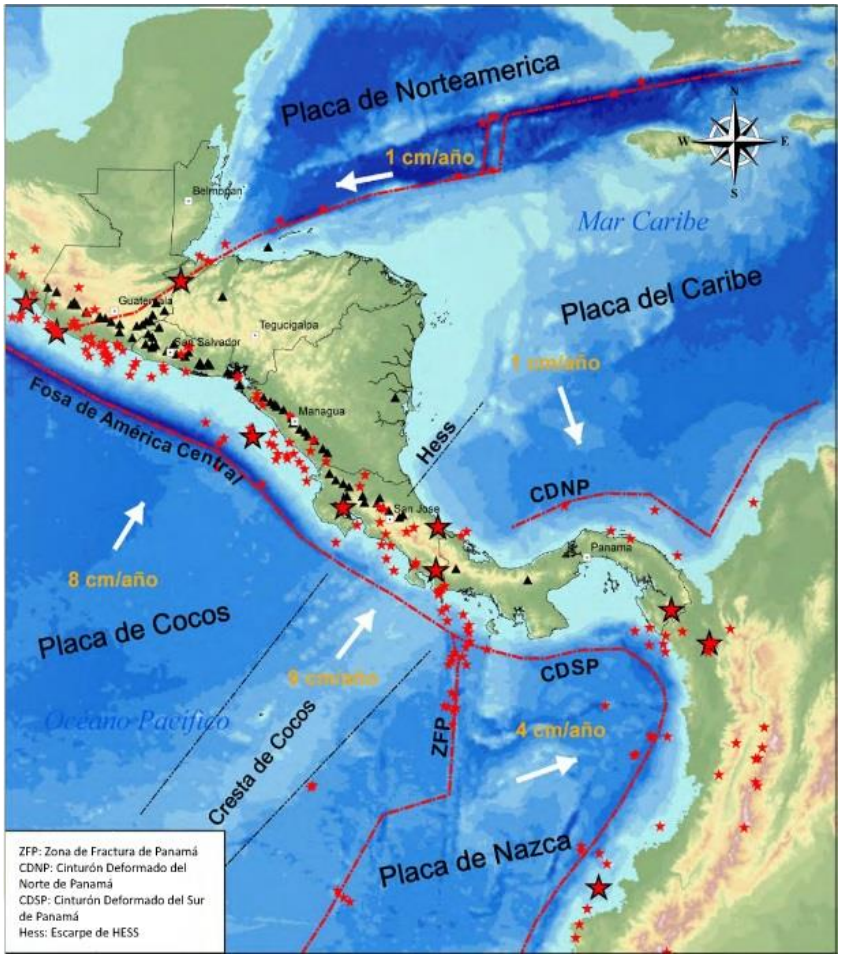


Ilustración 2.1 Ubicación placas tectónicas en Centroamérica. Imagen reproducida de Atlas Centroamericano para la Gestión Sostenible del Territorio del Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental PREVDA, 2010.

Los eventos sísmicos, por la magnitud de energía que liberan, pueden provocar un sunami y así, afectar más zonas que no pudieran verse dañadas por el evento sísmico.

Por ejemplo, los eventos sísmicos que se han producido con una magnitud mayor a 7 grados en la escala de Richter, han generado maremotos en un 43% dentro de la región del pacifico centroamericano. Otras amenazas que podemos agregar en la categoría de geodinámicas y que afectan a la región son: erupciones volcánicas y lahares (CEPREDENAC y UNISDR, 2014).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto Mora

2.2.2 Amenazas hidrometeorológicas

Los fenómenos hidrometeorológicos son otra categoría de eventos que ha causado graves daños y pérdidas, la mayoría de ellos producidos en forma de riesgo extensivo.

Las lluvias y tormentas no se consideran situaciones que limiten el crecimiento y el desarrollo de las sociedades. Esta idea errónea, hace incluso, que no se elaboren reportes para contabilizar los daños que provocan sobre las poblaciones afectadas, subestimando y limitándose a ser resueltas con realizar obras de mitigación. La idea de que los eventos de riesgo extensivo no repercuten en los sectores de la sociedad en especial en los sectores más vulnerables, tiene que ver mucho con la percepción del riesgo que se construye. Y es que, considerar la pobreza, el ordenamiento urbano y las condiciones de infraestructura como situaciones diarias que no son causantes de las condiciones de riesgo es aún, una idea equivocada dentro de las sociedades centroamericanas.

Las lluvias y tormentas pueden provocar además de graves daños a la salud, inundaciones, desbordes de ríos, paralización de actividades productivas, destrucción de viviendas, muertes humanas y destrucción de otro tipo de infraestructura hasta llegar incluso a medidas extremas, como el cierre del Canal de Panamá, hecho sucedido en el año 2010 debido a las fuertes lluvias[54].

En este contexto, las lluvias originadas por la depresión tropical 12-E en el año 2011 que afectó a Nicaragua, El Salvador, Honduras y Costa Rica generaron un total de 1 969 millones de daños y pérdidas, dejando a 2.6 millones de personas afectadas según datos de la Comisión Económica para América Latina cuyo proceso de reconstrucción necesitó de al menos 4 329 millones de dólares (CEPAL, 2011). Este tipo de fenómenos repercuten en los principales sectores de un país: económico,

[54] CNN México. El Canal de Panamá retoma la actividad tras cerrar por las inundaciones. *Expansión*, 9 de diciembre de 2010. Recuperado de: http://expansion.mx/mundo/2010/12/09/el-canal-de-panama-retoma-la-actividad-tras-cerrar-por-las-inundaciones

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

transporte, vivienda, educación, agricultura, ganadería y pesca; infraestructura, energía, telecomunicaciones, agua, comercio, turismo y medio ambiente.

Otras de las amenazas son los huracanes producto de la formación de bajas presiones en las aguas del mar Caribe que pueden desplazarse hacia del Atlántico centroamericano. De momento, el huracán que ha ocasionado mayores daños y pérdidas en la región, a excepción de Panamá, ha sido el Huracán Mitch.

Otras amenazas hidrometeorológicas que pueden afectar a la región son: crecidas, tempestades, heladas, granizadas, vendavales, marejadas y deslizamientos productos de las lluvias (CEPREDENAC y UNISDR, 2014).

Las sequias

Las sequias son eventos que se producen la falta de precipitaciones en ciertas zonas provocando efectos como: la disminución de la producción agrícola, desabastecimiento de los servicios esenciales para la población y propagación de enfermedades. En Centroamérica, El Salvador y Costa Rica respectivamente, han sido los países más afectados por este fenómeno (CEPREDENAC y UNISDR, 2014). La tendencia es que dentro del Corredor Seco Centroamericano[55] las temperaturas aumenten y las precipitaciones disminuyan.

En el año 2014 Centroamérica se enfrentó nuevamente a este fenómeno por la convergencia del fenómeno del niño lo que provoco que dentro del corredor seco centroamericano se produjeran lluvias inferiores en al menos 40% y 60% contrario a los años anteriores. Algunas consecuencias del fenómeno incluso aún no se perciben, empero, el fenómeno afectó un promedio de 1.9 millones de hogares, la mayoría de ellos en Guatemala, seguido por Honduras, Nicaragua para finalizar con El Salvador (Acción contra el hambre, 2014).

[55] El corredor seco es un grupo de ecosistemas que se combinan en la ecorregión del bosque tropical seco de Centroamérica, que inicia en Chiapas, México. En una franja abarca las zonas bajas de la vertiente del Pacífico y gran parte de la región central pre montaña (0 a 800 msnm) de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y parte de Costa Rica (hasta Guanacaste); en Honduras, además, incluye fragmentos que se aproximan a la costa Caribe (FAO, 2012).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

La sequía que se extendió durante el año 2015 dejó daños y pérdidas en los cultivos de: maíz, frijol y azúcar los cuales, sirven como alimentación base para muchas familias. En Nicaragua la Unión de Productores Agropecuarios, estima pérdidas para el sector agrícola en US$50 millones[56]. Para El Salvador el panorama tampoco fue agradable, la Asociación Azucarera de El Salvador estimó una pérdida del 12% al 15% en la producción para el período 2015-2016. Mientras que la pérdida para el cultivo de maíz podría ser de 11. 1 millones de quintales y para el frijol en 142 885 quintales afectando a por lo menos 150 000 mil agricultores de la zona oriental lugar, donde los efectos de la sequía han repercutido en mayor medida[57].

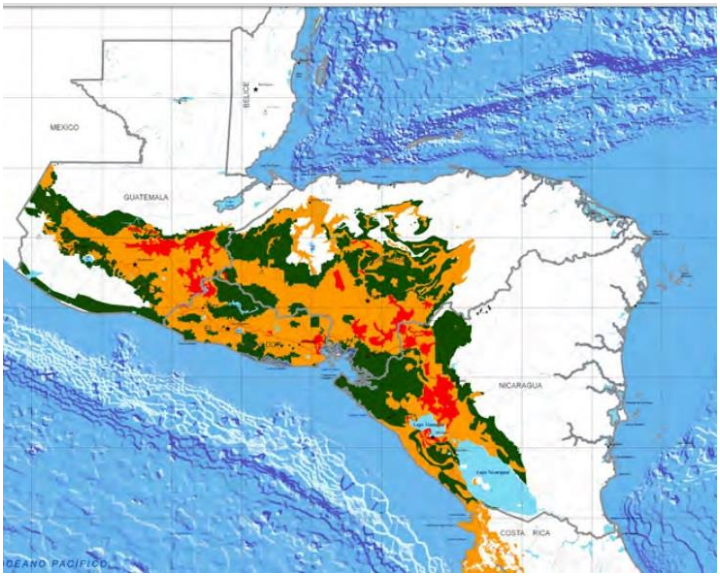


Ilustración 2.2 El corredor seco centroamericano. Los puntos verdes significan áreas de sequía baja. Anaranjados altas y rojo severas. Imagen reproducida de FAO. 2012. Estudio de caracterización del Corredor Seco Centroamericano.

2.2.3 El Cambio Climático, un proceso amplificador de amenazas

El cambio climático es definido por el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático IPCC, por sus siglas en inglés (2009) como:

> El cambio en el estado del clima que se puede identificar (por ejemplo, mediante el uso de pruebas estadísticas) a raíz de un cambio en el valor medio y/o en la variabilidad de sus propiedades, y que persiste durante un período prolongado, generalmente decenios o periodos más largos. El cambio

[56]Bejarano, M. Productores estiman en US$ 50 millones las pérdidas por sequías. *El Nuevo Diario,* 8 octubre 2015. Recuperado de: http://www.elnuevodiario.com.ni/economia/372952-productores-estiman-us-50-millones-perdidas-sequia/

[57]Linares Vanessa. Sequía se agrava y productores piden ayuda para afectados. *Diario El Mundo,* 27 agosto 2015. Recuperado de: http://elmundo.sv/sequia-se-agrava-%E2%80%A8y-productores-piden-ayuda-para-afectados/

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

climático puede obedecer a procesos naturales internos o a cambios en los forzantes externos, o bien, a cambios antropogénicos persistentes en la composición de la atmosfera o en el uso del suelo (p. 188).

Sin embargo, el cambio climático no se encuentra definido en la categoría de amenaza como tal, al contrario, debido a su complejidad el mismo, necesita entenderse no sólo desde las ciencias naturales, sino que desde otras ciencias. Como destaca Daniel Rodríguez (2015), el "cambio climático es un macro proceso de carácter complejo que expresa interrelaciones entre causas y efectos que influyen en los sistemas socioeconómicos, territoriales y eco sistémicos" (p.258).

El cambio climático es también, un amplificador de las distintas amenazas naturales que sí, podrían provocar un desastre y en especial, de las amenazas hidrometeorológicas. El riesgo climático asociado al cambio climático está transformando los eventos hidrometeorológicos a fenómenos extremos como "los ciclones tropicales sequías y precipitaciones pluviales intensas", un hecho que sucede no sólo a nivel centroamericano, sino que en distintas regiones del mundo[58] (Rodríguez, 2015, pág. 273).

Según una investigación del Programa Estado de la Nación (PEN) un centro de investigación costarricense, indica que, aunque "la región es responsable de producir el 0.5% de las emisiones de gases efecto invernadero a nivel global", el área, representa el "punto más caliente" dentro de los trópicos emergiendo así, como la zona más vulnerable al impacto del cambio climático[59].

Otros descubrimientos encontrados en la misma investigación fueron: Guatemala y Honduras son responsables en al menos un 76% de las emisiones de gases dentro de la región, producto del uso del suelo y la quema de hidrocarburo y leña.

[58]Algunos de los impactos (entendidos como los efectos en los sistemas naturales y humanos) del cambio climático se ven reflejados a través de la contribución el Grupo de Trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental de Expertos sobre El Cambio Climático (Resumen Para Políticas Públicas) siendo algunos de estos: impactos sobre los ecosistemas naturales y humanos en todos los continentes y océanos. Precipitaciones cambiantes, derretimiento de nieve y hielo e impactos en los cultivos.

[59]Meléndez, José. Centroamérica, muy vulnerable al cambio climático. *El País.* 9 de junio de 2014. Recuperado de: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/06/09/actualidad/1402324929_244265.html

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Centroamérica está entre las regiones con mayores problemas de seguridad alimentaria. Las ciudades que se encuentran en ambos lados de la costa centroamericana serían severamente dañadas si el nivel del mar aumenta a finales del siglo XXI; además, se hizo énfasis que, aunque existen muchas estrategias políticas en materia de cambio climático muy pocas se convierten en acciones concretas y sostenibles[60]. Conviene mencionar que Honduras y Nicaragua, poseen el tercero y quinto lugar respectivamente, en el Índice Global de Riesgo Climático 2015[61].

Por ende, la Gestión de Riesgo de Desastres dentro de Centroamérica debe integrar estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático, en la medida de atender esta situación de manera oportuna e inmediata. Siendo uno de los avances de la región en este ámbito, la elaboración de la Estrategia Regional de Cambio Climático ERCC[62] (2010) que establece como objetivo:

> Contribuir a prevenir y reducir los impactos negativos del cambio climático, mediante el aumento de la resiliencia y de la capacidad de adaptación, a fin de reducir la vulnerabilidad, humana, social, ecológica y económica…y además contribuir voluntariamente a la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero según lo permitan las circunstancias nacionales (p. 46).

---

[60] Meléndez, José. Centroamérica, muy vulnerable al cambio climático. *El País.* 9 de junio de 2014. Recuperado de: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/06/09/actualidad/1402324929_244265.html

[61] El Índice de Riesgo Climático (IRC) es un análisis basado en una de las compilaciones de datos más fiables sobre los impactos de los eventos climáticos extremos y los datos socio-económicos asociados. el IRC indica el nivel de exposición y la vulnerabilidad a los fenómenos climáticos extremos que los países deben entender como una advertencia para estar preparados para eventos climáticos más frecuentes y / o más severos en el futuro. Debido a las limitaciones de los datos disponibles, en particular los datos comparativos a largo plazo que incluyen datos socioeconómicos, algunos países muy pequeños, como ciertos pequeños estados insulares, no se incluyen en este análisis. Por otra parte, los datos solamente reflejan los impactos directos de los fenómenos meteorológicos extremos (pérdidas directas y muertes), mientras que por ejemplo las olas de calor, que son un fenómeno frecuente en países africanos, muchas veces conducen a impactos indirectos mucho más fuertes (por ejemplo, las sequías y la escasez de alimentos). Por último, no se incluye el número total de personas afectadas (además de las víctimas mortales), ya que la comparabilidad de estos datos es muy limitada (German Watch, 2014).

[62] A partir de aquí podemos usar la abreviación ERCC Estrategia Regional de Cambio Climático.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Los organismos regionales encargados del desarrollar la ERCC son el Sub-sistema ambiental del SICA conformado por las Comisión Centroamericana de Recursos Hídricos CCRH, el CEPREDENAC y el Comité Centroamericano de Ambiente y Desarrollo. En este nivel se integran, además, Comités Técnicos y el mismo SICA (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y Sistema de Integración Centroamericana, 2010).

Pero, uno de los grandes obstáculos para llevar a cabo esta estrategia regional, es el financiamiento. Según la ERCC (2010) los mecanismos de financiamiento deben de provenir de los diversos acuerdos internacionales que se establezcan entre los países en materia de cambio climático entre los que destaca, la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, un fondo multilateral y del Programa Internacional para la Adaptación (PIA) como estrategia de transferencia de tecnologías (p.78). Acuerdos que, si bien representan un claro avance de la región para seguir apropiándose del tema los mismos, aún se estructuran de forma muy imprecisa y la mayoría de ellos, ofrece una responsabilidad directa hacia actores externos a la región centroamericana. Otros impactos según la ERCC pueden apreciarse en el Anexo 4 de esta investigación.

En conclusión, el proceso de Gestión de Riesgo de Desastres dentro de la región centroamericana necesitan ser un proceso iterativo que abarca tanto la mitigación como la adaptación al cambio climático (Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático, 2007).

2.2.4 Situaciones de emergencia compleja

Una emergencia compleja[63] puede definirse como un tipo de crisis causada por la combinación de diversos factores entre sociales y naturales y cuyo adjetivo complejo hace referencia a tres razones: la primera de ellas, debido a la multiplicidad de causas que lo originan. La segunda, por su carácter

[63] El término de emergencia compleja fue acuñado por las Naciones Unidas a finales de la década de 1980 para describir el carácter diferenciado de las crisis y evitar interpretaciones de carácter político que podían inhibir el acceso a la ayuda humanitaria para luego expandirse a su utilización en conflictos civiles y de operaciones de paz durante los años de la década de 1990 (Villalibre, 2013).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

omnicomprensivo, es decir, que a diferencia de los desastres esta pueda afectar a todos los sectores de la sociedad y, en tercer lugar, la multiplicidad de respuestas en que pueda operar la respuesta internacional en respuesta a dicha situación (Villalibre, 2013).

En las últimas cinco décadas del siglo pasado, países como Nicaragua, Guatemala y El Salvador, se vieron inmersos en procesos de grandes movilizaciones y luchas populares que terminaron en Revoluciones o en Guerras Civiles. La situación de la guerra civil terminó para Guatemala y El Salvador con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 y 1996 respectivamente, con ello se introdujo un proceso de reformas a nivel político, económico y social que "supuestamente" vendrían a cambiar la situación de millones de centroamericanos en las décadas posteriores.

Sin embargo, las cosas no resultaron tan efectivas como parecen y actualmente muchos de los países y sus poblaciones se ven inmersos en situaciones agravantes debido a la pobreza, falta de oportunidades y violencia. El Triángulo del Norte[64], reportó en el año 2013 la cantidad de 14 989 homicidios convirtiéndose así, en la región más violenta del mundo según las Naciones Unidas[65]. A diferencia de Guatemala y El Salvador que sí vivieron guerras civiles Honduras, no tuvo la misma historia, pero la violencia que actualmente vive, lo posicionan como el país más peligroso del mundo según Global Witness[66].

---

[64]El Triángulo Norte Centroamericano está conformado por tres países: Guatemala, Honduras y El Salvador. Este proceso de integración se firmó en su primera etapa en el año 1991 cuando El Salvador y Guatemala firmaron un tratado de libre comercio, el cual se amplió en 1992 con el ingreso de Honduras, por medio del tratado de Nueva Ocotepeque. Desde la integración de estos tres países se ha denominado el "Triángulo del Norte". Cabe anotar que se consideraba en el momento de firmar el tratado que Guatemala, Honduras y El Salvador poseían condiciones similares en diferentes aspectos (económicos, políticos, sociales), no obstante, con el paso de los años estos países han cambiado en proporciones diferentes (Universidad ICESI, 2008).

[65] Roberto Valencia. El Triángulo Norte seguirá siendo la región más violenta del mundo. *El Faro.net*, 3 de enero 2014. Recuperado de: http://www.elfaro.net/es/201401/internacionales/14364/El-Tri%C3%A1ngulo-Norte-seguir%C3%A1-siendo-la-regi%C3%B3n-m%C3%A1s-violenta-del-mundo.htm

[66] Redacción La Tribuna. Honduras el más peligroso del mundo, según Global Witness. *La Tribuna,* 20 de abril 2015. Recuperado de: http://www.latribuna.hn/2015/04/20/honduras-el-mas-peligroso-del-mundo-segun-global-witness/

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

La situación actual de violencia se produce en parte, por grupos pandilleriles[67] que están creando condiciones adversas para todas las dinámicas de desarrollo. Entre algunas de las consecuencias derivadas de dicha situación podemos encontrar: desplazamiento interno y externo forzado de cientos de personas en la búsqueda de mejores condiciones de vida y seguridad; estancamiento en los niveles económicos y sociales de las sociedades. En algunos casos, el retiro de empresas privadas y organismos internacionales que trabajan en las zonas ocupadas por pandillas, debido a la extorsión que se vive. No menos importante, la muerte diaria de decenas de personas, sean miembros de pandillas o no y que repercuten a corto, mediano y largo plazo en la reproducción de los niveles exclusivos de las sociedades centroamericanas, por ende, en el aumento de la vulnerabilidad en la región.

¿Qué podría implicar para el tema de los desastres los altos niveles de violencia dentro de las sociedades centroamericanas? Mientras la violencia y las condiciones de inseguridad sigan siendo el pan de cada día de muchas sociedades centroamericanas, puede existir poca o casi nula importancia para fijar atención en otros temas como: desastres, reducción de riesgo y cambio climático. Ocasionando, que no se destinen los recursos financieros a dichos ámbitos o que estos se reorienten en acciones determinadas a prevenir la violencia. Asimismo, las Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo pueden asignar recursos para alinearse a las prioridades nacionales y, por tanto, a la hora de presentarse un desastre los escenarios podrían perfilarse como muy negativos en varios aspectos para la región.

Por su parte el desplazamiento forzado, al igual que en tiempos de conflicto civil, puede causar el aumento de las condiciones de vulnerabilidad de distintos grupos

[67]Los conceptos pandilla o "mara" refieren al mismo fenómeno: se trata de agrupaciones formadas mayoritariamente por jóvenes, quienes comparten una identidad social que se refleja principalmente en su nombre. Tradicionalmente, eran jóvenes que vivían en la misma comunidad donde crecieron juntos, que se unían y establecían en cuadrillas para defenderse ellos mismos contra los jóvenes de otras comunidades. Por ende, la pandilla inicialmente consistía en una sola agrupación juvenil al nivel de colonia o barrio (Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 2007).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

que buscan escapar de las condiciones de violencia provocando: formación de asentamientos en zonas de alto riesgo como orillas de ríos. Viviendas poco seguras, degradación de los recursos naturales, inhabilitar el acceso a servicios de salud, educación e instituciones de justicia, entre otros. Mientras los países desarrollen agendas dispersas podría ser poco probable el impulso de acciones u acuerdos para reducir el riesgo de desastres de manera conjunta.

2.2.5 Cifras económicas y grados de exposición en Centroamérica

El grado de exposición[68] y las condiciones de vulnerabilidad constituyen una relación nada favorable para las sociedades, sus bienes y otros elementos expuestos dentro del istmo centroamericano. Para observar el grado de exposición de los desastres considerados como pequeños, medianos y grandes y la pérdida promedio anual por país en Centroamérica véase la figura 2.2

[68] Se define como grado de exposición: a la población, las propiedades, los sistemas u otros elementos presentes en las zonas donde existen amenazas y, por consiguiente, están expuestos a experimentar pérdidas potenciales (Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, 2009).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Figura 2.2 Grados de exposición, eventos y pérdidas por desastres en el área Centroamericana al 2014

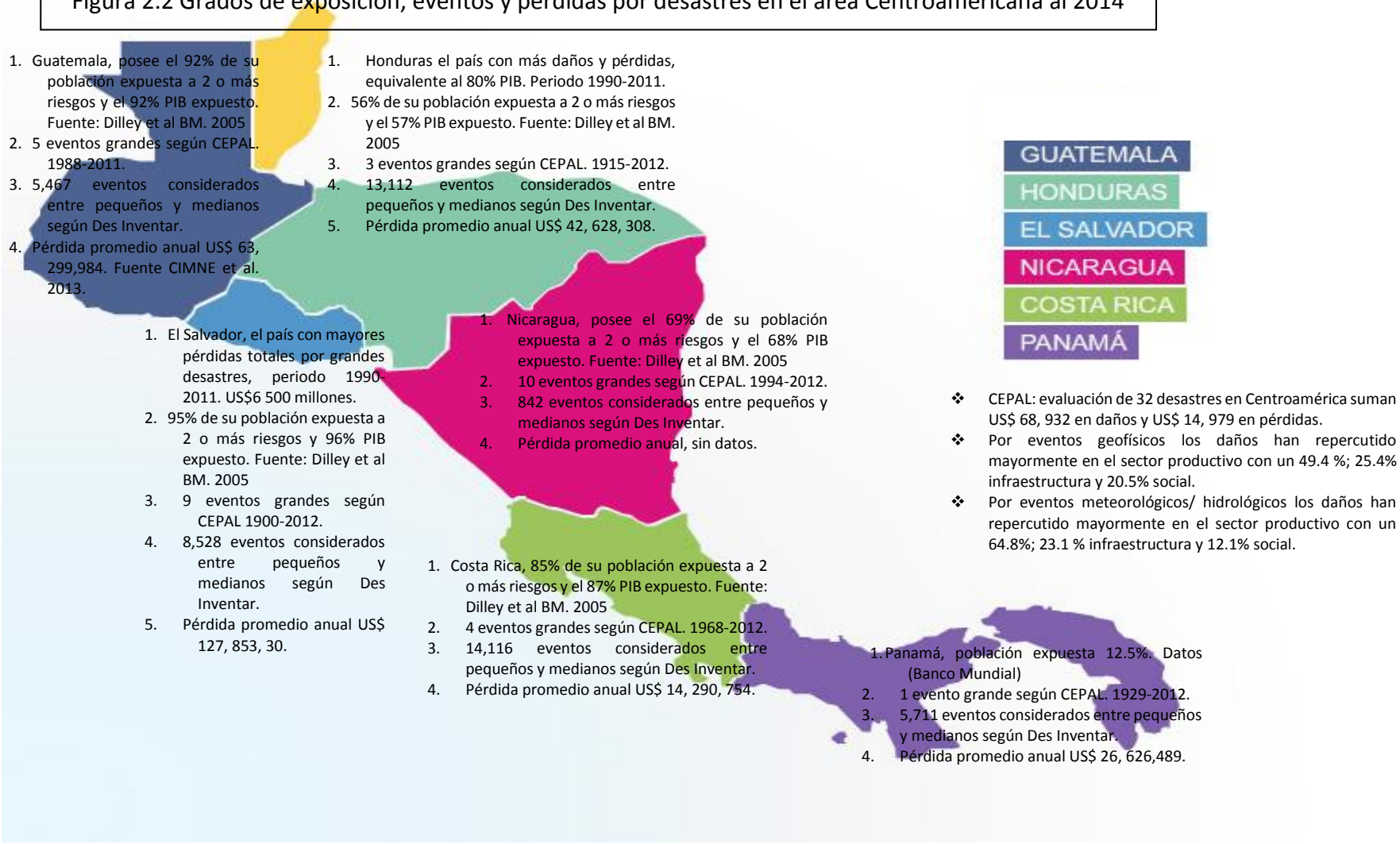


Figura de elaboración de acuerdo a información obtenida del *Informe Regional del Estado de Vulnerabilidad y Riesgo de Desastres en Centroamérica 2014*. CEPREDENAC/UNISDR. Mapa obtenido de: http://www.visitcentroamerica.com/?q=centroamerica/introduccion

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Los datos establecen que el 69.7% de los desastres ocurridos en la región han sido originados por eventos hidrometeorológicos, mientras, el 21% se debe a desastres por amenazas geofísicas y un 9.3% a amenazas consideradas como biológicas (CEPREDENAC y UNISDR, 2014).

Aunque los desastres de origen hidrometeorológicos son las amenazas más recurrentes dentro de la región son irónicamente, los menos investigados. De un 69.7% de los desastres hidrometeorológicos, el 55% se ha producido a causa de inundaciones, tormentas y huracanes. Sin embargo, las inundaciones y tormentas no se consideran en un amplio margen como desastres en sí sino, como eventos de menor magnitud; dejando de lado que son eventos que gradualmente pueden aumentar las condiciones de vulnerabilidad dentro de las sociedades centroamericanas.

Los riesgos intensivos son los que han recibido mayor importancia en especial por parte de las autoridades gubernamentales. En San Salvador, por ejemplo, se sufre constantemente de inundaciones durante la época de lluvia que va de mayo a noviembre. Algunas de las causas de estas inundaciones ocurren en parte a los asentamientos urbanos ubicados en las laderas de ríos; pocas o casi nulas obras de mitigación; sistema de drenaje obsoleto, deforestación y una preparación escasa de las comunidades. Ese país centroamericano reportó entre 2010 a 2015, 420 inundaciones provocadas por lluvias, depresiones y tormentas tropicales las cuales, ocasionaron: desbordamientos de ríos, damnificados, muertes, viviendas inundadas y daño a otro tipo de infraestructura (Servicio Nacional de Estudios Territoriales de El Salvador, 2015).

Nicaragua al igual que El Salvador, presenta un enorme grado de exposición a sufrir diversos riesgos. Uno de los más eventos más destructivos fue el terremoto de 1972 que causó un aproximado de 10 000 muertes y 20 000 heridos, con una magnitud de 6.2° en la escala de Richter. El terremoto tuvo su epicentro en el lago Xolotlán activando luego, 5 fallas geológicas que vendrían a causar un enorme daño en la infraestructura y vida de la población nicaragüense (Alcadía de Managua, 2010). El

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

huracán Mitch en cambio, dejó un total de 3 800 víctimas y los daños se contabilizaron en 988 millones de dólares (CEPREDENAC, DIPECHO y UNISDR, 2013).

Para Honduras la situación no es nada distinta. El Informe de *Gestión Integral de Riesgo de Desastres Honduras 2013*, informa que el país se situó en la posición número tres dentro del Índice Global de Riesgo Climático del año 2010 además, durante el periodo de 1974 a 2011 se reportaron 1 202 eventos de origen hidrometeorológico que ocasionaron 16 763 muertes y 200 000 mil heridos (CEPREDENAC, DIPECHO y UNISDR, 2013). Durante 1970-2010 se produjeron en total 532 eventos de ellos, la sequía produjo 503 801 damnificados y 402 916.7 hectáreas afectadas. Estos eventos se reportan como el segundo fenómeno natural con las mayores pérdidas económicas con un 34.1% en comparación el 48.5%que pertenece a las inundaciones (CEPREDENAC, DIPECHO y UNISDR, 2013).

Guatemala dividido en 8 regiones con 22 departamentos y 334 municipios, se encuentra expuesto a sufrir distintas amenazas entre ellas, de tipo geodinámicas ya que se encuentra ubicado entre las placas tectónicas norteamericana, caribe y cocos. El 4 de febrero de 1976 produjo un terremoto que afectó a 20 departamentos dejando un aproximado de 23 000 muertos y más de un millón de personas sin vivienda. El sismo tuvo una magnitud de 7.5° en la escala de Richter teniendo su origen cerca de la ciudad de Izabal (CEPREDENAC, DIPECHO y UNISDR, 2013).

En Guatemala también se reportan fenómenos como el niño y la niña, huracanes, tormentas e inundaciones. El Huracán Stan durante su paso por Guatemala en el año 2005, a pesar de ser un huracán de categoría 1 en la escala Saffir-Simpson [69],

[69] La escala de huracanes de Saffir-Simpson es una escala que clasifica los huracanes según la intensidad del viento, desarrollada en 1969 por el ingeniero civil Hervert Saffir y el director del Centro Nacional de Huracanes de Estados Unidos, Bob Simpson. La categoría 1 es la menos intensa (vientos de 119 a 153 km/h); la categoría 5 es la más intensa (vientos mayores que 250 km/h). La categoría de un huracán no está relacionada necesariamente con los daños que ocasiona. Los huracanes categorías 1 ó 2 pueden causar efectos severos dependiendo de los fenómenos atmosféricos que interactúen con ellos, el tipo de región afectada y la velocidad de desplazamiento del huracán. Los huracanes de categoría 3,4, ó 5 son considerados como severos (Servicio Nacional de Estudios Territoriales de El Salvador, 2015).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

dejó un total de 669 personas fallecidas, 884 desaparecidas y afectando un total de 475 000 personas (CEPREDENAC, DIPECH y UNISDR, 2013).

Costa Rica, también se encuentra expuesto a sufrir diversos tipos de amenazas de origen natural entre las que destacan: sequía, granizadas, tornados, tormentas tropicales, erupciones volcánicas y sismos. Los fenómenos hidrometeorológicos y geodinámicos son los que mayor daño han causado a este país centroamericano, por ejemplo, para el periodo comprendido entre los años 2001 al 2012 se contabilizan pérdidas directas por el impacto de los fenómenos naturales en los cultivos por US$108 millones; siendo el año 2010, el que reporto más pérdidas alcanzando una cifra de US$33.7 millones (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015).

Para finalizar, Panamá presenta una pérdida acumulada durante los últimos 30 años de 692 millones de dólares, cantidad asociada a fenómenos naturales (Naciones Unidas, 2015). En el país, se han identificado 4 regiones bajo amenaza a los siguientes fenómenos: sequías, inundaciones, sismos, vientos huracanados e incendios. A comparación de los demás países centroamericanos Panamá, no ha presentado eventos de grandes magnitudes y de ellos, la amenaza sísmica es la menos significativa. Sin embargo, se expone a sufrir desastres producidos por sunamis en ambas costas los cuales, se han reportado en cinco ocasiones en el periodo de 1873 a 1991 (Banco Interamericano de Desarrollo, 2001).

Según datos del Banco Mundial, Panamá, ocupa el puesto número 14 entre los países más expuestos a sufrir de múltiples amenazas debido a su territorio con un total de 15% de su territorio expuesto y 12.5% del total de su población expuesto a dos o más amenazas (Banco Mundial y Gobierno de Panamá, 2016).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

A continuación, se presenta el cuadro 2.1 que comprende el periodo de 1900 hasta 2016, con los datos de los desastres ocurridos en cada país centroamericano y las pérdidas millonarias obtenidas de la base de datos EM-DATA (CRED)[70]:

Cuadro 2.1 Daños por amenazas hidrometeorológicas y geofísicas en Centroamérica durante el período 1900-2016		
Países	Total, de daños US$ Amenazas Geofísicas	Total, de daños US$ Amenazas Hidrometeorológicas
Costa Rica	345 000	719 000
El Salvador	3 348 500	2 192 800
Guatemala	1 210 000	2 663 213
Honduras	10 0000	5 038 900
Nicaragua	888 000	1 769 700
Panamá	No se encontraron datos.	311 800

Fuente: cuadro elaboración propia de acuerdo a información obtenida de base de datos EM-DATA.

Con la información anterior podemos concluir:

- La región centroamericana se encuentra expuesta a sufrir distintos tipos de amenazas en su mayoría, provenientes de fenómenos naturales.

- La información presentada describe que los impactos de los desastres dentro de la región centroamericana han sido devastadores en diversas áreas, pero, son casi inexistentes los estudios que profundizan en el impacto en áreas como: medio ambiente y cultura. De ese mismo modo, investigaciones de riesgo extensivo, indicadores de los niveles de vulnerabilidad regional y de los procesos de reconstrucción son casi inexistentes, por lo que no permiten consolidar una información objetiva sin considerar las etapas, previa, durante y después del desastre.

- A pesar de la ocurrencia y de los impactos negativos de los desastres en la región ¿Por qué el tema no es considerado vital dentro de las agendas regionales? Pueden que existan motivos políticos, financieros e incluso un desinterés por parte de las autoridades correspondientes para atender la

[70] EM-DATA es una iniciativa desarrollada por el Centro de Investigación Epidemiológica de Desastres (CRED por sus siglas en inglés) que surge en 1980 y que consiste, en una base de datos que contiene información pertinente en cuanto a los desastres y sus impactos alrededor del mundo (The Internationla Data Base, 2016).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

problemática, una repuesta a la cual no sabremos la respuesta a ciencia cierta.

2.2.6 Condiciones de vulnerabilidad en Centroamérica

Las condiciones de vulnerabilidad que se construyen en el área centroamericana son diversas, para esta parte utilizaremos el planteamiento de Vulnerabilidad Global de Wilches-Chaux, con especial énfasis en las condiciones social, económica, política, institucional, ideológica, física y educativa. Las condiciones de vulnerabilidad en la región centroamericana pueden ser resultado de un proceso histórico y/o por diversas circunstancias, entre ellas, procesos de independencia, guerras civiles internas y tipos de desastres presentados.

Para la década de 1970 y 1980 devinieron en la región una serie de conflictos sociales que provocaron una transformación económica, política y social de las sociedades centroamericanas, en especial, dentro de Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Dichos conflictos provocaron guerras civiles dejando un saldo de aproximadamente 400 000 civiles muertos o desaparecidos; 30 000 personas entr45e lisiadas o minusválidas; 2 000 000 de desplazados internos y una cifra mayor de refugiados que se dirigieron en su mayoría hacia Estados Unidos (Benítez, 2015).

Con la llegada de los Procesos de Paz a la región centroamericana en los años de 1990 (Nicaragua), 1992 (El Salvador) y 1996 (Guatemala) se supondría que vendría la estabilidad de los gobiernos y sociedades centroamericanas en diversos sentidos, no obstante, y como lo expresa Raúl Benítez (2015) las sociedades centroamericanas siguen careciendo de bienes económicos, socioculturales y políticos que les permitan subsistir. El mismo autor, retomando datos de la Comisión Económica para América Latina del año 2014 que sostienen que en Centroamérica viven alrededor de 20 000 000 de personas en situación de pobreza, 12 millones de ellas, pertenecientes al área rural.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Uno de los factores que viene a aumentar las distintas condiciones de vulnerabilidad a nivel de las instituciones del Estado y al empoderamiento de su ciudadanía, son los altos niveles de violencia que vive la región los cuales, se han convertido en un grave dolor de cabeza para países como Honduras y El Salvador en los últimos 10 años. Para ejemplo, entre los años 2010 al 2014, Honduras, fue considerado el país más violento del mundo teniendo una taza de 91 homicidios por cada 100 000 habitantes sólo en el año 2011[71].

Aunque la pobreza es un denominador común en todos los países de la región Centroamérica, altos niveles de pobreza tampoco significan mayores niveles de violencia. Por mencionar, Nicaragua al 2014 tenía una estadística que situaba al 70% de su población viviendo en condiciones de pobreza, sin embargo, los servicios socioculturales como la educación, la salud, la seguridad pública y los vínculos de la ciudadanía con sus instituciones públicas están mejor distribuidos que en otros países de la región (Benítez, 2015). Además, sus bajos niveles en la tasa de homicidios promedia entre 8 por cada 100 000 habitantes a datos del 2014, lo que lo sitúan incluso, en uno de los países con los más bajos niveles de homicidios a nivel latinoamericano[72].

Alto nivel de violencia en los países centroamericanos podría significar entre otras cosas: que los gobiernos desvíen recursos de programas sociales que disminuyan la pobreza, refuercen y contribuyan a generar un mayor acceso de la ciudadanía a los servicios de salud y educación, entre otras, a instituciones de seguridad que se encarguen de disminuir los niveles de violencia. El Salvador, por ejemplo, gasta 2.4% de su PIB en atender la problemática. Sin embargo, el problema no es exclusivo de los gobiernos, si no que afecta de manera directa e indirecta a distintos sectores; a datos del 2011 por ejemplo, el tema de la violencia le produjo al gobierno

[71] Roberto valencia. La tasa de homicidios de El Salvador supera a la de Honduras. *El Faro.* 19 de agosto 2015. Recuperado de: http://www.elfaro.net/es/201508/noticias/17286/La-tasa-de-homicidios-de-El-Salvador-supera-a-la-de-Honduras.htm

[72] Benjamín Blanco. Homicidios en Nicaragua se dan por rencillas. *El Nuevo Diario.* 3 de mayo 2015 Recuperado de: http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/359058-homicidios-nicaragua-se-dan-rencillas/

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

salvadoreño un gasto de 612 millones de dólares mientras que, el sector de la empresa privada en ese país destinó un total de 650 millones de dólares en términos de seguridad[73].

En Guatemala, al año 2007 los costos de violencia se estimaron en aproximadamente el 7.3% del PIB equivalente a unos 2 386.7 dólares. Datos que representan el doble incluso asignado a los ministerios de salud, educación y agricultura juntos para el año 2006 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006). Mientras que para el año 2012 los costos de la violencia representaron el 8% de su producto interno bruto[74].

En Honduras la situación no es nada favorable, al año 2013 el porcentaje del producto interno bruto que dicho país utilizaba para atender la problemática de la violencia era de 1.5 % equivalente a 281 292. 483 millones de dólares. Siendo uno de los presupuestos más bajos de la región comparado con otros países[75]. No obstante, el tema de la inseguridad es solamente uno de los muchos temas que agobian a la sociedad centroamericana. Bajo esta misma perspectiva, en el tema educativo regional, el panorama no es nada favorable para la mayoría de países centroamericanos.

En la región centroamericana las condiciones de vulnerabilidad educativa pueden incidir de manera negativa no sólo en el tema de desastres, sino en el estancamiento de acciones en las áreas sociales, económicas, ideológicas y medio ambientales. En la región existen aún muchas deficiencias en los sistemas educativos que no permiten el desarrollo de una educación de calidad e inclusiva.

---

[73] Jaime López, Juan Morales y Alex Torres. En C.A.: El Salvador con más gasto en seguridad pública. *El Diario de Hoy*. 22 de mayo 2013. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/articulo/sucesos/salvador-con-mas-gasto-seguridad-publica-31181

[74] ACAN/EFE. Costo de violencia en Guatemala alcanzó el 8% del PIB el año anterior. *La Nación*. 11 de julio 2013. Recuperado de: http://www.nacion.com/mundo/centroamerica/Costo-violencia-Guatemala-PIB-anterior_0_1353064831.html

[75] Redacción El Heraldo. Honduras combate la violencia con un presupuesto de $281 millones. *El Heraldo*. 28 de octubre de 2014. Recuperado de: http://www.elheraldo.hn/alfrente/762567-209/honduras-combate-la-violencia-con-un-presupuesto-de-281-millones

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

La importancia de hacer de la educación un derecho global a todos los ciudadanos centroamericanos ha tenido incluso una base histórica, por ejemplo, en el período de 1900 a 1950 la educación no era un derecho para todas las personas y mucho menos para aquellas que vivían en área rurales donde lo único que se creía que importaba era la persona que pudiera servir como mano de obra no calificada. La educación era un derecho exclusivo para los sectores de clase media, las elites tradicionales, comerciantes, población de la ciudad y empleados de gobierno (Walter, 2000).

En Centroamérica el país que más invierte en educación es Costa Rica. En el año 2015 ese país invirtió el 7.36% de su PIB, equivalente a 2 188 billones de colones costarricenses, la cantidad más alta de su historia, representando un crecimiento del 14. 3% con respecto al año 2014 (Gobierno de la República de Costa Rica, 2015). En el lado contrario, Guatemala es el país que menos invierte en dicha área, a datos del 2011 el país invertía el 2.9% de su PIB[76]. Mientras que el porcentaje de inversión per cápita que cada país centroamericano ha destinado a partir de 1990 ha variado a lo largo del tiempo. Véase cuadro 2.2

Cuadro 2.2 Gasto por alumno en los países centroamericanos					
Costa Rica*	El Salvador *	Guatemala*	Nicaragua*	Panamá*	Honduras*
US$ 597.7	US$ 107.1	US$ 218.9	US$ 49.8	US$ 430.6	US$ S/D
Costa Rica**	El Salvador **	Guatemala**	Nicaragua**	Panamá**	Honduras**
US$ 304.0	US$ 80.0	US$ 49.0	US$50.0	US$ S/D	US$ 104.0

*1997 S/D Sin Datos.
**2011[77]
Fuente: elaboración propia con base en información obtenida de (Walter, 2000).

El problema de la poca inversión en el tema de educación ha sido una circunstancia latente que se ha venido sosteniendo a lo largo de muchos años (véase cuadro 2.3) en la región centroamericana esto podría sugerir, que muchos de los países y en

[76] German Rivas. Con índices educativos en nivel medio para el país. *La Prensa Gráfica.* 16 de julio 2011. Recuperado de: http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/social/205569-con-indices-educativos-en-nivel-medio-para-el-pais.html
[77] German Rivas. Con índices educativos en nivel medio para el país. *La Prensa Gráfica.* 16 de julio 2011. Recuperado de: http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/social/205569-con-indices-educativos-en-nivel-medio-para-el-pais.html

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

especial dentro de las prioridades de sus gobernantes la educación no ha sido una prioridad de atención.

Cuadro 2.3 Porcentaje del PIB que destina los países centroamericanos al sector educativo					
Costa Rica*	El Salvador *	Guatemala*	Nicaragua*	Panamá*	Honduras*
5.3%	2.2%	1.7%	3.6%	4.6%	3.6%
Costa Rica**	El Salvador **	Guatemala**	Nicaragua***	Panamá**	Honduras**
8%	3.1%	2.9%	4.3 %	3.29%[78]	7.6%

*1993-1996
**2011[79]
***2015[80]
Fuente: elaboración propia con base en información obtenida de (Walter, 2000).

En cuanto al tema de desastres dentro del área educativa el discurso plantea que la educación es primordial para crear una cultura en cuanto al tema de reducción de desastres dentro de la región centroamericana. Para ello, los Gobiernos de la región plasmaron en la XX Cumbre de Presidentes de Centroamérica, realizada en la ciudad de Guatemala en el año de 1999, la formulación del Marco Estratégico Regional de Educación para la Reducción de Riesgo a Desastres.

Pero no es hasta el año 2008 que el mecanismo se desarrolla a través de una consultoría realizada gracias a diversas instituciones entre las que destacan: El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia UNICEF, la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (Hoy UNISDR), la Organización de Estados Americanos OEA, la Unión Europea, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID, la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana CECC y obviamente, el CEPREDENAC.

Dicho marco tiene como objetivo contribuir a que los países fortalezcan políticas, programas y proyectos, públicos y privados, orientados a la formación de una cultura

[78] Expansión Datos Macro. (2015). Panamá Gasto Público en Educación. Recuperado de: http://www.datosmacro.com/estado/gasto/educacion/panama
[79] Expansión Datos Macro. (2015). Panamá Gasto Público en Educación. Recuperado de: http://www.datosmacro.com/estado/gasto/educacion/panama
[80] Observatorio sobre los derechos humanos de la niñez y la adolescencia nicaragüense. (2016). Estadisticas sobre niñez y adolescencia. Recuperado de: http://www.codeni.org.ni/dev/educacion/inversion-educacion/presupuesto-en-educacion-como-porcentaje-del-producto-interno-bruto-pib/

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

para la prevención, la reducción de riesgos a desastres y la resiliencia en el sector educación (Marco estratégico regional de educación para la reducción de desastres, 2008).

El documento plantea diversas acciones para fomentar en el sector educativo centroamericano acciones que disminuyan los impactos de los desastres como: el desarrollo de un currículo para la formación docente en materia de reducción de desastres, la seguridad en infraestructura física educativa hasta los preparativos para planes de protección escolar (Marco estratégico regional de educación para la reducción de desastres, 2008). Aunque, el mecanismo al igual que muchos otros, necesita de acciones conjuntas regionales para tener mayores impactos, considerando que el mismo no se menciona incluso dentro de la PCGIR. Otros avances en el sector educativo centroamericano pueden verse en el Anexo 5.

Los países centroamericanos necesitan fortalecer sus sistemas educativos en asuntos como infraestructura y recursos de aprendizaje, mejorar la formación del personal docente, hacer accesible este servicio a todos los sectores de la sociedad, en especial, en aquellos que se encuentre en condiciones de pobreza ya que, de no ser así, se estima que a 2020 más de 3.7 millones niños y jóvenes en Centroamérica no serán atendidos por el sistema (Walter, 2000).

Otros de los grandes problemas que afronta la región centroamericana es la situación deplorable en la cual se encuentra los recursos naturales. Esto, se debe por algunos de los siguientes motivos, modelos de desarrollo basado en la explotación de los recursos naturales en desequilibrio con el medio ambiente, el crecimiento de la población y los espacios urbanos de manera descontrolada y sin planificación; la contaminación de los recursos naturales como el agua y el aire ya sea por medios de transporte, fábricas y uso de leña en los sectores rurales, entre otros.

Por ejemplo, se calcula que en Centroamérica el 41% de la energía que se utiliza es proveniente del petróleo lo que indica una alta dependencia de la región con este recurso (Comisión de Políticas Ambientales, Sociales y Económicas y Unión

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

Internacional para la Conservación de la Naturaleza, 2013). No obstante, algunos de los países se encuentran haciendo un esfuerzo por depender de las energías renovables como es el caso de Costa Rica quien al año 2015 había producido el 98.95% de su energía de fuentes renovables[81].

Los Informes Estado de la Región de los años 2008 y 2011 identifican los siguientes hallazgos. Véase cuadro 2.4

Cuadro 2.4 Situación medio ambiental en Centroamérica			
1. Entre 2000 y 2009 Centroamérica poseía 368 558 área protegidas, lo que equivale al 2.5% del total de territorio regional. A pesar de tener esta categoría, la conservación no es estricta, sino que es de uso sostenible lo que implica, el permiso de utilización de bienes y servicios.	2. La cantidad de especies en peligro aumentó un 82% entre 2002 y 2010. De acuerdo con UICN son 593 especies de flora y 732 de fauna la que se encuentran como amenazadas. La mayoría de ellas en los países de El Salvador y Guatemala. En 2010 Centroamérica perdió siete especies de fauna y una de flora. Siendo el grupo más amenazado el de los peces, seguido por el de los anfibios, por último, los mamíferos. La	3. La región centroamericana ha perdido un total 248 400 hectáreas de ecosistemas en aproximadamente 25 años. Entre 2005 y 2010 la región ha perdido un total de 1 246 000 hectáreas de bosque. Las especies y sus ecosistemas se encuentran en riesgo debido a intereses locales, nacionales e internacionales que van desde por la explotación de los recursos naturales, la tala de los bosques, la extracción y apropiación de la fauna y las prácticas de quema y roza[82]. En	4. La huella ecológica[83] de cada persona en Centroamérica indica que cada habitante necesita más del 10% del territorio que tiene disponible para satisfacer su consumo. Esto se debe a la actividad productiva acelerada con rezago tecnológico, la errónea idea de que el recurso agua no está amenazado y la existencia de tierras sometidas

81 Univisión.com. Costa Rica ha producido el 99% de su electricidad con renovables en 2015. *Univisión Noticias*. 21 de diciembre de 2015. Recuperado de: http://www.univision.com/noticias/energias-renovables/costa-rica-ha-producido-el-99-de-su-electricidad-con-renovables-en-2015

82 El sistema de roza es un tipo de sistema agrario itinerante propio de sociedades primitivas que se caracteriza por la quema y roza de pequeñas parcelas de tierra. Primero se talan árboles y arbustos luego se esparcen las ramas para ser quemadas a manera de fertilizante. Después de este proceso de roturación le sigue la siembra y recogida de cosecha. Vocabulario de Términos Geográficos. 2012. Recuperado de: http://vocabulariogeografico.blogspot.mx/2012/02/cultivo-de-rozas.html

83 La huella ecológica puede definirse como medida de cuánta tierra, agua y recursos naturales por persona, ciudad, país o la humanidad entera, se requieren para producir los recursos que consume". Este dato se contrapone a la biocapacidad, es decir, el territorio disponible por persona para satisfacer ese consumo, y la combinación de ambos genera una cifra de deuda o crédito ecológico Wackernagel y Rees en Programa Estado Nación 2011.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

	pérdida del 52% de la biodiversidad se debe a: un 34% por el uso de suelos, 9% fragmentación de ecosistemas y 6 y 2.5% se atribuye al cambio climático.	Centroamérica se encuentra el 8% de los manglares a nivel mundial, sin embargo, en el período de 1980 a 2005 la región perdió 280 400 hectáreas de este ecosistema (34.8% del total).	a la erosión y a la contaminación.
5. La cobertura de agua potable pasó de 86.7% en 2000 a 91.6% en el 2008. Siendo el área rural la que más lo padece con más del 80% y cerca de 4,5 millones de habitantes aún no disponen de acceso a este servicio. Por lo tanto, existe una mala distribución del recurso siendo, además, vulnerable a la contaminación por mal manejo de aguas residuales y los usos de tierra en su mayoría por los procesos de urbanización. [84]	6. El territorio centroamericano se encuentra con un 35% de cuencas compartidas. 7. Se calcula que Panamá, Costa Rica y El Salvador son los países con mayor cobertura pesquera. La región posee 141 empresas industriales de pesca con alrededor de 1 044 embarcaciones y 36 800 embarcaciones artesanales, existiendo un crecimiento de la producción de 1990 a 2004 que paso de 154 716 toneladas a 554 679 toneladas.	8. Entre 2005 y 2008 se registró una disminución del 7.4% de la superficie agrícola regional. Se estima que la región posee 18, 3 millones de hectáreas para uso agrícola, lo que equivale a un 36% de su territorio. Pero se estima que un 14% del territorio regional es utilizado para actividades mineras (sin contar Costa Rica). Dichas actividades pueden traducirse en baja retribución financiera para los Estados y pone en riesgo los recursos naturales, especialmente el agua, compitiendo en su uso en su mayoría con comunidades rurales pobres.	9. La pérdida se superficie boscosa en el área centroamericana ha sido bajo no así, menos destructivo. En 2010 se estimaba una superficie de 19 499 000 hectáreas equivalentes al 39% del territorio regional. De los cuales, Belice posee el 61% en cobertura y El Salvador el más bajo de la región con 14 por ciento. Entre el periodo de 2005 a 2010 el área boscosa se redujo a 1 246 000.

Fuente: cuadro elaboración propia con base en información obtenida de Programa Estado de la Región 2008 y 2011.

Las condiciones de vulnerabilidad ecológica y física son construidas en el área centroamericana como consecuencia de su geomorfología y de factores sociales y económicos, que podrían convertir a la región centroamericana en un espacio ideal para un desastre igual o peor que al huracán Mitch, en parte por las siguientes circunstancias: exposición de la población a riesgos (Véase figura 2.2), mayor nivel de construcción social de vulnerabilidad y aumento en la cantidad de tormentas y

[84] Según datos de la CEPAL que se retoman en él Informa Estado Región 2011, los niveles de cobertura eran los siguientes: 52% para Nicaragua, 69% para Panamá, 71% para Honduras, 80% en El Salvador, Belice y Guatemala mientras que Costa Rica poseía el nivel más alto de toda la región 95%.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

eventos hidrometeorológicos dañinos, que según EM DATA para el período 1990-1999, se contabilizaban en 60 y para 2000-2009 en 121 (Programa Estado de la Nación, 2011).

Aunque los gobiernos centroamericanos han desarrollado diferentes instancias para atender el área medio ambiental como ministerios especializados o unidades ambientales, leyes nacionales y acuerdos regionales o internacionales, la aplicación y el control de estas legislaciones siguen siendo el talón de Aquiles para disminuir prácticas que generan daños al medio ambiente.

Otras de las graves condiciones que vuelve vulnerable a la región centroamericana a nivel institucional, político e ideológico y que puede repercutir en otras áreas de las sociedades centroamericanas, consiste en los altos niveles de corrupción en los que se han visto envueltos varios países. La mayor dificultad sobre esta condición recae en la cuantificación casi imposible de realizar, debido a su carácter ilícito y encubierto; esto se refleja en que más del 40% de la población centroamericana cree que sus gobiernos hacen poco o nada para combatir la corrupción (Programa Estado de la Nación, 2008).

Aunque se han hechos varios estudios, en su mayoría sobre la percepción de la corrupción en la región, estos datos son subjetivos y pueden no identificar la enorme magnitud del problema. Por ejemplo, el índice de percepción de corrupción[85] de Transparencia Internacional en Programa Estado Nación (2008, p. 326) establece que la población centroamericana posee una alta percepción de que sus gobiernos e instancias públicas son en su mayoría corruptos. El índice sitúa a Nicaragua, Honduras y Guatemala con calificaciones inferiores a 3,3 y a Panamá, El Salvador y Costa Rica en una puntuación media.

Irónicamente, existe una tolerancia hacia los actos corruptos considerados como leves por parte de las sociedades centroamericanas, considerado como aquel que aun a pesar de estar violando la ley se hace por cubrir una necesidad inmediata sin

[85] El índice posee una escala del 0 al 10, donde 0 es altamente corrupto y 10 sin corrupción.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

perjudicar a terceras personas. Mientras que existe una menor tolerancia ante aquellos actos considerados como intermedios o graves debido a que estos perjudican a la población y se hacen por un acto de avaricia (Programa Estado de la Nación, 2008).

Los países centroamericanos han creado grandes avances para disminuir los niveles de corrupción entre los que destacan: la creación de mecanismos de control como comisiones de investigación, Corte Cuentas, Fiscalías anticorrupción y consejos u oficinas; mecanismos de transparencia como portales de información, además de, la integración de otros actores como la sociedad civil y la empresa privada como principales mecanismos de control en las actividades públicas; la creación de legislaciones nacionales y acuerdos internacionales.

Mauro en Programa de la Nación (2008, p. 346) demostró en un estudio pionero los efectos de la corrupción en la economía, utilizando la relación entre los índices de riesgo-país y el crecimiento económico; el mismo, sirvió de base para otros estudios sobre la corrupción en diversas naciones que comprobaron en otras cosas los efectos directos en: el producto per cápita y los ingresos fiscales, la distribución de ingresos y la pobreza, entre otras áreas. Otro dato interesante dentro del mismo informe indica que según el Banco Mundial el soborno como acto de corrupción a nivel mundial equivale al 3% de la economía mundial y en Centroamérica ese dato equivale a 2 922 millones de dólares a datos del 2006. Algunos de los casos más sonados de corrupción en el área centroamericana pueden apreciarse en el Anexo 6.

Para finalizar, podemos hablar que problemas como la pobreza, el desempleo, las pocas oportunidades, la desigualdad, la inseguridad y la falta de acceso a los servicios básicos pueden ser a la vez causas y consecuencias de factores estructurales históricos dentro de las sociedades centroamericanos que, por ende, seguirán desarrollándose como un ciclo mientras no sean atendidos desde la raíz.

Estas diversas problemáticas han originado que muchas personas tengan que emigrar en búsqueda de nuevas oportunidades. Oportunidades, que en su

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

búsqueda pueden enfrentarse a diversas problemáticas, de aquí, que el fenómeno de la migración a nivel centroamericano tenga tantas aristas dentro y fuera de las fronteras de la región.

En el caso del triángulo norte, conformado por los países de Guatemala, Honduras y El Salvador, el fenómeno de migración tuvo su más reciente crisis en los últimos 8 meses del año 2014 cuando más de 46 000 niños y niñas provenientes de estos tres países llegaron intentaron fueron detenidos en Estados Unidos cuando intentaban ingresar a dicho país de manera ilegal[86]. Las causas de la migración son diversas, entre ellas, los altos índices de violencia e inseguridad que se viven en estos países, el desempleo e incluso la reunificación familiar. Fue debido a este suceso que los presidentes de estos tres países presentaron en Washington el plan denominado: "Alianza para la Prosperidad en el Triángulo Norte" que tiene como principal objetivo combatir la pobreza y la violencia[87] en los países de origen.

Para países como El Salvador y Guatemala la migración no es un fenómeno nuevo. En el caso salvadoreño el fenómeno durante las décadas de 1980 a 1990 se debió a cuatro factores: La falta de desarrollo económico sostenido; la inestabilidad socio política, la guerra civil (1980-1992) y la violación constante de los Derechos Humanos (Villela, 1999). Se calcula que Entre 1979 y 1988 se calcula unos 500.000 salvadoreños llegaron a los Estados Unidos (Organización de Estados Americanos, 2014).

Sin embargo, y a pesar de las distintas transformaciones sociales, económicas en El Salvador las cifras siguen presentándose al alza en parte, a problemas actuales como la inseguridad, la búsqueda de empleo y mejores oportunidades[88]. Las

[86] Jorge Cancino. Un año después de la crisis, miles de niños inmigrantes siguen atrapados en el limbo. *Univisión noticias*. 17 de junio 2015. Recuperado de: http://www.univision.com/noticias/un-ano-despues-de-la-crisis-miles-de-ninos-inmigrantes-siguen-atrapados-en-el-limbo

[87] El Heraldo. Migración infantil desató crisis humanitaria en 2014. *El Heraldo.*18 de diciembre 2014. Recuperado de: http://www.elheraldo.hn/hondurenosenelmundo/777979-299/migraci%C3%B3n-infantil-desat%C3%B3-crisis-humanitaria-en-2014

[88] Ricardo Avelar. Migración salvadoreña en Estados Unidos en camino de superar a la cubana. *El diario de hoy*. 1 de febrero. 2016. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/migracion-salvadorena-estados-unidos-camino-superar-cubana-100270

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

deportaciones de salvadoreños desde varios países han aumentado en el transcurso de quince años, pasando de un total de 4 216 en 1999 a 36 689 en 2004, según los registros del Ministerio del Interior de El Salvador. Desde 1999 hasta 2001, la mayoría de las deportaciones se han realizado en Estados Unidos, pero a partir de 2002 la gran mayoría de los deportados viene de Guatemala y México. En 2012 la cantidad de personas deportadas vía área provenientes de Estados Unidos era de 19 685. Y en cuanto, a deportaciones vía terrestre provenientes de México en el mismo periodo era de 8 944 (Organización de Estados Americanos, 2014). En los 10 primeros meses del año 2015 en México, fueron detenidos un total de 6 210 menores salvadoreños[89].

En Guatemala el fenómeno de la migración se da por algunas de las siguientes razones: el factor económico, pobreza, corrupción, desempleo. En el aspecto social: violencia, inseguridad, reunificación familiar (López y Rivera, 2014). En otras circunstancias: la inestable situación política y la violación a los derechos humanos en un contexto de pobreza extrema (Center for Gender and Refugee Studies y Universidad de Lanus, 2015). En 2014, la cifra de niños guatemaltecos no acompañados y detenidos en la frontera sur de Estados Unidos fue de 14 086 (Parametría Investigación Estratégica análisis de opinión y de mercado, 2016).

Aunque Honduras no sufrió de una guerra civil como sus países vecinos, las condiciones sociales y económicas siguen siendo las principales causas por las que miles de hondureños estarían saliendo de su país. El repunte del fenómeno migratorio en dicho país se dio a inicios de la década de mil novecientos noventa debido a la nueva apertura geopolítica, finalizados muchos de los conflictos civiles en los demás países centroamericanos (Puerta, 2014).

Una de las causas de la migración se dio a partir del impacto del Huracán Mitch que produjo grandes muertes, desapariciones y millones de dólares en pérdidas, obligando a muchos de los afectados a huir de estas condiciones ejemplo de ello,

[89] EFE. Unos 6210 niños migrantes salvadoreños fueron detenidos en México. *El diario de hoy*. 28 de diciembre de 2015. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/articulo/internacional/unos-6210-ninos-migrantes-salvadorenos-fueron-detenidos-mexico-97202

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

en la zona fronteriza de Brownsville, Texas, Estados Unidos, oficiales reportaron un incremento del 61% de hondureños arrestados por haber cruzado la frontera ilegalmente en los últimos tres meses de 1998 (Destinys Children, 2011). En 2014 la cifra de menores hondureños no acompañados detenidos en Estados Unidos fue de 16 546, buscando huir de la situación de violencia y criminalidad (Parametría Investigación Estratégica análisis de opinión y de mercado, 2016).

En los países del triángulo sur que se compone por Nicaragua, Costa Rica y Panamá, el fenómeno de la migración es contrario a lo que pasa en los otros países al menos para Costa Rica y Panamá, países, que en vez de exportar migrantes reciben cientos de centroamericanos, en parte, a las buenas condiciones de vida que mantienen dichos países.

En Costa Rica, por ejemplo, datos de la CEPAL a 2011 indican que el país poseía el 9% de inmigrantes de la región latinoamericana[90.] Costa Rica, recibe en su mayoría migrantes provenientes de Nicaragua, al año 2000 la población de ese país representaba el 76,4 % del total de migrantes; esto se debe a las mejores condiciones de vida en el ámbito social y económico que dichas personas pueden encontrar en este país (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSOC, 2002).

En Panamá la situación es similar, según datos del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de ese país (Mitradel) en 2015 fueron aprobados 20 369 permisos de trabajo, un 67.7 % más que el año 2014, cuando se reportaron 12 141 permisos; de los cuales, 4 426 fueron otorgados por razones humanitarias, seguido de extranjeros profesionales, casados con nacionales y un 10% a empresas[91]. Ha sido tal, el flujo de migrantes en ese país que en el año 2010 el Gobierno a través del Servicio Nacional de Migración de Panamá, elaboró un Decreto Ejecutivo para

[90] Alejandro Fernández. Costa Rica es el país con mayor porcentaje de inmigrantes en América Latina. *El Financiero*. 19 noviembre 2014. Recuperado de: http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/pais-latinoamericano-alberga-inmigrantes_0_631136887.html

[91] Daniel Delgado. La migración masiva hacia Panamá. *La estrella de Panamá.* 18 de marzo 2016. Recuperado de: http://laestrella.com.pa/opinion/columnistas/migracion-masiva-hacia-panama/23928613

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

regularizar a más de 30 mil personas con estatus irregular dentro del territorio, dicho programa se denominó, *Crisol de Razas*[92].

Por último, aunque en Nicaragua la situación no parece ser tan extrema en cuanto a temas de violencia e inseguridad, los nicaragüenses migran internamente y también externamente por la situación de inestabilidad política y económica en la que se encuentran, siendo la mayoría, mujeres, que en el periodo 1995-2005 reportaban el 52% de las estadísticas a nivel de migración interna y el 42% de migrantes internacionales. La mayoría de personas emigran hacia países como Estados Unidos, pero especialmente Costa Rica, por la cercanía que representa.

Durante la década de 1980 menos del 2% de la población de Nicaragua residía fuera de sus fronteras y lo hacía por razones políticas, pero, en el 2000 la cifra alcanzaba casi el 10% y en su mayoría por la situación económica (Banco Mundial 2008). Muchas de las migraciones a nivel interno se producen por causas como la búsqueda de oportunidades, la extrema pobreza, la baja disponibilidad de servicios básicos y la alta incidencia de la pobreza a pesar, de no alcanzar los niveles de países como Honduras o El Salvador (Asociación Pro Ayuda a la niñez nicaragüense, 2016).

Además de la situación que viven en sus países de origen, los migrantes centroamericanos tienen que enfrentar otras condiciones adversas en los países que sirven tanto de tránsito como en los países de destino; en parte, a su condición de posible amenaza que pueden representar ante algunos gobiernos. Por ejemplo, la frontera[93] sur de México que comprende los Estados Mexicanos de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo limitando con Guatemala, son espacios donde

[92] José Arcia. Crisol de razas vuelve, pero con nuevo nombre. *La estrella de Panamá*. 23 de mayo de 2015. Recuperado de: http://laestrella.com.pa/panama/nacional/crisol-razas-vuelve-pero-nuevo-nombre/23867867

[93] En Natalia Armijo en Armijo y Toussaint (2015, p. 196) se entiende como frontera a constructos sociopolíticos discursivos que tienen una historia y cambian con el tiempo teniendo, significados culturales, históricos y religiosos para las comunidades sociales. Las fronteras son espacios de condensación de procesos sociales, políticos y culturales.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

convergen una serie de problemas como, la trata de personas[94], la prostitución, el secuestro y la violación de los derechos humanos tanto de parte de los ciudadanos, como de autoridades de migración de ese respectivo país.

Por mencionar, dentro de la frontera sur y específicamente, el paso de Santa Teresa Llano Grande (entre Ciudad Cuauhtémoc y Comitán, México y Huehuetenango, Guatemala) se convierte en uno de los lugares de más alta peligrosidad debido a la presencia del narcotráfico, donde convergen zonas de tarifas establecidas para los pasos y tráficos diferenciados, complicidad de instancias gubernamentales con los narcos y asociación de los narcos mexicanos con los guatemaltecos (Armijo, 2015).

La condición de vulnerabilidad social[95] en la que se ven inmersos los migrantes centroamericanos en su paso por México, es una situación que resulta difícil de registrar debido al alto movimiento de personas que transitan por los distintos pasos fronterizos, legales o clandestinos; por lo cual, el gobierno mexicano necesita desarrollar y fortalecer con medidas urgentes que favorezcan el trato de los migrantes centroamericanos en materia de seguridad, albergue o refugio, derechos humanos, salud, entre otros.

La migración también puede generar diversas dinámicas dentro de los países de origen como pueden ser la desintegración familiar, la fuga de cerebros, la disminución de los ingresos públicos y en la mayoría de las ocasiones, hacer que poblaciones vulnerables como la niñez y la adolescencia no encuentren en su núcleo familiar los vínculos necesarios para su desarrollo emocional provocando que tengan que verse involucrados en grupos pandilleriles o delincuenciales, por

[94] La Organización de las Naciones Unidas define en Armijo (2015, p. 215) la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción. Además, al rapto, fraude, engaño o abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.

[95] Dentro del fenómeno de la migración podemos entender como vulnerabilidad social como el riesgo o probabilidad de que un individuo, un hogar o una comunidad puedan sufrir daños a raíz de cambios en las condiciones del contexto en que se ubican o en virtud de sus propias limitaciones (Armijo, 2015).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

ende, exista una repercusión negativa en toda la sociedad, siendo ejemplo, los casos de El Salvador y Guatemala.

Las condiciones de vulnerabilidad en el área centroamericana son resultado de diversos procesos estructurales e históricos entre los ámbitos sociales, económicos, culturales, medio ambientales, ideológicos e institucionales, políticos y físicos, relacionados entre sí. Muchas de estas condiciones pudieron dar origen a diversos conflictos dentro de los países y entre los países, tal fue el caso de la guerra de las cien horas entre El Salvador y Honduras[96]. Las condiciones de vulnerabilidad siempre han servido como pretexto para realizar cambios en materia de democracia, economía, social, derechos humanos, entre otros. Sin embargo, la evidencia actual demuestra que muchos de los problemas que originaron los conflictos en la década de 1980 siguen permaneciendo dentro de las sociedades centroamericanas y muchos de ellos, como la violencia, han aumentado, por lo tanto, el porvenir de las sociedades centroamericanos es aún lejano y difícil de visualizar, problemas que pueden agraviarse más debido a la posibilidad de generarse un desastre que pusiera en peligro los pocos avances alcanzados.

Es deber entonces de los gobiernos centroamericanos contribuir a reducir las distintas condiciones de vulnerabilidad, que funcionan al mismo tiempo como factores subyacentes del riesgo, a través de distintos mecanismos o acuerdos que no se queden en discursos, si no que se conviertan en acciones conjuntas regionales en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de la región, considerando la Gestión de Riesgo de Desastres como un eje primordial en todos los ámbitos de la sociedad.

Algunas de las condiciones de vulnerabilidad pueden ser similares en algunos países y diferentes en otros, por ello se presentan a continuación una sección que

[96] El 14 de julio de 1969 el ejército de El Salvador invadió territorio hondureño tomando 1600 kilómetros, iniciando la llamada guerra de las cien horas. La misma, serviría para repatriar aproximadamente a 100 000 salvadoreños que fueron percibidos como un problema de seguridad para el país vecino luego de invasiones a la propiedad privada motivada en parte, a despidos de empresas bananeras estadunidenses en el país hondureño (Benítez y Rioja, 20015).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

establece las particularidades por país en materia de vulnerabilidad y que pueden contribuir a aumentar el riesgo de desastres no sólo a nivel nacional sino regional.

2.2.6.1 Condiciones de Vulnerabilidad por países de Centroamérica

La sección anterior tuvo como propósito mostrar un panorama regional de las distintas condiciones de vulnerabilidad que se viven en el área centroamericana en los ámbitos social, económico, medio ambiental e institucional. Esta sección pretende describir al lector las principales condiciones de vulnerabilidad que se desarrollan país por país, empezando por los países del triángulo norte y terminado con los del triángulo sur. Es decir: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, Costa Rica y Panamá. La descripción comienza mostrando datos generales por país para luego pasar a la descripción de las condiciones en el área social-histórico, económica y medio ambiental finalizando con las leyes que tratan el tema de riesgo y las instituciones por país encargadas del tema.

País 1. República de Guatemala.

Cuadro 2.5 Aspectos Generales de Guatemala	
Nombre del País:	Guatemala
Número de Habitantes:	15.073.384
Superficie Territorial:	108.889
Organización Territorial:	8 regiones, 22 departamentos y 333 municipios
Producto Interno Bruto:	49.880.000.000
Salario Mínimo (US$):	US$ 275
Número de Homicidios:	Tasa de 34,3 homicidios por cada 100.000 habitantes.
Analfabetismo:	24.8%
IDH:	0,627 puntos[97]
Población Urbana y Rural:	48,48% población urbana 51,52% población rural
Nivel de Población en Pobreza:	54%
Escolaridad promedio:	3.302**
Edad de la población en mayor porcentaje:	51% entre 0-19 años.
PIB per cápita (US$):	3.302

Fuente: cuadro elaboración propia de acuerdo con información obtenida de Donadio, M. 2013.

[97]Datos Macro Guatemala. 2014. Índice de Desarrollo Humano. Recuperado de: http://www.datosmacro.com/idh/guatemala

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

- Contexto Histórico- Social

Guatemala al igual que otros países centroamericanos sufrió de dictaduras militares que propiciaron entre otras cosas: una exclusión económica, subordinación y exclusión indígena que al final provocaron un conflicto interno por 36 años (1960-1996). El cual, finaliza con una serie de negociaciones que se venían instaurando entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Guatemalteca en 1996 con la Firma de los Acuerdos de Paz (Centro Nacional de Memoria Histórica, 1999).

Algunas de las consecuencias que provocaría este conflicto fueron: migración masiva especialmente de comunidades indígenas, desviación del cubrimiento de necesidades básicas como salud, educación y poco desarrollo social debido al gasto militar, así como varios desequilibrios macroeconómicos (Centro Nacional de Memoria Histórica Guatemala, 1999).

El conflicto armado dejó además 2000 mil personas entre muertas y desaparecidas[98]. Sin embargo y a pesar de los acuerdos obtenidos, muchos de los compromisos firmados siguen estando pendientes de cumplirse problemas como la pobreza, inseguridad y violencia aún están latentes. Según el Banco Mundial, Guatemala utiliza el 7.7% de su PIB en acciones contra la criminalidad[99]. Otro dato que hay que tomar en cuenta es que Guatemala es el país con mayor población indígena en Centroamérica, con un porcentaje de al menos el 40% de población al año 2006 (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia Guatemala, 2006).

- Contexto Económico

Aunque el Banco Mundial estima que el país centroamericano ha tenido avances en su estabilidad macroeconómica luego de ocurrido el conflicto armado, los últimos

[98] Terra. 2011. Guatemala 15 años después, causas de la guerra siguen latentes, dice Colom. Recuperado de: https://noticias.terra.com/america-latina/guatemala/guatemala-15-anos-despues-causas-de-la-guerra-sigue-latentes-dice-colom,f1e374a0fab84310VgnVCM20000099f154d0RCRD.html

[99] Yussel Gonzalez. 4 datos económicos que debes conocer cobre Guatemala. *Expansión*. 5 de septiembre 2015. http://expansion.mx/economia/2015/09/04/4-datos-que-debes-conocer-sobre-guatemala

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

15 años (2000-2015) han demostrado también, un retroceso en la disminución sobre el nivel de pobreza de pasar del 51% en el año 2006 al 59.3% en 2014; especialmente, en los municipios rurales donde ocho de cada diez personas son pobres. Por lo tanto, el país debe urgentemente aumentar la transparencia, fomentar el crecimiento incluyente, atender las desigualdades sociales y asegurar recursos para financiar el gasto público en educación, salud, seguridad e infraestructura (Banco Mundial, 2016).

En el país el sector agrícola representa el 13.7 % del PIB y el 32% de la fuerza laboral. Sus principales exportaciones son en mayor parte productos como el café, azúcar, plátano y diversos vegetales. Sin embargo, el país sigue viéndose plagado por problemas como la corrupción. En el año 2015, el presidente Otto Pérez Molina hace pública su decisión de renunciar al poder ejecutivo debido al presunto caso de corrupción al que se le vincula junto a otros miembros de su gabinete[100].

- Contexto Medio Ambiental

En Guatemala al año 2009 el 37% del territorio se encontraba en una situación de sobreuso tomando como base la cobertura vegetal y el uso actual de la tierra. De esta parte, el 62% se encuentra sobre utilizada por la agricultura. Dentro del territorio se encuentran, además, 4 millones de hectáreas sin uso alguno. La erosión en su mayoría es provocada por el uso urbano, la extracción de arena, las playas y las cimas de volcanes donde no existe cobertura vegetal; seguida de la agricultura y la ganadería. Como resultado de los Acuerdos de Paz el país formuló una política ambiental seguida del registro de información catastral y el mecanismo de Fontierras; el cual, proporciona acceso a los recursos a personas que la han poseído ilegalmente durante años y hacen la solicitud de legalización a su favor. El país cuenta también con una política agropecuaria desde el año 2004; una unidad

[100]Redacción BBC Mundo. Renuncia el presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina. *BBC mundo*. 3 de septiembre de 2015. Recuperado de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150903_renuncia_perez_molina_guatemala_corrupcion_aw

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

especial de ejecución y desarrollo de cuencas; una ley y política forestal y una ley de protección y mejoramiento del ambiente (Universidad Rafael Landívar, 2012).

El Producto Interno Bruto subestima el aporte del sector forestal que viene aportando al menos un 64% del mismo. En 2006 por ejemplo, la contribución de este sector fue de seis mil millones de quetzales. Durante el período de 1999 al 2007 se decomisó un total de 2,294 ejemplares de fauna, principalmente de aves (1,646 individuos), seguidos de mamíferos (356) y reptiles (292). En territorio guatemalteco se encontraban al 2006 1 106 especies de flora amenazada y 676 especies de fauna. La oferta hídrica anual excede los 90,000 millones de metro cúbicos m^3 mientras que, las demandas consuntivas y no consuntivas del recurso suman alrededor de los 7,650 millones de m3. La cobertura nacional de hogares y servicios de drenaje era menos del 50% entre el año 2000 y 2006. Existe también, una falta de acceso a condiciones mínimas de saneamiento y de un medio adecuado de deposición y eliminación de excretas pone en riesgo la salud humana (Universidad Rafael Landívar, 2012).

- Leyes e Institución encargada de GRD

La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED, es la principal institución a nivel público en el tratamiento de los desastres. Nace en 1969 como el Comité Nacional de Emergencias, teniendo la finalidad de dar atención a las emergencias y asistencia a la población. En 1996 bajo decreto legislativo, se crea la nueva institución con el objetivo de prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción de los daños derivados de la presencia de los desastres (CONRED, 2016).

La institución cuenta con los siguientes mecanismos para dar respuesta durante una emergencia: Equipos de Respuesta Inmediata, Centro de Operaciones de Emergencia, Sistema de Comandos de Incidentes y Evaluación de Daños y Análisis. La Secretaría Ejecutiva de CONRED elabora, además, planes nacionales, empresariales, familiares y escolares de respuesta ante cualquier emergencia además de desarrollar simulacros y ejercicios de incendios, huracanes,

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

deslizamientos, entre otros (CONRED, 2016). El presupuesto de CONRED a datos del 2015 fue de 50 millones de quetzales (Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, 2015).

Uno de los más recientes acontecimientos que puso a prueba el trabajo de dicha institución fue con respecto al deslizamiento de tierra sucedido en el sector El Cambray II, del municipio de Santa Catarina Pinula, el primero de octubre de 2015. Los datos refieren la muerte de casi trescientas víctimas y dos centenares de familias afectadas (Berganza, 2016). Sin embargo ¿cuáles fueron las circunstancias que pudieron agravar dicho desastre?

Ya en 2001 la Secretaría Ejecutiva del CONRED había emitido la zona como de alto riesgo bajo un acuerdo gubernativo, sin embargo, el mecanismo no fue suficiente y el aumento del riesgo se produjo a través de acciones de urbanización en el sector. En 2014 CONRED realizó una evaluación geológica del terreno determinando un riesgo inminente para la zona y sus habitantes, pero a pesar de los dictamines técnicos y los mecanismos de advertencia a la población la imposibilidad de cambiar la situación era casi inminente en parte, a que dichos dictamines no son vinculantes ni tampoco pueden prestarse a otras disposiciones como el desalojo de habitantes en zonas de riesgo (Berganza, 2016). Esto sin considerar, la crisis política por la que atravesó dicho país en los últimos meses del año 2015 que llevaron a la renuncia del Presidente de la República.

Es interesante además mencionar que Guatemala disponía en ese momento ya, de una Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres[101] y había aprobado también, la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Riesgo de Desastres, surge entonces la pregunta ¿Cómo hacer efectivos los diversos acuerdos, leyes o políticas en materia de reducción de desastres? Esta es una pregunta compleja y de difícil respuesta. Anticiparse a que dentro de Guatemala o en la región centroamericana por la puesta en marcha de la PCGIR los desastres

[101] La Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres de Guatemala se aprobó bajo el acuerdo número 06-2011.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

serán improcedentes, es una falacia y un hecho fantasioso. La respuesta es multicausal considerando diversos ámbitos desde lo educativo, cultural y económico. Así como también, considerar los mecanismos de control y seguimiento que los mismos acuerdos deberán contemplar desde el momento de su concepción; igualmente, considerar aspectos vinculantes y de responsabilidad ya que en países como los centroamericanos, las leyes pueden verse como simples documentos sin valor.

Para finalizar, algunas de las leyes que posee Guatemala y que consideran al proceso de Gestión de Riesgos de Desastres son: Ley y Reglamento para la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. Ley de Orden Público. Ley de Consejos de Desarrollo. Ley de Áreas Protegidas. Ley Forestal. Ley de Desarrollo Social. Código Municipal. Ley General de Descentralización. Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero. Política de Desarrollo Social y Población (CEPREDENAC y UNISDR, 2013).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

País 2. República de El Salvador

Cuadro 2.6 Aspectos Generales de El Salvador	
Nombre del País:	El Salvador
Número de Habitantes:	6.213.730
Superficie Territorial:	21.040,79 km2
Organización Territorial:	5 regiones / 14 departamentos/ 262 municipios
Producto Interno Bruto:	23.816.000.000 (2012)
Salario Mínimo (US$):	202
Número de Homicidios:	2.576 Tasa de 41,5 homicidios por cada 100.000 habitantes
Analfabetismo:	15,5%*
IDH:	0,666 a 2014[102]
Población Urbana y Rural:	62,6% población urbana 37,4% población rural
Nivel de Población en Pobreza:	28,5%
Escolaridad promedio:	7,5 años**
Edad de la población en mayor porcentaje:	28,5% entre las edades de 0-14 años.
PIB per cápita (US$):	3.823

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con información obtenida de Donadio, M. 2013.

- Contexto Histórico-Social

El siglo XX en El Salvador se caracterizó por marcadas transformaciones en las áreas política, social y económica. Por ejemplo, el café se convirtió en el principal producto de exportación, se introdujo el ferrocarril y se realizaron las primeras elecciones en el año de 1931, en medio de una grave crisis mundial que afectó al país y tras un golpe de Estado donde llegaría al poder, el General Maximiliano Hernández Martínez, quien estaría en ese cargo hasta 1944 (Ministerio de Educación de El Salvador, 2009). Bajo su presidencia se daría una de los hechos más crueles dentro de la historia de ese país, la resurrección de 1932[103]. Es en este periodo, que inicia también la dictadura militar que llegaría a gobernar el país hasta el último Golpe de Estado de 1979.

[102] Datos Macro El Salvador. 2014. Índice de Desarrollo Humano. Recuperado de: http://www.datosmacro.com/idh/el-salvador

[103] En la medianoche del 22 de enero de 1932 campesinos armados con machetes, piedras y fuego atacaron varios pueblos del occidente del país en protesta por el descontento campesino por la concentración de tierras entre pocos propietarios, las difíciles condiciones laborales y porque el partido oficial se negó a reconocer el triunfo electoral del Partido Comunista Salvadoreño (Ministerio de Educación de El Salvador, 2009).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

El Salvador sufrió un conflicto armado que duró 12 años (1980-1992) terminando con la firma de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional FMLN en 1992[104]. Los años posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz han demostrado una débil capacidad institucional para una realizar una verdadera transformación social debido, a problemas que aún persisten como: altos niveles de pobreza, violación a los derechos humanos y desigualdad mismos, que fueron orígenes para el conflicto armado.

Pese a las transformaciones vividas, el país se encuentra sumergido en una situación de violencia que parece no tener fin. A inicios de la década de 1990 El Salvador promediaba 61.9 homicidios diarios, en 2004 el país se situó en uno de los más violentos del mundo con 61.7 homicidios por cada cien mil habitantes (Cerón, 2015).

- Contexto Económico

A datos del 2012 el país contaba con 28 130 miembros de pandillas; 26 846 reclusos distribuidos en 21 centros penales, destinando 433 057 240 millones de dólares en el área de seguridad lo que equivale, a un 1.8% de su PIB. De los US$ 1351 que cada habitante económicamente activo tributa por año, el 15% de esa cantidad se destina a salud, un 24% educación y un 12% a seguridad (Donadio, 2013). Las remesas representan un fuerte rubro para la sostenibilidad de muchas familias a 2012 la cantidad recibida fue de: US$3 910 900 000. Las remesas en particular, representaron el 16.1% y 17.7% del PIB en los años 2004 y 2005, respectivamente (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Fondo Multilateral de Inversiones y Banco Interamericano de Desarrollo, 2009).

El país depende de los sectores servicios en un 62%, de la industria un 24% y de la agricultura un 14%, siendo su principal producto el café, que representa el 6% de

[104]Los Acuerdo de Paz se firmaron entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional como resultado de una serie de reuniones y negociaciones previas como el Acuerdo de Ginebra de 1990, los Acuerdos de San José, México y Nueva York entre el 26 de abril de 1990, el 27 de abril de 1991 y el 25 de septiembre de 1991, respectivamente. Magaña, F., 2005. Recuperado de: http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/4/1575/1.pdf

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

las exportaciones totales (PNUD, 2010). En 2015 la pobreza aumentó a un 2.5%, no obstante, inversiones en el área social hay ayudado a reducir los índices de pobreza. Su economía alcanzo un nivel de crecimiento del 4.7% en el año 2007 pero las crisis financieras globales del 2008 y 2009 hicieron que las remesas cayeran, aumentara el desempleo, así como el precio de la energía y de los alimentos (Banco Mundial, 2016).

- Medio Ambiental

El Salvador inicia con un patrón de urbanización acelerado a partir de 1970 que se fortalece con el desarrollo del conflicto armado. La mayoría de la población se concentra en el Área Metropolitana de San Salvador compuesta por 14 municipios entre los departamentos de San Salvador y La Libertad que registra para 2007 según la CEPAL 1 566 629 habitantes. Los niveles de vulnerabilidad ambiental en el país se ven originados por la degradación ambiental que persiste y que es consecuencia de la combinación de factores antropogénicos, naturales y de los gases de efecto invernadero. El Salvador es un país importador neto de petróleo. La energía que se produce es un 56% de fuentes renovables, sobre 44% de energía no renovables. De acuerdo al Ministerio de Agricultura y Ganadería de ese país, hay en el país más de 300,000 hectáreas no cultivadas o en situación de ocio, que podrían ser destinadas para el cultivo de agro-energéticos (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2010).

Del total de desechos sólidos solamente el 75% recibía cobertura sanitaria, al año 2009, las áreas urbanas del país generaron 3 400 toneladas de desechos por día. El 77% de las aguas superficiales se encuentran con algún grado de contaminación (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2010).

Por otro lado, el 90% de los hogares del área urbana cuentan con agua por cañería, el 3.9% se abastece con agua de pozo, el 5.9% por otros medios. En contraste, en el área rural solo el 56% de los hogares cuenta con servicio de agua por cañería, el 18.3% con agua de pozo y el 25.2% se abastece por otros medios. En El Salvador, el 59,9% de la población vive en núcleos urbanos, lo que puede crear presión

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

ambiental dentro del territorio si no se cuenta, con una planificación adecuada. Existen 70 Áreas Naturales Protegidas equivalente al 1% del territorio. Los procesos de degradación del suelo en El Salvador se consideran severos perdiéndose, aproximadamente 59 millones de toneladas métricas debido al uso y manejo inapropiado de los suelos (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2010).

- Leyes e Institución encargada de GRD

El Salvador cuenta con la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, que nace con el Sistema Nacional de Protección Civil Prevención y Mitigación de Desastres bajo la ley con el mismo nombre, en septiembre de 2005. La Dirección, forma parte del Ministerio de Gobernación de ese país y aunque es un órgano descentralizado en su operatividad, no dispone de sus propios recursos y depende del presupuesto que se asigne al Ministerio de Gobernación, es decir, entra en un rubro general lo que puede delimitar en su operatividad (Ley No. 777, 2005).

La ley establece también la creación de un Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres FOPROMID, para la sostenibilidad del sistema, sin embargo, poco o casi nada de información se encuentra sobre los usos del fondo desde su creación en el año 2006. Uno de los pocos datos refiere que al año 2013 el fondo había otorgado 2,5 millones de dólares al cuerpo de bomberos para la adquisición de equipo de incendios, herramientas y equipo de protección para el personal (Gobierno de El Salvador, 2013).

Esta institución al igual que CONRED realiza diversos planes como, los planes invernales, planes departamentales, el plan verano, el plan divino salvador y el plan belén que operan en distintas épocas del año (Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, 2016). Para el año 2011 el presupuesto de la entidad sería de 20 millones de dólares en parte, porque la Presidencia de la República crearía la Secretaria para Asuntos de Vulnerabilidad como un ente rector dentro del órgano ejecutivo para llevar a cabo

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

todas las acciones necesarias para prevenir y erradicar la Vulnerabilidad que actualmente presenta el territorial nacional frente a fenómenos naturales y humanos (UNISDR, 2013).

Algunas de las leyes que se encuentran relacionadas a la Gestión de Riesgo de Desastres en El Salvador son: Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres. Ley de Medio Ambiente. Ley Forestal. Ley de Ordenamiento del Área Metropolitana de San Salvador. Ley de Riego y Avenamiento. Código de Salud. Código Municipal y el Programa Integral de Sostenibilidad Fiscal y Adaptación al Cambio Climático (CEPREDENAC y UNISDR, 2013).

País 3. República de Honduras

Cuadro 2.7 Aspectos Generales de Honduras	
Nombre del País:	Honduras
Número de Habitantes:	8 555 072
Superficie Territorial:	112 492
Organización Territorial:	18 departamentos, 298 municipios
Producto Interno Bruto US$:	18 388 000 000
Salario Mínimo (US$):	341,9
Número de Homicidios:	Tasa de 85,5 homicidios por cada 100,000 habitantes.
Analfabetismo:	15,20%
IDH:	0,606 puntos[105]
Población Urbana y Rural:	51,79% población urbana 48,21% población rural
Nivel de Población en Pobreza:	60%
Escolaridad promedio:	6,5 años (2010)
Edad de la población en mayor porcentaje:	37,9 % entre 0-14 años
PIB per cápita (US$):	2 242

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a información obtenida de Donadio, 2013.

- Contexto Histórico-Social

Honduras es el segundo país más grande de la región centroamericana y el país más montañoso. Es considerado un país multiétnico y plurilingüe. Aunque la religión católica es predominante en Honduras se garantiza el libre ejercicio, para otras

[105] Datos Macro Honduras. 2014. Índice de Desarrollo Humano. Recuperado de: http://www.datosmacro.com/idh/honduras

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

religiones. Al igual que otros países centroamericanos como Guatemala y El Salvador, Honduras, padeció de dictaduras militares que finalizaron a partir de 1980 con un proceso de estabilidad democrática mediante el voto popular.

Sin embargo, en el año 2009 luego de un periodo prolongando de estabilidad democrática, se produce una acción que puede ser catalogada como golpe de Estado cívico-militar mismo, que destituye al entonces presidente Manuel Zelaya[106]. Con la entrada al poder del nuevo mandatario Hondureño Porfirio Lobo en 2010, según Human Rigths Watch, se produjeron al menos 18 asesinatos de entre periodistas, defensores de derechos humanos y activistas políticos; dichos eventos se encuentran aún en impunidad. El golpe de Estado disminuyó la actividad de diversos sectores productivos como el comercio, el número de divisas y préstamos, la salida de Honduras de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos OEA y el aumento de los niveles de inseguridad e inestabilidad en el país[107].

Asimismo, la violencia sigue representando uno de los grandes retos por resolver en este país centroamericano. Al año al 2013 Honduras presentó una situación de violencia a grandes niveles con una tasa de 79 homicidios por cada cien mil habitantes, lo que lo convirtió en el país más peligroso del mundo[108].

- Contexto Económico

Honduras es catalogado como un país de ingreso medio bajo por el Banco Mundial con un 63% de su población viviendo en pobreza, a datos del 2014. En zonas rurales seis de cada 10 hogares viven en una situación de pobreza extrema con menos de 2.50 dólares diarios. Aunque el país creció un 3,5% en 2015, aún sigue siendo uno

---

[106] Redacción Agencias. El congreso de Honduras nombra otro presidente tras el golpe de Estado. *El Mundo.* 28 de junio 2009. Recuperado de: http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/28/internacional/1246193963.html

[107] Mariana Ríos. Impacto Económico del Golpe de Estado en Honduras. *El Pueblo.* 5 de julio de 2010. Recuperado de: http://www.revistapueblos.org/old/spip.php?article1905

[108] El Heraldo Redacción. Honduras: Tasa de homicidios en el 2013 fue de 79 por cada cien mil habitantes. *El Heraldo*. 28 de abril de 2014. Recuperado de: http://www.elheraldo.hn/pais/702745-214/honduras-tasa-de-homicidios-en-el-2013-fue-de-79-por-cada

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

de los países más desiguales en América Latina. Honduras ha tenido la pérdida de un tercio de sus ingresos en el área de la agricultura debido a la caída de precios internacionales, además, de fenómenos naturales que han impactado en las familias más vulnerables (Banco Mundial, 2016).

Honduras ha sido desde el siglo XX un país bananero, sin embargo, su crecimiento económico se produjo a finales de la década de 1980 a través de la creación de Zonas Francas Industriales (ZFI) sirviendo como espacios para que empresas multinacionales (estadunidenses en su mayoría) instalaran su maquinaria de producción dentro del territorio y consiguieran una mano de obra muy barata. La mayoría de estas empresas de producción textil, provocaron un crecimiento del nivel del empleo en un 40% entre el periodo de 1990 a 1996 (Center for Economic and Policy Research, 2009).

La economía hondureña dependía al menos en la década de 1990 del sector agropecuario, aportando para 1996 el 27.4% del Producto Interno Bruto Nacional. A finales de esta misma década de 1990, la economía del país atraviesa un desajuste financiero debido a los altos niveles de corrupción y al impacto del huracán Mitch en 1998 (Organización de Estado Iberoamericanos, 2001).

En el periodo comprendido entre el año 2000 al año 2010 Honduras experimentó un crecimiento de su Producto Interno Bruto en alrededor del 41% a excepción de los años 2009 y 2010 que fueron los años de inestabilidad política en la cual, el país se sumergió luego del Golpe de Estado a Manuel Zelaya (Sistema de Información de Tendencias en América Latina, 2013). Se prevé que para el año 2016 la economía crezca un 3.3% ubicándose en un lugar intermedio dentro de la región centroamericana[109].

- Contexto Medio Ambiental

[109] Sara Carranza. La economía de Honduras crecerá 3.3% durante 2016. *El Heraldo.* 17 de diciembre de 2015. Recuperado de: http://www.elheraldo.hn/pais/912250-466/la-econom%C3%ADa-de-honduras-crecer%C3%A1-33-durante-2016

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Honduras se divide en 2 grandes regiones, la oriental y la occidental debido a la cordillera centroamericana. Su clima es tropical caluroso en tierras bajas y templado en tierras altas. El uso agrario supone la principal demanda sectorial de agua en Honduras, estimando la demanda en 1 153 millones de metros cúbicos al año equivalente al 61% de la demanda total de agua. Para el año 2002 por ejemplo, este sector agrario representó el 22,7% del PIB y generó el 55% de las divisas de exportaciones. Al año 2005, se estima anualmente un nivel de deforestación de 80 000 hectáreas (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente de Honduras, 2005).

Del total de la población, un 24% recibe el recurso hídrico por medio de pozos, evidenciando una alta ineficiencia de infraestructura. En el área metropolitana el promedio de cobertura al 2005 era del 89.4%. Según el PNUMA la contaminación del recurso hídrico se debe en parte, por algunas de las siguientes razones: gestión inadecuada de los desechos sólidos, drenajes, escurrimientos superficiales de la actividad agropecuaria y la minería (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente de Honduras, 2005).

- Leyes e Institución encargada de GRD

Honduras cuenta con la Comisión Permanente de Contingencias COPECO como la institución pública en tratar el tema de la Gestión de Riesgo de Desastres. COPECO, que nace bajo un esquema de protección civil desde la fuerza armada con el nombre de Consejo Permanente de Emergencia COPEN en 1973, siendo hasta diciembre de 1990 que bajo el Decreto de Ley N. 990- E se crea la nueva institución y que posteriormente ha recibido varias reformas para ser lo que es hoy en día, COPECO.

Honduras al igual que El Salvador, constituyó su propio Sistema Nacional de Gestión de Riesgo SINAGER en el año 2009, que funciona como un conjunto sistémico, participativo entre instituciones del Estado, empresa privada y sociedad civil. Entre sus principios se encuentran: seguridad y responsabilidad, reducción de riesgos como proceso social, la gestión descentralizada y desconcentrada, la

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

coordinación, la participación ciudadana, la incorporación de la GRD como parte del desarrollo nacional, la ética y transparencia y la no discriminación con enfoque de género (Ley No. 151, 2009).

La ley es clara en cuanto al otorgamiento de independencia funcional, administrativa y financiera de parte de COPECO, igualmente, las disposiciones que tanto COPECO como la SINAGER realicen en una situación de emergencia son de cumplimiento obligatorio para todas las personas en función de proteger sus vidas.

La ley también establece que el SINAGER deberá formar además los comités de consulta como los espacios de discusión a nivel nacional sobre la GRD integrados, por diversos actores como ONG´s, gobiernos locales, sociedad civil, entre otras instituciones. Además, se crearán mesas de trabajo nacionales y regionales, el voluntariado del SINAGER y los centros de operación y emergencia nacional que servirán como mecanismos para la administración de emergencias (Ley No. 151, 2009). La debilidad existente dentro de la ley consiste en que ésta no otorga los mecanismos financieros necesarios para que procesos como la prevención, mitigación, la emergencia y en general la Gestión de Riesgo de Desastres constituyen un tema tan prioritario al cual, se le otorgue una línea financiera específica que proporcione un desarrollo pleno de actividades en la materia.

Además, los mecanismos que funcionan como Fondos económicos y en este caso particular, el Fondo Nacional para la Preparación y Respuesta a Emergencias de Honduras, van dirigidos exclusivamente a la atención de las emergencias que puedan presentarse por lo que, la sensibilización a otorgar recursos económicos a un fondo de acciones preventivas o en materia de Gestión del Riesgo de Desastres sigue siendo uno de los grandes retos.

Asimismo, COPECO recibe recursos financieros de la Cooperación Internacional para el Desarrollo que sirven de alguna medida para el impulso de acciones en materia preventiva[110] y, además, en asistencia humanitaria. Por ejemplo, para el

[110] Como parte de las actividades que buscan fortalecer la prevención pero específicamente la preparación ante emergencias, Honduras fue en el año 2015 país sede para realizar el ejercicio Fuerzas Aliadas

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

año 2015 la Comisión gestionó 193 millones de lempiras lo que representa el 3.75 veces el presupuesto de dicha organización. Algunas de las instituciones socias son: la cooperación danesa, el Banco Interamericano de Desarrollo, la cooperación Taiwanesa y la Comisión Europea, entre otros (Comisión Permanente de Contingencias, 2014).

No obstante, a pesar del poco recurso financiero que instituciones como COPECO poseen, la institución se ha dado a la búsqueda de fondos para ayudar a solventar las diversas necesidades. Durante el año 2014 la institución logró entre diversas reuniones y cabildeos con organismos públicos del país, en especial con funcionarios del Congreso Nacional de Honduras, que la institución considerase aumentar el presupuesto de COPECO al 2015. En las reuniones se planteaban entre otras cosas los avances del organismo, sus instrumentos, actividades, proyectos y los diferentes retos para poder ampliar su margen de acción, dando como resultado que el presupuesto aumentará en más de un millón de dólares en el año 2015 comparado con el año 2014[111].

El siguiente cuadro presenta el ligero, pero sustancial aumento de recursos económicos hacia COPECO, resultado del cabildeo llevado a cabo en el Congreso de la República de Honduras durante el año 2014. Esta acción demuestra que cuando existe la voluntad política y un compromiso real de parte de las autoridades públicas, al entender la importancia social de la labor de instituciones que tratan el tema de Gestión de Riesgo de Desastres, es posible hacer cambios reales para el beneficio de la población misma, que se puede replicar dentro de los demás países

---

Humanitarias coordinado por la Comisión Permanente de Contingencias el cual, consiste en el adiestramiento y evaluación de los mecanismos de respuesta a nivel nacional y regional en caso de desastres; en el mismo participaron: fuerzas armadas, bomberos, policía, Cruz Roja y otras entidades que se involucran en dar respuesta a la población en una situación de emergencia. En el año 2014 el país sede de este ejercicio fue El Salvador (COPECO, 2016).

[111] Congreso Nacional Redacción. Presidente del CN se reúne con comisionados de COPECO para analizar presupuesto de la institución. *Noticias Congreso Nacional.* 20 de agosto 2014. Recuperado de: http://www.congresonacional.hn/index.php/2014-02-10-22-24-42/congreso/item/492-presidente-del-cn-se-reune-con-comisionados-de-copeco-para-analizar-presupuesto-de-la-institucion.html

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

centroamericanos. El cuadro 2.8 presenta el dato del presupuesto otorgado a dicha organización en los años 2013, 2014 y 2015.

Cuadro 2.8 Presupuestos de COPECO 2013, 2014-2015			
Años	2013[112]	2014[113]	2015[114]
Presupuesto	117,790,256	73, 524, 529. 01	153,804.575

Fuente: cuadro elaboración propia.

Para finalizar algunas de las leyes relacionas con la Gestión de Riesgo en Honduras son: Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgos Honduras. Ley de Descentralización del Estado en los Municipios. Ley de Municipalidades. Ley de Ordenamiento Territorial y la Ley General de Agua de Honduras (CEPREDENAC Y UNISDR, 2014).

País 4. República de Nicaragua

Cuadro 2.9 Aspectos Generales de Nicaragua	
Nombre del País:	Nicaragua
Número de Habitantes:	6.071.045
Superficie Territorial:	130.373
Organización Territorial:	15 departamentos, 2 regiones autónomas y 153 municipios.
Producto Interno Bruto:	10.506.000.000
Salario Mínimo (US$):	US$ 192
Número de Homicidios:	Tasa de 11 por cada 100.000 habitantes (2012)
Analfabetismo:	22%*
IDH:	0,631 puntos (2014)[115]
Población Urbana y Rural:	56,56% población urbana 43,44% población rural
Nivel de Población en Pobreza:	42, 5%
Escolaridad promedio:	5,8 años**
Edad de la población en mayor porcentaje:	35, 79% entre 0-14 años
PIB per cápita (US$):	1.756

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a información obtenida de Donadio, 2013.

[112] Secretaría de Finanzas de Honduras y Dirección General de Inversión Pública. 2014. Informe de avance físico y financiero al cuarto trimestre, 2013. Comité Permanente de Contingencias. Recuperado de: http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2014/02/Copeco-2.pdf

[113] Comisión Permanente de Contingencias. 2014. Informe 2014 de Resultados y Rendición de cuentas 2014. Recuperado de: http://www.redhum.org/uploads/documentos/pdf/Redhum-HN-Informe_2014-Resultados-y-Rendicion-de-Cuentas-COPECO-20150224-EP-16036.pdf

[114] Secretaría de Finanzas de Honduras y Dirección General de Inversión Pública. Informe de avance físico y financiero al segundo trimestre 2013. Comisión Permanente de Contingencias. Recuperado de: http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2015/08/Informe-COPECO-II-trimestre-2015.pdf

[115] Datos Macro. 2014. Nicaragua Índice de Desarrollo Humano. Recuperado de: http://www.datosmacro.com/idh/nicaragua

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

- Contexto histórico-social

Desde 1934 se establece en Nicaragua una dictadura que llegaría a gobernar el país hasta 1979, cuando el Frente Sandinista de Liberación Nacional FSLN con ayuda de un amplio respaldo popular derrota a Anastasio Somoza Debayle, el último de la dinastía Somoza[116]. Antes de la revolución sandinista el 50% de la población vivía en centros urbanos, pero, el 80% de la producción era generada en el área agrícola en el sector rural, siendo una sociedad desigual (Vilas 1986). Algunas de los cambios del proceso revolucionario fueron: las transformaciones rurales a través de reformas socio-económicas, por ejemplo, la alfabetización, la educación popular a los adultos y la masificación de los servicios de salud, sin embargo, hubo un desarrollo desequilibrado en las áreas urbanas de la sociedad[117].

La década de los noventa se caracterizó por iniciar con una seria crisis económica como consecuencia de los cambios políticos y sociales, con una gran deuda externa, gran parte de ella, negociada con la comunidad internacional luego del impacto del huracán Mitch. Con la salida del poder del FSLN en 1990 las políticas económicas fueron dirigidas a buscar la estabilización macro económica y ajustes estructurales para que tuvieron un alto costo social dejando a más de 300 mil personas en una situación de desequilibrio laboral en especial, dentro del sector del Estado (Asociación Pro Ayuda a la Niñez nicaragüense, 2016). A finales de la década de 1990 el 80% de la población nicaragüense se asociaba a estar vulnerable por algún tipo de pobreza (CEPAL, 2000).

A datos del 2014, la CEPAL indicaba que el 70% de la población en ese país se encontraba en una situación de pobreza (Benítez, 2015). A pesar de mantener una

[116] El Heraldo Redacción. Inicia Revolución sandinista para derrocar la dinastía Somoza en Nicaragua. *El Heraldo*. 18 de julio 2016. Recuperado de: http://www.elheraldo.hn/mundo/965468-466/inicia-revoluci%C3%B3n-sandinista-para-derrocar-la-dinast%C3%ADa-somoza-en-nicaragua

[117] El Heraldo Redacción. Inicia Revolución sandinista para derrocar la dinastía Somoza en Nicaragua. *El Heraldo*. 18 de julio 2016. Recuperado de: http://www.elheraldo.hn/mundo/965468-466/inicia-revoluci%C3%B3n-sandinista-para-derrocar-la-ideinast%C3%ADa-somoza-en-nicaragua

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

de las cifras más altas de pobreza no sólo a nivel centroamericano si no latinoamericano, la situación de violencia que vive Nicaragua es mucho menor que en otros países centroamericanos (11 homicidios por cada 100 habitantes) como, por ejemplo, El Salvador y Guatemala que se mantienen entre 41. 5 y 34. 3 respectivamente; por lo tanto, la violencia podría ser producto de la exclusión y no de la pobreza en sí, describiendo así, que no existe relación causal directa entre pobreza y violencia (Benítez, 2015).

- Contexto económico

El Banco Mundial realiza una valoración positiva de la situación económica de Nicaragua debido, al crecimiento estable que ha logrado incluso superiores al promedio de América Latina. La inversión extranjera directa (IED) paso de 434 empresas en el 2009 a 1 500 en el 2013, según el Banco Central de Nicaragua. Sin embargo, el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura siguen considerando a Nicaragua como el país más pobre de la región Latinoamérica y el Caribe, después de Haití. Más del 80% de los pobres viven en zonas rurales donde el acceso a los servicios básicos es aún una situación muy difícil de resolver. El país necesita de la cooperación internacional para hacerle frente a situaciones que amenazan los medios de vida de cientos de agricultores, y fortalecer su institucionalidad democrática[118].

- Contexto medio ambiental

En Nicaragua el Centro Ambientalista Humboldt afirma que el país al 2016 se encuentra en la peor crisis ambiental de su historia luego, del periodo de sequía que afectó al país durante el periodo 2014-2015. Otros datos de esta misma organización establecen que entre 2011-2016 hubo una reducción forestal de más de 36 000 hectáreas en el país; además de la pérdida de bosque, el país experimenta un proceso de desecación (pérdida de agua) en sus principales cuerpos de agua como, por ejemplo: Cocibolga y Xolotlán y ríos como el Coco y

[118]Forbes Staff Nicaragua el milagro de una economía en crecimiento. *Forbes México*. 6 agosto de 2014. Recuperado de: http://www.forbes.com.mx/nicaragua-el-milagro-de-una-economia-en-crecimiento/

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

San Juan. Para este centro ambientalista las causas de estos problemas son de carácter local debido al uso que se realiza de los recursos naturales manejados con poca responsabilidad y la otra causa es de carácter global, debido a efectos del cambio climático. En 2016 el Estado de Nicaragua pretende invertir solamente el 0.67% del presupuesto en temas ambientales sin mayores acciones, que permitan atender mejor el problema[119].

- Leyes e Institución encargada de GRD

Nicaragua cuenta con el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres SINAPRED que nace bajo la ley 337 constituida el 8 de marzo del año 2000. El SINAPRED se entiende como el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos entre el sector público y diversas organizaciones para la reducción de riesgo de desastres (Ley No. 337, 2000).

La ley considera que el SINAPRED deberá reducir la vulnerabilidad de la población en los aspectos culturales, sociales, económicos productivo, ambiental y tecnológico a través de programas y proyectos. Además, de considerar la cooperación internacional para el desarrollo como mecanismos de cooperación técnica y financiera para el desarrollo de acciones en diversas etapas dentro del desastres (Ley No. 337, 2000).

Existe también, el Fondo Nacional para Desastres al que se le asigna una partida presupuestaria dentro del presupuesto general de la república y el cual, podrá adquirir recursos provenientes de subvenciones, contribuciones de personas naturales o jurídicas y de otras donaciones, no obstante, no queda claro hacia que etapa del desastre podrán orientarse dichos fondos. Asimismo, la ley es más enfática en acciones que se realizan en una etapa de emergencia por parte de las

[119] Rezaye Álvarez. Nicaragua vive la peor crisis ambiental. *La Prensa*. 22 de abril 2016. Recuperado de: http://www.laprensa.com.ni/2016/04/22/nacionales/2022786-nicaragua-vive-la-peor-crisis-ambiental

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

autoridades que en la labor previa que puede realizarse. A 2015 el presupuesto de SINAPRED fue de 280 millones de córdobas[120].

Algunas de las leyes relacionadas al tema de Gestión de Riesgo de Desastres en Nicaragua son: Ley de Emergencia. Ley General de Salud Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Ley Especial de Delitos contra el Medio Ambiente. Ley Especial de Fomento de la Construcción de la Vivienda de Interés Social. Ley de Regulación, Ordenamiento y Titulación de Asentamientos Humanos Espontáneos. Ley General de Aguas Nacionales. Ley para el Desarrollo de las Zonas Costeras. Ley General de Higiene y Seguridad del trabajo. Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales. Ley que prohíbe el Tráfico de Desechos Peligrosos y Sustancias Tóxicas. Ley de Municipios. Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Política Ambiental de Nicaragua. Política Nacional de Recursos Hídricos. Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Política Nacional de Descentralización (CEPREDENAC y UNISDR, 2013).

País 5. República de Costa Rica

Cuadro 2.10 Aspectos Generales de Costa Rica	
Nombre del País:	Costa Rica
Número de Habitantes:	4 713 118 Habitantes
Superficie Territorial:	51.100 km2
Organización Territorial:	7 provincias, 81 cantones y 470 distritos.
Producto Interno Bruto:	$49.55 mil millones (2014)[121]
Salario Mínimo (US$):	506
Número de Homicidios:	Tasa de 8,8 por cada 100.000 habitantes.
Analfabetismo:	3,8%[122]
IDH:	0,766 puntos a 2014[123].
Población Urbana y Rural:	72,78% población urbana y 27,22% rural
Nivel de Población en Pobreza:	20,6%
Escolaridad promedio:	8,4 años*
Edad de la población en mayor porcentaje:	44,1% entre las edades de 15-39 años

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a información obtenida de Donadio, 2013.

[120] Radio la Primerísima. Reforman presupuesto 2015. *La Gente*. 10 de diciembre 2015. Recuperado de: http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/194843/reforman-presupuesto-2015

[121] Banco Mundial. 2016. Costa Rica. Recuperado de: http://www.bancomundial.org/es/country/costarica

[122] En mayores de 15 años, 2005-2010

[123] Datos Macro. 2014. Costa Rica Índice de Desarrollo Humano. Recuperado de: http://www.datosmacro.com/idh/costa-rica

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

- Contexto histórico-social

El índice de Progreso Social elaborado por el Social Progress Imperative pone a Costa Rica en el puesto número 12 de 50 países evaluados a nivel mundial y el primero a nivel latinoamericano. El índice evalúa 52 indicadores divididos en las áreas de: necesidades humanas básicas, infraestructura social y oportunidades[124].

En temas de salud, por ejemplo, la tasa de fecundidad del país ha descendido de un 3. 08% en 1991 a 1.88 % en el año 2012 (Ministerio de Salud de Costa Rica, 2014). El país posee un de los niveles más altos de alfabetización, en el año 2000 la tasa de personas analfabetas alcanzaba el 4,8% ya para el 2015 la tasa era de 2.8%[125]. Esto se debe a la reforma educativa que se hizo en 1869 y que propició que dicho sector fuera gratuito, además, el país al año 2015 destinaba aproximadamente el 7. 36% de su PIB para inversión en el sector educativo (Gobierno de la República de Costa Rica, 2015). El país por mandato constitucional no posee un ejército nacional y el país, cumplió un papel de facilitador en la resolución de los conflictos armados de los demás países centroamericanos.

- Contexto económico

Costa Rica es considerado un país de ingreso medio alto, con una economía estable y de alto crecimiento debido a la política orientada al exterior que ha venido impulsado desde 1960, permitiendo la inversión extranjera y la gradual liberalización comercial. Posee, además, una estabilidad política y según el Banco Mundial solamente un 12. 5% de su población puede considerarse pobre y un 4. 7% como indigente. En la crisis el año 2008 su Producto Interno Bruto se redujo en 2.7% sin embargo, tras la crisis alcanzó un crecimiento de 4.9% entre 2010 y 2012. Algunos

[124] Carolina Ruiz. Progreso social de Costa Rica es el mejor de Latinoamérica, según nuevo índice. *El Financiero*. 13 abril de 2013. Recuperado de: http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/Progreso-social-Costa-Rica-Latinoamerica_0_280771924.html

[125] Daniela Cerdas. Miedo y vergüenza atormentan a 86 000 analfabetos en Costa Rica. La Nación. 5 abril de 2015. Recuperado de; http://www.nacion.com/nacional/educacion/Miedo-verguenza-atormentan-analfabetos-pais_0_1479652083.html

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

de sus desafíos en consisten en: resolver la declinante situación fiscal y la desigualdad que aún persiste (Banco Mundial, 2016).

- Contexto medio ambiental

Costa Rica es un país con una política ambiental sostenida. Su programa Pago por Servicios Ambientales promueve la conservación de los bosques y la biodiversidad convirtiéndolo en el único país tropical en el mundo en reducir sus niveles de deforestación (Banco Mundial, 2016).

No así, aún existen algunos datos que contrastan con esta situación: al año 2011 Costa Rica poseía la cuenca más contaminada de Centroamérica. Su sistema de saneamiento apenas cubre el 50% de la población en el área metropolitana y el 25% en todo el país. Únicamente el 4% de las aguas residuales recibe tratamiento y el 96% de las aguas residuales se dispone en los ríos sin ningún tratamiento. El sector del turismo en especial en la Costa del Pacifico presenta una tasa de crecimiento del 10% enfrentando potenciales situaciones de conflicto entre comunidades para el uso del agua (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011). Costa Rica posee también, una gran biodiversidad compartiendo casi el 80% de su riqueza biológica con los demás países centroamericanos, el país cuenta también, con un 14% de su territorio bajo alguna categoría de protección a nivel mundial.

- Leyes e Institución encargada de GRD

La Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias CNE es la institución del sector público en Costa Rica encargada de velar por la gestión de Riesgo de Desastres la cual, fue constituida a través de la Ley N. 8488 que corresponde a la Ley Nacional de Emergencia y Prevención del Riesgo en enero de 2006. La misma, tiene como misión promover, organizar, dirigir y coordinar el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y Plan Nacional contribuyendo a reducir la vulnerabilidad salvaguardando la vida humana (CNE, 2016). Fue con esta ley que se introduce formalmente el concepto sobre la prevención del riesgo en el país centroamericano.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

Esta ley dispone que cada institución pública deberá incluir en su presupuesto una cantidad dirigida al control de riesgo de desastres, además, es competencia de la Contraloría General de la República y de las auditorías de las instancias públicas vigilar las medidas de aplicación en donde se aseguren el manejo de los elementos generadores de riesgo. La ley incorpora la creación de un Fondo Nacional de Emergencia, así como también, insta a los gobiernos locales a desarrollar una partida presupuestaria destinada a desarrollar acciones de prevención y preparativos ante emergencias. Otro dato muy interesante es que designa un 3% de las ganancias y superávit del presupuesto acumulado, libre y total de la administración pública, la administración pública descentralizada, así como las empresas públicas para el financiamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo del cual es parte la CNE (Ley No. 8488, 2006).

La CNE adhiere a su estructura el Centro de Operaciones de Emergencia (COE) como instancia de coordinación adscrita que reúne a todas las instituciones de respuesta. En el nivel regional y local están conformados los comités de emergencia: 6 regionales, 107 locales y 320 comunales. Se realizan además Campañas Nacionales de Concientización y se cuenta, asimismo, con el Sistema de Información para Emergencia y un Sistema de Alerta Temprana (Comisión Nacional de Emergencia, 2004).

Costa Rica cuenta además con otras leyes y planes relacionados en el tema de desastres, como, por ejemplo: Ley Nacional de Emergencia. Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Plan de vigilancia de Cuencas. Plan Nacional de Educación para la Reducción de Riesgos y Desastres, por último, cuenta con diversos programas de capacitación y su Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 (Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias de Costa Rica, 2004).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

País 5. República de Panamá

Cuadro 2.11 Aspectos Generales Panamá	
Nombre del País:	Panamá
Número de Habitantes:	3.850.735
Superficie Territorial:	75.517
Organización Territorial:	9 provincias, 5 comarcas
Producto Interno Bruto US$:	36.253.000.000
Salario Mínimo (US$):	417
Número de Homicidios:	Tasa de 17,6 por cada 100.000 habitantes.
Analfabetismo:	5, 9% *
IDH:	0, 780 Puntos (2014)
Población Urbana y Rural:	64,57% población urbana 35,43% población rural
Nivel de Población en Pobreza:	25,8%
Escolaridad promedio:	9,4 años **
Edad de la población en mayor porcentaje:	28, 5% entre 0-14 años
PIB per cápita (US$):	9 918

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a información obtenida de Donadio, 2013.

- Contexto histórico-social

Panamá es quizás uno de los países de la región centroamericana con mejores condiciones de vida. Un informe de la Organización de Estados Iberoamericanos realizado entre la década 1990-2000, establecía que en los centros urbanos son espacios de alta concentración poblacional esto se debe, a que dichos espacios proporcionan una mejor calidad de vida, fuentes de empleo, acceso a mejores ventajas en educación, salud, trabajo y salario. En Panamá la lengua oficial es el español, también se hablan otras lenguas que representan el 8% más de la población originaria de dicho país (Organización de Estados Iberoamericanos, 2016).

La historia moderna de Panamá es independiente a la de los demás países centroamericanos, ya que el país obtiene su independencia de Colombia en el año 1903. Luego, se firmaría el tratado Herrán-Hay[126] que daría inicio a la construcción del Canal de Panamá y que finalizaría en 15 de agosto de 1914.

[126] El Tratado Herrán-Hay se firmó el 22 de enero de 1903 entre la República de Colombia y Estados Unidos con el objetivo de asegurar la construcción de una canal para navíos que pusiera en comunicación el océano

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Al igual que otros países centroamericanos, Panamá no se escaparía de los Golpes de Estado y los periodos de inestabilidad política, el último Golpe de Estado fue realizado en 1968 el cual sacó del poder, luego de once días de haber tomado posesión, al presidente Arnulfo Arias Madrid[127].

Después de pasar por un periodo turbulento entre las décadas de 1980 y 1990 que incluiría, en primer lugar, un bloqueo económico de Estados Unidos durante 1987-1989 y la invasión de este país a territorio nacional, no sería sino hasta 1999 que la presencia militar norteamericana cesaría su intervención en territorio panameño (Controlaría General de la República de Panamá, 2016).

Según datos del Ministerio de Desarrollo Social y de la Dirección de Políticas Sociales de ese país a 2005, 4 de cada 10 panameños eran pobres, viviendo con menos de 2.5 dólares al día, también, 4 de cada diez niños sufría de desnutrición y una cuarta parte de los hombres y mujeres en pobreza eran analfabetas (Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción, 2007).

Al 2012 el porcentaje de la población panameña que no contaba con ingresos suficientes para cubrir su canasta básica era de 26%. Existe una ampliación del nivel primario superior al 97% entre el periodo 2004-2011. Su esperanza de vida al nacer se mantiene en los 76, 3 años y poseía al 2008 un gasto público social relativo al 9,3% de su producto Interno Bruto (Sistema de Información de Educativas en América Latina, 2011). Los niveles de pobreza en el país siguen representando un desafío para el país, en especial, para las zonas rurales donde el porcentaje llega casi al 30 por ciento (Banco Mundial, 2016).

- Contexto económico

Atlántico y Pacifico. Se le llamo de esa forma por los presidentes de Colombia y el representante de Estados Unidos que firmaron dicho tratado (Embajada de los Estados Unidos en Panamá, 2016).

[127] Emilio Young. Panamá 11 de octubre de 1968: Golpe de Estado y surgimiento del Torrijismo. *El Socialista Centroamericano.* 23 de octubre de 2014. Recuperado de: http://www.elsoca.org/index.php/america-central/movimiento-obrero-y-socialismo-en-centroamerica/3528-panama-11-de-octubre-de-1968-golpe-de-estado-y-surgimiento-del-torrijismo

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

La economía panameña ha mostrado favorables cambios desde mediados del siglo pasado en 1948, por ejemplo, el país creó la Zona Libre de Comercio con la cual, se apreció un mayor crecimiento en la facturación de los servicios de electricidad, agua potable y carga de vía férrea. Panamá posee un dinamismo en el sector agrícola, en especial, con los cultivos frutícolas como melón, piña y sandía. La desigualdad sigue siendo un problema por resolver ya que sólo el 5% de su población dispone de toda la riqueza a nivel nacional. Entre 1994 y el año 2002 el país invirtió en el área social un promedio de 7 mil 300 millones de dólares (Consejo Nacional de Transparencia contra la corrupción, 2007).

Para organismos como el Banco Mundial, Panamá, representa una de las economías de más rápido crecimiento dentro de América Latina con un promedio anual de 7,3% entre el periodo 2001-2013. Sin duda alguna, el canal de Panamá se convierte en una de las principales obras modernas del siglo XX en cuanto al aspecto ingenieril; su importancia recae no sólo por el comercio que recibe a nivel marítimo que para el año 1996, fue de aproximadamente 50 millones de TEU, llegando a 117 millones en 2006 (CEPAL y Autoridad del Canal de Panamá, 2009). Para el año 2015 el canal recibió un número de 12 383 naves en materia de tránsito equivalente a 1 991 594 951 millones de dólares en términos de peaje (Mi Canal de Panamá, 2015).

- Contexto medio ambiental

Panamá es un país rico en biodiversidad, ecosistemas y recursos hídricos, aunque, también existen problemas que están poniendo en una situación difícil al medio ambiente del país. En un informe de la Organización Panamericana de la Salud indica que la Ciudad de Panamá está generando mayor contaminación ambiental en parte, a la alta concentración de autos[128].

[128] La voz de Rusia Redacción. Aumenta contaminación ambiental en Panamá. *La voz de Rusia*. 27 de febrero de 2013. Recuperado de: http://mundo.sputniknews.com/spanish_ruvr_ru/2013_02_27/Aumenta-contaminaci-n-ambiental-en-Panama/

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Según una nota del Periódico La Estrella de Panamá, se afirma que los principales ríos de la ciudad de Panamá están altamente contaminados debido a las 2 300 toneladas diarias de residuos se producen en el país y que tienen como destino final, vertederos colapsados o clandestinos, así como manglares, ríos, playas y mares afectando la salud humana y especies de flora y fauna a lo largo y ancho del país[129]. Otros problemas medio ambientales son a causa de la minería, la explotación de recursos hídricos, el turismo descontrolado, los mega proyectos e incluso el mismo canal de Panamá (Carrasquilla, 2006).

- Leyes e Institución encargada de GRD

El Sistema Nacional de Protección Civil SINAPROC Panamá es la entidad encargada de velar por el desarrollo de acciones en materia de Gestión de Riesgo de Desastres teniendo su origen en el año 1982 a través de la Ley N. 22, aprobada en 1982, que se reorganiza nuevamente en el 2005 a través de la Ley N. 7[130] SINAPROC tiene el objetivo de planificar, investigar, dirigir supervisar y organizar las políticas y acciones dirigidas a determinar la peligrosidad que puedan causar los desastres naturales y antropogénicos[131].

La ley le confiere al SINAPROC la facultad de ejecutar las políticas y planes en las áreas relacionadas con la prevención, mitigación, preparación, intervención y recuperación de desastres. La ley establece, además, los derechos y las obligaciones que los ciudadanos deberán tener en materia de protección civil como, por ejemplo: cooperar con las autoridades en la ejecución de los planes, informar sobre cualquier riesgo; participar, informar y promover la capacitación en materia de protección civil, entre otros. Establece que los medios de comunicación son los instrumentos que deberán prestarse para el apoyo en la difusión de avisos,

---

[129] Redacción La Estrella de Panamá. Situación ambiental de Panamá es visible en la red. *La estrella de Panamá*. 25 de marzo 2014. Recuperado de: http://laestrella.com.pa/vida-de-hoy/planeta/situacion-ambiental-panama-visible/23446054

[130] Nelson Antonio Lara. SINAPROC… ¿Para qué? *La Prensa*. 27 agosto 2009. Recuperado de: http://impresa.prensa.com/opinion/Sinaproc_0_2644235655.html

[131] Ministerio de Gobierno y Justicia de Panamá, 2008. Decreto Ejecutivo N. 177 "Por el cual se reglamenta la Ley 7 de 11 de febrero de 2005". Recuperado de: http://www.sinaproc.gob.pa/pdf_doc/DecretoEjecutivoNo177.pdf

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

advertencias y alertas para la población en manejo de emergencias (Ley No. 7, 2005). Al año 2014 el SINAPROC tuvo un presupuesto asignado de $2.4 millones de dólares[132].

Aunque la ley pareciera otorgar un enfoque a de acción sobre la protección civil también, posee artículos referentes al desarrollo de acciones en materia de prevención, estudios de impacto ambiental y estudios de riesgo, específicamente en el desarrollo de proyectos de construcción. Asimismo, la ley posee una sección especial para la Gestión de Riesgo y las acciones a desarrollar (Ley No. 7, 2005).

Los países centroamericanos a excepción de Panamá han venido compartiendo una historia en común incluso antes de su independencia[133], por lo tanto, la región además de compartir tradiciones, lenguas, recursos naturales, entre otros, también comparten problemas como la pobreza, la desigualdad, la inestabilidad política, la migración, la contaminación de los recursos naturales y la corrupción, problemas que de alguna manera, afectan el crecimiento económico y desarrollo social de los pueblos centroamericanos.

Aunque existen problemas en común, el nivel de importancia o prioridad puede variar en cada país dependiendo de los efectos que estos causan sobre las poblaciones, por mencionar, para los tres países centroamericanos pertenecientes al triángulo norte, la violencia e inseguridad, son temas prioritarios ya que los homicidios en esos países están matando a más de 10 personas por día.

Los homicidios provocan diversos impactos no sólo en la sociedad donde suceden, si no que sus efectos sobrepasan fronteras convirtiéndose en problemas regionales o de asunto interméstico[134] como la migración. Para ejemplo, los casos de salvadoreños que piden refugio huyendo de la violencia en el mundo han

---

[132] Panamá América Redacción. El Sinaproc pide auxilio por falta de presupuesto. *Panamá América*. 17 de noviembre de 2014. Recuperado de: http://www.panamaamerica.com.pa/nacion/el-sinaproc-pide-auxilio-por-falta-de-presupuesto

[133] Los países centroamericanos a excepción de Panamá y Belice, lograron obtener formalmente su independencia de España el 15 de septiembre de 1821.

[134] Interméstico es un término de las ciencias sociales que se utiliza para describir un fenómeno que tiene expresiones domésticas y ramificaciones internacionales (Bobea, 2011).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

aumentado ya que, según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, los salvadoreños están solicitando asilo incluso en países como Nicaragua, Costa Rica y Panamá; los datos indican que entre 2004 a 2014 la cantidad de solicitudes de refugiados salvadoreños pasó de 12 a 27 personas[135]. En México, del primer semestre de 2014 al mismo periodo durante 2015, se reportó un incremento del 64% en solicitudes de asilo en México por parte de personas provenientes de Honduras, El Salvador y Guatemala[136].

Aunque en ninguno de los tres países del triángulo norte se ha reconocido el problema de la violencia como una crisis como tal, diversas organizaciones como la Organización de Estados Americanos OAE[137] y países, como los Estados Unidos han reconocido la gravedad del asunto a través de la creación de estrategias como el Plan Alianza para la prosperidad del Triángulo Norte[138] que buscan entre otras cosas la generación de acciones prioritarias de mediano plazo que permitan crear las condiciones de desarrollo necesarias para que la población de dichos países no emigre (Plan Regional de El Salvador, Guatemala y Honduras, 2014).

Sin duda alguna, la magnitud de la violencia que se tiene en los tres países del triángulo norte puede tener distintas directrices de solución: en uno de los casos, el problema puede crear un desacuerdo entre todos los países de la región al no ser

---

[135] Xenia González Oliva. Salvadoreños que piden refugio alrededor del mundo. El Diario de Hoy. 14 de noviembre de 2015. Recuperado de: http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/salvadorenos-que-piden-refugio-alrededor-del-mundo-93148

[136] Lucas Goyret. Los otros refugiados: la crisis humanitaria en El Salvador, Honduras y Guatemala. *Infobae América*. 5 de diciembre de 2015. Recuperado de: http://www.infobae.com/2015/12/05/1774528-los-otros-refugiados-la-crisis-humanitaria-el-salvador-honduras-y-guatemala/

[137] El Secretario General de la OEA advirtió que existe un grave problema de desplazamiento forzado de personas en Guatemala, El Salvador, Honduras a causa de la violencia que en algún momento puede convertirse en una crisis de refugiados. EFE. OEA reconoce crisis de refugiados en Centroamérica. *Diario El Mundo*. 5 de julio de 2016. Recuperado de: http://elmundo.sv/oea-reconoce-crisis-de-refugiados-en-centroamerica/

[138] El aporte del Plan Alianza para la prosperidad para los países del triángulo pretende otorgar 750 millones de dólares a los tres países, que deberán cumplir parámetros en áreas específicas que se necesitan cumplir para acceder a los fondos. Entre ellas: incrementar los ingresos del Estado, combatir la corrupción, proteger los derechos humanos y disminuir el papel de las fuerzas armadas para disminuir el delito. Redacción AP. El Salvador: EEUU cerca de entregar 25% de ayuda a Triángulo Norte. *20 Minutos*. 3 de mayo de 2016. Recuperado de: http://www.20minutos.com/noticia/46028/0/el-salvador-eeuu-cerca-entregar-25-ayuda-a-triangulo-norte/

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

una prioridad der atención para todos, provocando acuerdos unilaterales o aislados en segundo lugar: el problema puede tratarse como una prioridad regional que integre estrategias a diversos niveles. Aunque el Plan para la Prosperidad está dirigido exclusivamente a los países del Triángulo Norte, el mismo, bien podría utilizarse para intercambio de experiencias entre los demás países centroamericanos o como mecanismo de cooperación técnica, en la búsqueda de encontrar una solución más integral y colaborativa.

Aunque la violencia es un tema vital para la región centroamericana, reducir la agenda regional a esta única problemática, sería nuevamente excluir las causas de fondo que han convertido a la región centroamericana en un espacio ideal para la expansión y el aumento de condiciones de vulnerabilidad global. Por ello, la Gestión de Riesgo de Desastres en Centroamérica, tiene un enorme reto para posicionarse en la agenda regional como un tema prioritario. En esto coincide Víctor Ramírez, Representante del CEPREDENAC al decir que el tema de GRD recibe menos dinero que el tema de seguridad "porque el tema de seguridad está matando en El Salvador 15 personas al día, 20 personas en Guatemala…los desastres no. Nuestro tema compite con 15 temas más dentro de la agenda que deben ser priorizados por la cooperación"[139].

Sería impreciso decir dentro en esta investigación que la solución a las diversas problemáticas que aquejan a la región Centroamérica podrían acabarse disminuyendo los niveles de violencia o aumentando el presupuesto en acciones preventivas, sin embargo, la construcción de sociedades resilientes depende no sólo del factor económico sino de la integración de otros sectores como lo social, ambiental, cultural e ideológico dentro de la GRD; por ello, la visión y misión de los gobiernos centroamericanos para construir sociedades resilientes tendría que ser integral no sólo a nivel de país sino a nivel regional incluyendo, la Gestión de Riesgo de Desastres como proceso para alcanzar el desarrollo sostenible.

[139] Ramírez, V. (15 de diciembre de 2015) Entrevista a Víctor Ramírez por Oscar Melgar, ciudad de Guatemala, Guatemala.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Podemos concluir entonces, que Centroamérica engloba un conjunto de características que se agrupan en el término vulnerabilidad global[140]. En la región se presentan con mayor incidencia[141] (no por ello constituyen prioridades gubernamentales) las siguientes condiciones:

- Vulnerabilidad Física. Uno de los mayores problemas en este sentido se refleja en la localización de las ciudades y su nivel de exposición al riesgo. Diversos tipos de circunstancias que van desde lo económico (pobreza) a lo social (guerras, centralización de servicios y actividades productivas, zonas inseguras) han provocado entre otras cosas, migraciones masivas de personas, del campo a la ciudad, asentándose en territorios poco seguros y construyendo infraestructura con materiales poco resistentes ante eventos naturales; asimismo, la inexistencia y/o falta de aplicación de normas y leyes para la planificación territorial se ven reflejadas en el deterioro y desorganización de las ciudades centroamericanas; por último, podemos mencionar el modelo de desarrollo basado en la extracción y el descuido de los recursos naturales provoca cada vez más que las poblaciones centroamericanas se expongan al deterioro ambiental aumentando las condiciones de riesgo.

- Vulnerabilidad Educativa. Las estadísticas demuestran que los desastres han sido más frecuentes y sus impactos mayores dentro de la región centroamericana. Datos retomados de la Comisión Económica para América Latina dan cuenta que de 1970 al año 2008 los impactos de los desastres en la región centroamericana pasaron de cantidad de daños de $ 17 838.60 a $

[140] Definida como la interacción de factores y características (internas y externas) que convergen en una comunidad en particular (Wilches-Chaux, G., 1993).

[141] La incidencia puede significar varias cosas dependiendo del ámbito en el que se contextualice puede ser de carácter social económico y político. La incidencia para el caso de la ONU, se entiende como la influencia sobre aquellos que tienen el poder de tomar decisiones en asuntos que afectan a los miembros de una comunidad, en particular a aquellos que han sido históricamente marginados de las decisiones políticas, sociales y económicas que los afectan, generando impacto y transformaciones (Sánchez Macías Nayeli, 2006). La incidencia política: se entiende como el trabajo de las organizaciones de Desarrollo para influir en las políticas públicas de cara a un compromiso real con la Cooperación por parte de las instituciones públicas, a través del aporte de recursos y la sensibilización para reducir la desigualdad Norte-Sur (Farma Mundi, 2011).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

37 023.00 (CEPREDENAC y UNISDR, 2014). Esto significa que Centroamérica es un área donde los desastres no son ocasionales ni tampoco circunstancias o eventos extraños, en la región cada generación ha percibido directa o indirectamente los efectos de algún tipo de desastre, no obstante, las sociedades y en especial los gobiernos centroamericanos, parecen tener memoria corta e interesarse poco por el desarrollo de acciones educativas en la población enfocadas a la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo de una cultura preventiva. Los desastres parecen importantes cuando suceden, siendo el enfoque preventivo una gran deuda en el tema.

- Vulnerabilidad Institucional. Todos los países miembros del CEPREDENAC cuenta con una institución encargada de velar por el desarrollo de acciones en materia de Gestión de Riesgo de Desastres las cuales, han evolucionado en su discurso político pasando de la protección civil al enfoque GRD. Asimismo, los países han desarrollado legislaciones nacionales y regionales con las cuales es posible identificar y formular acciones que disminuyan el impacto de los desastres. Sin embargo, estas instituciones siguen enfrentando grandes adversidades como escaso presupuesto y personal, así como también, equipo y herramientas tecnológicas. Esto repercute en el margen de acción que dichas instituciones pueden realizar a distintos niveles sociales. Sin mencionar, la corrupción y la falta de aplicación y seguimiento de normas para reducir el riesgo de desastres.

  Asimismo, las leyes con las que han sido creadas dichas instituciones no incorporan el proceso de la Gestión de Riesgo de Desastres como un eje primordial dentro de la institución si no que se convierte en una simple actividad dentro del marco institucional. Existen pocos mecanismos de transparencia o rendición de cuentas, además, no existe vinculación y responsabilidad que se pueda conferir a instituciones o personas que puedan que generan condiciones de riesgo en la sociedad. Por último, el desinterés y/o la escasa voluntad de instituciones públicas como privadas para fortalecer estas instituciones.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

- Vulnerabilidad Económica. Las condiciones de pobreza de la población centroamericana, la escasez de recursos en las instituciones públicas encargadas de la Gestión de Riesgo de Desastres y la no utilización de mecanismos que permitan asegurar los bienes y servicios públicos, seguirán siendo presiones dinámicas que aumenten las condiciones de inseguridad en la región.

  Sociedades e instituciones con escasos recursos económicos se ven limitadas a formular acciones en materia de prevención, emergencia y generación prospectiva del riesgo. Con un 41.41% de población viviendo en el área rural y la mitad de su población viviendo en una situación de pobreza a datos del 2011, las sociedades centroamericanas se convierten en una población vulnerable económicamente ante los desastres (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2011).

- Vulnerabilidad Social. En Centroamérica la vulnerabilidad social se construye por los siguientes factores:

  1. La desequilibrada distribución de la riqueza, la falta de acceso a recursos básicos como la salud, educación, y vivienda. El desempleo, la migración, sectores de poblaciones excluidas y conflictos entre diferentes grupos sociales por el acceso a los recursos naturales.
  2. Realidades ideológicas basadas en contextos apartados fuera de la realidad centroamericana. Por ejemplo, Andrés Pérez en su escrito en una (1993*)*, afirma que en Centroamérica han sido las teorías marxistas y las teorías sociales “burguesas” el centro de atención de los círculos académicos; temas que se ampliaron a diversos sectores poblacionales, provocando conflictos civiles en los países. Aquí cabe una pregunta ¿De qué forma las guerras y los conflictos civiles cambiaron para bien a la región centroamericana? Aunque no es interés particular de esta investigación dar respuesta a esta pregunta, algunos de los datos presentados demuestran que poco o mucho ha

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

cambiado y que los problemas como la pobreza, desigualdad, irrespeto a los derechos humanos siguen existiendo, pasado 20 años de la firma de los Acuerdos de Paz en los distitnos países.

3. Una historia de integración más llena de quebrantos en los aspectos sociales, políticos, culturales y económicos. Aunque los esfuerzos de integración han sido varios el Sistema de Integración Centroamericana SICA aún no es un organismo consolidado y maduro. Según el Quinto Informe Estado de la Región (2016) de 249 proyectos registrados en el Sistema de Información de la Cooperación Regional SICOR[142] el 66% de los proyectos fueron financiados por la cooperación europea, 12% por la República de China Taiwán, 6% por Estados Unidos y 3% por el Banco Interamericano de Desarrollo y Japón, respectivamente (Programa Estado de la Nación, 2016). El mismo informe destaca la alta dependencia económica del Sistema de Integración Centroamericana de parte de la Cooperación Internacional además de ser un sistema que se encuentra dominado por la poca estabilidad laboral y las asimetrías de beneficios y derechos que otorga a sus miembros.

   En otro sentido, los desacuerdos entre países siguen existiendo, uno de los más recientes se produjo a causa de la negativa del Gobierno nicaragüense de Daniel Ortega de cerrar el paso a más de 5 000 cubanos que buscarían atravesar ese país para llegar a Estados Unidos. El hecho, produjo un conflicto entre Nicaragua y Costa Rica haciendo que este último país tuviera que conformar albergues y otras

[142] El Sistema de Información de la Cooperación Regional SICOR fue lanzado oficialmente en mayo del año 2013 en la ciudad de San Salvador, El Salvador. Esta constituye una herramienta para fortalecer la transparencia en el cumplimiento de obras financiadas con fondos de la cooperación internacional. Pablo Mora. Centroamérica cuenta con sistema para facilitar rendición de cuentas y transparencia. CB24 Noticias Centroamérica. 28 DE MAYO 2013. Recuperado de: http://cb24.tv/centroamerica-avanza-hacia-rendicion-de-cuentas-y-transparencia/

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

medidas de emergencia ante dicha situación, reabriendo el panorama de otros conflictos[143] sostenidos entre ambos países[144].

¿Qué tan eficaz es el proceso de integración centroamericana? ¿Son útiles los mecanismos de integración que se han creado hasta el momento? Aunque el SICA a superficialidad parece ser factible, habría que analizar los verdaderos impactos que ha tenido dentro del proceso de integración. Aún existe cierta renuencia de que algunos mecanismos sirvan para la integración y se conviertan en inútiles instrumentos que no desarrollan beneficio alguno. Para ejemplo, el Parlamento Centroamericano PARLACEN ha sido considerado por mucho tiempo por Costa Rica como un organismo que no tiene funcionalidad alguna dentro del proceso de integración centroamericana[145].

Pareciera increíble que dicho organismo recibe casi dos millones de dólares por país al año, construyendo acuerdos que no son ni siquiera vinculantes para los países donde además de los veinte diputados por país que lo integran, estos reciben un vehículo durante todo su periodo, inmunidad regional y un salario de $1 200 mensuales[146]. Entonces, ¿Cuál es la prioridad para los gobiernos centroamericanos? Sin duda alguna, ofrecer más dinero a CEPREDENAC o a sus

---

[143] Otros de los conflictos suscitados entre los países centroamericanos se encuentran: Conflicto entre Nicaragua y Costa Rica por los límites del Río San Juan que separa a ambos países, así como también, la continua migración de nicaragüenses a territorio costarricense. Las disputas entre El Salvador y Honduras por la Isla Conejo ubicada en el Golfo de Fonseca y anteriormente, por la zona conocida como los ex bolsones.

[144] Agencias y Moisés Martínez. Nicaragua reitera ante el SICA que no abrirá paso a inmigrantes curbanos. *La Prensa.* 23 de diciembre de 2015. Recuperado de: http://www.laprensa.com.ni/2015/12/23/nacionales/1958996-nicaragua-reitera-ante-el-sica-que-no-abrira-paso-a-inmigrantes-cubanos

[145] Cesar González. Costa Rica y la paradoja de la integración. *Estrategia y Negocios*. 19 de marzo de 2013. Recuperado de: http://www.estrategiaynegocios.net/csp/mediapool/sites/EN/CentroAmericayMundo/CentroAmerica/CostaRica/CRPolitica/story.csp?cid=469717&sid=1437&fid=330

[146] Ismael López. ¿Para qué sirve el PARLACEN? *La Prensa.* 1 de noviembre de 2015. Recuperado de: http://www.laprensa.com.ni/2015/11/01/politica/1928851-para-que-sirve-el-parlacen

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

instituciones públicas encargadas de Gestión de Riesgo no estriba en sus prioridades. Este dato contrasta con los discursos políticos y de vulnerabilidad en la región que los organismos regionales desarrollan para conseguir financiamiento en los organismos internacionales.

A pesar de los avances obtenidos en materia de integración regional, el Sistema de Integración Centroamericana es aún un organismo débil en su estructura, que carece de reales compromisos políticos y que propicia la dependencia de fondos internacionales desligando de su labor a los países miembros que forman parte de esta organización. ¿Cuánto tiempo necesitará seguirá el SICA formulando proyectos para fortalecer la integración regional? Quizás el tiempo no sea en realidad un factor determinante si no, la determinación de acciones reales que permitan hacer del SICA un organismo autosuficiente, óptimo y eficiente en favor de las sociedades centroamericanas.

4. La aparición de nuevas formas de violencia entre las que destacan: las pandillas, el narcotráfico y violencia de género.
5. Instituciones Gubernamentales debilitadas democráticamente por aspectos como: la corrupción, la falta de regularización y control por parte de grupos de la sociedad civil; la falta de aplicación de leyes. Podemos también mencionar, un sector de la empresa privada poco comprometido a colaborar en el desarrollo social del país; una sociedad civil debilitada y sin los mecanismos necesarios para integrarse de forma directa a las decisiones de política pública, y un desinterés generalizado y con poca esperanza de cambio por parte de la población civil en general.

2.3 EL APORTE LATINOAMERICANO EN EL RECONOCIMIENTO DEL RIESGO COMO BASE TEÓRICA PARA LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES

Centroamérica al igual que Latinoamérica se ha visto afectada por los impactos de los desastres, según la UNISDR del periodo comprendido entre 1990 y 2013 la

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

región latinoamericana presentó un total de 43 mil personas fallecidas, 126 millones de personas afectadas más de 1 millón de viviendas destruidas y 6.5 millones de viviendas dañadas (Agencia de Cooperación Española, Corporación OSSO, UNISDR, 2015).

No obstante, la región también ha impulsado diversas investigaciones que apoyaron la introducción del paradigma social de los desastres. Por ejemplo, autores como Gustavo Wilches Chaux con su enfoque de Vulnerabilidad Global. Lizardo Narváez y Gustavo Pérez Ortega con el enfoque de la Gestión de Riesgo de Desastres como Proceso. Allan Lavel y sus aportes en la comprensión y definición del riesgo. Andrew Maskrey y Virginia García Acosta aportando la historia de los desastres, impactos y la fundación de importantes tanques de pensamiento. Uno de los más destacados esfuerzos fue la creación de La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED)[147].

La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina - LA RED - se formó en agosto de 1992, en la ciudad de Limón, Costa Rica. Sin embargo, la idea tiene sus orígenes en un seminario que se realizó entre el Consejo Mexicano de las Ciencias Sociales COMECSO junto con la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM denominado: Desastres Naturales sociedad y protección civil; el cual, reunió académicos no sólo de México, sino que de diversas partes de Latinoamérica que venían trabajando el tema de desastres y que tenían como objetivo convertirse en un organismos consultor en la materia así como, el grupo británico Intermediate Technology Development Group ITDG (Rodríguez, 2007).

La idea de LA RED surge para estimular y fortalecer el estudio social de la problemática del riesgo además de, diversas ideas que se compartían entre investigadores e instituciones entre las cuales destacan: los desastres no son naturales, la importancia de los pequeños y medianos desastres, la relación intrínseca entre riesgo, desarrollo y medio ambiente o la gestión local del riesgo, en

[147] También utilizaremos la abreviación de LA RED para referirnos a dicha organización.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

un momento, en que la investigación sobre el tema estaba dominada por el enfoque asistencialista (LA RED, 2015).

Los mecanismos de intervención de LA RED se producen a través de diversos medios como, por ejemplo, el desarrollo de investigaciones que conjugan elementos de las ciencias naturales y sociales; foros, revistas y proyectos. Entre algunos de los proyectos desarrollados se encuentran: el proyecto DesInventar y el Proyecto de Gestión del Riesgo ENSO en América Latina. El primero de ellos, consiste en un sistema de adquisición, consulta y despliegue de información de datos sobre los daños, pérdidas y efectos de los desastres en la región de América Latina. La importancia del proyecto es recoger y presentar datos de desastres y sus efectos ocurridos en los países latinoamericanos (Sistema de Inventario de Efectos de Desastres, 1999).

Mientras el Proyecto de Gestión del Riesgo ENSO en América Latina, tiene como objetivo que se produzca y difunda conocimiento científico e información sobre los patrones, las causas y la gestión de riesgos de desastre del fenómeno del niño en América Latina (Proyecto de Gestión de Riesgo de Desastre ENSO en América Latina, 2006). Ambos proyectos se presentan bajo un esquema de Cooperación Internacional para el Desarrollo en modalidad Técnica y de Cooperación Sur-Sur.

La RED logró implementar una postura crítica del enfoque de riesgo y de las distintas intervenciones que actores asentados en la región latinoamericana aplicaban, dando como resultado el establecimiento de las bases de lo que hoy en día se denomina, Gestión de Riesgos de Desastres.

Para algunos autores el concepto de Gestión de Riesgo de Desastres inicia en la “última mitad de los años noventa del siglo pasado” debido al interés que surgió en la intervención especifica del riesgo y no en la atención del desastre, en la región latinoamericana (Narváez, et al., p.33). Particularmente, fue después el impacto del Huracán Mitch en Centroamérica en el año de 1998, que marcó la pauta para el uso de la Gestión de Riesgo de Desastres como práctica relacionada al gobierno y sociedad civil.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

Podemos hablar también de otros esfuerzos a nivel latinoamericano por parte de investigadores, instituciones y organizaciones de la sociedad civil y de organismos no gubernamentales en general, que lograron establecer el desastre y el riesgo en las agendas de políticas públicas latinoamericanas. Por ejemplo, esfuerzos de la academia mexicana se materializan a través de La Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres. Formada en 1995 como resultado de diversos espacios de discusión para la construcción y abordaje de propuestas al estudio de los desastres.

La Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios tiene entre sus objetivos: difundir, educar, capacitar y asesorar a diversos actores en la temática de los desastres. Elaborar planes, programas y proyectos que incidan en el panorama político y social y promover relaciones de acercamiento e intercambio, investigación y apoyo con otras organizaciones que tratan la temática (Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres, 2010).La Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres considera que los desastres son un desafío por su compleja interrelación con el ordenamiento territorial, la sustentabilidad, políticas económicas, ambientales y la seguridad de la población.

En el año de 1999 en la ciudad de México la red en conjunto con la Dirección General de Protección Civil realizó el seminario: La nación ante los desastres, retos y oportunidades hacia el siglo XXI. El espacio logró reunir a un conjunto de especialistas en diversas áreas relacionadas a la prevención de desastres y la protección civil; formulando propuestas y recomendaciones encaminadas a fomentar una política pública en el tema de protección, además, de ser haber sido el primer espacio de reunión entre autoridades y académicos en la búsqueda de soluciones a problemas dentro del ámbito de protección civil[148] (Sistema Nacional de Protección Civil de los Estados Unidos Mexicanos, 1999).

[148] Otros medios de incidencia de la Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres han sido a través de: Asesoría, consultoría y capacitación. Elaboración e implantación de planes, programas, proyectos, políticas, estrategias, estudios de riesgo, vulnerabilidad, diagnósticos, atlas de riesgos

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Los esfuerzos realizados por distintos sectores a nivel latinoamericano, pero en especial, por el sector académico-científico representan sin lugar a dudas, un proceso largo pero vital, para comprender y reivindicar acciones en el tratamiento de los desastres. Con estos esfuerzos, el panorama latinoamericano presentó el paradigma social como una de las principales características para disminuir el impacto de los desastres.

Sin embargo y a pesar de estos esfuerzos Daniel Rodríguez (2007) destaca que "existe un distanciamiento" entre la comunidad científica mexicana y el trabajo producido por LA RED (p.15). De ahí, que se desarrollen los esfuerzos de estas y otras redes de investigación en una misma sinergia a través de un marco interdisciplinario amplio, flexible y coordinado que permita construir o fortalecer las acciones en la disminución del impacto de los desastres para la región latinoamericana.

2.4 EL PROCESO DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES

La Gestión de Riesgo de Desastres[149] puede definirse como un: "proceso de identificar, analizar y cuantificar las probabilidades de pérdidas y efectos secundarios que se desprenden de los desastres, así como las acciones preventivas, correctivas y reductivas correspondientes que deben emprenderse" (Keipi, Mora & Bastidas, 2004, pág. 8-14).

A lo largo de esta investigación hemos dicho que es importante entender el desastre y el riesgo como procesos que se producen dentro de la dinámica social y natural por lo cual, el planteamiento de Gestión de Riesgo de Desastre que adoptaremos en esta investigación es la siguiente: "Un proceso social cuyo fin último es la previsión, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo

y de peligros en materia de protección civil, desarrollo social, ordenamiento territorial, sustentabilidad, seguridad e higiene (Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres, 2016).

[149] GRD abreviación que utilizaremos para referirnos también a Gestión de Riesgo de Desastre.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles" (Narváez, Lavell, & Pérez, 2009, pp.33-43).

En esta definición es preciso señalar dos características: la primera, la GRD es vista como un proceso cuyo énfasis no viene determinado por el desastre per se ni en sus impactos sino, en los factores de riesgo. La segunda, la GRD no es un impedimento dentro de los modelos de desarrollo ya que, es capaz de integrarse a cualquier dinámica social, promoviendo una visión preventiva e integradora.

Ambas definiciones establecen como un proceso y no como evento momentáneo e imprevisto que requiere de una planificación, combinando recursos humanos, técnicos y económicos. Es un enfoque, además, porque define un problema y ofrece supuestos para su resolución[150].

Para Lavell (2000 y 2010) la GRD consiste en un proceso y un enfoque que debe de desarrollarse de manera permanente integrándose a los procesos y actividades humanas fomentando oportunidades de producción y de asentamientos en los territorios de manera segura y sostenible. La GRD como proceso promueve también, la descentralización de acciones hacia el nivel local atendiendo directamente los riesgos subyacentes que permean en las sociedades; incorporando, además, estrategias dirigidas a mitigar y adaptar a las sociedades humanas a las condiciones del cambio climático[151].

Al igual que el riesgo y los desastres existen diversas acepciones sobre la GRD, por lo tanto, sería inadecuado afirmar que las definiciones aquí planteadas funcionan

[150] La Real Academia Española define la palabra enfoque como la acción de dirigir la atención o el interés hacia un asunto o problema desde unos supuestos previos, para tratar de resolverlos apropiadamente (Real Academia Española, 2014). Para esta investigación vamos a entender como enfoque de Gestión de Riesgo de Desastres como el interés por desarrollar acciones dirigidas a disminuir las condiciones de riesgo, es decir, construir una visión preventiva del desastre.

[151] En el ámbito de Cambio Climático los conceptos de adaptación y mitigación pueden tener una connotación diferente a la de los desastres. Para el Panel Intergubernamental de Cambio Climático se define por mitigación como: Intervención antropogénica para reducir las fuentes o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero. Mientras que se entiende por adaptación: Capacidad de un sistema para ajustarse al cambio climático (incluida la variabilidad climática y los cambios extremos) a fin de moderar los daños potenciales (Panel Intergubernamental de Cambio Climático, 2013).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

como únicos referentes. También, existen ciertos factores que deben ir presentes dentro de cualquier proceso de GRD, siendo estas las fases de ejecución.

A continuación, se describen las fases que se consideran necesarias para desarrollar dentro del proceso Gestión de Riesgo de Desastres. Véase cuadro 2.12

Cuadro 2.12 Fases del proceso de Gestión de Riesgo de Desastres			
	Objetivo	Actividades	Responsables
Fase 1. Gestión correctiva del riesgo.	Identificación y evaluación de los factores del riesgo presente. (Mitigación, acciones estructurales).	1. Identificación amenazas y condiciones de vulnerabilidad. 2. Identifica, analizar y planificar las acciones en materia de prevención y mitigación que incluye: (recursos humanos, económicos, técnicos). Puede integrar un plan de preparación ante situaciones de desastres.	Estado. Organismos de Protección Civil/ Gestión de Riesgos de Desastres. Centros de Investigación Científica y Tecnológica.
Fase 2. Gestión de riesgo durante la emergencia de desastre.	Evitar la generación de nuevas condiciones de riesgo a través del control de los riesgos durante la emergencia.	1. Ejecución del plan de emergencia con el objetivo de restaurar y rehabilitar estableciendo condiciones seguras a los afectados. 2. Identificar y controlar los riesgos.	Organismos de Protección Civil/ Sistemas de gestión de Riesgo. Gobiernos Locales/ Municipales. Organismos Internacionales Comisiones locales/ comunitarias.
Fase 3. Gestión prospectiva del riesgo	Evitar la generación de nuevos riesgos a futuro, desarrollándose en función de los riesgos no existentes.	1. Actividades que integren en su planificación la gestión de riesgo en áreas (económica, social, ambiental).	Estado. Gobiernos locales/ Organismos Internacionales. Organizaciones de la Sociedad Civil.
Fase 4. Gestión Compensatoria del riesgo[152].	El riesgo que todavía no se ha gestionado, aun cuando existan medidas eficaces para la reducción del riesgo de desastres y para los cuales se debe mantener las capacidades de respuesta de emergencia y de recuperación.	1. Tomar las medidas para apoyar la resiliencia de los individuos y las sociedades frentes al riesgo residual. Estoy incluye medidas de protección social para la transferencia de riesgo.	Organismos Internacionales.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a información obtenida de Narváez, Lavell, A. y Pérez Ortega G., 2009 y Estrategia de las Naciones Unidas para la Reducción del Desastres, 2009.

[152] Esta etapa es promovida por la Organización de las Naciones Unidas en su Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres GAR (2015).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Principios de Gestión de Riesgo de Desastres

Aunque las condiciones de riesgo de desastres son particulares en cada territorio existen principios generales que pueden ir dentro de una planificación de GRD:

A. Reconocer el territorio. Conocer las dinámicas que pueden provocar vulnerabilidades e identificar las amenazas que puedan presentarse.
B. Caracterizar las amenazas. Identificar, definir y monitorear las amenazas principales y secundarias, realizando estudios en las áreas técnicos-científicos que integren las características: localización del peligro, frecuencia del evento, intensidad, área de influencia, información histórica y de memoria colectiva y monitoreo de los eventos.
C. Medidas de mitigación[153] y prevención[154]. Las medidas de mitigación y prevención tienden a confundirse con la gestión de riesgo de desastres, sin embargo, la gestión de riesgo de desastres es un proceso mucho más amplio que engloba medidas estructurales y no estructurales que buscan reducir, evitar y controlar las condiciones de riesgo.
D. Clasificar las condiciones de vulnerabilidad. Identificar la vulnerabilidad en ámbitos económico, social, político o institucional, medio ambiental entre otras que se consideren pertinentes enfrentar en el proceso.
E. Conocer el riesgo. El riesgo es un concepto complejo que para atenderse necesita en primer lugar, entenderse. Para ello, es necesario identificar en las condiciones de vulnerabilidad y las amenazas. Esta identificación, se puede materializar a través de los escenarios de riesgo y/o mapas de riesgo.

[153]Entiéndase por mitigación de riesgo de desastres: Ejecución de medidas de intervención dirigidas a reducir o disminuir el riesgo existente. La mitigación asume que en muchas circunstancias no es posible, ni factible controlar totalmente el riesgo existente; es decir, que en muchos casos no es posible impedir o evitar totalmente los daños y sus consecuencias, sino más bien reducirlos a niveles aceptables y factibles. Las medidas de mitigación tienen como objetivo: a) evitar que se presente un fenómeno peligroso, reducir su peligrosidad o evitar la exposición de los elementos ante el mismo; b) disminuir sus efectos sobre la población, la infraestructura, los bienes y servicios, reduciendo la vulnerabilidad que exhiben (Lavell, 2003).

[154] Entiéndase por prevención de riesgos: Medidas y acciones dispuestas con anticipación que buscan prevenir nuevos riesgos o impedir que aparezcan. Significa trabajar en torno a amenazas y vulnerabilidades probables. Visto de esta manera, la prevención de riesgos se refiere a la Gestión Prospectiva del Riesgo, mientras que la mitigación o reducción de riesgos se refiere a la Gestión Correctiva (Lavell, 2003).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

F. Formular medidas de intervención. Desarrollarlas en fase previa, durante y después del desastre.
G. Identificar recursos, actores y capacidades.
H. Elaborar un cronograma de acción y planificación. Es necesario definir con base en un periodo de tiempo, metas, objetivos y acciones a realizar. Esta planificación retomaría aspectos del conocimiento basados en condiciones de certidumbre[155] teniendo que explorarse de creer necesario, la creación de un plan secundario que contenga las posibles estrategias ante situaciones de duda o contingencia que puedan presentarse.
I. Establecer sistemas de monitoreo y evaluación. Las condiciones de riesgo son cambiantes debido a los procesos sociales por lo cual, es necesario definir herramientas de monitoreo que permitan evaluar la evolución tanto de las amenazas como de las condiciones de vulnerabilidad[156].

La GRD puede y necesita evaluarse por diversas metodologías. Algunas se pueden utilizar a nivel nacional, subnacional, municipal o comunitario e incluso a nivel institucional. Por mencionar, el Índice de Gestión de Riesgo (DRMi por sus siglas en inglés) es un indicador aplicado por el Banco Interamericano de Desarrollo BID que mide el desempeño de la GRD con base en una escala de niveles o logros hacia los cuales los gobiernos deben dirigir sus esfuerzos de formulación, implementación y evaluación de cuatro políticas: identificación de riesgos, reducción de riesgos, gestión de desastres y protección financiera (Liliana Carreño, 2005).

Del mismo modo, la FAO (2009) propone una Evaluación Institucional de los Sistemas de Gestión de Riesgo de Desastres, la cual consta de tres fases: la fase preparatoria; la fase del trabajo en terreno y análisis de datos, redacción del informe, por último, la reunión conclusiva. Sin embargo, deberá ser la entidad encargada de la GRD la que definirá la metodología a utilizar para evaluar el trabajo realizado,

[155] Omar Guerrero en Rodríguez, Garza y Lucatello (2008, p. 19) entiende por certidumbre como el conocimiento seguro y claro.
[156] Los principios aquí mencionados fueron una síntesis de varios elementos en (Estrategia de las Naciones Unidas para la Reducción del Desastres, 2008).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

construir su propia metodología o contratar una consultoría externa, todo dependiendo de las necesidades encontradas.

No obstante, la Gestión de Riesgo de Desastres puede encontrar algunas dificultades para su desarrollo, por ejemplo, la responsabilidad y falta de conciencia puede afectar a que no se realice un proceso efectivo, considerando que puede haber un conocimiento parcial o erróneo sobre el proceso y sus componentes. Igualmente, la inadecuada estimación o valoración del riesgo y sus componentes puede desembocar en acciones fragmentadas y reduccionistas (Cardona, 2003). Así también, tener un sistema de comunicación coordinado es importante para ser efectivo dentro de un determinado territorio. Algunos de los beneficios que puede generar una estrategia de comunicación aplicada en la gestión de riesgo de desastres son:

Educar y multiplicar el trabajo en prevención. Identificar las necesidades de información existentes en las comunidades ubicadas en zonas de riesgo para orientar de una mejor manera las acciones de intervención. Promover en las comunidades la apropiación de la información generando un proceso de auto identificación de amenazas y vulnerabilidad en la comunidad, por último, aprovechar los recursos existentes para distribuir mejor los mensajes preventivos (Organización de las Naciones Unidas para las Ciencias, la Cultura y la Educación, 2011).

2.4.1 La Gestión Local de Riesgos de Desastres como alternativa al Desarrollo Sostenible

Centroamérica y la propia configuración geográfica de sus países, como áreas de pequeño tamaño, representan una ventaja en la construcción de acuerdos a nivel estatal y local[157] e incluso regional, sin embargo, la historia centroamericana

[157] El debate por una definición sobre lo local encuentra su apogeo en la década de 1980 a través de las ciencias sociales en las teorías sobre el desarrollo, donde se da una reivindicación del concepto a través del modelo estado-centratista propiciando lo local como espacio de desarrollo. La palabra en sí, no debe significar reducido, sino que se puede pensar en grandes territorios dependiendo de las condiciones del proceso de desarrollo que se lleve a cabo, el contexto, acciones y decisiones que se tomen en un determinado espacio, factores internos y externos que inciden en el desarrollo de acciones y la participación de diferentes actores entre públicos y privados que inciden sobre el territorio (Consejo Nacional de Población de México, 2010).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

envuelta en distintos conflictos sociales ha provocado la proliferación de muchos problemas sociales como la pobreza, las desigualdades económicas y sociales, entre otras[158].

La GLRD[159] según Allan Lavell (2003) puede definirse como*:* "El proceso propio de los actores locales que comprende un nivel territorial particular de intervención, altamente participativo en concertación con actores externos para apoyo técnico en la búsqueda de reducir las condiciones de riesgo" (p. 30).

Las ventajas de los gobiernos locales ante dicho proceso pueden ser:

- Los gobiernos locales son en la mayoría de las veces, los que tienen que lidiar con condiciones de riesgo y todas sus repercusiones. En Centroamérica, los riesgos de forma extensiva a nivel local pueden ampliarse a nivel nacional o regional.
- Conocimiento a primera mano de las necesidades locales. El contacto que los gobiernos locales desarrollan con distintos actores dentro de su territorio, significa una oportunidad para promover la participación, el diálogo y la concertación a problemas concretos, promoviendo la descentralización de acciones.
- La capacidad de los gobiernos locales en acciones inmediatas y a largo plazo pueden ser mayor que las acciones Estatales. Al momento de cualquier desastre los gobiernos locales son los responsables inmediatos de atender las emergencias. Por lo cual, son ellos quienes deben asumir la planificación de su propio desarrollo en acciones a corto, mediano y largo plazo. Tarea que puede ser apoyada por la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Tal es el caso de El Salvador, que a través del Proyecto Bosai[160] realizó la

Para el caso Centroamericano nos estaremos refiriendo con lo local a acciones que puedan realizarse en espacios fuera del orden estatal como Municipios, Comunidades, Departamentos y Provincias que son los términos más utilizados dentro del área centroamericana para referirse a los gobiernos locales.

[158] Para tener más información sobre las condiciones de vulnerabilidad ver sección 2.2 de este capítulo.

[159]En adelante utilizaremos también la abreviatura de GLRD para referirnos a este proceso.

[160]El proyecto Desarrollo de Capacidades para la Gestión de Riesgo de Desastres en América Central, en corto Proyecto BOSAI (Palabras de origen japonés que al unirlas se refiere a todo tipo de actividades contra desastres). Es un proyecto de cooperación internacional para el desarrollo que tuvo una duración de 5 años

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

capacitación de 250 personas en tres municipios del departamento de La Libertad (Municipios de: Nuevo Cuscatlán, Zaragoza y San José Villanueva). Esta capacitación incluyó, la formación de comisiones municipales de protección civil, primeros auxilios, manejo y control de centros de operaciones de emergencia, evaluación de daños y análisis de necesidades. Este proyecto, se extendió a otros países de Centroamérica.

Para desarrollar la GLRD los primeros que deben asumir esta responsabilidad son los representantes directos, alcaldes o alcaldesas, quienes deberán trabajar de la mano con diversos actores internos y externos. El gobierno local coordina este proceso, pero, podrá ser abierto con otros sectores a fin de que sean los mismos habitantes los que asuman como propio; desenvolviendo dinámicas que engranen todas las actividades que se despliegan dentro del territorio. En el Anexo 7 de esta investigación se presentan algunos de los roles que los Gobiernos Locales pueden asumir dentro de una Planificación en Gestión de Riesgo de Desastres.

El proceso de GLRD puede generar otro tipo de acciones de política pública. Por ejemplo, el presupuesto participativo[161]. Este instrumento puede: mejorar la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos considerando prioridades. Reforzar la relación entre el Estado y la Sociedad Civil. Comprometer a la Sociedad Civil para el cumplimento de sus propias acciones, creando conciencia de sus derechos y obligaciones y desarrollar el seguimiento, control y rendición de cuentas (Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, 2009).

(2007-2012). Bajo la coordinación de la Secretaría del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central quienes junto a la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), firmaron un convenio de cooperación técnica que consistía entre algunos de los siguientes acuerdos: envío de expertos a corto y largo plazo, cursos de capacitación y diversas actividades de mitigación, prevención y atención de desastres en comunidades de los países centroamericanos involucrados (Agencia de Cooperación Internacional del Japón, 2012).

[161]Por presupuesto participativo podemos entender como el: proceso que fortalece las relaciones Estado - Sociedad mediante el cual se definen las prioridades sobre las acciones o proyectos de inversión a implementar en el nivel del Gobierno Regional o Gobierno Local, con la participación de la sociedad organizada, generando compromisos de todos los agentes participantes para la consecución de los objetivos estratégicos (Cáritas Perú, 2009).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

En Centroamérica los gobiernos locales pueden enfrentar una serie de conflictos, por ejemplo:

A. Limitada capacidad financiera, así como, servicios administrativos inadecuados y/o deficientes.
B. Recursos humanos sin conocimientos técnicos científicos sobre el tema de riesgos.
C. Sistema de legislación deficiente o inexistente.
D. Centralización de servicios por parte de los gobiernos nacionales.
E. Incapacidad de los gobiernos locales para apropiarse de sus propios procesos de desarrollo.
F. Falta de programas de financiamiento y de liderazgo como de visión a futuro.
G. Poco interés, voluntad política y desconocimiento del tema de riesgo tanto de los representantes municipales como de la población en general.
H. No incluir la reducción del riesgo puede generar proyectos insostenibles.
I. Los gobiernos locales pueden entra en la dinámica de duplicar esfuerzos.

Aun así, la mayoría de países centroamericanos cuenta con legislaciones que otorgan diferentes facultades a los gobiernos municipales, entre las cuales destacan: el otorgamiento de cierto nivel de autonomía en las áreas administrativas, fiscales y políticas. Además, los gobiernos municipales centroamericanos se encuentran integrados en diversas asociaciones nacionales como regionales[162] lo que representa, una ventaja para la formación de alianzas y disminución de costos.

La GLRD es importante, porque: tiene una implícita e íntima relación con las dinámicas de desarrollo a un nivel más directo con las personas y sus situaciones de riesgo; involucra una serie de participantes que comprende no sólo el espacio

[162] Por ejemplo, para El Salvador existe la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES). Para Guatemala, la Asociación Nacional de Municipalidades de Guatemala (ANAM). Para Panamá, Asociación Nacional de Municipios de Panamá (AMUPA). Para Costa Rica, Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL). Para Nicaragua, Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC). Para Honduras, Asociación de Municipios de Honduras (AMHON). Mientras que, a nivel regional, existe la Federación de Municipios del Istmo Centroamericanos (FEMICA).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

territorial, sino que también, a nivel regional e incluso internacional es, además, de ser un importante actor en fomentar el Desarrollo Sostenible. Los gobiernos locales pueden ser incluso más eficaces que sus contrapartes nacionales y convertirse en líderes en materia de reducción de riesgo de desastres (Informe de Evaluación de Riesgo, 2015).

El futuro escenario global se encuentra lleno de circunstancias adversas que podrían en peligro los avances en materia económica, social y medios ambientales realizados hasta la fecha. A más de 20 años de la adopción del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales el riesgo de desastres sigue presentándose como un problema que sigue aumento en especial, dentro de los países considerados como de ingresos bajos y medios agravando las condiciones de vulnerabilidad de sus poblaciones.

El riesgo de desastres según plantea el Informe Global del Riesgo (2015) es un "indicador endógeno de un paradigma de desarrollo deficiente, el progreso hacia el objetivo de reducir el riesgo de desastres dependerá de la transformación de dicho paradigma" (p. 38). Esto se convierte en un aviso de alerta para reflexionar sobre las acciones que a distintos niveles las sociedades humanas hemos venido realizado a lo largo de su historia y que, de alguna manera, han perjudicado el equilibrio de la relación entre seres humanos y naturaleza.

Quizás, el tema de los desastres no representa gran importancia para muchos de los gobiernos alrededor del mundo como lo podrían ser las crisis de violencia o las crisis financieras. Sin embargo, la tendencia es que los desastres sigan aumentando en su intensidad y frecuencia por lo tanto, es necesario actuar de manera inmediata en especial, sobre los riesgos de origen extensivo que pueden presentarse como generadores de otros tipos de desastres; por ejemplo, para el periodo entre 1990 - 2011 "el 50% de la pérdida de vidas humanas, el 86% de las viviendas dañadas y el 90% de las personas afectadas están relacionadas con las manifestaciones extensivas del riesgo" (Agencia de Cooperación Española et. al., p.33).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

Por ello y como meta construir a nivel global el desarrollo sostenible es necesario aplicar el proceso Gestión de Riesgo de Desastres, incorporando una reforma de la gobernanza y pasando de la información al conocimiento sobre el riesgo, evaluando los costos y beneficios de las acciones futuras en el desarrollo y fortaleciendo la rendición de cuentas a medida que las sociedades se vuelvan más sensibles a las causas y consecuencias ocasionadas por los desastres (GAR, 2015).

2.5 LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES EN CENTROAMÉRICA

Luego del impacto del Huracán Mitch en Centroamérica, el mecanismo que sienta las bases para la Gestión de Riesgo de Desastres en Centroamérica es el *Marco* Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica[163]. Cuya parte esencial consistía en desarrollar una cultura centroamericana de prevención y mitigación en la población para organizarse y estar preparada para enfrentar toda la clase de contingencias a nivel nacional y local *(*XX Reunión Ordinaria de Presidentes Centroamericanos, 1999).

El MERVCA establecía el desarrollo de acciones en las tres siguientes áreas: la reducción de condiciones de vulnerabilidad y el impacto de los desastres, el manejo integrado junto con la conservación del recurso agua, y prevención y control de los incendios forestales. Acciones, integradas en los niveles regionales, nacionales y locales plasmadas a través de un plan de acción/plan específico. En los Anexos 8 y 9 se pueden observar las características del MERVCA y un análisis de sus fortalezas y debilidades, respectivamente.

Otros mecanismos que apoyarían la consolidación del proceso de Gestión de Riesgo de Desastres en Centroamérica fueron:

A. El Quinquenio Centroamericano para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres en América Central[164]. Fue un periodo de tiempo

[163] De ahora en adelante El Marco o MERVCA.

[164] El Quinquenio Centroamericano para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres en América Central se lanzó oficialmente el 15 de marzo del año 2000 en San Salvador, El Salvador (CEPREDENAC, 2010).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

(2000-2004) donde CEPREDENAC realizaría actividades en apoyo al trabajo de organizaciones nacionales y regionales en la prevención y mitigación de los desastres (CEPREDENAC, 2001). Entre las áreas que el Quinquenio atendería estarían: fortalecimiento institucional, inventario e información, alerta temprana, estrategia sectorial, fortalecimiento de capacidades locales, asistencia en situaciones de desastres (SICA y CEPREDENAC, 2000).

B. El Foro Mitch +5 llevado a cabo en la Ciudad de Tegucigalpa, Honduras, del 9 al 11 de diciembre del año 2003. Espacio donde convergieron actores regionales, gobiernos, sociedad civil y organismos internacionales para conocer la situación del riesgo, cinco años después del huracán Mitch en 1998[165]. La Declaración de Tegucigalpa[166] resultado del Foro Mitch +5 en el numeral 3 reconocería que pese a los grandes esfuerzos ocurridos en la región los altos niveles de vulnerabilidad persistían, por causas como: la pobreza, desintegración familiar e inseguridad social, manejo inadecuado de recursos naturales, así como, la degradación ambiental y el crecimiento desordenado de los asentamientos humanos.

C. El Foro Mitch +10, llevado a cabo en la Ciudad de Guatemala del 21 al 23 de julio del año 2009 y cuya declaratoria establecería el reconocimiento de las áreas sociales, económicas y ambientales como generadoras de riesgo. además, el riesgo extensivo como condición de rápido incremento dentro de

[165] Previo al evento, los países centroamericanos elaboraron informes donde daban a conocer sus reflexiones y propuestas para su agenda nacional de reducción de riesgos de desastres. Entre las recomendaciones que presentaban dichos informes estaban: Actualizar el Marco Estratégico de Reducción de Vulnerabilidades y Desastres Naturales en Centroamérica. Incrementar los esfuerzos para adoptar políticas, estrategias y mecanismos para incorporar la gestión de riesgo en la planificación de actividades públicas y privadas. Fortalecer la convergencia institucional para desarrollar un enfoque sistémico y además de, las capacidades nacionales para la reducción de vulnerabilidad en la región. Mejorar los niveles de eficiencia de la información para ser incorporada en las instancias de tomas de decisiones (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central, 2003).

[166] La Declaratoria de Tegucigalpa fue un documento final del Foro de mucha relevancia, elaborado con la intención de promover un mayor compromiso de los niveles políticos de los Gobiernos con la reducción de riesgos. Su elaboración estuvo a cargo de un equipo de trabajo conformado por representantes de cada país, de organizaciones internacionales y de las Organizaciones no Gubernamentales ONG. Las conclusiones, recomendaciones y metas de las sesiones temáticas del foro fueron la base sustantiva de la Declaratoria de Tegucigalpa.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

la región; la organización gubernamental continúa siendo centralizada y muy limitada. Instauraba a los diferentes organismos regionales, la integración de Gestión de Riesgo de Desastres en sus estructuras de planificación. El foro plantearía reducir la dependencia de la cooperación internacional y el reforzamiento de capacidades locales. Promover metodologías de evaluación económica que incluyan la gestión de riesgo en proyectos de inversión pública y fomentar la protección financiera a través de mecanismos de seguros permitiendo cubrir a grupos no asegurables (CEPREDENAC, 2009).

Estos instrumentos dieron pasó a que en junio del año 2010 se aprobará en la XXXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo PCGIR. La PCGIR junto con el Plan Regional de Reducción de Riesgo de Desastres (PRRD 2014-2019) constituyen las principales herramientas actuales a nivel centroamericano para desarrollar la Gestión de Riesgo de Desastres.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

CAPÍTULO 3 ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN CENTROAMÉRICA ¿CONSTRUYENDO CAPACIDADES O CONDICIONES VULNERABILIDAD?

En Centroamérica el impacto directo de tormentas tropicales y sus consecuencias indirectas como inundaciones, deslizamientos de tierra y sequías sumaron en el año 2010, diez millones de dólares en pérdidas. Sin embargo, la actividad sísmica en la región, terremotos, tsunami, erupciones volcánicas, suman el mayor costo económico de la región, además de ser los fenómenos responsables de la mayor cantidad de muertes (Caribe, 2010).

A más de dieciocho años de uno de los desastres de origen natural más devastadores dentro del área Centroamericana, el Huracán Mitch, la región en su conjunto ha desarrollado acciones muy fructíferas en cuanto al tema de Gestión de Riesgo de Desastres, entre ellas la formulación de la PCGIR, El Fondo Centroamericano para la Prevención de Desastres, herramientas, que no habrían sido posible sin la creación del CEPREDENAC.

El CEPREDENAC es una secretaría especializada integrada al Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que, aunque nace a finales de los años ochenta no fue sino hasta inicios de la década de 1990 que empezó a adquirir un valor agregado debido, al Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica adoptado en la Ciudad de Guatemala en octubre de 1999.

Una de las funciones del CEPREDENAC consiste en la promoción y coordinación de la cooperación internacional, así como el intercambio de información, experiencias, asesoría técnica y científica en materia de prevención, mitigación, atención y respuesta de desastres. Además, sistematiza y registra la información relacionada con la prevención, mitigación, respuesta impacto y recuperación en cuanto a desastres en las sociedades de la región (CEPREDENAC y SICA, 2011).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

La Cooperación Internacional para el Desarrollo ha tenido una estrecha relación con CEPREDENAC desde sus inicios, cuando se realiza el Taller Regional sobre la Prevención de Desastres en América Central con el apoyo de la Universidad Tecnológica de Panamá y la Agencia de Cooperación Sueca[167] en el año de 1987 en la Ciudad de Panamá (Secretaría Ejecutiva de CEPREDENAC, 2002).

El CEPREDENAC como organismo regional está facultado para formular acciones que reduzcan los desastres dentro de la región y utilizar la cooperación internacional para el desarrollo como medio para la búsqueda de dicho fin. Sin embargo, a pesar de todos los avances obtenidos, en la región aún persisten muchas condiciones de vulnerabilidad que la exponen a sufrir diversos daños por eventos como el cambio climático, cuyas repercusiones se cree, serán mayores para Centroamérica (Cotto, 2015).

La importancia del recurso financiero que la cooperación internacional destina para CEPREDENAC es tal, que los programas y proyectos no serían posibles de sostener sin estas aportaciones. Por ello, se hace necesario que el organismo además de consolidarse con autonomía financiera se fortalezca en otras áreas como, por ejemplo: "alianzas estrategicas, en el aspecto científico técnico y en la incorporación de grupos excluidos" [168].

Los espacios vacíos en el tema de Gestión de Riesgo de Desastres en el área centroamericana siguen siendo muchos, por ejemplo: Aumentar el grado de alcance de CEPREDENAC a otros organismos y sectores regionales, y consolidar la evolución en el tratamiento de los desastres de un enfoque reactivo a uno completamente preventivo. En ese sentido, este capítulo realiza un analisis de la cooperación internacional para el dearrollo y el trabajo que realiza junto con

[167] La Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional es una organización gubernamental para la cooperación dirigida a países en vías de desarrollo. El objetivo global de la cooperación sueca consiste, principalmente, en reducir la pobreza y promover el desarrollo democrático a través de: crecimiento económico; igualdad económica y social; independencia económica y política de las naciones; desarrollo económico; uso sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; la igualdad entre hombres y mujeres (Markensten, K. 2004).

[168] Bonilla, R. (11 de noviembre 2015) Entrevista al Señor Rafael Bonilla por Oscar Melgar ciudad de Guatemala, Guatemala.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

CEPREDENAC en la construcción de acciones enmarcadas en las Gestión de Riesgo de Desastres en la región centroamericana.

3.1 La Arquitectura regional centroamericana en materia de desastres

En Centroamérica existe lo que podemos denominar una *arquitectura regional en materia de Gestión de Riesgo de Desastres*[169]. Esta arquitectura funciona como un sistema regional donde convergen actores públicos y privados que desarrollan o se encargan de elaborar acciones en materia de Gestión de Riesgo de Desastres. Ninguno de los actores es más importante que otro, sin embargo, alguno de ellos tiene mayor alcance para incidir en diversos sectores sociales.

La arquitectura regional centroamericana en materia de Gestión de Riesgo de Desastres se compone de tres partes: La primera de ellas, formada por los Gobiernos Centrales, municipales, departamentales y locales centroamericanos quienes, de alguna manera, son capaces de formular diversas legislaciones, normas o reglamentos para construir acciones en materia de Gestión de Riesgo de Desastres. En esta parte se encuentran también, quienes actúan como mecanismos operativos siendo estos los ministerios, secretarias especializadas y los distintos Sistemas Nacionales de Riesgo a nivel de cada país.

La segunda parte del engranaje se compone por diversos organismos regionales integrados al SICA, así como, Instituciones Financieras Internacionales IFI y agencias de cooperación internacional que trabajan generando acciones en Gestión de Riesgo de Desastres.

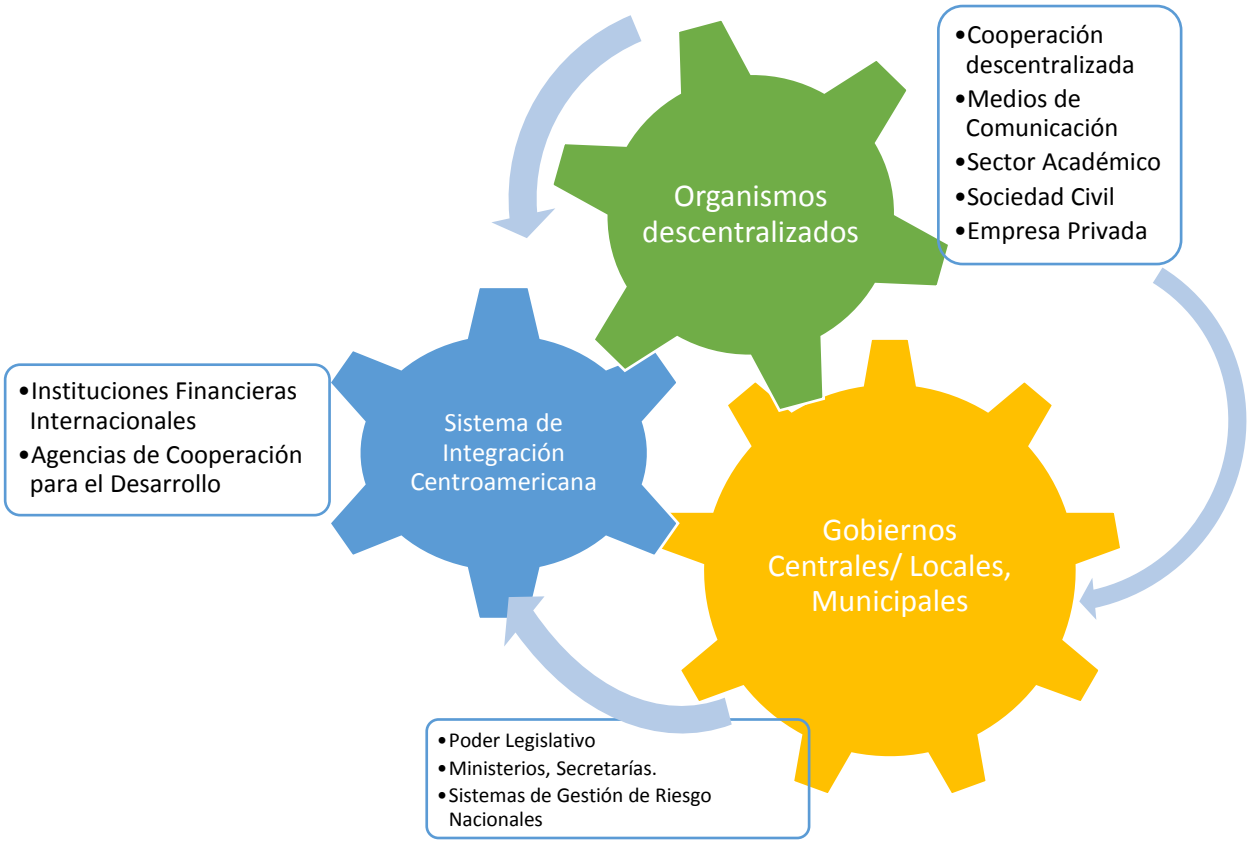
El tercer y último nivel se encuentra formado por el conjunto de organizaciones fuera del Estado que realizan diversas acciones en materia de GRD, entre las cuales se encuentran: organizaciones de la sociedad civil, grupos empresariales, academia, movimientos sociales y medios de comunicación.

[169] Este término no existe definido como tal, por lo tanto, podemos considerarlo como otro aporte dentro de esta investigación.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

La arquitectura regional centroamericana en materia de Gestión de Riesgo de Desastres se puede apreciar mejor en la figura 6:

Figura 3.1 Arquitectura Regional Centroamericana en Gestión de Riesgo de Desastres



Fuente: elaboración propia.

La relevancia de esta arquitectura recae en que para hacer de la Gestión de Riesgo de Desastres un proceso efectivo y de mayores alcances en la región y a nivel país, debe reconocerse y constituirse bajo un enfoque sistémico. El enfoque sistémico se compone por un grupo de actores que interactúan entre sí como respuesta a un impulso que se produce en el entorno, a través de un grupo de actividades realizadas de forma concatenada y ejecutadas para lograr un fin común. La estructura del sistema puede ser cambiante y adaptable en el tiempo según las condiciones del entorno, sobreviviendo al entorno a través de sus capacidades de adaptación y a los requerimientos ante situaciones adversa (Narváez, et al., p.46).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

3.2 ¿QUÉ ES EL CEPREDENAC? CARACTERÍSTICAS Y HERRAMIENTAS ¿FACTORES DE UN ENFOQUE Y PROCESO EN GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES?

El CEPREDENAC surge dentro de un contexto de coyuntura política y social complicada dentro de la región Centroamericana. Por una parte, algunos de los países de la región se encontraban dentro de circunstancias de guerras civiles; además y era también reciente el terremoto ocurrido en El Salvador en octubre del año 1986. Estas condiciones desarrollaron urgentemente la idea de incorporar un comité regional que pudiera hacerse cargo del tema de desastres y su tratamiento a nivel centroamericano (Lavell, 1997). En 1987 como resultado de un taller realizado en la Universidad Tecnológica de Panamá y la cooperación sueca, nace la idea de promover por colaboración regional en la prevención de desastres, la formación de un comité regional abocado a cumplir tal fin (Lavell, 1997).

Con la idea del comité[170] se elabora un programa de 10 proyectos que serían aprobados y financiados por la cooperación sueca y comprenderían las siguientes áreas:

A. El establecimiento de un Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en Centroamérica.
B. Cursos de entrenamiento para la transferencia de conocimientos en el área de sismología.
C. Un programa para fortalecer la red sismográfica de 6 países. (Excepción Belice).
D. Evaluación de riesgo sísmico; volcanes activos, inundaciones y deslizamientos.
E. Un modelo hidrológico para la predicción de inundaciones.

[170] En este taller surge la idea de realizar una consultoría con el objetivo de preparar la propuesta de actividades a realizarse a nivel regional que luego sería presentada en un taller en el año 1988. Dicha propuesta se constituía por un programa de diez proyectos entre el periodo 1988-89 del cual, se planteaba el siguiente objetivo: contribuir a una reducción sustancial en la pérdida de vidas, en el número de lisiados y en los daños a la propiedad y las estructuras sociales y económicas en América Central a través de la cooperación regional organizada en la reducción del riesgo de desastres naturales (Lavell, 1997).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

F. Mantenimiento de equipos ubicados en el centro regional.
G. Un taller regional anual dedicado a la reducción de riesgo de desastre.

Con la presentación de este programa comienza lo que ahora se conoce como CEPREDENAC. Empero, el enfoque bajo el cual dicha "asociación regional informal"[171] nace es prioritariamente naturalista-reactivo y técnico-científico, por una parte, a la influencia del enfoque naturalista predominante a nivel internacional y la otra, debido a que el contexto centroamericano enfrentaba diversas circunstancias no sólo de carácter natural sino sociales que necesitaban una pronta respuesta por parte de las autoridades. Aun así, los primeros proyectos generaron conocimientos sobre las amenazas que afectaban a la región y fomentaron la cooperación técnica entre los países centroamericanos.

De los 17. 5 Millones de coronas suecas para el programa 24.4% se asignaron a la realización de cursos (14) de entrenamiento; 45% a la investigación científica, evaluación de riesgos y compra o mantenimiento de equipos y el 14.4% a talleres regionales. Para los primeros meses de 1990 se contaba ya, con el segundo programa de proyectos para ser presentado a la cooperación sueca y que tendría previsto realizarse durante el periodo de 1990-1993 (Lavell, 1997). Debido a los buenos resultados obtenidos en esta primera fase se presenta, posteriormente se aprueba, un nuevo programa de proyectos por la suma de 4.83 millones de dólares; iniciando además conversaciones con Noruega y Dinamarca en la búsqueda de apoyo financiero para el programa de reducción de riesgos en América Central.

Los proyectos realizados con este nuevo apoyo financiero de la cooperación sueca fueron: Evaluación y monitoreo de fenómenos naturales que podrían resultar en desastres, con un 50% del presupuesto y como una continuación de los proyectos anteriores; un 25% dedicado a la planificación y gestión de emergencias y la

[171] Término que se acuñó al CEPREDENAC dentro de una consultoría por no disponer de los fundamentos legales que lo legitimaban como una institución regional debido a los impases de la región. Este hecho produjo que el Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología de Guatemala tomará la coordinación de los proyectos a nivel regional. En este periodo surgirían también, algunos de los acuerdos que luego se retomarían para desarrollar el convenio constitutivo de CEPREDENAC.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

cantidad restante a la coordinación regional que se constituía como los costos de la organización.

Con la integración de otros actores internacionales a la dinámica de la organización como la cooperación de Noruega y la cooperación danesa, se incorporan otros proyectos para realizarse al año de 1990, entre los cuales destacan: proyecto sobre predicción de caudales fluviales y dos proyectos para el área de sismología.

En abril de 1993, el comité regional enfrentaría su primera evaluación, a través de una consultoría contratada por la cooperación sueca que plasmaría una realidad paralela a lo que se creía. Dicha evaluación contemplaba problemas de tipo conceptual en el área administrativa y de implementación; carencia de una concreta orientación, planificación y estrategia en materia de sostenibilidad al modelo estructural existente. Conjuntamente, se encontró una actitud diferenciada entre miembros de la organización para establecer intereses, prioridades, resultados y la distribución en el uso de fondos; se hizo como crítica "el lujo" que muchos de los talleres regionales ofrecían, así como, la falta de principios en la administración de programas y la poca creación de capacidades en los países (Lavell, 1997)[172].

La consultoría propuso igualmente, promover el estudio de la situación de riesgo dentro de la región; realizar proyectos que reflejen el nivel relativo de las amenazas y el desarrollo de medidas en zonas de riesgo; estudiar proyectos con efectos dudosos a largo plazo; generar, distribuir y coordinar la información sobre las actividades de CEPREDENAC en la región y tomar en cuenta las necesidades e intereses de las instituciones de emergencias.

[172]Entre otros aspectos críticos que la consultoría encontró: se ofrecía especial énfasis a las áreas de sismología y vulcanología y se dejaba de lado otras amenazas como las inundaciones y los deslizamientos. Existía una alta deserción laboral dentro de la institución lo que reflejaba los problemas de inestabilidad. Los esfuerzos se traducían en la creación de laboratorios para generar conocimiento científico sobre la región. Para el área de asistencia y preparación de desastres: los proyectos y su desarrollo se hicieron de forma reducida; las capacitaciones otorgadas iban en mayor medida a los cargos centrales y cuando se hacían a otros niveles eran bajo nociones de administración de la ayuda y con criterios tecnocráticos sin el uso de técnicas participativas, desarrollando claramente un enfoque vertical de trabajo. No se realiza una integración de la dimensión social al tema de desastres y además se dejaba de lado la idea de la prevención, clave para la reducción del riesgo y teniéndose un enfoque excluyente de actores claves para incorporar al proceso (Lavell, 1997).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Otro dato curioso sobre las evaluaciones hechas a CEPREDENAC en sus primeros diez años, confirmaban entre muchos aspectos el sentido de dependencia que la cooperación internacional para el desarrollo fomentaba en dicho organismo, a través del otorgamiento del recurso financiero. Aspecto que sigue representando una dificultad actual para la institución como veremos más adelante.

La integración al Sistema de Integración Centroamericana

La última década del siglo XX vendría replantear un panorama diferente para la región centroamericana abatida por el caos y el desequilibrio. En primer lugar, los Acuerdos de Esquipulas II[173] firmados en 1987 establecerían una serie de medidas en la búsqueda de las condiciones de paz, deteniendo los conflictos armados en Centroamérica a través, de la democratización y reconciliación, la cooperación y el desarrollo. De la misma forma, la entrada en vigor del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales ofrecería una respuesta global pero corta sobre el tratamiento de los desastres, por último, la conformación del Sistema de Integración Centroamericana ofrecería la institucionalidad necesaria para fortalecer al CEPREDENAC en el ámbito regional.

Es en 1991 cuando nace el Sistema de Integración Centroamericana SICA mediante la suscripción del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) o Protocolo de Tegucigalpa el cual, vino a sustituir la Carta de la ODECA firmada en 1951. El SICA entró en funcionamiento el 1 de febrero de 1993 y posteriormente, se adhirieron como miembros plenos Belice en el año 2000 y República Dominicana a partir de 2013 (Sistema de Integración

[173] Los Acuerdos de Esquipulas II, que anteceden a los Acuerdos Esquipulas I firmados en 1986. Fue un grupo de acuerdos firmado por los Presidentes de Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua llevados a cabo en agosto de 1987 en la Ciudad de Esquipulas, Guatemala. Mismos, que sentaron las bases políticas para introducir el proceso de pacificación en la región centroamericana. EFE. 1987: Se firma el Acuerdo Esquipulas II para pacificar Centroamérica. *El siglo de torreón*. 7 agosto de 2013. Recuperado de: https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/900020.1987-se-firma-el-acuerdo-esquipulas-ii-para-pacificar-centroamerica.html

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Centroamericana, 1999). El SICA[174] tiene por objetivo constituir una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, sustentada en el respeto, tutela y promoción de los derechos humanos (SICA, 1999).

El SICA cuenta con miembros observadores regionales y extra regionales de los cuales, México, es miembro observador desde el año 2004; México, participa, en el desarrollo de diversas acciones en materia de cooperación técnica, cooperación triangular en las áreas de educación, medio ambiente, cambio climático, salud, seguridad y turismo[175].

Con la formación del SICA en el año de 1991, se firma dos años después, el Convenio Constitutivo de CEPREDENAC[176], pasando de un comité a ser una secretaría especializada a nivel regional en el tema de desastres. La nueva etapa de la institución sirvió para desarrollar una propuesta denominada Plan Institucional de Reducción de Desastres, mismo, que sería presentado a la cooperación sueca, noruega y danesa con el objetivo de conseguir financiamiento para el desarrollo institucional. Las características de este primer Plan Institucional de Reducción de Desastres se pueden ver claramente en el Anexo 1 de esta investigación.

---

[174] Conviene además a destacar para esta investigación otros propósitos del SICA: Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los Derechos Humanos. Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas. Promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región en su conjunto. Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un Nuevo Orden Ecológico en la región Sistema de Integración Centroamericana (Sistema de Integración Centroamericana, 1999).

[175] Redacción La Jornada. México profundizará diálogo y cooperación con SICA en 2015: SER. *La Jornada.* 25 de diciembre 2014. Recuperado de: http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/12/25/mexico-profundizara-dialogo-y-cooperacion-con-sica-en-2015-sre-5784.html

[176] El primer convenio constitutivo de CEPREDENAC se firma en la Ciudad de Guatemala el 29 de octubre de 1993 por los Ministros de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua y Panamá.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Un nuevo convenio se firmaría en el año 2003[177] incorporando en CEPREDENAC la Gestión de Riesgo de Desastres dentro de la realidad centroamericana. Este nuevo convenio daría también, una estructura organizativa a la institución. Véase en los anexos 11 y 12 de esta investigación dos esquemas que muestran: la estructura por la cual se compone CEPREDENAC y el organigrama de trabajo dentro de la institución, respectivamente.

La institución se encuentra actualmente conformada por 6 países y sus Sistemas Nacionales de Gestión de Riesgo de Desastres[178], los cuales, sirven como punto focal para el CEPREDENAC. Las instituciones anexas al CEPREDENAC son:

1. Costa Rica. Comisión Nacional de Emergencia CNE.
2. Guatemala. Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED.
3. El Salvador. Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres DGPC.
4. Honduras. Comisión Permanente de Contingencias COPECO.
5. Nicaragua. Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres SINAPRED.
6. Panamá. Sistema Nacional de Protección Civil SINAPROC.

[177] El nuevo Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación de Desastres en América Central se firma por los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá el 13 de junio del año 2003 en Belice, sin embargo, entra en vigor en el año 2007 cuando es ratificado por los congresos de los países firmantes (SICA, 2014).

[178] Aunque Belice y República Dominicana si forman parte del Sistema de Integración Centroamericana ambas naciones no forman parte del CEPREDENAC, sin embargo, República Dominicana se encuentra en conversaciones para integrarse próximamente. Este proceso de incorporación de nuevos miembros a la institución resulta difícil de realizar porque el convenio constitutivo de CEPREDENAC no contiene un artículo que especifique el proceso de ingreso de un miembro a dicho organismo.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

El CEPREDENAC y su carácter de institución[179] obtenida mediante la incorporación al SICA, es importante por los siguientes aspectos:

a) Se definió como organismo regional con personalidad jurídica internacional e interna para cada uno de los países, otorgándole facultades para concertar acuerdos y convenios además de, adquirir derechos y obligaciones. Con el nuevo convenio constitutivo vendría también, la incorporación del Reglamento General de Funcionamiento.

b) Se adhiere como un compromiso formal más, de integración centroamericana con objetivos, funciones, principios y organización interna de la institución.

c) Se estructura como el principal organismo regional encargado de promover y coordinar la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el tema de desastres.

Por otra parte, estar dentro del SICA también puede ser una desventaja ya que el sistema, puede coartar el margen de acción de CEPREDENAC. Esto, porque el CEPREDENAC es una institución que depende del SICA y muchos de los socios cooperantes o de sus fondos, no van dirigidos exclusivamente a la Gestión del Riesgo de Desastres. Dicho de otra forma "El SICA tiene una estrategia muy fuerte de centralización de la cooperación. Eso nos puede quitar un poco de libertad"[180]. Igualmente, los mecanismos para competir por los fondos dentro del SICA pueden presentarse de forma lenta, con mucha burocracia y considerando que el SICA no ha conseguido aún, un nivel de madurez para mantener a sus propias secretarías[181].

[179] La definición de institución puede ser compleja dependiendo del marco teórico que se tome. Douglas North perteneciente al neo institucionalismo define a una institución como las reglas del juego en una sociedad, o, fundamentalmente, son las restricciones humanamente entendidas que dan forma a las interacciones humanas y que en consecuencia estructuran los incentivos en el intercambio humano, ya sea político, social o económico (Vargas, 2005).

[180] Ramírez, V. (15 de diciembre de 2015) Entrevista a Víctor Ramírez por Oscar Melgar, ciudad de Guatemala, Guatemala.

[181] Ramírez, V. (15 de diciembre de 2015) Entrevista a Víctor Ramírez por Oscar Melgar, ciudad de Guatemala, Guatemala.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Incluso, podemos mencionar que el tema de desastres no forma parte de un área exclusiva del SICA si no que es parte de un subsistema por lo que, el tema debe situarse en una escala prioritaria dentro de los acuerdos de la agenda regional. En esto coincide el representante de SINAPROC, Panamá Rafael Bonilla[182] al referirse que "La Gestión de Riesgo de Desastres no debe de estar dentro del área ambiental del SICA (refiriéndose a la Comisión de Ambiente y Desarrollo) cuando debe de ser un área aparte".

3.2.1 Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo y el Plan Regional de Reducción de Desastres 2014-2019

Ya en el capítulo dos definíamos la Gestión de Riesgo de Desastres, sin embargo, haremos un breve recordatorio de los aspectos más importantes dentro de dicho proceso. La Gestión de Riesgo de Desastres es un proceso social cuyo fin último es la previsión, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo. El proceso de la Gestión de Riesgo de Desastres se compone de cuatro fases principales: 1. La gestión correctiva 2. Gestión durante una emergencia. 3. Gestión prospectiva y 4. Gestión compensatoria.

El proceso de GRD se compone de 9 principios: reconocer el territorio. Caracterizar las amenazas. Desarrollar medidas de mitigación y prevención. Clasificar condiciones de vulnerabilidad. Conocer el riesgo. Formular medidas de intervención. Identificar recursos actores y capacidades. Elaboración de un cronograma de planificación. Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación.

Con base en lo anterior, hemos desarrollado un cuadro de criterios (Cuadro 3.2) que permita verificar si el proceso llevado a cabo en el área centroamericana integra las 9 características más el reconocimiento de las etapas en GRD, que en conjunto construyen el proceso de Gestión de Riesgo de Desastres.

[182] Bonilla, R. (11 de noviembre 2015) Entrevista al Señor Rafael Bonilla por Oscar Melgar ciudad de Guatemala, Guatemala.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Los criterios poseen un porcentaje del 0 al 2 para dar un total de 20 puntos. Los diez indicadores a evaluar deberán encontrarse dentro de la PCGIR y el PRRD 2014-2019, sin embargo, el hecho que se encuentren plasmados dentro de los documentos no significa que dichos mecanismos se pongan en práctica, ni tampoco garantizan su desarrollo a futuro.

Debido a la complejidad de los mecanismos, presentamos en los Anexos 10 y 11 un resumen con las principales características de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo y el Plan Regional de Reducción de Riesgo de Desastres PRRD 2014-2019, principales herramientas regionales en la materia.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

Cuadro 3.1 Criterios de la PCGIR y PRRD 2014-2019 en la integración de principios del proceso de Gestión de Riesgo de Desastres

Análisis de la Gestión de Riesgo de Desastres en Centroamérica con base en sus herramientas de implementación											
Herramienta	**Indicadores**										
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**TOTAL**
	Reconoce el Territorio	Caracteriza las amenazas	Desarrolla medidas de mitigación y prevención	Clasifica vulnerabilidad	Conoce el riesgo	Formula Medidas de Intervención	Identifica Recursos actores y capacidades	Elaboración de una Planificación	Establece mecanismos de seguimiento y evalución	Reconoce las 4 fases del proceso de GRD	
PCGIR	2	2	1	1	2	2	2	2	2	1	17
PRRD	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	19

Fuente: Elaboración propia.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Análisis de la tabla de criterios

De la tabla de indicadores presentada anteriormente puede inferirse lo siguiente:

1. La Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres y el Plan Regional de Reducción de Desastres 2014-2019 cuentan con los 10 indicadores establecidos en un proceso de Gestión de Riesgo de Desastres. Por lo tanto, ambas herramientas responden a planteamientos teóricos que permitan construir un proceso de Gestión de Riesgo de Desastres eficaz dentro de la región centroamericana.

2. De los 10 criterios en la PCGIR, 7 califican con el valor de 2 puntos y 3 de ellos obtienen un 1 punto. Los 3 criterios con la escala de 1 punto que representan la asignación: Establecen términos pocos claros o deficientes, es en parte, por los siguientes puntos:

   2.1 Para el criterio número 3: Desarrolla medidas de mitigación y prevención. La Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres pone mayor énfasis en medidas de prevención que de mitigación. La poca atención en estas medidas puede provocar que las acciones del desarrollo ya establecidas en el área centroamericana, se conviertan en condiciones de vulnerabilidad aumentando así, el impacto de posibles desastres.

3. Para el criterio 4 correspondiente a Clasifica la Vulnerabilidad, la PCGIR establece minimiza el tema de la vulnerabilidad en las áreas: social, medio ambiental sin considerar otros aspectos dentro de la dinámica social.

   3.1 En el área económica las acciones se concentran en el eje A de la PCGIR denominada: Reducción del riesgo de desastres de la inversión para el Desarrollo Económico Sostenible. En esta área se establecen acciones encaminadas a: Planificación de la inversión pública con criterios de inversión de riesgo. Protección Financiera de la inversión y sistematización de la información (CEPREDENAC y SICA, 2010).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

3.2 Para el área social, las acciones se concentran en el eje B de la política denominado: Desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad. Algunas de las acciones se encaminan en: Incorporación de la gestión de riesgos en la educación formal y no formal. Vivienda y reordenamiento territorial con el enfoque de la Gestión de Riesgo de Desastres y la Inversión en infraestructura social básica bajo el enfoque de Gestión de Riesgo de Desastres (CEPREDENAC y SICA, 2010). Al igual que en el área económica, las estrategias van enfocadas en un sentido de prevención, pero no incorpora acciones de mitigación en las acciones de desarrollo ya existentes.

3.3 Para el área medio ambiental, la temática se concentra en eje C de la Política denominada: Ambiente y Cambio Climático. Algunas acciones establecidas son: Armonización del marco de políticas y estrategias en Riesgo- Agua-Ambiente. Incorporación del enfoque de gestión de riesgo en el Cambio Climático como parte de la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS)[183].

3.4 A pesar de que la PCGIR es una herramienta con visión multisectorial y territorial la misma, hace especial énfasis en el fortalecimiento de capacidades a nivel institucional, regional y gubernamental; relegando a otros sectores a simples espacios de consulta y no de una verdadera participación o complemento a los esfuerzos regionales. Aunque si se

[183]La Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS) es una iniciativa regional, consensuada y liderada por los consejos de ministros de agricultura, ambiente y salud pertenecientes a los subsectores económico, ambiental y social del Sistema de la Integración Centroamericana en forma respectiva. La ERAS se constituye en un modelo del abordaje transversal de la gestión ambiental. Se sustenta en cinco ejes estratégicos interrelacionados (Manejo Sostenible de Tierras, Cambio Climático y Variabilidad Climática, Biodiversidad, Negocios Agroambientales, Espacios y Estilos de Vida Saludables), un conjunto de líneas de acción y medidas generales y previsiones de organización para su ejecución bajo una visión regional intersectorial unificada. Asimismo, la ERAS se propone retomar, armonizar, fortalecer y dar seguimiento a políticas e instrumentos afines existentes y en proceso de formulación (Sistema de Integración Centroamericana, 2008).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

hace mención de dichos sectores sus deberes, derechos y mecanismos para apoyar los esfuerzos de la PCGIR no quedan del todo claros.

4. En cuanto al indicador número 10, Reconocimiento de las 4 fases de la Gestión de Riesgo de Desastres. La PCGIR considera 3 de las 4 fases en las que debería apoyarse el proceso de Gestión de Riesgo de Desastres, siendo estas: La gestión correctiva, prospectiva y de la emergencia. Así también, hace referencia al alcance temático de la PCGIR para el tema de riesgos extensivos, sin dejar de lado el riesgo intensivo.

   4.1 Sin embargo, queda por incluir la gestión residual del riesgo. Sería importante retomar este aspecto junto con el de mitigación, para plasmarlo en próximas actualizaciones y/o reformas de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo.

5. La suma total de la tabla de criterios muestra que los de 20 puntos totales, la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo obtiene un total de 17 puntos; un porcentaje incluso mayor a la media. Este resultado podría indicar que la PCGIR, como el principal instrumento regional, cumple en gran medida con las características para ser considerado como un proceso adecuado en Gestión de Riesgo de Desastres[184].

Para el Plan Regional de Reducción de Desastres 2014-2019 el panorama no resulta tan diferente, con un porcentaje de 19 puntos obtenidos el PRRD, como mecanismo operativo de la PCGIR se encuentra mejor estructurado en el sentido, que su planificación interna responde de manera específica a los 5 ejes que constituyen la PCGIR. Igualmente, una de sus líneas estratégicas se compone de la consolidación de instrumentos de la PCGIR dentro de los niveles locales.

[184] No es interés particular ni tampoco objetivo de esta investigación, evaluar la aplicación de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo, sin embargo, este análisis permite ofrecer un diagnóstico breve sobre el enfoque y el nivel de trabajo desarrollado en el área.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

El PRRD además de articular diversas acciones a nivel regional, nacional y local tiene entre sus lineamientos estratégicos, la consolidación de los instrumentos de la PCGIR siendo uno de estos, el Fondo Centroamericano para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (FOCEGIR) y el Foro Consultivo de la PCGIR. Mecanismos que actualmente se encuentran en una fase de prueba y, por lo tanto, sería inadecuado hacer una valoración sobre ellos.

En esta perspectiva Marco Saborío de CNE Costa Rica comenta: "La Política es relativamente nueva y creó varios instrumentos importantes como el FOCEGIR o el Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres (Mec-REG) que están a prueba. El Fondo se está construyendo, el Mec-Reg se está construyendo, hay propuestas que hay que mejorar definitivamente".

Podemos concluir con base en esta sección, que el proceso de Gestión de Riesgo de Desastres desarrollado dentro de la región centroamericana constituye un proceso que integra principios necesarios e inherentes a la Gestión del Riesgo, de ese mismo modo, el proceso considera la integración de tres fases que forman el proceso de construcción del desastre por lo que, al menos en el discurso se construye un enfoque integrado.

Los avances en la región en materia de Gestión de Riesgo de Desastres han propiciado una seria de acciones buscando contribuir a la reducción de desastres, sin embargo, el trabajo que CEPREDENAC realiza junto con la Cooperación Internacional para el Desarrollo presenta ciertas características que de alguna manera podrían crear condiciones de vulnerabilidad que serían fatales para toda la región en conjunto.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo ha estado (sigue estando) presente como socio importante para CEPREDENAC, otorgado cooperación en las modalidades de: Cooperación Financiera No Reembolsable y Cooperación Técnica. Para ejemplo, el sostenimiento de los proyectos y programas en la primera década del CEPREDENAC fue en parte, gracias a la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Actualmente, existe una aportación simple y voluntaria de los países a

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

la institución como contrapartida a los proyectos. Después del Huracán Mitch en 1998, los países centroamericanos formularon diversos mecanismos para sentar las bases de la Gestión de Riesgo de Desastres dentro de la región por ello, el periodo 1999-2015 describe el periodo de tiempo en el cual se dinamiza la Gestión de Riesgo de Desastres.

Durante el periodo de investigación realizado en el CEPREDENAC[185] se conoció de primera mano el trabajo que realiza dicha institución. Así también, algunas de las dificultades para recolectar información fueron que el CEPREDENAC no cuenta con una base de datos pública para elaborar un registro de los proyectos realizados desde sus inicios hasta el día de hoy, perfil de donantes y aspectos generales de cooperación[186]. Aunque, CEPREDENAC cuenta con una herramienta interna que permite conocer algunos proyectos, denominado: Sistema Unificado de Planes, Programas y Proyectos SUAP[187].

A continuación, se presenta un cuadro con una muestra de diez proyectos representativos realizados por CEPREDENAC con ayuda de la Cooperación Internacional. Véase Cuadro 3.2

---

[185] El periodo de investigación o prácticas profesionales, es un periodo de tiempo en el cual el estudiante de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo realiza en un periodo de 3-6 meses. La Pasantía en la institución en cuyo caso fue CEPREDENAC sirvió para realizar una investigación directa y obtener experiencia profesional en el área de la maestría. Este periodo se llevó a cabo de agosto del 2015 a diciembre de 2015, en Ciudad de Guatemala en la sede regional del Centro de Coordinación de Prevención de Desastres Naturales en América Central, CEPREDENAC.

[186] Otras dificultades encontradas dentro de la práctica profesional para desarrollar la investigación fueron: CEPREDENAC no cuenta con una base de datos histórica ni con un espacio físico apropiado, que permita retomar la información de los proyectos realizados por la institución desde su origen hasta el momento actual (2016). Además, el periodo de prácticas profesionales en dicha institución no significo tener acceso a toda la información necesaria. Así también, la información encontrada en la Página Web Oficial de CEPREDENAC no coloca información referente a los proyectos. Asimismo, los reportes de los proyectos difieren mucho en su forma haciendo que la información cambie en muchos reportes y no se homologuen con las mismas características. Igualmente, es muy difícil encontrar información más allá de los términos referencia en la web.

[187]El Sistema Unificado de Administración de Planes, Programas y Proyectos –SUAP- fue desarrollado en el marco del proyecto Fortalecimiento de Plataformas de Comunicación y Gestión de Información a Nivel Nacional y Regional, en el Marco de la Gestión Integral de Riesgo para Reducción de Desastres Fase I, con el apoyo financiero de la República China Taiwán por un aproximado de un US$1, 070,155.78. Sistema de Unificado de Planes y Proyectos SUAP CEPREDENAC 2015.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Cuadro 3.2 Muestra de proyectos CEPREDENAC- Cooperación Internacional en gestión de riesgo de desastres						
PROYECTO	PERIODO DE EJECUCIÓN	SOCIOS/DONANTES	PRESUPUESTO	OBJETIVOS DEL PROYECTO	COMPONENTE DE GESTIÓN DE RIESGO	RESULTADOS
Academia Regional Centroamericana de Búsqueda y Rescate (AC-BYR)	23 de octubre del 2012 a 31 de diciembre 2014	COSUDE (Cooperación Suiza para el Desarrollo)	2.961.185.94 (dólares) CONTRAPARTIDA Gobierno de Costa Rica $1.662.800.94 (dólares)	Atención en la emergencia/ Preparación.	1. Etapa de atención a la emergencia. 2. Fortalecimiento de Capacidades Regionales. 3. Reconoce algunas fases del proceso de GRD.	1. Fortalecidas las capacidades políticas de negociación y de acuerdos conjuntos de los países. 2. Las capacidades técnicas para la consolidación de procesos de beneficio mutuo entre los funcionarios de las instituciones de primera respuesta nacionales y regionales. 3. Implementación de un proceso académico y educativo de nivel regional para la formación del recurso humano.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Fortalecimiento en la implementación del CAPRA en el contexto del área programática técnico-científico del CEPREDENAC	10 Julio 2010-11 enero 2011	UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres)	S/D	Contribuir al fortalecimiento y liderazgo regional de CEPREDENAC a través de la aplicación del Evaluación Probabilística del Riesgo en Centro América (CAPRA en inglés) en el contexto de la PCGIR.	1. Conoce el territorio. 2. Genera información sobre el riesgo 3. Caracteriza las amenazas. 4. Identifica Recursos, actores y capacidades. 5. Reconoce algunas fases del proceso de GRD.	1. Fortalecimiento de la información respecto al uso del sistema de evaluación de riesgo probabilístico en América Central por potenciales y recurrentes usuarios. 2. Fortalecida el área programática científica -técnica para la generación de información científico- técnica de CEPREDENAC. 3. Establecidos y consolidados la coordinación entre los comités científicos nacionales.
Institucionalización de procesos y herramientas de RRD en Centroamérica	Octubre 2014-diciembre 2015	PNUD/ DIPECHO /FICR	1.006. 250,00 Euros. ECHO: 825,000 Euros.	Apoyar la institucionalización de los procesos de reducción de riesgos de desastres (RRD) a través de la apropiación, la	1. Genera información sobre el riesgo. 2. Genera medidas de intervención. 3. Identifica Recursos y actores. 4. Reconoce algunas fases del proceso de GRD.	1. Apropiación y difusión de herramientas de GRD dentro de los sistemas nacionales. 2. Fortalecimiento de los mecanismos de

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

				formación y la difusión de paquetes nacionales de herramientas en esta temática.		coordinación institucional para la RRD dentro de las plataformas nacionales correspondientes a nivel de país. 3. Formación del personal técnico de las instituciones clave y partes interesadas en relación con las herramientas apropiadas.
Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres: Hacia la Reducción del Impacto de los Desastres y su contribución al Desarrollo Seguro y Sostenible	Julio 2012-diciembre 2014	República de China Taiwán	1.900.000 Dólares	Generar procesos, sistemas, herramientas y mecanismos de reducción de riesgo de desastres, facilitando la comprensión de la integralidad de la prevención, mitigación, preparación y respuesta.	1. Genera medidas de intervención. 2. Identifica recursos, actores y capacidades. 3. Reconoce algunas fases del proceso de GRD.	1. La implementación de mecanismos regionales de información y comunicación gerencial para la toma de decisiones, en las diferentes etapas de la gestión integral de riesgo de desastres. 2. Implementación de los ejes articuladores de la Política

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

						Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres. 3. Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Gestión de Riesgo.
Consolidación de la implementación de La política centroamericana para la Gestión integral de riesgo de desastres	Diciembre 2011-diciembre 2014	Banco Mundial	439.170.00 Dólares	Fortalecer la capacidad de los países miembros de CEPREDENAC en temas: reducción de riesgo desastres, fortalecer las estrategias de comunicación y capacidad técnica del CEPREDENAC.	1. Establece mecanismos de evaluación y seguimiento. 2. Genera información sobre el riesgo. 3. Caracteriza las amenazas. 4. Identifica actores, recursos y capacidades. 5. Reconoce algunas fases del proceso de GRD.	1. Definido un mecanismo para la armonización de los marcos regulatorios tanto en el nivel nacional como regional, con la PCGIR. 2. Identificado los mecanismos para el intercambio de información científica y técnica que permitan un mejor entendimiento y comprensión del riesgo a todos los niveles. 3. Fortalecida la capacidad de CEPREDENAC para el desarrollo e

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

						implementación de los mecanismos de financiamiento de la gestión de reducción de riesgo de desastres.
Fortalecimiento de plataformas de Comunicación y gestión de información a nivel nacional y regional, en el marco de la gestión integral de riesgo para reducción de desastres	Abril 2010-octubre 2011	República de China Taiwán	1. 070 155.78 Dólares	Fortalecer los mecanismos de coordinación y comunicación institucional, sectorial y multidisciplinario entre los países de la región con la información crítica, para la adecuada toma de decisiones que permitan minimizar la vulnerabilidad de la población en riesgo.	1. Reconoce algunas fases del proceso de GRD. 2. Identifica actores, recursos y capacidades.	1. Generación de información. 2. Fortalecimiento institucional en el área de la comunicación.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental (PREVDA).	16 de enero de 2006 al 21 de junio de 2012	Unión Europea	24.299,500 Euros / 20.000,000 Euros CONTRAPARTIDA 4.299,500 Euros	Consolidar la integración regional de las instituciones y políticas de gestión de los riesgos relacionados con el agua y el ambiente, a fin de poner la región en condición de aplicar los planes adoptados al respeto, en particular el Plan Regional de Reducción de Desastres (PRRD), el Plan de Acción Centroamericano para el Desarrollo Integrado de los Recursos Hídricos (PACADIRH) y el Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA).	1. Conoce el territorio. 2. Genera información sobre el riesgo (amenazas). 2. Identifica Recursos, actores y capacidades. 3. Genera información sobre el riesgo. 4. Reconoce algunas fases del proceso de GRD.	1. Mejoramiento de las capacidades conjuntas del subsistema ambiental SICA.2. Desarrollo de ordenanzas municipales y propuesta de pago por servicios ambientales a nivel cuencas. 3. Fortalecida recursos técnicos a nivel local, institucional y regional. Intervenciones estructurales a nivel local.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Proyecto Promoción y Armonización de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres.	Octubre 2013-septiembre 2016	COSUDE (Cooperación Suiza para el Desarrollo)	2.550.000 Dólares /COSUDE 2.350.017 Dólares CONTRAPARTIDA 199.983 Dólares	Contribuir a fortalecer los procesos de desarrollo de la región centroamericana, para mejorar el nivel de vida de la población más vulnerable ante amenazas naturales.	1. Genera medidas de intervención. 2. Realiza una planificación. 3. Reconoce algunas fases del proceso de GRD.	S/D
Fortalecimiento de capacidades en los Sistemas de Alerta Temprana desde una perspectiva multiamenaza	15 de octubre del 2010-febrero 2012	Unión Europea /ECHO	470,615 euros	Fortalecer las capacidades de las instituciones y la población, para responder ante eventos adversos de origen hidrometeorológico y geológico en áreas vulnerables de América Central, a través del incremento del conocimiento en Sistemas de Alerta Temprana (SAT).	1. Genera conocimiento sobre el riesgo. 2. Caracteriza las amenazas. 3. Conocer los actores, recursos y capacidades. 4. Genera medidas de intervención. 5. Reconoce algunas fases del proceso de GRD.	1. Fortalecido el conocimiento sobre SAT al nivel regional y nacional. 2. Armonizados los procedimientos y marcos legales en SAT en cada uno de los países. 3. Fortalecidas las capacidades de los Ministerios de Educación en el tema SAT en el marco de la educación para la reducción de desastres.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Reducción de Riesgo Urbano: Fortalecimiento de las capacidades para la gestión integral de riesgo de desastres, de los entes rectores de Protección Civil en entornos urbanos de la región centroamericana.	Septiembre 2012 a febrero 2014	USAID	250.000 Dólares	Contribuir al desarrollo de capacidades en las áreas de educación, formación y planificación de los sistemas nacionales de protección civil y otros sectores; para incorporar la gestión integral de riesgos en sus políticas, planes y programas, con énfasis en entornos urbanos.	1. Genera medidas de intervención. 2. Establece medidas de prevención. 3. Establece una planificación. 4. Reconoce algunas fases del proceso de GRD.	1. Establecer estrategias de GRD en el sector educativo. 2. Acuerdos con instancias gubernamentales e instancias del SICA. 3. Elaborados planes de protección escolar en escuelas consideradas de alto riesgo. 4. Ejecutado foro PCGIR. 5. Procesos formativos y difusión de información de sobre la GRD.
Reducción del riesgo sísmico en Guatemala, El Salvador y Nicaragua con cooperación regional para Honduras, Costa Rica y Panamá (RESIS II)	Agosto 2006-diciembre 2012	Reino Unido de Noruega	2,301,299.00 Dólares	Reducir el riesgo a desastres durante y después de la ocurrencia de terremotos, principalmente en la infraestructura vial, hospitalaria y educativa.	1. Caracteriza las amenazas. 2. Genera información sobre el riesgo. 3. Clasifica la Vulnerabilidad. 4. Genera información sobre el riesgo. 5. Conoce el territorio. 6. Conoce los actores, recursos y capacidades.	1. Fortalecidas las capacidades sismológicas y desarrollar instituciones sostenibles en Centroamérica. 2. Identificada la vulnerabilidad física y riesgos de estructuras, ante posibles eventos

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

						sísmicos. 3. Fortalecida la red nacional – país y regional de profesionales y técnicos en el área de sismología de la región, designados por las instituciones que tienen competencia en cada área temática. 4. Consolidación de Comités Científico - Técnicos de la región. 5. Asistencias técnicas. 6. Se generó información sobre las amenazas y se doto de equipos SNGRD.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a información obtenida del Sistema de Unificado de Planes y Proyectos SUAP CEPREDENAC, 2015.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

3.3 ¿CONDICIONES VULNERABLES DENTRO DE CEPREDENAC?

Nuestra hipótesis sostiene que la Cooperación Internacional promueve un enfoque que contribuye a generar condiciones de vulnerabilidad dentro del CEPREDENAC. Si esta afirmación es comprobada, la Cooperación Internacional para el Desarrollo estaría entrando en una contradicción ya que el objetivo de la misma es según Iván Sierra (2015) "fortalecer capacidades" (p.14).

¿Cuáles son algunos de los factores que podrían estar creando condiciones de vulnerabilidad dentro del CEPREDENAC? Para ello, analizaremos los siguientes factores:

Dependencia Financiera

En sus inicios el CEPREDENAC sobrevivió debido a las aportaciones de la CID, situación que poco ha cambiado. El último convenio constitutivo de CEPREDENAC (aún válido) establece en su artículo 10 dedicado al financiamiento, la obtención de recursos financieros por medio de tres fuentes:

a) Contribuciones voluntarias ofrecidas por las Estados Parte, pudiendo se también contribuciones a través de recursos humanos.

b) Contribuciones de cualquier tipo sean donaciones, legados, subvenciones fondos fiduciarios de cualquier organismo gubernamental o no gubernamental, internacional o nacional, público o privado, así como, personas físicas y jurídicas[188].

c) Cualquier otra fuente aprobada por el Consejo de Representantes[189] (CEPREDENAC, 2010).

[188] Para visualizar algunos de los socios de CEPREDENAC los cuales, han proporcionado ayuda a dicha institución desde la modalidad técnica o finaciera veáse Anexo 15.

[189] El Consejo de Representantes es el máximo órgano rector dentro del CEPREDENAC. Integrado por un representante titular y uno alterno escogido, por cada Estado parte. El mismo, ser reunirá trimestralmente para coordinar las actividades de prevención, mitigación y atención de desastres entre los diferentes sectores e instituciones, y serán los interlocutores y coordinadores para los programas, proyectos y acciones auspiciados por el CEPREDENAC en el marco de sus objetivos y principios, además, reglamentará las funciones

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Pero en la realidad, la única fuente de financiamiento del CEPREDENAC sigue siendo la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Sirviendo para el financiamiento de proyectos como para servicios administrativos posicionándole, en una condición de vulnerabilidad económica.

Las contribuciones voluntarias que recibe el CEPREDENAC por parte de los Estados Miembros es de aproximadamente $30 000 anualmente. ¿Qué significa? En primer lugar, una limitada capacidad financiera si estos fueras los fondos reales para operar en todos los sentidos, desde el recurso humano, programas y proyectos, servicios básicos, entre otros.

Si se hace una suma de la cantidad otorgada de forma anual al CEPREDENAC, éste recibe de cada país la cantidad de 180 000 dólares, una representación mínima para una entidad con una relevancia tan importante. Esta dificultad, conocida por muchos de sus colaboradores es preocupante, sin embargo, es por lo mismo que CEPREDENAC sigue buscando fondos de manera externa: "En 6 países son 180 mil dólares, no alcanza ni para pago de planilla. Nosotros tenemos una planilla de $700 mil al año y no alcanza ni para pagar la luz, ni para funcionar. Entonces nos vemos obligados a tener una estrategia de cooperación agresiva porque si no, todo esto (CEPREDENAC) no lo podés mantener"[190].

En la misma opinión coincide Rafael Bonilla, quien funge como Gerente de Cooperación Internacional del Sistema Nacional de Protección Civil de Panamá y como Enlace Nacional en dicho país para el CEPREDENAC al decir lo siguiente: "No es posible que el presupuesto de la Secretaría Ejecutiva de CEPREDENAC sea de $30 000 por los países. Si los países pagan por pertenecer al SICA, Naciones Unidas ¿Por qué nos condicionamos a pagar 30 mil dólares por país?"[191].

---

y actividades de los órganos del CEPREDENAC y las suyas propias (Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central, 2010).

[190]Ramírez, V. (15 de diciembre de 2015) Entrevista a Víctor Ramírez por Oscar Melgar, ciudad de Guatemala, Guatemala.

[191]Bonilla, Rafael. (11 de noviembre de 2015) Entrevista al Rafael Bonilla por Oscar Melgar, ciudad de Guatemala, Guatemala.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Estas declaraciones contrastan con la que se encuentran plasmadas dentro del Convenio Constitutivo del CEPREDENAC (2007) que dicen que son los países y las instituciones del SICA, los que han venido realizando inversiones y adoptando políticas, estrategias, planes y acuerdos en procura de un desarrollo sostenible y seguro (Convenio Constitutivo del CEPREDENAC, 2007).

La mayoría de países centroamericanos, a excepción de Costa Rica y Panamá, entran en la categoría de países de ingresos medio-bajo o países en desarrollo, según un Reporte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2012) por lo tanto, puede haber argumentos construidos en la idea de que siendo países con pocas probabilidades financieras las cantidades voluntarias otorgadas al CEPREDENAC, se enmarcan en los límites financieros de los países.

Sin embargo, ¿por qué algunos países sí otorgan más fondos a otros organismos del SICA? ¿Estos otros organismos presentan mayor prioridad para mejorar la calidad de vida, reducir el riesgo de desastres y construir el desarrollo sostenible en la región centroamericana? Según la realidad, los recursos económicos no son problema y los compromisos políticos parecen ser prioridad. Afirmación controversial pero cierta, se compromete con los siguientes datos.

El Parlamento Centroamericano (PARLACEN) funciona como un órgano de representación democrática y política de los pueblos centroamericanos[192] al cual se le otorgan por parte los Estados Miembros la cantidad de 200 000 dólares al mes. “Por ejemplo SICA recibe $250 mil al año por país. Un PARLACEN que recibe $200 mil al mes por seis países es $1 millón doscientos mil al año. Si el CEPREDENAC logrará esa cantidad de fondos al año, ya no necesitas cooperación. Pero como no lo tenemos, lo tenemos que sufragar con créditos, nos guste o no nos guste”[193].

---

[192]Parlamento Centroamericano es una instancia política permanente y democrática, de representación popular que tiene como misión Ser el órgano de representación democrática y política de los pueblos centroamericanos y dominicano, ejerciendo las funciones parlamentarias del Sistema Comunitario de la Integración Regional. Su sede se encuentra en la ciudad de Guatemala y actualmente pertenecen los países de: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana (Parlamento Centroamericano, 2012).

[193]Entrevista ya citada al Sr. Víctor Ramírez.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Para un país como El Salvador, un sueldo de un diputado en dicho organismo podría parecer exuberante e incluso inapropiado, no obstante, un representante de ese país en el PARLACEN recibía hasta el año 2013 la cantidad de 5 000 dólares mensuales[194]. El Salvador, con su perfil de ingreso medio bajo ha aportado anualmente desde 1991 al Parlamento Centroamericano la cantidad de 1 millón setecientos mil dólares[195].Desde esta perspectiva, y a pesar de todos los impactos negativos muertes humanas, daños materiales, pérdidas de bienes y servicios en El Salvador, parece ser más importante otorgar mayor dinero al PARLACEN que a instituciones que trabajan directamente en reducir condiciones de vulnerabilidad.

Ya mencionábamos en la parte 2.2.6 de esta investigación, la renuencia incluso de países como Costa Rica a integrarse al Parlamento Centroamericano por considerarlo un organismo poco útil y factible al proceso de integración centroamericana. Otras opiniones acusan al organismo de ser inoperante y oneroso y hasta inoperante, que se convierte en un organismo de refugio para políticos acusados de corrupción[196].

Guatemala es otro país centroamericano ejemplo de incoherencias. Según el Ministerio de Trabajo de Guatemala (2016) el salario mínimo corresponde a 2 747. 04 quetzales en las áreas no agrícolas y hasta 2 534.15 quetzales en las áreas de exportación y maquila. Sin embargo, cada diputado guatemalteco perteneciente al PARLACEN gane la cantidad de 4 500 dólares mensuales, lo que equivale a más de 33 000 quetzales mensuales[197]. Guatemala ha aportado al PARLACEN desde 1991, la cantidad de 500 millones de quetzales.

---

[194] Al año 2015 el salario mínimo en El Salvador varía según los rubros, sin embargo, una persona que trabaja en el sector agropecuario poseía un salario de 118. 20 dólares al mes y una persona del sector de servicios poseían un salario mínimo de 251. 70 dólares al mes (Ministerio de Trabajo y Previsión Social de El Salvador, 2015).

[195]Cristián Meléndez. 20 diputados en el PARLACEN llegan a los $5,000 en salario (16 de junio 2014). *La Prensa Gráfica.* Recuperado de: http://www.laprensagrafica.com/2014/06/16/20-diputados-en-el-parlacen-llegan-a-los-5000-en-salario

[196] Redacción La Hora. Analistas. Parlacen no aporta a integración centroamericana. (8 febrero 2015). *Diario* la Hora. Recuperado de: http://lahora.gt/analistas-parlacen-aporta-integracion-centroamericana/

[197] Registro de cambio de dólar a quetzal al 06.09.2016 es de $1 = 7.54 Q.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Honduras, eroga al Parlamento Centroamericano la cantidad de 1.7 millones de dólares anuales equivalente a casi 34 millones de lempiras[198]. Por su parte Nicaragua y Panamá se estiman la misma cantidad en concepto de erogación para dicha organización. De esta forma, el PARLACEN recibe anualmente por todos los países la cantidad de 10. 2 millones de dólares[199]. Ya anteriormente se cuestionaba ¿Cuáles son entonces los temas prioridad dentro de la realidad centroamericana? Con estos datos la realidad parece ser que sí existen recursos económicos para poder aumentar el presupuesto de CEPREDENAC, sin embargo, pareciera ser que el tema político es más apremiante dentro de la realidad centroamericana que el tema de los desastres.

Esta limitada capacidad financiera con la que cuenta CEPREDENAC frena su margen de acción a nivel regional y local provocando, además, el desarrollo de procesos largos y burocráticos en la búsqueda de fondos y que podrían responder a condiciones externas al ámbito regional. Rafael Bonilla de SINAPROC comenta: "La cooperación para el CEPREDENAC actual, tiene que ser no reembolsable precisamente porque todavía no se ha convertido en un organismo autosuficiente".

¿Cuáles podrían ser algunos mecanismos que debería desarrollar CEPREDENAC para desarrollar una autonomía financiera propia? La respuesta a esta pregunta es casi obvia, asumiendo el aumento de la cuota por parte de los países miembros. Para ello, se debe construir un verdadero compromiso político para otorgarle autonomía financiera.

Una situación financiera estable podría permitir que el CEPREDENAC emprenda proyectos por cuenta propia; tener la solvencia económica necesaria ante cualquier

---

[198] Redacción la Tribuna. PARLACEN cumplirá 25 años con más estigmas que beneficios. (30 de noviembre 2015). La Tribuna. Recuperado de: http://www.latribuna.hn/2015/11/30/parlacen-cumplira-25-anos-con-mas-estigmas-que-beneficios/

[199] Redacción Panamá América. Diputado del PARLACEN justifican sus emolumentos. (25 de enero de 2000). *Panamá América*. Recuperado de: http://www.panamaamerica.com.pa/content/diputados-del-parlacen-justifican-sus-emolumentos

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

imprevisto que pueda presentarse con cualquier donante y generar nuevos proyectos.

Bajo esta perspectiva surge el Fondo Centroamericano de Gestión Integral de Riesgo (FOCEGIR). Este mandato de la PCGIR, se encuentra actualmente en un periodo de diagnóstico con el cual se pretende definir de dónde o quienes podrían financiarlo. En ese sentido, la Estrategia de Cooperación[200] del CEPREDENAC se enfoca en los siguientes aspectos:

A. Priorización de sus esfuerzos con base en 4 o 5 instituciones que le permiten a la institución recibir y administrar fondos, para la sostenibilidad institucional. Entre estos donantes se encuentran: Cooperación Suiza en América Central (COSUDE), la República de China Taiwán y la Cooperación de Noruega.

B. Trabajar con aquellas instituciones que manejan sus propios fondos pero que se vinculan al CEPREDENAC. Por ejemplo, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón en el proyecto BOSAI Fase I y II. El proyecto DIPECHO[201] y el proyecto Mesoamérica[202].

---

[200]La estrategia de cooperación de CEPREDENAC a la que se hace mención dentro de esta investigación, no se encuentra documentada ni desarrollada formalmente sino, que se encuentra en proceso de construcción según declaraciones del Sr. Víctor Ramírez. Sin embargo, el periodo de prácticas profesionales realizadas dentro de esta institución sirvió para colaborar entre otras cosas con: El Listado de Cooperantes y sus métodos de aplicación. Componente dentro de dicha estrategia.

[201]DIPECHO es un programa desarrollado a través de Dirección General de Ayuda Humanitaria de la por la Comisión Europea que se concentra en reducir la vulnerabilidad de la población ante desastres que tienen su origen en fenómenos naturales y tiene como objetivo mejorar las capacidades de las comunidades expuestas a estos riesgos para que estén mejor preparadas y protegidas. El programa busca asegurar que la reducción del riesgo se convierta en una parte integral de la política de desarrollo sostenible, para lo cual todas las partes involucradas, gobiernos, comunidades, socios y donantes, deben trabajar conjuntamente para lograr esta meta común. En el caso centroamericano el proyecto se divide en 4 proyectos regionales realizados en el periodo 2012-2013 entre los países de: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Para 2016 CEPREDENAC se encuentra en conversaciones para iniciar nuevos proyectos enmarcados en un nuevo plan de acción (Boletín DIPECHO Centroamérica, 2012-2013).

[202] El Proyecto Mesoamérica representa un espacio político de alto nivel que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración de diez países para facilitar la gestión y ejecución de proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Su objetivo es: Facilitar la conceptualización, financiamiento y ejecución de programas, proyectos y actividades con un impacto en la interconexión física e integración de Mesoamérica, así como en el desarrollo social y sustentable de los países miembros (Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2013).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Otros mecanismos para darle impulso al FOCEGIR según el asesor del CEPREDENAC, Noel Barillas[203], se encuentran: Plan estratégico financiero del FOCEGIR; desarrollo de la cartera de proyectos para el FOCEGIR y la organización de la convocatoria del Grupo de Cooperantes para impulsar la capitalización del FOCEGIR.

¿Cuáles son los impactos del trabajo de CEPREDENAC?

El CEPREDENAC materializa sus impactos a través de proyectos y/o programas de Gestión de Riesgo de Desastres. En la tabla con los 10 proyectos presentados, podemos identificar algunas características de los proyectos como, por ejemplo: fortalecimiento institucional tanto de CEPREDENAC como de los Sistemas Nacionales de Gestión de Riesgo de Desastres y sus mecanismos; creación y consolidación de procesos que contribuyan a la integración regional. Pero poco o casi nada podemos inferir desconociendo el impacto que dichos proyectos provocan en las sociedades centroamericanas ya que, el análisis no es profundo y para ellos tendríamos que realizar un informe aparte que permita identificar las transformaciones realizadas.

Por ello, no podemos concluir que el enfoque que presenta la institución a la hora de realizar proyectos es exclusivamente técnico- científico o bajo un enfoque reactivo. A superficialidad, identificamos que son pocos los que retoman las condiciones de vulnerabilidad.

Otros en cambio con una lectura más detallada de sus componentes, por el ejemplo, el proyecto RESIS II[204] realiza acciones de intervención específicas para disminuir la vulnerabilidad física dentro de la región centroamericana. ¿Cuáles acciones

[203] Barillas, N. (9 de diciembre de 2015). Entrevista en línea al Sr. Noel Barillas, por Oscar Melgar, Ciudad de Guatemala, Guatemala.

[204] El proyecto RESIS II " Reducción de Riesgo de Terremotos en Guatemala, El Salvador, y Nicaragua con Cooperación Regional para Honduras, Costa Rica y Panamá" fue un proyecto coordinado por CEPREDENAC y financiado por la Cooperación de Noruega por un monto de US$ 2,301,299.00 el cual tenía como objetivo: reducir el riesgo a desastres durante y después de la ocurrencia de terremotos, principalmente en la infraestructura vial, hospitalaria y educativa cuyo periodo de ejecución fue del año 2006 al año 2012. Recuperado del Sistema Unificado de Administración de Planes, Programas y Proyectos SUAP.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

inciden directamente en la disminución de la vulnerabilidad estructural dentro del área centroamericana? No hay datos institucionales que permitan que indiquen de qué forma los proyectos ayudan a reducir la vulnerabilidad en el área centroamericana, aunque la mayoría de los reportes institucionales del CEPREDENAC aluden resultados efectivos, no podemos deducir con seguridad de los cambios profundos en las condiciones de riesgo de desastres.

Otra característica que podemos identificar en muchos de los reportes de los diversos proyectos es que los resultados se presentan de forma cualitativa, donde afirman que se fortalecen capacidades institucionales de CEPREDENAC como de los Sistemas Nacionales de GRD. Se hace necesario, además, que exista la introducción de datos cuantitativos previos al desarrollo de proyectos que podrían servir como fuentes de verificación antes y después del proyecto reafirmando el papel de la institución y haciendo transparente su trabajo ante diversos actores. Además de incorporar un sistema de evaluación propio a sus necesidades. Sobre la inexistencia de un mecanismo de evaluación del trabajo del CEPREDENAC se pronuncia la Gerente Técnica del CEPREDENAC

> No. (no cuenta con un método de evaluación propio). Siempre se hacen evaluaciones intermedias y finales en cada proyecto y eso no surge necesariamente de CEPREDENAC sino del mismo cooperante. Lo que ya se tiene (recientemente) es como una estructura de proyecto: qué hacer desde la idea de proyecto, cómo organizarse para que participen todas las gerencias y actores involucrados y luego, ya se pueda gestionar ante la Cooperación Internacional[205].

La PCGIR en cambio, cuenta con el Plan Regional de Reducción de Desastres y el Foro Regional de la PCGIR que sirven como mecanismos de monitoreo, con metas

[205] Entrevista ya citada a Jessica Solano de CEPREDENAC.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

e indicadores por año, además, de la evaluación que cada país realiza sobre lo el avance de la PCGIR[206].

Para el Gerente de Cooperación y Proyectos del CEPREDENAC es necesario medir el impacto de los proyectos en función de la integración regional: “Los proyectos muchos o pocos que tengamos, deberían de medirse en función de la integración”.

La importancia de poseer mecanismos de evaluación no ha sido prioridad para el Consejo de Representantes del CEPREDENAC, a pesar de haber sido planteado en la PCGIR, ya que, un sistema de evaluación requerirá de fondos para funcionar y mientras este no realice dicho mandato, la institución no podría realizarlo. “Yo sí creo que deberíamos tener un sistema de monitoreo e impacto, pero no de la cooperación sino de la Política. La cooperación es un medio no es el fin” según Víctor Ramírez, Gerente de Cooperación de CEPREDENAC.

¿De qué forman repercute el trabajo que realiza el CEPREDENAC a nivel regional? Pueden existir distintas perspectivas para responder a esta pregunta, pero, en vista que no existen datos cuantitativos o cualitativos exactos que permitan d verificar este trabajo presentamos en el anexo 16 a esta investigación, un resumen de las principales ideas surgidas en diversas entrevistas realizadas a personal interno como externo dentro del CEPREDENAC respondiendo dicha pregunta.

Para algunos, el trabajo de CEPREDENAC repercute en las capacidades de los diferentes Sistemas Nacionales de Gestión de Riesgo, pero bajo un enfoque naturalista y reactivo; dejando como tema secundario, el nivel local y a otros sectores que contribuyen con el desarrollo. Noel Barillas, Asesor del CEPREDENAC, menciona que entre los principales retos de la institución se encuentra pasar de “la atención prioritaria a emergencias y desastres en algunos países de la región”.

[206] En el tiempo de investigación no se encontraron dichos mecanismos. Si estos mecanismos de evaluación existen en cada país, sería adecuado proporcionárselos a CEPREDENAC para identificar los avances y estancamientos para desarrollar programas y proyectos acorde a las necesidades.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Coincidimos con la idea de que el CEPREDENAC es un complemento a los esfuerzos nacionales, pero tampoco sería desagradable ni menos adecuado, orientar algunas estrategias a otros niveles sociales donde incluso los sistemas nacionales no alcanzan a llegar. “Nosotros auxiliamos, completamos procesos, acompañamos procesos, pero, no sustituimos entonces, quienes deberían de tener esos mecanismos de monitoreo y evaluación son los países”[207].

La Gestión de Riesgo de Desastres requiere del involucramiento de otros actores, que trabajan en las áreas del desarrollo de aquí que, por ejemplo, se haya realizado junto con el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe SELA y la UNISDR. la IV Reunión Regional sobre Alianzas entre el sector público y privado para la reducción de riesgo de desastres en América Latina y el Caribe con el objetivo de impulsar al sector privada en el fomento de acciones en materia de reducción de desastres.

¿Enfoque Reactivo o Prospectivo?

Ya decíamos que el proceso de Gestión de Riesgo de Desastres se enmarca en cuatro etapas: la gestión correctiva, la gestión durante la emergencia, la gestión prospectiva, por último, la gestión compensatoria. Aunque nunca podremos eliminar una condición de riesgo al 100 por ciento, eso no significa que no podemos realizar acciones para minimizar las condiciones de daño que puedan producirse. En este contexto surge dos preguntas: ¿Cuál es el enfoque para el tratamiento de los desastres que posee CEPREDENAC? Y ¿Cuál es el enfoque que la Cooperación Internacional para el Desarrollo otorga a CEPREDENAC?

Para Marco Saborio Representante Alterno de la CNE[208] Costa Rica y quien funge, además, como miembro del Consejo de Representantes del CEPREDENAC (actual), el enfoque de trabajo que dicho organismo regional posee es preventivo, pero es enfático al decir que la institución necesita igualmente prepararse por un momento de emergencia que pueda presentarse: “Según el convenio constitutivo

[207] Entrevista ya citada al Sr. Víctor Ramírez.

[208] Comisión Nacional de Emergencias de Costa Rica.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

(CEPREDENAC) es una secretaría especializada en prevención de los desastres, por lo tanto, su enfoque en primerísima instancia es preventivo. Lo que pasa también, es que los desastres siguen realizando en la región centroamericana y hay que hacer acciones tendientes a preparativos para la respuesta".

En contraste Rafael Bonilla de SINAPROC Panamá, expresa que el organismo necesita redoblar esfuerzos en el trabajo preventivo y en cierta medida, recuperar el enfoque científico técnico con el que inicio el organismo durante la década de 1980: "CEPREDENAC está haciendo trabajo preventivo, pero lo que pasa que no es solamente en Centroamérica, lo que vende en el mundo es la parte de atención a la respuesta. Entonces todavía no hemos madurado en que tenemos que trabajar en prevención".

Para la Representante de Centroamérica en la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres[209] el enfoque de trabajo que este organismo destina hacia CEPREDENAC depende principalmente de los Marcos Internacionales, el caso más actual el Marco de Sendai. En ese sentido el trabajo de la UNISR puede dirigirse a: otorgamiento de fondos no reembolsables, la cooperación técnica; apoyo hacia las plataformas nacionales de Gestión de Riesgo de Desastres en aplicación de leyes, políticas o planes y el trabajo en la construcción de marcos nacionales de recuperación[210].

Para Carusi, el principal reto que enfrenta CEPREDENAC consiste en: "Implementar la PCGIR y las políticas nacionales para hacer un desarrollo sostenible e incidir en más en todas las regiones de la sociedad". Coincide en la opinión de que la región tiene muchos avances a nivel de preparación y respuesta, pero necesita tomar las otras prioridades del Marco de Sendai.

---

[209] Carusi, S. (6 de octubre de 2015) Entrevista realizada a la Sra. Saskia Carusi por Oscar Melgar, Ciudad del Saber, Panamá.

[210] Otros temas que se tratan para la región son: asuntos que tengan que ver con la planificación de la inversión pública con los ministros de economía, inversión o planificación de la región. Se trabaja de igual forma con el sector privado, en la temática de las alianzas público-privada con el objetivo de sensibilizar ante el riesgo.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Aunque CEPREDENAC maneja un discurso preventivo, presente en muchos de sus documentos institucionales, pareciera ser que sus acciones están aún construidas bajo el enfoque naturalista y con énfasis en la preparación y respuesta de los organismos nacionales, que no lo hace menos importante, pero que sin duda alguna no se puede hacer una sociedad resiliente sin considerar los aspectos necesarios como la educación, la cultura, el medio ambiente y la gestión socioeconómica.

Rafael Bonilla de SINAPROC Panamá concluye: “Más cuesta pagar los costos que representan las consecuencias de un evento adverso que termina en desastre, que trabajar en acciones de prevención de riesgo que reducirían ese impacto financiero”. Rafael Bonilla de SINAPROC cree que el reto para fortalecer el trabajo de CEPREDENAC es más bien político, porque son estos representantes los que toman las decisiones en la manera de construir un enfoque prospectivo.

Noel Barillas, asesor del CEPREDENAC cree que los retos que enfrenta el trabajo de CEPREDENAC consiste en superar la visión heterogénea de la integración regional que existe por parte de los países, así también como, la descoordinación y discontinuidad que producen los cambios de gobierno en los países y que repercuten dentro del organismo regional.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

CONCLUSIONES

Con base en la información presentada podemos concluir que la hipótesis: la Cooperación Internacional para el Desarrollo contribuye a aumentar condiciones de vulnerabilidad en el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), **es falsa**.

A pesar de que la Cooperación Internacional para el Desarrollo sí está creando una condición de vulnerabilidad económica dentro del CEPREDENAC. No es posible afirmar de manera absoluta, que sea la CID por sí misma, el factor que contribuye a construir condiciones de vulnerabilidad que pone en riesgo el proceso de Gestión de Riesgo de Desastres en Centroamérica.

Esto se discute en el siguiente análisis:

La Cooperación Internacional para el Desarrollo ha jugado un papel primordial en momentos previos, durante y después de un desastre dentro de la región centroamericana. Su trabajo se configura en proyectos, programas, acuerdos internacionales y otras acciones. Paradójicamente, ha contribuido a crear una condición de vulnerabilidad económica que puede poner en peligro el trabajo de CEPREDENAC y de los organismos regionales integrados al SICA sólo sí, la misma dejara de recibirse en un determinado momento de forma permanente y absoluta en todos los organismos del SICA incluyendo CEPREDENAC.

La relación de dependencia económica fomenta una actitud irresponsable de los países centroamericanos, fungiendo como actores pasivos para solventar sus propios problemas, además, de mantener la creencia que la Cooperación Internacional para el Desarrollo funciona como el único mecanismo capaz de resolver problemas. Esta condición de dependencia también puede repercutir en el aumento o la generación de otras condiciones de vulnerabilidad como la social, política, educativa, ideológica y cultural de forma indirecta.

En cuanto al enfoque reactivo que aún permanece dentro del CEPREDENAC en cuanto al tratamiento de los desastres este, debe entenderse no como una

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

responsabilidad del organismo en sí, si no, como resultado de un conjunto de diversas decisiones y visiones tomadas por los propios países. El CEPREDENAC es un mecanismo que forma parte del SICA que atiende las necesidades de los países y en especial, de los distintos sistemas nacionales de Gestión de Riesgo que son a la vez, instituciones que responden a los intereses de las prioridades nacionales establecidas en cada gobierno. Es decir, este problema trasciende de diversos niveles y actores.

La CID según el Gerente de Cooperación y Proyectos se produce en un sentido de atender las 5 prioridades establecidas dentro de la PCGIR, con base en "un proceso de diálogo entre los organismos que dan la cooperación y entre intereses de los organismos que reciben cooperación". Los proyectos llevados a cabo por CEPREDENAC, surgen de las prioridades que los mismos a través de sus sistemas nacionales de gestión de riesgo solicitan. Según María Eugenia Soto[211], el proceso de construcción de un proyecto puede surgir por la prioridad de dos o tres países, después se elabora un perfil de proyecto que será presentado al socio cooperante que la institución estime conveniente. No obstante, Soto dice que algunas de las complicaciones que pueden presentarse dentro del proceso, consisten en la carga de trabajo de las personas que funcionan como puntos focales en los países para el CEPREDENAC ya que, al no existir un trabajo exclusivo para el organismo regional puede haber retrasos de procesos, percepción de que los mismos son pocos participativos y en cierta medida, considerar el trabajo del organismo fuera de las prioridades nacionales. Muchas veces también las situaciones de emergencia en un determinado país suelen presentarse como etapas de interrupción del proceso de construcción del proyecto o dentro del desarrollo del mismo.

Se reconoce que la CID ha fortalecido el trabajo institucional tanto de CEPREDENAC como de los distintos sistemas nacionales, dando como resultado que las instituciones estén más preparadas ante los riesgos y desastres que puedan presentarse no sólo a nivel operativo, sino científico y tecnológico, además de

[211] Soto. M. (25 de noviembre 2015). Entrevista a la señora María Eugenia Soto por Oscar Melgar, ciudad de Guatemala, Guatemala.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

financiero, sin embargo, ¿cuáles han sido las implicaciones de este fortalecimiento en otros niveles de la sociedad? No podemos realmente inferir a que niveles estos fortalecimientos han producido transformaciones a nivel de las condiciones de fondo que hacen vulnerable a las sociedades centroamericanas. Por lo cual, se hace necesario que tanto CEPREDENAC y sus contrapartes trabajen en la formulación de mecanismos reales que permitan verificar el impacto de su trabajo dentro de las condiciones de vulnerabilidad en la región.

Se resume entonces que a pesar que la CID sí ha creado una condición de vulnerabilidad económica dentro del CEPREDENAC, la Gestión de Riesgo de Desastres es un proceso dinámico e integrador que necesita tomar en cuenta no sólo el aspecto económico de un país, sino que, necesita apoyarse de procesos sociales, culturales, ideológicos, institucionales, educativos, físicos, políticos y medio ambientales para ser eficaz. En nuestra investigación hemos planteado que la vulnerabilidad no se trata únicamente desde el aspecto económico si no, desde varias aristas presentes en las sociedades centroamericanas.

Las condiciones de vulnerabilidad global que envuelven al CEPREDENAC han sido resultado no por el trabajo de la CID sino, de procesos estructurales e históricos propios, desarrollados en cada uno de los países centroamericanos. La región centroamericana es un área vulnerable como resultado de: la exclusión de grupos sociales, falta de acceso y alcance a los servicios básicos como salud, educación, alimentación, desequilibrio en la distribución de la riqueza, poderes e instituciones envueltas en corrupción; un débil sistema educativo que produce a la vez, altos niveles de violencia, migración, poca inversión privada y limitadas oportunidades para el crecimiento personal y profesional de las sociedades centroamericanas.

Otras de las conclusiones encontradas en esta investigación fueron:

1. El proceso de GRD inicia en Centroamérica luego del impacto del Huracán Mitch considerado como uno de los mayores desastres regionales; infortunadamente, el evento también vino a impulsar una serie de acciones centradas no solamente en la atención del desastre

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

si no, en el riesgo y sus componentes. El CEPREDENAC como principal promotor y coordinador de la PCGIR contribuye a reducir el riesgo de desastres; pero, muchas de las acciones que desarrolla siguen enmarcándose en el enfoque naturalista-fiscalista respondiendo reactivamente a los desastres. Para CEPREDENAC existen enormes dificultades para construir un verdadero proceso no sólo en Gestión de Riesgo de Desastres, sino que, en la formación de una institución resiliente, capaz y autónoma dentro del área centroamericana.

2. El discurso de intervención del CEPREDENAC responden a lo social, económico y medio ambiental, no obstante, muchas de ellas se quedan sólo en el discurso y rara vez, tratan de integrar a otros sectores inherentes al proceso de desarrollo de la región. Los países centroamericanos han olvidado construir propuestas para la Cooperación Internacional para el Desarrollo que retomen las condiciones de vulnerabilidad en las áreas: física, ideológica, educativa, cultural y política, por ejemplo.

3. La compleja realidad que viven muchos de los países centroamericanos, hace que la Gestión de Riesgo de Desastres, se convierta en una práctica compleja y poco prioritaria de implementar tanto por los gobiernos centrales y locales.

4. La tendencia actual es dirigirse hacia la reducción del riesgo de desastres. Actividad, que no está fuera de la Gestión de Riesgo de Desastres.

5. La Gestión de Riesgo de Desastres deberá integrarse a los diversos procesos de desarrollo que se viven ya en la región. De aquí en adelante, deben ser los Gobiernos y sus asesores junto con los Sistemas de Gestión de Riesgo de Desastres, los que den el primer paso; de no hacerlo, crear desde otros ámbitos como las

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil centroamericana y la academia, los mecanismos de presión necesarios para exigir un trabajo adecuado y digno, ya que estas instituciones se deben y han sido creadas para mejorar la situación de las sociedades centroamericanas.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

RECOMENDACIONES

Las siguientes recomendaciones forman parte de un conjunto de propuestas que tiene como objetivo mejorar el trabajo en conjunto de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y CEPREDENAC:

Sobre la dependencia financiera:

Aunque la cooperación financiera no reembolsable seguirá presentándose como un recurso necesario en apoyo a los esfuerzos regionales dentro del CEPREDENAC, construir una autonomía financiera en el organismo podría desarrollar entre muchas cosas: minimizar los tiempos de espera y la burocracia para proyectos, además, de generar en los países un sentido de pertenencia y sensibilización.

Esta autonomía podría ser obtenida a través: el Fondo Centroamericano para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres FOCEGIR; el aumento de la cuota voluntaria que establecen los países, igual o mayor a la que reciben otros organismos regionales, priorizando esta vez el tema de desastres. Alianzas públicos-privadas a nivel regional o nacional, de la misma forma, fondos de asociaciones de la empresa privada en cada uno de los países. Fondos provenientes de acuerdos comerciales regionales; de multas asociadas a temas medio ambientales o de consultorías y/o estudios ambientales que puedan realizarse a nombre del organismo en diversos sectores que así lo soliciten. De fondos internacionales y otros espacios financieros posibles.

Asimismo, se sugiera que la Cooperación Internacional para el Desarrollo impulse estrategias de cooperación basada en el intercambio de experiencias originadas en los países centroamericanos de esta forma, permita fortalecer el trabajo regional en materia de desastres desde una perspectiva propia. Igualmente, la CID debe trabajar en el impulso de estrategias, con base en acuerdos comunes en los países centroamericanos, pero en especial, dirigidas a mitigar las condiciones de vulnerabilidad, que generan el riesgo subyacente, en el área centroamericana.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

Sobre transparencia de los proyectos

Se hace necesario desarrollar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de forma permanente sobre los proyectos desarrollados por el CEPREDENAC. De esta forma, se entrega confianza tanto al donante actual como al posible donante, así como, al público en general. Desarrollar un registro público podría considerar: nombre del proyecto y/o programa, periodo de ejecución, número de beneficiarios, socios/donantes, resultados, dificultades y persona de contacto.

Para el desarrollo de esta herramienta el CEPREDENAC se pueden formar alianzas con distintas entidades académicas centroamericanas que brinden el recurso humano en forma de horas sociales, en las áreas de computación, comunicaciones, diseño, entre otras, construyendo una relación ganar-ganar. Con el objetivo de dar a conocer la información acerca del manejo de recursos públicos, como de la cooperación internacional para el desarrollo no sólo en este organismo sino en otros organismos regionales que trabajan en el ámbito de la integración regional.

Sobre acciones a nivel local e integración de temas transversales

Se sugiere que el CEPREDENAC involucre a otros niveles y sectores de la sociedad centroamericana como la Academia, Organizaciones de la sociedad civil y empresa privada de manera activa en el proceso de GRD en Centroamérica. Para ejemplo, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres UNISDR, desarrolla la campaña Ciudades Resilientes. Esta campaña se configuró en el Marco de Acción de Hyogo[212] y su objetivo es: conseguir que el mayor número de gobiernos locales esté preparado, contar con una red participativa mundial de ciudades de diferentes tamaños, características y perfiles de riesgo. La campaña utiliza medios de comunicación y actividades de sensibilización pública de alto perfil y desarrollando herramientas técnicas específicas que respondan al desarrollo de capacidades, todo ellos a través de un promotor local que trabaja de manera voluntaria (UNISDR, 2015). Esta herramienta, que utiliza la UNISDR con

[212] A pesar de que el Marco de Acción de Hyogo finalizó en el año 2015, la campaña tiene un periodo de acción hasta el año 2020.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

los gobiernos locales es una muestra que los organismos nacionales, regionales o internacionales pueden desarrollar estrategias para incidir a diversos niveles sociales[213].

Además del involucramiento de otros niveles como el local, es necesario que se integre la *i* de inclusión como bien los expresa Rafael Bonilla:

> Uno de los pendientes del CEPREDENAC es la otra I hablamos de Gestión Integral de Riesgo de Desastres, tenemos que incluir la otra i de inclusión (personas con discapacidad, niños, niñas y adultos mayores) que en una situación de emergencia son los primeros que tienen, que el rescatista trabajar con ellos.

Esta inclusión debe hacerse con otros temas como la equidad de género, la aplicación de proyectos utilizando la gobernanza de riesgo de desastres[214], los medios de comunicación, los sectores productivos, entre otros.

Sobre el mecanismo de evaluación

Aunque el mecanismo de evaluación no representa una prioridad para el CEPREDENAC, es importante medir el impacto y no sólo, a través de distintos de los indicadores de cada proyecto. Por ello, se propone la creación de un mecanismo propio de evaluación tanto de la PCGIR, del trabajo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, así como, de los esfuerzos regionales propio del CEPREDENAC permitiría:

---

[213]La Campaña Desarrollando Ciudades Resilientes funciona a través de una figura de un promotor o promotora, quien es a la vez parte de la sociedad civil, encargado de difundir el trabajo de la campaña en el país. La campaña proporciona, la Plataforma Temática sobre Riesgo Urbano para las Américas que sirve promueve y facilita la coordinación y cooperación entre gobiernos locales, socios y actores relevantes para promover la Reducción de Riesgo de Desastres (UNISDR, 2015).

[214] Gobernanza de Riesgo puede tener diversas acepciones, para esta investigación en particular entenderemos como gobernanza de riesgo la coordinación que existe entre las autoridades públicas, servidores públicos, medios de comunicación, sector privado y sociedad civil para gestionar y reducir el riesgo de desastres y los riesgos asociados al cambio climático. Traducción propia de United Nations Development Programme, 2014.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

1. Conocer los avances y retrocesos de la región en materia de Gestión de Riesgos de Desastres evitando así, duplicar esfuerzos, sustentar su trabajo, fortalecer las áreas deficientes, entregar confianza a los donantes a la hora de formular proyectos, definir prioridades y medidas de intervención además de, dar legitimidad a todos los procesos institucionales.

2. Mejorar los procedimientos de trabajo entre la Cooperación Internacional y CEPREDENAC.

Se hace indispensable, además, la creación de un mecanismo o índice regional de vulnerabilidad que permita identificar y establecer la información acerca de las distintas condiciones de vulnerabilidad que se encuentran en la región para definir estrategias comunes de intervención.

Sobre el enfoque técnico-científico

Si la tendencia del CEPREDENAC es a seguir generando acciones bajo el enfoque naturalista (que no es lo ideal) en materia de desastres, entonces, el organismo podría replantearse en convertirse en el organismo regional de consulta en materia de desastres en el área técnico-científica. Dotándose del equipo y recurso humano necesario para poder hacerlo. Sin embargo, considerar que un enfoque preventivo es más efectivo que uno reactivo[215], más amplio y dinámico que permitiría no sólo fortalecer las capacidades institucionales regionales sino formular un proceso catalizador en otras pautas del desarrollo. Tal es la aportación del enfoque preventivo a los desastres que Saskia Carusi reproduce lo que un estudio de la CEPAL se indica: "Por cada dólar gastado en prevención se ahorran siete en respuesta o en recuperación". De darse una autonomía en el área económica o científica de parte deL CEPREDENAC, se vuelve necesario crear los mecanismos en las áreas legales y/o administrativas, en los acuerdos regionales como el SICA, para desarrollar estos cambios.

[215] Por cada dólar que se invierte en materia de prevención se ahorra entre 2.50 y 13.00 dólares de recursos utilizados para aliviar las consecuencias negativas de los desastres (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012)

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

ANEXOS

ANEXO 1. Modalidades de la Cooperación Internacional para el Desarrollo		
Bilateral	**Multilateral**	**Regional**
Flujos provenientes de fuentes gubernamentales del país donante hacía países en desarrollo por medio de donaciones o créditos reembolsables. Puede ser reembolsable o no reembolsable.	Se desarrolla a través de las donaciones de países a organizaciones internacionales y que se canalizan en programas y proyectos de distinta índole.	Participan diversos países con la presencia de organismos especializados por regiones, o la combinación de ellas. Puede realizarse de manera bilateral o multilateral.
Sur-Sur/ Horizontal	**Cooperación Triangular o trilateral**	**Cooperación descentralizada**
En principio llamada cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD). Se lleva a cabo entre dos o más países de nivel de desarrollo económico similar.	Se realiza cuando un país de desarrollo intermedio transfiere conocimientos técnicos y experiencias anteriormente adquiridas dirigidas, a un país de similar o menor grado de desarrollo. El financiamiento de esta cooperación proviene de un tercer país de mayor grado de desarrollo o de un organismo internacional.	Esta modalidad puede definirse como la movilización de recursos para el desarrollo que involucra entidades que no forman parte del gobierno central[216].
Cooperación reembolsable	**Cooperación no reembolsable**	**Cooperación Técnica- Científica**
Es aquella que aparece como deuda contabilizada en cuentas nacionales. Es su mayoría préstamos concesionales que gobiernos o instituciones otorgan a los países.	Los recursos económicos no forman parte de las cuentas nacionales o sujetas a la revisión gubernamental.	Iván Sierra en Ayala y Pérez (2012, p. 15) define esta cooperación como la movilización de recursos para resolver problemas del desarrollo favoreciendo el conocimiento, el intercambio de experiencia y la construcción de pericias para promover el desarrollo.

Fuente: Elaboración propia adaptado de Ayala y Pérez, 2012.

[216] Traducción propia de Sierra, 2015.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

ANEXO 2

Objetivos estratégicos del Marco de Acción de Hyogo

El MAH se planteó los siguientes objetivos estratégicos:

1. La integración efectiva de la consideración de los riesgos de desastre en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con especial acento en la prevención y mitigación de los desastres, la preparación para casos de desastre y la reducción de la vulnerabilidad.
2. La creación y el fortalecimiento de instituciones y mecanismos a todo nivel, en particular a nivel de la comunidad, para contribuir de manera sistemática en el aumento de la resiliencia ante las amenazas.
3. En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, será vital la incorporación de criterios de reducción de riesgos en el diseño y la ejecución de los programas de preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación a futuro (Marco de Acción de Hyogo, 2005).

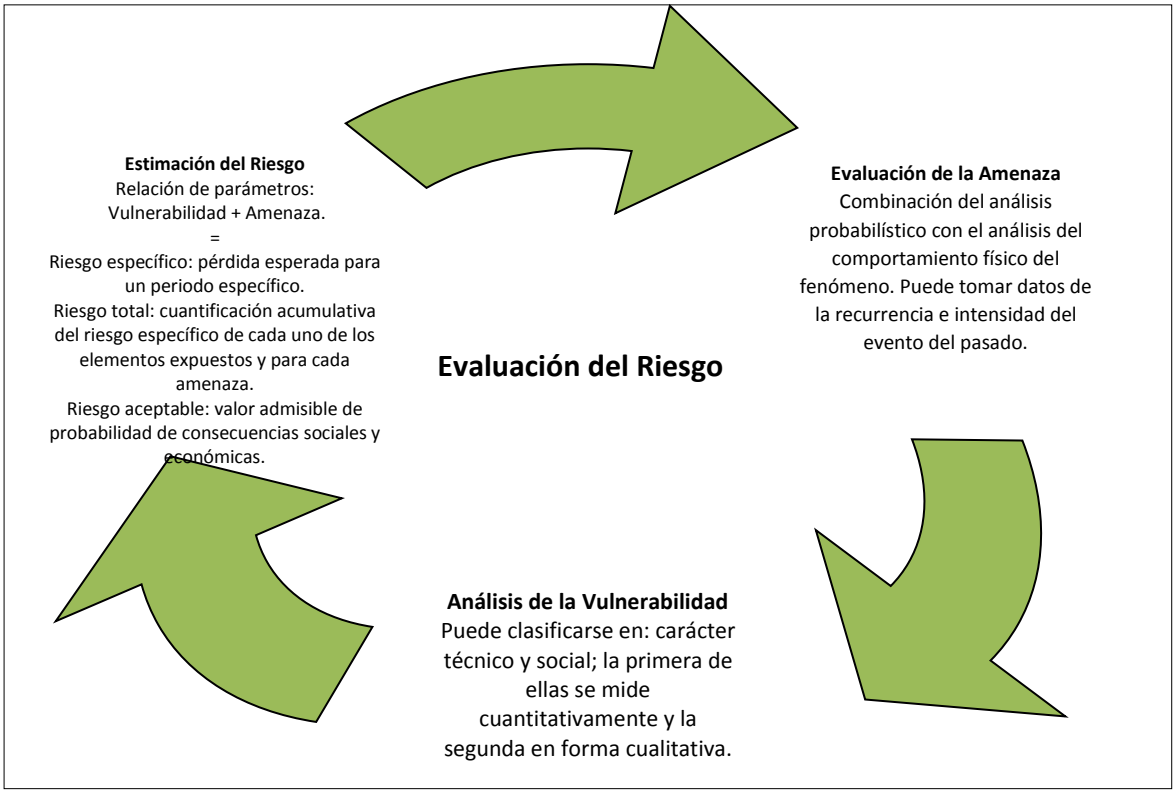
Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

ANEXO 3

Mecanismo de Evaluación del Riesgo

El riesgo puede evaluarse a través de varios métodos entre ellos, La Evaluación de Riesgo de Desastres es quizás el método probabilístico más utilizado. Se realiza en las siguientes etapas:

Figura 6. Metodología de Evaluación del Riesgo de Desastre



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de: Cardona, D. Omar. (1993). Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo "elementos para el ordenamiento y la planeación del desarrollo". En Maskrey, A. (Primera edición). Los desastres no son naturales. (Pág.45-63).

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

ANEXO 4

Impactos relacionados al Cambio Climático en Centroamérica según la ERCC	
Categoría	Datos
Incremento de la vulnerabilidad y eventos extremos	Un registro de 248 eventos climáticos e hidrometorológicos ocurridos entre 1930 y 2008 Honduras posee el mayor número con 54 y Belice el menor con 18. Los eventos hidrometorológicos representan el 85%, 9% incendios forestales y 2% temperaturas extremas. La variabilidad climática íntimamente relacionada al cambio climático produjo en el año 2009 una sequía que afectó a los países de Nicaragua, Guatemala y El Salvador. Los eventos climáticos en la región han producido pérdidas valoradas en 13.6 millones de dólares según la CEPAL.
Inseguridad Alimentaria	Entre los factores socioeconómicos se encuentran: la pobreza, la baja educación en el medio rural y el acceso limitado a los mercados por parte de pequeños y medianos productores. Entre los factores bio-ecológicos: en Centroamérica el 80 y 98% de los rubros agropecuarios dependen del régimen de lluvias; la degradación del suelo se estima entre 25 y 70 por ciento. Entre los factores tecnológicos: enfoques paternalistas inapropiados para la transferencia tecnológica que no valoran ni incorporan el conocimiento ancestral. El sector es, además, uno de los emisores más importantes de dióxido de carbono (CO2) debido a la quema de residuos vegetales y la transformación de sistemas forestales.
Deforestación y pérdidas de ecosistemas	La deforestación en Centroamérica se estima en 350,000 hectáreas por año. Los bosques representan el 14 y 58% de los ecosistemas terrestres en la región. Según datos de la Organización Latinoamericana de Energía OLADE para el 2005 el sector residencial era el de mayor consumo energético. Los cambios de temperatura y precipitación (promedios anuales y distribución durante el año) proyectados para América Central, y el correspondiente aumento de la frecuencia e intensidad de eventos extremos, pueden influir directamente sobre el funcionamiento de los ecosistemas forestales. El cambio climático podría crear condiciones favorables para el desarrollo de plagas o de especies invasoras perjudiciales, por ejemplo, de esto fue el incremento masivo de ataques del gorgojo descortezador del pino ocurrido en Honduras, Nicaragua y Guatemala después de la sequía del 2001-2002.
Disponibilidad del agua	La falta o el exceso de recursos hídrico podrían originar inestabilidad social e incremento de la vulnerabilidad de la población, infraestructura, actividades económicas o para el desarrollo. En América Central y la región del Caribe han ocurrido unos seis (6) episodios de sequías, incluyendo los eventos de El Niño Oscilación Sur (ENOS), y al menos 10 huracanes de una intensidad suficiente para ocasionar pérdidas significativas en vidas humanas y varios sectores de la economía. Un estudio sobre la evolución de los parámetros climáticos en los últimos 40 años (1961 – 2003; Aguilar et al. 2005) concluyó que los patrones de distribución de las precipitaciones han cambiado en Mesoamérica; aumentando el número de días secos durante la estación lluviosa, compensados con días de precipitaciones extremas.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Daños sobre la salud humana	La pobreza se considera como uno de los determinantes de la salud. En Centroamérica, entre el 2000 y el 2010, las personas cuyo ingreso les impedía cubrir sus necesidades básicas, pasaron de 49,5% a 47,6%, según cifras oficiales recogidas en Estadísticas de Centroamérica. La pobreza afecta especialmente a la población infantil, los habitantes de zonas rurales, los indígenas y las mujeres. Las zonas más vulnerables en América Central son aquellas donde se ha registrado incidencia de malaria, dengue, u otras enfermedades transmitidas por vectores. Una de las enfermedades a las que se le ha dado seguimiento es la ocurrencia de dengue. En América Central se reportaron 72,000, 55,943 y 83,167 casos de dengue en los años 2003, 2004 y 2008 respectivamente. Durante el 2009-2010 en el corredor seco de América Central, con mayor énfasis en Guatemala, la falta de alimentos durante la ocurrencia de ENOS lleva también a problemas de malnutrición, y los niños y mujeres son los segmentos de la población más vulnerables.
Pérdida de recursos marinos-costeros	Los recursos marinos-costeros son estratégicos para el desarrollo de los países de Centroamérica. Las proyecciones de escenarios de cambio climático indican un incremento paulatino de la temperatura superficial, terrestre y marina, una elevación de las concentraciones de dióxido de carbono (CO2) y el incremento del nivel del mar, afectando entre otros, lo relacionado a la pesca, la acuacultura, comunidades pesqueras y erosión de las costas poniendo en peligro: poblaciones pesqueras de la región. Inversiones para la pesca y acuicultura; recursos hídricos subterráneos y superficiales. Inundación en zonas bajas, afectación de manglares y salinización de suelos y acuíferos.
Reducción de la oferta turística	Los ingresos de los países Centroamericanos por concepto de turismo alcanzaron los 5.439,6 millones de dólares en 2009, un 20% menos de ingresos que en 2008 (boletín de estadísticas SITCA, 2009). La rica biodiversidad, bosques, arrecifes de coral, playas atractivas, entre otras, en los países de Centroamérica y están bajo seria amenaza debido a los efectos del cambio climático, algunos de los cuales ya comienzan a experimentarse. La vulnerabilidad a estos eventos es el resultado no sólo de la ubicación geográfica de la región, pero también del grado de degradación de los recursos naturales. Los efectos de los eventos extremos que se presentan en el nuevo escenario del cambio climático, podrían afectar directamente (infraestructura) e indirectamente (sobre negociaciones internacionales sobre impuesto climático) a la región centroamericana.
Afectación de la vida y cultura de los pueblos indigenas y afrodescendientes	Los eventos ocurridos han puesto en evidencia la alta vulnerabilidad de los pueblos indígenas debido entre muchas cosas a los altos niveles de pobreza y el poco acceso a los recursos públicos. Además, su alta dependencia los recursos naturales que se encuentran amenazados por los eventos extremos ponen en alta vulnerabilidad estos grupos.
Daños severos a la infraestructura	En el 2010 las fuertes lluvias que han provocado inundaciones, derrumbes y otros daños han dejado una secuela de más de 300 muertos e incalculables daños materiales en Centroamérica. Según CEPAL en infraestructura el subsector telecomunicaciones y transportes registra el 86% de las pérdidas totales a nivel de la región principalmente debido a la destrucción de caminos y vías de comunicación, y dentro del sector social el 79% de las pérdidas corresponden a la afectación de viviendas (CEPAL, 2009). Desde finales de los años 90 la recurrencia de fenómenos extremos en la región ha dejado una secuela de destrucción de puentes, carreteras, caminos, casas e infraestructura pública como escuelas y unidades de salud.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Fuentes energéticas contaminantes de alto costo	Las importaciones realizadas por los países Centroamericanos en el año 2007 de las cuales, el petróleo representa el 28.55% (SIECA 2009) indican una alta dependencia a fuentes de energía contaminantes y de alto costo. Existe la oportunidad de reducir esta factura petrolera a fuentes renovables a través de: el aumento de la capacidad con base en fuentes renovables y modificación de marcos regulatorios nacionales para reducir barreras y aumentar la competitividad. En el período 2009-2023, la potencia instalada en la región aumentará entre 8,548 y 11,338 MW, según la evolución de los escenarios previstos19, proyectándose que la participación de las energías renovables.

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de Estrategia Regional de Cambio Climático 2010.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

ANEXO 5

Avances en temas de educación dentro de la región centroamericana en el tema de riesgos					
Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Capacitación en organización del Comité Escolar de Gestión para la Reducción del Riesgo con coordinadores técnicos administrativos y directores.	Talleres para asesores pedagógicos, directores y docentes de 64 centros educativos	Elaborado el Plan Nacional de Gestión de Riesgo para el Sector Educativo	Capacitación a técnicos de enlaces departamentales sobre guías y cuadernos de la metodología INNE	Elaborado Plan Nacional de educación para la reducción de riesgo de desastres	Manual de Gestión del Riesgo para docentes de la básica general y recursos didácticos.
Organización de la comunidad educativa para la prevención y reducción del riesgo	Diseño y reproducción de video sobre Gestión y Reducción del Riesgo beneficiando a la red pública educativa.	Estructurada y oficializada la Comisión Nacional de Educación en Reducción de Riesgo de Desastre.	Actualización del plan de respuesta educativa y elaboración de protocolos.	Elaboración de mapas de riesgo y zonas de vulnerabilidad en el centro educativo y en las direcciones regionales.	Plan Nacional de Desarrollo Humano para una cultura en Gestión del riesgo.
Decreto que indica que todos los centros educativos deben tener su plan de respuesta educativa (1997).	Talleres de revisión y validación plan de protección escolar.	587 planes de seguridad escolar en los centros educativos capacitados.	Actualizado el plan de seguridad escolar con DIEPCHO.	Estrategia Nacional de Educación Ambiental, ciclos básicos I y II.	Tiraje y capacitación sobre uso y manejo de seguridad escolar.
Asimismo, se consideran otros avances importantes como: las especialidades, Maestrías y posgrados en estudios superiores sobre el tema de Gestión del Riesgo en Honduras, Nicaragua, Costa Rica Y Guatemala. La Escuela Superior de Estudios en Gestión de Riesgo en Guatemala. Foros y conferencias que incluyan el tema de educación y riesgos. El Índice de Seguridad de Centros Educativos; talleres y cursos y la identificación de diversos aliados que pueden colaborar a desarrollar acciones en materia de educación sobre el riesgo y su gestión.					
INEE Red Interagencial para la Educación en situaciones de Emergencia					

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de CEPREDENAC y UNISDR, 2014.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

ANEXO 6

Casos de Corrupción en Centroamérica		
País	Año	Descripción del caso
Guatemala	2002	El Presidente de Guatemala y otros altos funcionarios abrieron trece cuentas en Panamá para realizar transferencias mensuales por montos de entre 300 000 a 500 000 dólares.
Guatemala	2003	Fraude por venta de terrenos sobreevaluados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)
Guatemala	2004	Financiamiento don dinero del Estado a dos partipos políticos.
Guatemala	2004	Lavado de dinero de altos funcionarios junto un banco nacional.
Guatemala	2006	Compra de votos a cambio de obras realizadas entre el Gobierno y la mayoría de lso 158 diputados del congreso.
Guatemala *	2015	El presidente y la vice-presidente de Guatemala, renuncian a su cargo por estar ligadas a una supuesta red de corrupcion llamada la línea que hacía cobros ilegales a los importadores en las principales aduanas.
El Salvador	2004	Anomalías en contrataciones públicas.
El Salvador	2005	Particpación ilegal de una empresa de Ministro de Turismo en negocios con el Estado
El Salvador	2007	Sobornos por otorgamiento de contratos para proyectos de agua potable.
El Salvador*	2015	El expresidente Francisco Flores (1999-2004) encarcelado por el presunro desvío de $15 millones donados por Taiwán que irían destinados a ayudar a las víctimas del terremoto del 2001.
El Salvador*	2015	El expresidente Antonio Saca (2004-2009) demandado por presunto enriquecimiento ilicito por más de $4 millones.
El Salvador*	2015	El expresidente Mauricio Funes (2009-2012) en proceso de investigación por enriquecimiento ilicito por más de $ 600 mil.
Honduras*	2015	El presidente Juan Orlando Hernández (2014-2018) aceptó cheques de un desfalco al Instituto de Seguridad Social por $200 millones que entraron la cuenta de su campaña política.
Nicaragua	2002	Fraude, exacción y malversación de fondos públicos.
Nicaragua	2003	Blanqueo de capitales, fraude y malversación de fondos y delitos electorales.
Nicaragua	2015	Presidente Daniel Ortega señalado por el uso indiscriminado de exclusiones de procedimientos para las contrataciones de Estado además, para los procedimientos del megaproyecto del Canal de Nicaragua.
Costa Rica	1999	Venta de permisos de trabajo a Nicaraguenses
Costa Rica	2004	Pagos ilicitos a tres expresidentes por parte de industrias de Francia y Finlandia.
Costa Rica	2004	Pagos ilicitos a un expresidente por parte de industrias de telecomunicaciones
Costa Rica	2005	Pago de comisiones a Alcalde de San José por parte de empresa canadiense a fin de obtener operación para el relleno sanitario.
Costa Rica	2006	Creación de un fondo fantasma en el Instituto Nacional de Seguros y pago de cheques a una empresa de inversión controlada por un expresidente.
Panamá*	2014	Investigaciones al expresidente Ricardo Martinelli (2009-2014) por supuestas irregularidadesen el Programa de Ayuda Nacional.
Panamá*	2016	El Consorcio Internacional de Periodistas da a conocer en un trabajo de investigación que la firma de panameña Mossack Fonseca creaba sociedades anónimas a diferentes líderes internacionales para evadir impuestos.
* http://www.elsalvador.com/articulo/expansion/corrupcion-centroamerica-110685		

Fuente: Elaboración propia de información obtenida de (Programa Estado Nación, 2016).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

ANEXO 7

Roles de los Gobiernos Locales en la Gestión Local de Riesgo de Desastres

Prevención	Atención de la Emergencia
Coordinar con las entidades técnicas científicas que elaboren las investigaciones sobre las amenazas y las condiciones de vulnerabilidad para la adopción de medidas de GLRD más efectivas.	El alcalde o representante del Gobierno Local podrá formar un Comité de Emergencia previo al momento de desastres, para coordinar las medidas necesarias a desarrollar.
Aprobar un plan o planes necesarios de desarrollo que contengan: el plan de crecimiento territorial, productivo y de zonas de riesgo.	Realizar la evaluación de daños y acciones de rehabilitación que estén a su alcance al momento de un desastre.
Ejecutar el planeamiento, coordinación y supervisión de las actividades y obras de prevención, involucrando a todas las entidades ejecutoras del ámbito de su competencia.	Realizar las acciones necesarias para la atención de las personas afectadas por el desastre.

Fuente: Elaboración propia con base en información adaptada de Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. (2009). Gestión del Riesgo de Desastres Para la planificación del desarrollo local. Perú.

Aunque el cuadro anterior retoma algunos roles de los Gobiernos Locales dentro de los Planes de GLRD, un plan para la gestión de riesgo de desastres debe tomar en cuenta también, la etapa posterior al desastre de manera que los Gobiernos Locales pueden:

- Identificar y desarrollar acciones a corto y mediano plazo para la reconstrucción de todas las áreas dañadas, desarrollando la gestión prospectiva del riesgo.
- Promover el desarrollo de inversiones seguras y resilientes.
- Reformular o reforzar el plan de desarrollo, priorizando en los sectores más vulnerables.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

ANEXO 8

Componentes del Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica 1999		
Vulnerabilidad e Impacto de los Desastres Concertará acciones en 5 vertientes: fortalecimiento de instituciones que atiendan los temas de vulnerabilidad y contingencias. Ampliación de actividades destinadas a la obtención e investigación de fenómenos naturales. Establecer sistemas de monitoreo de fenómenos naturales y antropogénicos para emitir alertas tempranas. Elaboración de una política nacional en tema de reducción del riesgo incorporada a los planes nacionales de desarrollo y el fortalecimiento de capacidades locales en gestión del riesgo.	**Manejo integrado y la conservación de los recursos de agua** El objetivo de esta área es cooperar en el desarrollo de la población y los países de la región Centroamericana, mediante la solución de los problemas relacionados con el aprovechamiento y la conservación de los recursos de agua.	**Prevención y el control de los incendios forestales** Prevención y Control de Incendios Forestales será facilitar el desarrollo social, económico y ambiental de la región Centroamericana.
Componentes	**Componentes**	**Componentes**
Sectores: salud, seguridad alimentaria y nutricional. Educación. Vivienda y asentamientos humanos. Agropecuario. Industrial. Transporte. Energía, medio ambiente y otros sectores entre los cuales: capacidad local, información e investigación. Sistemas de alerta temprana.	Información e investigación. Pronósticos climáticos e hidrometeorológicos. Agua y saneamiento. Planificación y gestión del agua en cuencas prioritarias. Aspectos legales e institucionales.	Investigación y monitoreo. Capacitación de personal. Comunicación. Educación y extensión. Ingeniería y operación. Fortalecimiento institucional y comunal.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a información obtenida del Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica 1999.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

ANEXO 9

Fortalezas del MERVCA 1999	Debilidades del MERVCA 1999
Es el primer documento a nivel regional que incorpora un enfoque preventivo a nivel institucional en lo regional, nacional y local de forma sistémica. Incorpora el concepto de desarrollo sostenible a la sociedad centroamericana y la realización de acciones encaminadas a promover: la reducción de vulnerabilidad y gestión de riesgo de desastres dentro de los procesos de desarrollo. Integra diversos sectores a la reducción de vulnerabilidad, por ejemplo: sector transporte, agropecuario y de energía. La dimensión social del documento construye las bases de la gestión de riesgo de desastres en la realidad centroamericana mucho antes incluso, que actores internacionales. Propone y sugiere la capacitación de la sociedad en general con el objetivo de crear una cultura preventiva para saber responder a los distintos desastres que puedan presentarse en la región. Establece la incorporación de políticas públicas como mecanismos para reducir las vulnerabilidades y los riesgos de carácter hídrico. Es un mecanismo que se crea con base en las necesidades centroamericanas encontradas en ese momento. Además de la prevención y mitigación, integra acciones destinadas a la preparación y respuesta ante desastres. Presenta a la Cooperación Internacional para el Desarrollo como uno de los mecanismos para el cumplimiento y se propone como mecanismo de cooperación a nivel regional.	No incorpora mecanismos/indicadores para evaluar el progreso del Marco. No queda clara la fuente oficial de recursos financieros para la realización de dichas acciones. No queda claro el organismo que deberá estar a cargo de coordinar dicho Marco a pesar, de ya existir CEPREDENAC. No establece un periodo de tiempo para su realización. Prevalece aún una conceptualización del desastre desde el enfoque de las ciencias naturales. No considera otro tipo de amenazas que puedan presentarse dentro de la región además de la hidrometeorológicas e incendios forestales. Sin visión prospectiva.

Fuente: Elaboración propia con base en información propia extraída del Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

ANEXO 10

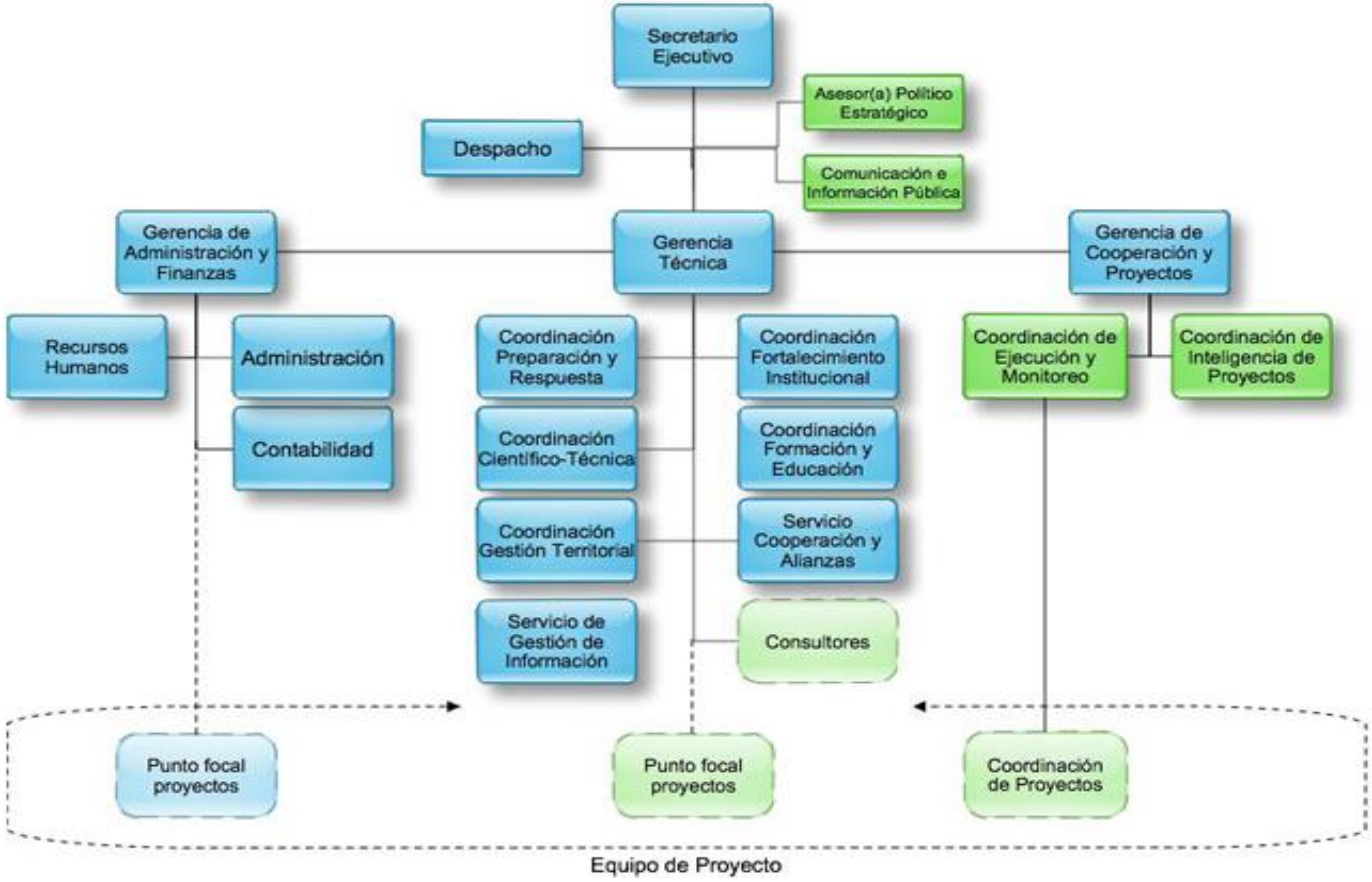
Primer Plan Institucional de Reducción de Desastres CEPREDENAC			
Coordinación Elaborar un esquema coordinado para la preparación de desastres al que inicialmente se le llamo: Plan Regional de Reducción de Desastres.	Participación Ampliar la participación institucional a sectores que antes no eran considerados entre políticas públicas y acciones sectoriales.	Administración Desarrollar mecanismos adecuados para las necesidades de los programas.	Autosostenimiento Buscar otros medios para que la institución desarrollara una visión a futuro sin los donantes actuales.
Las reformas incluían, además: Poner énfasis en aspectos como la vulnerabilidad y la gestión del territorio. La participación de otros actores. Desarrollo de medidas de prevención y mitigación. Fortalecimiento institucional con énfasis en la capacitación del recurso humano para evaluación de las amenazas. Desarrollo de acciones en áreas como la educación, preparación y atención de emergencias. Se hacía una crítica, además, por no considerar las amenazas a nivel antrópico[217].			

Fuente: cuadro elaboración propia con base en información obtenida de Llavel. A. (1997). La reducción del riesgo de desastre en américa central: el desarrollo, el papel y las funciones de CEPREDENAC. (Consultoría elaborado por encargo de SPM consultores de Suecia). San José, Costa

[217] La revisión del Plan Regional de Reducción de Desastres se llevó a cabo a través de una evaluación por parte de la cooperación sueca para nuevo financiamiento concluyó: que las acciones institucionales de desarrollo y fortalecimiento institucional fueron insuficientes y no garantizaban un futuro para la institución. Además de sugerir, mecanismos de monitoreo junto con una estructura institucional para promover la implementación de las nuevas acciones. Asimismo, la asignación de fondos estos deberían ir específicos al desarrollo de capacidades organizacionales y ejercer presión sobre los gobiernos para asumir el financiamiento total de las operaciones de dicha secretaría. El nuevo convenio concluyó con el aporté de 19 millones de coronas suecas para el periodo 1995-1998 (Lavell, 1997).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

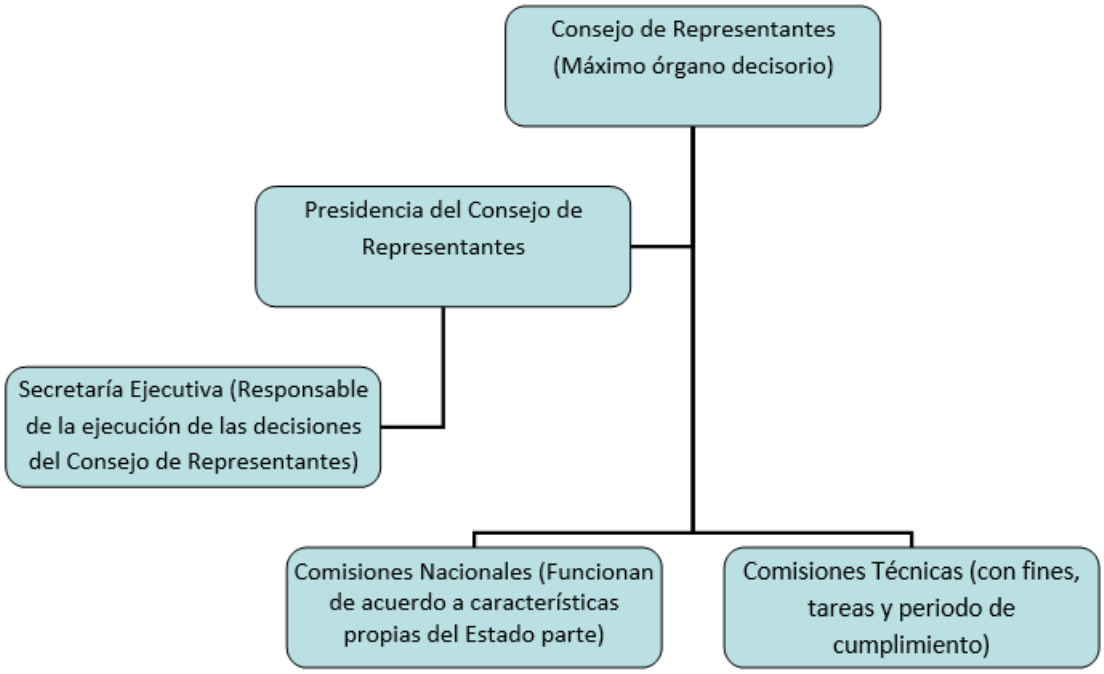
ANEXO 11 Organigrama de trabajo CEPREDENAC



Fuente: elaboración propia.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

ANEXO 12 Órganos que componen el CEPREDENAC según Convenio Constitutivo



Fuente: cuadro elaboración propia.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

ANEXO 13

Descripción de Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo PCGIR		
Objetivo General	**Ejes Articuladores**	**Herramientas que dispone:**
Dotar a la región centroamericana de un marco orientador en materia de gestión integral de riesgo de desastres, que facilite el vínculo entre las decisiones de política con sus correspondientes mecanismos e instrumentos de aplicación, entrelazando la gestión del riesgo con la gestión económica, cohesión social y ambiental desde un enfoque integral (multisectorial y territorial), de respeto y garantía de los derechos humanos y considerando la multiculturalidad y la Equidad de Género.	○ Reducción del riesgo de desastres de la inversión para el desarrollo económico sostenible. ○ Desarrollo y compensación social para reducir vulnerabilidad. ○ Ambiente y Cambio Climático. ○ Gestión Territorial, Gobernabilidad y Gobernanza. ○ Gestión de los desastres y recuperación.	1. Fondo Centroamericano de Fomento a la Gestión Integral de Riesgos de Desastres. 2. Plan Regional de Reducción de Desastres PRRD. 3. Plan Plurianual del CEPREDENAC. 4. Foro Consultivo Regional de la PCGIR. 5. Mecanismo Regional de Coordinación de la Ayuda Mutua ante Desastres Mec-Reg. 6. Mecanismo de Seguimiento y Evaluación.
Objetivos Específicos	**Procesos/ Mecanismos requeridos para su implementación:**	**Marco Organizativo para la ejecución**
1. Promover la Gestión Integral del riesgo de desastres en los países de la región y en la estructura funcional e institucional del Sistema de Integración Centroamericana, como elemento transversal e integral de los procesos de desarrollo humano. 2. Promover que los procesos de desarrollo impulsado en la región se diseñen en condiciones de seguridad integral, asumiendo los enfoques de gestión del riesgo y del territorio como unidad de desarrollo. 3. Procurar la armonización de políticas y estrategias de gestión integral del riesgo de desastres en la región, con otras adoptadas en los subsistemas económico, social y ambiental del SICA.	1. Coordinación y Fortalecimiento institucional, organizativo y funcional. 2. Participación, sociedad civil y sector privado. 3. Normativa y regulación. 4. Rendición de cuentas. 5. Investigación y Gestión del Conocimiento. 6. Financiamiento de la PCGIR	Estructura. Responsable: SICA-CEPREDENAC. Seguimiento: SG-SICA[218], SISCA[219], CCAD[220], SE-CEPREDENAC[221]. Marco estratégico y planificación: PRRD- Plan Plurianual SICA y CEPREDENAC. Control y seguimiento: SG-SICA, CEPREDENAC.

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (2010).

[218] SG-SICA Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana.
[219] La Secretaría de la Integración Social Centroamericana.
[220] Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.
[221] Secretaría Ejecutiva del CEPREDENAC

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

ANEXO 14

Descripción Plan Regional de Reducción de Riesgo de Desastres 2014-2019		
Objetivo General	**Lineamientos Estratégicos**	**Ejes articuladores**
Dotar a la región centroamericana de un marco orientador en materia de gestión integral de riesgo de desastres, que facilite el vínculo entre las decisiones de política con sus correspondientes mecanismos e instrumentos de aplicación, entrelazando la gestión del riesgo con la gestión económica, cohesión social y ambiental desde un enfoque integral (multisectorial y territorial), de respeto y garantía de los derechos humanos, y considerando la multiculturalidad y la Equidad de Género.	○ Desarrollar acciones regionales comunes que contribuyan a mejorar o consolidar las condiciones nacionales, según los criterios emanados del cuadro comparativo de avances. ○ Desarrollar acciones de política regional complementarias a la PCGIR sobre la base de decisiones adoptadas a nivel internacional o regional después del año 2010. ○ Consolidar los instrumentos de la PCGIR, llevando sus alcances a escala nacional y global.	1. Reducción del riesgo de desastres de la inversión para el desarrollo económico sostenible. 2. Desarrollo y compensación social para reducir vulnerabilidad. 3. Ambiente y Cambio Climático. 4. Gestión Territorial, Gobernabilidad y Gobernanza. 5. Gestión de los desastres y recuperación.
Objetivos Específicos	**Acciones del PRRD:**	**Implementación y seguimiento PRRD**
1. Promover la Gestión Integral del riesgo de desastres en los países de la región y en la estructura funcional e institucional del Sistema de Integración Centroamericana, como elemento transversal e integral de los procesos de desarrollo humano. 2. Promover que los procesos de desarrollo impulsado en la región se diseñen en condiciones de seguridad integral, asumiendo los enfoques de gestión del riesgo y del territorio como unidad de desarrollo. 3. Procurar la armonización de políticas y estrategias de gestión integral del riesgo de desastres en la región, con otras adoptadas en los subsistemas económico, social y ambiental del SICA.	1. Acciones comunes que contribuyen a mejorar o consolidar las condiciones nacionales. 2. Acciones de política regional complementarias a la PCGIR sobre la base de decisiones internacionales o regionales adoptadas después de 2010. 3. Consolidación de los instrumentos de la PCGIR.	1. Estructura. Responsable: SG- SICA SE-CEPREDENAC. 2. Autoridades Nacionales pertinentes/Sistemas Nacionales de Gestión de Riesgo de Desastres. 3. Mesas de trabajo regionales: Instituciones regionales responsables, entes no gubernamentales e instituciones Internacionales.

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (2010).

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

ANEXO 15

Algunos Socios/Cooperantes de CEPREDENAC	
Nombre	Abreviatura
Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional	S.D.
Agencia Danesa de Cooperación Internacional	DANIDA
Agencia de Cooperación Internacional de Chile	AGCI
Agencia de Cooperación Internacional de Corea	KOICA
Agencia de Cooperación Internacional de Japón	JICA
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo	USAID
Oficina de los Estados Unidos de Asistencia para Desastres en el Exterior	OFDA
Agencia Española de Cooperación Internacional y de Desarrollo	AECID
Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo	AMEXCID
Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación	COSUDE
Banco Alemán para el Desarrollo	KFW
Banco Interamericano de Desarrollo	BID
Banco Mundial	BIRF/ BM
Care International Regional Emergency Coordinator LAC	CARE
Comando Sur de los Estados Unidos	USSOUTHCOM
Delegación de la Unión Europea DUE	DUE
Embajada de los Gobiernos de los Países Bajos (Holanda)	S.D.
Embajada Británica para Guatemala y Honduras	S.D.
Embajada de la República de China (Taiwán)	S.D.
Embajada del Reino Unido de los Países Bajos en Costa Rica	S.D.
Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres	UNISDR
Federación Internacional de Sociedades de las Cruz Roja y Media Luna Roja	FICR
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	UNICEF
Agencia de Cooperación Internacional Alemana	GIZ
Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios	OCHA
Oficina de las Naciones Unidas para Asuntos del Espacio Ultraterrestre	UNOOSA
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	FAO
Organización Panamericana de la Salud	OPS
Organización Mundial de la Salud	OMS
Oxford Committee for Famine Relief OXFAM	OXFAM
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	PNUMA
Programa de Preparación ante los Desastres de la Comisión Europea	DIPECHO
Programa Mundial de Alimentos	PMA
Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura	UNESCO (inglés)
Visión Mundial	

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida de Sistema Unificado de Planes, Programas y Proyectos CEPREDENAC 2015

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

ANEXO 16

ANEXO 6 REPERCUSIONES DEL TRABAJO DE CEPREDENAC			
Nombre	Cargo	Idea Central	Repercute
Rafael Bonilla	Gerente de Cooperación Internacional Sistema Nacional de Protección Civil Panamá y Enlace Nacional* para CEPREDENAC	"Como organismo regional, incide en la propuesta que debe ser consolidada con base en base a las prioridades de los países a través de la Secretaría Ejecutiva de CEPREDENAC que es la que tiene que dinamizar este esfuerzo o necesidades que requieren los países en Gestión de Riesgo y que se definen en prioridades nacionales".	SI
Marco Saborio	Delegado para Costa Rica en el Consejo de Representantes de CEPREDENAC	"Esa es la forma que hay que buscar para que repercutan positivamente y para eso hay que cambiar las leyes internas de cada uno de los países. Entonces, requieren armonía con las leyes nacionales. Pero si, repercuten en la organización misma a nivel de cada uno de los países".	SI
Jessica Solano	Gerencia Técnica de CEPREDENAC	"Contribuye a través de programas, de políticas y de proyectos para minimizar los impactos (desastres)".	SI
María Eugenia Soto	Encargada de Inteligencia de Proyectos dentro de la Gerencia de Cooperación y Proyectos dentro de CEPREDENAC	"El impacto directo lo reciben ellos, en función de que permite también la ejecución de su mandato a nivel nacional; al fortalecimiento institucional a diferentes niveles, nacional, departamental, municipal y local y al fortalecimiento de capacidades para la implementación de ese mandato".	SI
* Enlace Nacional se define a la persona designada por el Sistema de Gestión de Riesgo Nacional en cada país centroamericano, quien funge como punto focal nacional entre el Sistema y el CEPREDENAC.			

Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida de las entrevistas realizadas en periodo de prácticas profesionales en CEPREDENAC agosto-diciembre 2015.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Fuentes de Información

Bibliografía

Acosta, V. (1993). Enfoques teóricos para el estudio de los desastres naturales. En Maskrey, A. (Primera Edición). Los desastres no son naturales. (1pág. 28-134). San José, Costa Rica. La Red.

Armijo C., N. 2015. Dinámica de seguridad en la frontera sur de México en el siglo XXI. (pág. 195-224). En Natalia Armijo Canto y Mónica Toussaint. Centroamérica después de la firma de los Acuerdos de Paz. Violencia, fronteras y migración.

Ayala, Martínez C., (2012). Aspectos Teórico-conceptuales de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. En Citlali Ayala y Pérez Pineda, J. (Primera Edición) Manual de Cooperación Internacional para el Desarrollo: sus sujetos e instrumentos. (pp. 11-39). Ciudad de México. Instituto de Investigaciones Dr., José María Luis Mora.

Benítez, M. R. (2015). Centroamérica: Geopolitica, militarización y crisis humanitaria. En N. Armijo y M. Toussaint (Primera edición). Centroamérica después de la firma de los Acuerdos de Paz. (pp. 13-43). México. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Benítez L., J. y Rioja P., L. (2015). Los intereses estratégicos de Honduras y las disputas territoriales con Nicaragua y El Salvador 1980-2014. (pág. 139-165). En Natalia Armijo Canto y Mónica Toussaint. Centroamérica después de la firma de los Acuerdos de Paz. Violencia, fronteras y migración.

Blaikie, P., Cannon, T., David, I., Wisner, B. (1996). Acceso a recursos y supervivencia en la adversidad. Primera Edición. En Vulnerabilidad, El entorno social, político y económico de los desastres. Primera Edición. (pp.52-79). Lima Perú. La Red.

Blaikie, P., Cannon, T., David, I., Wisner, B. (1996). Modelo de Presión y Liberación de los Desastres. Primera Edición. En Vulnerabilidad, El entorno social, político y económico de los desastres. (pp. 27-52). Lima Perú. La Red.

Cardona, D., O. (1993). Evaluación de La Amenaza, La Vulnerabilidad y El Riesgo. Elementos para el Ordenamiento y la Planeación del Desarrollo. En Maskrey, Andrew. (Primera Edición). Los desastres no son naturales. (pág. 45-63). San José, Costa Rica. La Red.

Cerón D., M. (2015). El Salvador. Sistema de seguridad y violencia social: políticas gubernamentales e impacto regional. (Pág. 103-139). En Natalia Armijo Canto y Mónica Toussaint. Centroamérica después de la firma de los Acuerdos de Paz. Violencia, fronteras y migración.

Comisión de Políticas Ambientales, Sociales y Económicas y Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. (2013). Análisis de situación regional: Una perspectiva actualizada. Hacia un programa 2013-2016 eficiente y efectivo en Centroamérica y el Caribe. CEESP-UICN.

Convergencia Ciudadana para la Gestión de Riesgos COCIGER Guatemala, Mesa Permanente para la Gestión de Riesgo MPGR El Salvador, Mesa Nacional de Incidencia para la Gestión de Riesgo MNIGR Honduras, Mesa Nacional para la Gestión de Riesgo MNGR Nicaragua y Acción Conjunta de Iglesias, Alianza ACT, (2011). Sistematización de Iniciativas de Gestión de Riesgos de Centroamérica. Estudio de caso: Acción Conjunta de las Iglesias. Alianza ACT-Concertación Regional para la Gestión de Riesgos en Centroamérica. San Salvador. CRGR-ACT.

Donadio, M. (1era. Ed.) (2013). Índice de seguridad pública Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. RESDAL 2013.

García J. (1984). Los Desastres Naturales afectan más a los pobres. Ponencia presentada en el seminario: El impacto socioeconómico y ambiental de las catástrofes naturales en las

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

economías regionales y en sus centros urbanos, organizado por CLACSO y CERES. Santa Cruz, Bolivia, 1984.
Guerrero Orozco O. (2008). Contingencia, Incertidumbre y políticas públicas. En Salinas, Garza M., Lucatello, S., Rodríguez, Velásquez D. (Primera Edición) Políticas Públicas y Desastres. (pp. 9-27). México. Instituto de Investigaciones Dr. José Luis Mora y Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres.
Knut, W. (2000). La Educación en Centroamérica. Reflexiones en torno a sus problemas y su potencial. Hamburg. Instituto para América-Kunde.
Lavell, A. (1993). Ciencias Sociales y Desastres Naturales en América Latina: un encuentro inconcluso. En Maskrey, Andrew. (Primera Edición). Los desastres no son naturales. (pág.111-125). San José, Costa Rica. La Red.
Lavell, A. (2003). Sustento teórico-conceptual sobre el riesgo y la gestión local del riesgo en el marco de desarrollo. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Buró para la Prevención de Crisis y Recuperación y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Buró para la Prevención de Crisis y Recuperación. La Gestión Local Del Riesgo Nociones y Precisiones En Torno Al Concepto y La Práctica. (pág. 18-38). Ciudad de Guatemala.
Lucatello, S. (2012). La cooperación internacional para el medio ambiente: evolución, actores e impacto. México. Instituto de Investigaciones Dr. José Luis Mora.
Narváez, L., Lavell, A. y Pérez Ortega G. (2009). La gestión de riesgo de desastres un enfoque basado en procesos. Lima, Perú. Comunidad Andina.
Programa Estado de la Nación. (2008). Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
Programa Estado de la Nación. (2011). Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
Programa Estado de la Nación. (2016). Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
Sierra, Medel I. (2015). International Development Cooperation A Practitioner´s Roadmap. Guadalajara. Groope Libros.
Villafuerte Solís D. y Mansilla Elizabeth (2010). Vulnerabilidad y riesgos en la sierra de Chiapas: Dimensiones económica y social. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. Primera edición.
Vilas, M., C. (1986). Cuadernos Políticos, número 48, México D.F., ed. Era, octubre-diciembre, 1986, pp.92-114.

Hemerografía

Vargas, Hernández, J. (agosto 2005). Análisis de fundamentos de la teoría institucional. Revista General Universitaria. 6 (8).

Documentos de Organismos Regionales e Internacionales de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central. (2007). Glosario Actualizado de Términos en la Perspectiva de la Reducción de Riesgo a Desastres. Ciudad de Guatemala. CEPREDENAC.
Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central. (2010). Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres. Ciudad de Guatemala. CEPREDENAC.
Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central. (2015). Memoria III Foro Consultivo Regional de la PCGIR. San Salvador, El Salvador.
Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central. (2010). Convenio Constitutivo (3 Ed.) y Reglamento General de Funcionamiento de CEPREDENAC (2 Ed.) Ciudad de Guatemala. CEPREDENAC.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en Centroamérica y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2014). Amenazas. Informe Regional del Estado de la Vulnerabilidad y Riesgos de Desastres en Centroamérica. Ciudad de Guatemala.

Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en Centroamérica y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. Rodríguez, D. (abril-junio 2007). Desastres y estudios sociales y territoriales. Revista Ciudades (74),11-18.

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (1994). Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro. Directrices para la Prevención de los Desastres Naturales, La preparación para casos de desastres y la mitigación y sus efectos. Ginebra, Suiza.

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. (2009). Terminología sobre reducción de riesgo de desastres. Ginebra, Suiza.

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central. (2014). Informe Regional del Estado de la Vulnerabilidad y Riesgos de Desastres en Centroamérica. Ciudad de Guatemala. UNISDR, CEPREDENAC

Oficina de Las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo De Desastres. (2015). Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión de riesgo de desastres. En Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. (pág. 277-299) Ginebra, Suiza.

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres. (2015). Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la Gestión de Riesgo de desastres. Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra, Suiza. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura. (2011). Manual de Gestión del Riesgo de Desastres para comunicadores sociales. Perú. UNESCO.

United Nations Development Programme. (2014). Disaster Risk Governance Unlocking progress and reducing risk. Emily Wilkinson, Eva Comba and Katie Peters. UNDP

Wilches-Chaux, G., (1993). La vulnerabilidad Global. En Maskrey, A. (Primera edición). Los desastres no son naturales. (pág.11-40). San José, Costa Rica

Tesis

Carreño, Liliana. (2005). Técnicas innovadoras para la evaluación del riesgo sísmico y su gestión den riesgos urbanos: Acciones ex ante y ex post. (Tesis inédita de Doctorado). Universidad Politécnica de Cataluña. Recuperado de: ipcc-wg2.gov/njlite_download.php?id=6365

Sánchez Macías N. (2006). La incidencia de la cooperación internacional para el desarrollo en la política pública de reducción de desastres de México. Aprendizajes del Huracán Stan en Chiapas. (Tesis inédita de Maestría. Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora.

Villalibre, Calderón C. (2013). Conceptos de Urgencia, Emergencia, Catástrofe y Desastre: Revisión histórica y bibliográfica. Trabajo inédito de fin de master en análisis en gestión de emergencia y desastres. Universidad de Oviedo: España

Documentos de Consultoría

Allan Lavell. (1997). La Reducción del riesgo de desastre en América Central: El desarrollo, el papel y las funciones de CEPREDENAC. (Consultoría elaborado por encargo de SPM consultores de Suecia). San José, Costa Rica.

Varias

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, (11 de enero de 2006). Ley Nacional No.8488 de Emergencias y Prevención del Riesgo; publicada en la Gaceta Diario Oficial No. 8.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (18 de agosto de 2005). Ley No. 777 de Protección civil, prevención y mitigación de desastres; publicada en el Diario Oficial No. 368.

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, (8 de marzo del 2000, Ley No. 337 creadora del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres SINAPRED publicada en la Gaceta Diario Oficial No. 122.

Asamblea Legislativa de la República de Panamá, (11 de febrero de 2005). Ley No. 7 que Reorganiza el Sistema Nacional de Protección Civil; publicada en la Gaceta Oficial No. 25236.

Congreso Nacional de Honduras, (26 de diciembre de 2009) Decreto de Ley No. 151 de la creación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo SINAGER; publicada en La Gaceta de la República de Honduras No. 32 098.

Marco estratégico regional de educación para la reducción de desastres. Resumen Ejecutivo. (2008). CECC y CEPREDENAC. Recuperado de: http://www.redhum.org/uploads/documentos/pdf/ID_2621_EP_Redhum-CA-Resumen-Ejecutivo-EIRD-20082306.pdf

Fuente Electrónicas

Acosta, V. (2005). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. Desacatos. Saberes y Razones. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-92742005000300002&script=sci_arttext

Acción contra el Hambre. (2014). La sequía en el corredor seco centroamericano. Escenario de Vulnerabilidad y propuestas de intervención a partir de la experiencia acumulada en crisis anteriores. Recuperado de: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/141029%20ACF%20Sequia%20Corredor%20Seco%20&%20Herramientas.pdf

Agencia de Cooperación Española, Corporación OSSO, UNISDR. (2015). Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe 1990-2011. Tendencias e informes para 16 países. Recuperado de: http://eird.org/americas/noticias/Impacto_de_los_desastres_en_las_Americas.pdf

Agencia de Cooperación Internacional del Japón. (2012). Manual Metodología DIGA. Desarrollando Ideas y Generando Aprendizaje. Manual para líderes comunitarios y facilitadores en prevención de desastres bajo en el enfoque BOSAI 2007-20012. Recuperado de: http://www.jica.go.jp/project/all_c_america/001/materials/pdf/manual_03.pdf

Agencia de Cooperación Internacional del Japón. (2016). Actividades en México. Recuperado de: http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/jmpp.html

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2009). Proyecto Regional de Prevención de Desastres en Centroamérica BOSAI. Recuperado de: http://www.amexcid.gob.mx/boletin/1009/html/noticia10.html

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2013). ¿Qué es el proyecto Mesoamérica? Recuperado de: http://amexcid.gob.mx/index.php/ique-es-el-proyecto-mesoamerica

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (1989). Decenio Internacional para la Reducción de Desastres. Recuperado de http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/44/236

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (1989). Cuadragésimo cuarto periodo de sesiones. Recuperado de: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/44/236

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Asamblea General, Naciones Unidas. (2015). Proyecto de resolución presentado por el Presidente de la Asamblea General. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Sendai, Japón. Recuperado de: http://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

Asociación Pro Ayuda a la niñez nicaragüense. (2016). Recuperado de: http://ayudanineznicaragua.org/wp/contexto-social-en-nicaragua/

Banco Interamericano de Desarrollo (2001). Diagnóstico de la vulnerabilidad al impacto de amenazas naturales. Recuperado de: http://www.iadb.org/exr/disaster/IDEA_IndicatorsReport_sp.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. (2008). Migración Nicaragüense un análisis con perspectiva de género. Recuperado de: http://web.worldbank.org/archive/website01404/WEB/IMAGES/CGANIC-6.PDF

Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). Indicadores de Riesgo de Desastre y de Gestión de Riesgos. Programa para América Latina y el Caribe, Costa Rica. Recuperado de: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7345/Nota_Tecnica_Indicadores%20GRD%20Costa%20Rica%202015%20v2.pdf?sequence=1

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. (2010). Evaluación de daños y pérdidas ocasionadas por los desastres. Fondo mundial para la reducción y la recuperación de los desastres. Recuperado de: http://www.gfdrr.org/sites/gfdrr.org/files/DaLa_Vol2_Spanish.pdf

Banco Mundial, Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en Centroamérica. (2008). Centroamérica a 10 años del Mitch. Reflexiones en torno a la reducción del riesgo. Recuperado de: http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/background-papers/documents/Chap5/thematic-progress-reviews/recovery/World-Bank-recovery-CASE-STUDIES/Mitch-10.pdf

Banco Mundial. (2016). Panama Dashboard. Recuperado de: http://sdwebx.worldbank.org/climateportalb/home.cfm?page=country_profile&CCode=PAN&ThisTab=NaturalHazards

Banco Mundial. (2016). El Salvador, Panorama General. Recuperado de: http://www.bancomundial.org/es/country/elsalvador/overview

Banco Mundial. (2016). Costa Rica Panorama General. Recuperado de: http://www.bancomundial.org/es/country/costarica/overview

Banco Mundial. (2016). Guatemala panorama general. Recuperado de: http://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview

Banco Mundial. (2016). Honduras Panorama General. Recuperado de: http://www.bancomundial.org/es/country/honduras/overview

Banco Mundial. (2016). Panamá panorama general. Recuperado de: http://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview

Becerra de la Roca, R., Salamanca, L.A., Ortiz, S., Torrico, G. (2008). Los Enfoques teóricos del desastre y la gestión local del riesgo. Recuperado de: http://www.eird.org/cd/herramientas-recursos-educacion-gestion-riesgo/pdf/spa/doc17856/doc17856-contenido.pdf

Berganza, R. (2016). ¿Se repetirá la tragedia de El Cambray II? Revista Científica. CONRED. Vol. 1 N. 1 enero 2016. Recuperado de: http://www.conred.gob.gt/www/documentos/cambray2/SeRepetiraLaTrajediaDeElCambray2.pdf

Bobea, L. (2011). La dimensión interméstica de una decisión pragmática. Recuperado de: http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-bobea-jun-2011.pdf

Boltvinik, J. (2005). Economía Moral. Recuperado de: http://www.julioboltvinik.org/documento/economia-moral/2005/JN337.pdf

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

Bonilla V. A. (2014). Patrones de sequía en Centroamérica. Recuperado de: http://www.gwp.org/Global/GWP-CAm_Files/Patrones%20de%20sequ%C3%ADa_FIN.pdf

Cañipa, Ortiz, S.; Salamanca, A. y De la Roca Becerra, Q. R. (2008). Naturalismo: el rol de las ciencias naturales. En Canaviri, Torrico. (Primera Edición). Los enfoques teóricos del desastre y la gestión local del riesgo (Construcción critica del concepto). (Pág.- 17-21). La Paz, Bolivia. Recuperado de: http://www.eird.org/cd/herramientas-recursos-educacion-gestion-riesgo/pdf/spa/doc17856/doc17856-contenido.pdf

Cardona, D., O. (2003). La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo "una crítica y una revisión necesaria para la gestión". Recuperado de: http://www.desenredando.org/public/articulos/

Carrasquilla O. (2006). Análisis sobre la situación eco ambiental Panamá. Recuperado de: http://www.ecoportal.net/Temas-Especiales/Politica/Analisis_sobre_la_situacion_ecoambiental_en_Panama

Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central. (2009). Declaración Mitch + 10. Hacia una Política Centroamericana de Gestión Integrada de Riesgo: Un Desafío Regional Diez Años Después del Mitch. Recuperado de: http://www.eird.org/newsroom/declaracion-mitch-10.pdf

Centro de Coordinación para la Prevención de Desastre en América Central. (2011). Regional Progresa Report on the Implementation of the Hyogo Framework for Action (2009-2011). Recuperado de: http://www.preventionweb.net/files/17734_RegionalHFAprogress-CEPREDENAC(2009-2011).pdf

Centro de Coordinación para la Prevención de Desastre en América Central, Programa de Preparación ante Desastres de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres. (2013). Informe sobre la Gestión Integral de Riesgo El Salvador 2013. Recuperado de: http://eird.org/pr14/cd/documentos/espanol/AmericaCentralHerramientasydocumentos/Informesregionalynacionales/Informe-GIRD-El-Salvador-version-web.pdf

Centro de Coordinación para la Prevención de Desastre en América Central, Programa de Preparación ante Desastres de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres. (2013). Informe sobre la Gestión Integral de Riesgo Honduras 2013. Recuperado de: http://eird.org/pr14/cd/documentos/espanol/AmericaCentralHerramientasydocumentos/Informesregionalynacionales/InformeGIRDHonduras.pdf

Centro de Coordinación para la Prevención de Desastre en América Central, Programa de Preparación ante Desastres de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres. (2013). Informe sobre la Gestión Integral de Riesgo Guatemala 2013. Recuperado de: http://eird.org/pr14/cd/documentos/espanol/AmericaCentralHerramientasydocumentos/Informesregionalynacionales/Informe-GIRD-Guatemala-version-web.pdf

Centro de Coordinación para la Prevención de Desastre en América Central, Programa de Preparación ante Desastres de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres. (2013). Informe sobre la Gestión Integral de Riesgo Nicaragua 2013. Recuperado de: http://eird.org/pr14/cd/documentos/espanol/AmericaCentralHerramientasydocumentos/Informesregionalynacionales/Informe-GIRD-Nicaragua-version-web.pdf

Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central. (2016). ¿Quiénes somos? Recuperado de: http://www.sica.int/cepredenac/conozca_sobre.aspx

Center for Economic and Policy Research. (2009). Honduras, Desempeño Económico Reciente. Recuperado de: http://cepr.net/documents/publications/honduras-spanish-2009-11.pdf

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Center for Gender and Refugee Studies y Universidad Nacional de Lanus. (2015). Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, prácticas y desafíos. Recuperado de: http://cdhfraymatias.org/sitio/wp-content/uploads/2013/04/Ninez-Migracion-DerechosHumanos_FullBook_Espa%C3%B1ol_3.pdf

Centro Nacional de Memoria Histórica Guatemala. (1999). Guatemala Memoria del Silencio. Recuperado de: http://biblio3.url.edu.gt/Libros/memoria_del_silencio/cap1.pdf

Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos y Fondo Multilateral de Inversiones y Banco Interamericano de Desarrollo. (2009). Programa de Remesas. Remesas internacionales en El Salvador. Recuperado de: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35558633

Crespo, Gómez A. (2001). Grupo Consultivo de Centroamérica. La reunión de Madrid. Recuperado de: http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_2689_1122__E90D0A4BA8E86AB13781441BD109D8CB.pdf

Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y Sistema de Integración Centroamericana (2010). Estrategia Regional de Cambio Climático Documento Ejecutivo. Recuperado de: http://bvssan.incap.int/local/cambio-climatico/Estrategia-Regional-Cambio-Climatico.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (1990). La desigualdad en Centroamérica durante el decenio de 1990. Recuperado de: http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2007/00931.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2002). Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y persona. Recuperado de: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/11674/LCW3-Vulnerabilidad.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2004). Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. Recuperado de: http://www.austral.edu.ar/aplic/webSIA/webSIA2004.nsf/6905fd7e3ce10eca03256e0b0056c5b9/6ee4642c5c2efd0a032571d8006ceae4/$FILE/Feres%20y%20Mancero.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (2012). Los Países De Renta Media: Un Nuevo Enfoque Basado En Brechas Estructurales. Nota De La Secretaría. Recuperado de: http://www.cooperacionsursur.org/images/docs/2012-paises_renta_media_WEB.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Autoridad del Canal de Panamá. (2009). Documento de proyecto. El canal de Panamá en la economía de América Latina y el Caribe. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3693/1/S2009042_es.pdf

Comisión Nacional de Prevención de Riesgo y Atención de Emergencias de Costa Rica. (2004). Informe nacional sobre reducción de desastres para la conferencia sobre reducción de desastres (Kobe-Hyogo, Japón, del 18 al 22 de enero del 2005). Recuperado de: http://www.unisdr.org/2005/mdgs-drr/national-reports/Costa-Rica-report.pdf

Comisión Permanente de Contingencias de Honduras. (2014). Informe de resultados y Rendición de Cuentas 2014. Recuperado de: http://www.redhum.org/uploads/documentos/pdf/Redhum-HN-Informe_2014-Resultados-y-Rendicion-de-Cuentas-COPECO-20150224-EP-16036.pdf

Comisión Permanente de Contingencias de Honduras. (2016). Fuerzas aliadas de la región entrenan para desastres. Recuperado de: http://copeco.gob.hn/Fuerzas-Aliadas-de-la-region-entrenan-para-enfrentar-desastres

Concertación Regional para la Gestión de Riesgos. (2016). ¿Quiénes somos? Recuperado de: http://crgrcentroamerica.org/?page_id=25

Contraloría General de la República de Panamá. (2016). Datos generales e históricos de la república de Panamá. Recuperado de: https://www.contraloria.gob.pa/inec/Archivos/P2751generales.pdf

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción. (2007). Generalidades del contexto económico y social de Panamá, y principales acciones gubernamentales sobre transparencia y control de la corrupción durante el período: septiembre de 2004 hasta abril de 2007. Recuperado de: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026053.pdf

Consejo Nacional de Población de México. (2010). Capítulo 2. Localidades, diferentes perspectivas. Recuperado de: https://cleancookstoves.org/binary-data/RESOURCE/file/000/000/95-1.pdf

Cultura y Amenidades. 2004. PREDECAN: Un proyecto de la comunidad europea a la comunidad andina. Recuperado de: http://culturayamenidades.blogspot.mx/2008/04/predecan-un-proyecto-de-apoyo-de-la.html

DC de Carilo. (2011). Etimología de la Palabra Desastre. Recuperado de: http://correctorasdepapel.blogspot.mx/2011/12/etimologia-de-la-palabra-desastre.html definir mejor bibliografía

Destinys Children. (2011). 1998 el huracán Mitch devasta Honduras. Recuperado de: http://www.destinyschildren.org/es/timeline/hurricane-mitch-devastates-honduras/

ECHO, CRIC, CISP, TERRA NUOVA, TERRANUEVA, UOCQ y Protección Civil Ecuador. (2005). Proyecto de Reducción de la vulnerabilidad frente a riesgos de inundación. Plan Escolar para la Prevención de Riesgos. Una herramienta para estar preparados ante la emergencia. Quevedo Provincia de los Ríos, Ecuador. Recuperado de: http://www.eird.org/cd/toolkit08/material/planes-escolares/plan_escolar_para_la_prevencion/indice.pdf

EFE AGENCIAS. Masacre de Indígenas conmociona a Guatemala. Infobae América. 8 de septiembre de 2013. Recuperado de: http://www.infobae.com/2013/09/08/1507383-masacre-indigenas-conmociona-guatemala/

Embajada de los Estados Unidos en Panamá. (2016). Recursos. El tratado Herray-Hay. Recuperado de: http://spanish.panama.usembassy.gov/dia003.html

Estrategia Internacional de Reducción de Desastres. (2005). Marco de Acción de Hyogo: Aumento de la Resiliencia de las naciones y comunidades ante los desastres. Recuperado de: http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf

Estrategia de las Naciones Unidas para la Reducción del Desastres. (2006). CEPREDENAC: diez años de bregar por la prevención de desastres. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres Las Américas. Recuperado de: http://www.eird.org/esp/revista/No8_2003/art22.htm

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (2006). Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central CEPREDENAC. Recuperado de: http://www.eird.org/esp/revista/No1_2001/pagina33.htm

Estrategia de las Naciones Unidas para la Reducción del Desastres. (2008). La Gestión de Riesgo de Desastres Hoy, contextos globales y herramientas locales. Recuperado de: http://www.unisdr.org/files/2280_gestiondelriesgo.pdf

Estrategia de las Naciones Unidas para la Reducción del Desastres. (2013). DIPECHO Centroamérica 2012-2013. Recuperado de: http://eird.org/boletin-dipecho-ca-2/index.html

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. (2002). Recuperado de: http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Libro/Migraci%C3%B3n%20Nicaraguense%20en%20Costa%20Rica.pdf

Farma Mundi. (2011). La cooperación en sus términos. Recuperado de: http://www.farmaceuticosmundi.org/farmamundi/descargas/publicaciones/Guia%20digital%20comunicacion.pdf

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (1999). Historia. Recuperado de: http://www.ifrc.org/es/nuestra-vision-nuestra-mision/historia/

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, (1999). Socorro. Recuperado de: http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/-respondiendo-a-desastres-/services-for-the-disaster-affected/socorro/

Fondo Mundial para la Reducción y la Recuperación de los Desastres, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Banco Mundial. (2011). Resumen regional del impacto de la Depresión Tropical 12-E en Centroamérica. Cuantificación de daños y pérdidas sufridos por los países de la región en el mes de octubre de 2011. Relief Web/ Updates. Recuperado de: http://reliefweb.int/report/el-salvador/resumen-regional-del-impacto-de-la-depresi%C3%B3n-tropical-12-e-en-centroam%C3%A9rica

Fortín, Magaña, F. (2005). Constituciones Iberoamericanas El Salvador. Recuperado de: http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/4/1575/1.pdf

García, G,. F. (2003). Las fuentes de las obligaciones de la Administración: especial referencia a la aplicación de las categorías del contrato y el cuasicontrato, Recuperado de: http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Revista_FP&cid=1109168498724&esArticulo=true&idRevistaElegida=1109168491182&language=es&pagename=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome_RJU&siteName=RevistaJuridica&urlPage=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome_RJU

German Watch. (2014). Índice de riesgo global 2015. Recuperado de: http://cooperacionib.org/10343.pdf

Gobierno de Costa Rica. (2015). Costa Rica: inversión en educación más alta de América Latina, 1.7 millones por estudiante al año. Recuperado de: http://presidencia.go.cr/prensa/comunicados/costa-rica-inversion-en-educacion-mas-alta-de-america-latina-%E2%82%A11-7-millones-por-estudiante-al-ano/

Gobierno de El Salvador. (2013). Comisión Nacional de Protección Civil aprueba $2.5 millones del FOPROMID para fortalecer al Cuerpo de Bomberos. Recuperado de: http://reliefweb.int/report/el-salvador/comisi%C3%B3n-nacional-de-protecci%C3%B3n-civil-aprueba-25-millones-del-fopromid-para

Gobierno de la República de Costa Rica. (2015). Costa Rica: inversión en educación más alta de América Latina, 1.7 millones de colones por estudiante al año. Recuperado de: http://presidencia.go.cr/prensa/comunicados/costa-rica-inversion-en-educacion-mas-alta-de-america-latina-%E2%82%A11-7-millones-por-estudiante-al-ano/

Gobierno de la República de Panamá y Organización de las Naciones Unidas. (2015). Evaluación del Estado de la Reducción del riesgo de desastres en la República de Panamá. Recuperado de: http://eird.org/americas/docs/inforrme-panama-rrd.pdf

Keipi, K., Mora C. S. y Bastidas, P. (2005). Gestión de riesgo de amenazas naturales en proyectos de desarrollo: Las preguntas de verificación (Checklist). Recuperado de: http://www.cne.go.cr/CEDO-Riesgo/docs/2845/2845.pdf

Foshiatti Ana M. (2009). Aportes Conceptuales y Empíricos de la Vulnerabilidad Global. Recuperado de: http://hum.unne.edu.ar/publicaciones/instGeo/digitales/vulnerabilidades/archivos/cap1.pdf

INCAE & Harvard Institute for International Development. (1998). Estrategia para la Reconstrucción y Transformación de C.A. después del Huracán Mitch. Recuperado de: https://www.incae.edu/ES/clacds/publicaciones/pdf/cen1101.pdf

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (2010). La vinculación entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo. estado de situación a nivel internacional y aportaciones para la formulación de una política de la oficina de acción humanitaria. Recuperado de: http://www.urd.org/IMG/pdf/VARD_IECA_URD.pdf

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Lavell, A., (2000). Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica. Recuperado de: http://www.desenredando.org/public/articulos/2000/dyd/DyD2000_mar-1-2002.pdf

Lavell A. (2000). Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacía una Definición. Recuperado de: http://www.huila.gov.co/documentos/G/gestion_riesgo.pdf

Lavell A. (2010). Apuntes para una reflexión institucional en países de la sub región Andina sobre el enfoque de la Gestión de Riesgo. Recuperado de: http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/r1/docAllan2.pdf

Lechat, M.F. (1990). El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales: Antecedentes y objetivos. Recuperado de http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc1494/doc1494-contenido.pdf

López R., C. y Rivera A., D. (2014). Aproximaciones de política migratoria para Guatemala. Recuperado de: http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_915.pdf

Marco de Acción de Hyogo 2005-2015. (2013). Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Gobierno de España. Recuperado de http://www.proteccioncivil.org/articulos/-/asset_publisher/S3Or/content/marco-de-accion-de-hyogo-2005 2015?redirect=http%3A%2F%2Fwww.proteccioncivil.org%2Farticulos%3Bjsessionid%3D809681BB191B1A920BF27246DCE1DBFF%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_S3Or%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1

Markesnten K. (2004). La Agencia sueca de desarrollo internacional (ASDI) y la cooperación cultural. Recuperado de: http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric07a11.htm

Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. (2009). Gestión del Riesgo de Desastres para la planificación del desarrollo local. Recuperado de: http://www.caritas.org.pe/documentos/gestion_desastres.pdf

Mi canal de Panamá. (2015). Tráfico del canal de Panamá años fiscales 2013 a 2015. Recuperado de: http://micanaldepanama.com/wp-content/uploads/2015/10/2015-Tabla01.pdf

Ministerio de Educación de El Salvador. (2009). Estudios Sociales. Unidad 2. Historia política reciente de El Salvador. Recuperado de: https://bvinsl.files.wordpress.com/2013/08/soc-10-u2.pdf

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala. (2015). Proyecto de presupuesto 2016. Recuperado de: http://old.congreso.gob.gt/mesas/docs/Presupuesto2015/Presentaci%C3%B3n%20Minfin%20Presupuesto%202016.pdf

Ministerio de Trabajo y Previsión Social de El Salvador. (2015). Tabla Nuevo Salario Mínimo 2015 El Salvador. Recuperado de: http://www.consejeriaempresarial.com/tabla-nuevo-salario-minimo-2015-el-salvador/

Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala. (2016). Salario Mínimo 2016. Recuperado de: http://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/salariominimo.html

Ministerio de Salud de Costa Rica. (2014). Análisis de situación de salud de Costa Rica 2014. Recuperado de: https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/vigilancia-de-la-salud/analisis-de-situacion-de-salud/2618-analisis-de-situacion-de-salud-en-costa-rica/file

Organización de Estados Americanos. (2014). El Salvador síntesis histórica de la migración internacional. http://www.migracionoea.org/index.php/es/indice-general-2012/33-sicremi/publicacion-2012/paises-es/423-el-salvador-sintesis-historica-de-la-migracion-internacional.html

Organización de Estado Iberoamericanos. (2001). Contexto social, político y económico. Recuperado de: www.oei.es/quipu/honduras/cap01.pdf

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Organización de Estados Iberoamericanos. (2016). Contexto social, político y económico de Costa Rica. Recuperado de: www.oei.es/quipu/panama/01.pdf
Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2016). Historia. Recuperado de: http://www.eird.org/americas/we/historia.html
Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2016). ¿Qué es la Estrategia Internacional? Recuperado de: http://www.eird.org/americas/we/que-es-la-estrategia-internacional.html
Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres. (2013). DIPECHO Centroamérica 2012-2013. Recuperado de: http://eird.org/boletin-dipecho-ca-2/index.html
Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres. (2016). Nuestro Mandato. Recuperado de: http://www.eird.org/americas/we/nuestro-mandato.html
Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres. (2016). Campaña Mundial: Desarrollando ciudades resilientes. Recuperado de: http://www.eird.org/camp-10-15/sobrecampana.html
Organización de las Naciones Unidas. (1999). Información General. Recuperado de: http://www.un.org/es/sections/about-un/overview/index.html
Organización de las Naciones Unidas. (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de: http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/
Organización de las Naciones Unidas. (2016). Cumbre Mundial Humanitaria. Recuperado de: http://www.un.org/es/conf/whs/
Organización de las Naciones Unidas para la Educación las Ciencias y la Cultura. (2011). Manual de Riesgo de Desastres para Comunicadores Sociales: Una guía práctica para el comunicador social comprometido en informar y formar para salvar vidas. Recuperado de: http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002191/219184s.pdf
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO. (2009). Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres: Una Guía. Recuperado de: http://www.fao.org/3/a-i0304s.pdf
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO. (2012). Estudio de caracterización del corredor seco centroamericano (Países CA-4). Recuperado de: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/tomo_i_corredor_seco.pdf
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2011). La Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996. Recuperado de: http://www.fao.org/wfs/index_es.htm
OXFAM. 2014 La Realidad de la Ayuda. Recuperado de: http://realidadayuda.org/glossary/ayuda-humanitaria
Panel Intergubernamental de Cambio Climático. (2013). Glosario de Términos. Contribución del grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Recuperado de: https://www.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ipcc-terms-sp.pdf
Parlamento Centroamericano. (2012). Historia del Parlamento. Recuperado de: http://www.parlacen.int/Informaci%C3%B3nGeneral/HistoriadelParlamento.aspx
Parametría Investigación Estratégica análisis de opinión y de mercado. (2012). Recuperado de: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4676
Pérez de Armiño, K. (2006). Acción Humanitaria: Debates recientes. Recuperado de: http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/2
Poder Ciudadano Alcaldía de Managua. (2010). Terremoto 1972. Recuperado de: http://www.managua.gob.ni/index.php?s=2160
Puerta R. (2014). Realidades en la migración hondureña internacional. Recuperado de: http://www.proceso.hn/zona/0030_realidad.htm

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

Plan Regional de El Salvador, Guatemala y Honduras. (2014). Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. Recuperado de: http://www.encuentroplanalianza.com/pdf/PlanTrianguloNorte.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2006). El costo económico de la violencia en Guatemala. Recuperado de: http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Guatemala/presupuestos/EstudioCostodeViolencia.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). Resumen Ambiental Nacional El Salvador. Recuperado de: http://www.pnuma.org/publicaciones/NES%20El%20Salvador%20FINAL-%2016-12-10%20-%20edited.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). Resumen ambiental nacional, Costa Rica 2011. Recuperado de: http://www.pnuma.org/publicaciones/Resumen%20ambiental%20nacional%20Ver%2023%20Abril%202012-%20FINAL.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2012). Desastres, Riesgo y Desarrollo en Honduras. Recuperado de: http://www.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/Desastres_Riesgo_y_Desarrollo_en_Honduras.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente de Honduras. (2005). Informe del Estado y perspectivas del ambiente. Recuperado de: http://www.pnuma.org/deat1/pdf/GEOHonduras2005.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central. (2003). Memoria Foro Regional Mitch+ 5 ¿Dónde estamos y para dónde vamos? Recuperado de: http://www.portalces.org/sites/default/files/migrated/docs/PNUD__CEPREDENAC_-_Foro_regional_Mitch_5_%28memoria%29.pdf

Programa Regional de Seguridad Alimentaria para Centroamérica (PRESANCA II) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), a través de la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre (IALCSH) y los Programas Especiales para la Seguridad Alimentaria (PESA) de Centroamérica. (2011). Centroamérica en cifras, Datos de seguridad alimentaria nutricional y agricultura familiar. Recuperado de: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/AGRO_Noticias/docs/CentroAm%C3%A9ricaEnCifras.pdf

Real Academia Española. (2014). Recuperado de: http://dle.rae.es/?id=FIJ8jj4

Red de Estudios Sociales para la Prevención de Desastres en América Latina. (1992). Agenda de Investigación y Constitución Urbana. Recuperado de: http://www.la-red.org/public/libros/1992/agenda/AgendaDeInvestigacion-1.0.0.pdf

Red de Estudios Sociales para la Prevención de Desastres en América Latina. (2003). Proyecto de Gestión de Riesgo de Desastre ENSO en América Latina. Recuperado de: http://www.cambioglobal.org/enso/index.html

Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres. (2016). Recuperado de: http://reddesastres.institutomora.edu.mx/

Red de Estudios Sociales en Prevención de desastres en América Latina. (2015). Recuperado de: http://www.la-red.org/lared/antecedentes.html

Rodríguez, D. (1998). Desastres y Vulnerabilidad. En M. Salinas y D. Rodríguez (1era. Ed.) Los Desastres en México Una Perspectiva Multidisciplinaria. (pág. 19-39). Ciudad de México. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de: https://books.google.com.mx/books?id=df7AyYo-

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca
Instituto Mora

ehMC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
Sauma, P. (2002). La pobreza en Centroamérica en los noventa. Recuperado de: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan027275.pdf
Servicio Nacional de Estudios Territoriales de El Salvador. (2016). Registro Histórico de Inundaciones. Recuperado de: http://mapas.snet.gob.sv/hidrologia/select.php?dpt=06&okBtn=Ok
Servicio Nacional de Estudios Territoriales. (2016). Categoría de los Huracanes. Recuperado de: http://www.snet.gob.sv/ver/seccion+educativa/meteorologia/huracanes/categorias/
Sistema de Información de Tendencias en América Latina. (2013). Honduras, Perfil de países. Recuperado de: http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/perfil_honduras_2013_07.pdf
Sistema de Información de Educativas en América Latina. (2011). Panamá perfiles de países. http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/perfil_panama_2011_0.pdf

Sistema de Integración Centroamericana. (1999). Reconstrucción y Transformación de Centroamérica después del Huracán Mitch: Una visión regional. Recuperado de: http://cidbimena.desastres.hn/ri-hn2/pdf/doch0026/doch0026.htm
Sistema de Integración Centroamericana. (2008). Estrategia Regional Agroambiental y de Salud de Centroamérica 2009-2024. Recuperado de: http://www.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/LI/MON-088082.pdf
Sistema de Integración Centroamericana. (2016). Propósito del SICA. Recuperado de: http://www.sica.int/sica/propositos.aspx?IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1
Sistema de Integración Centroamericana. (2016). Reseña histórica del SICA. Recuperado de: http://www.sica.int/sica/resena_sica.aspx
Sistema de Integración Centroamericana y Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central CEPREDENAC. (2000). CEPREDENAC después del Mitch. Recuperado de: http://cidbimena.desastres.hn/filemgmt/files/Despuesmitch.pdf
Sistema Nacional de Protección Civil de los Estados Unidos Mexicanos. (1999). Dirección General de Protección Civil y Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres. Recuperado de: http://cidbimena.desastres.hn/pdf/spa/doc12780/doc12780-contenido.pdf
Socios en Acción. (2000). Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central CEPREDENAC. Recuperado de: http://cidbimena.desastres.hn/docum/crid/EIRDInforma/esp/revista/No1_2001/PAGINA33.HTM
Secretaría de Finanzas Dirección General de Inversión Pública de Honduras (2014). Informe de Avance Físico y Financiero COPECO. Recuperado de: http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2014/02/Copeco-2.pdf
Secretaría de Finanzas Dirección General de Inversión Pública de Honduras (2015). Informe de Avance Físico y Financiero COPECO. Recuperado de: http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2015/08/Informe-COPECO-II-trimestre-2015.pdf
Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. (2007). Definición y Categorización de Pandillas. Recuperado de: https://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/AnexoIV.El%20Salvador.pdf
Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala. (2016). Recuperado de: http://www.segeplan.gob.gt/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=85
The Economist, 2015. Recuperado de: http://www.elnuevodiario.com.ni/especiales/341096-tregua-pandillas-salvador-se-restablece-ahora/
The Internacional Data Base (2016). Recuperado de: http://www.emdat.be/

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora

Unión Europea. (1999). Dirección General de ayuda Humanitaria y Protección Civil ECHO. Recuperado de: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1454622616141&uri=URISERV:r10003

Universidad Centroamericana. (1999). Mitch, deuda externa, desastres emigrantes, remesas. Recuperado de: http://www.envio.org.ni/articulo/928

Universidad Centroamericana. (2007). Maras y pandillas sociales en Centroamérica, Pandillas y capital social Volumen II. UCA editores: Recuperado de: http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/libros/libromarasypandillasvol.IIcompleto.pdf

Universidad Rafael Landívar. (2012). Situación Ambiental de Guatemala: Aspecto Críticos. Recuperado de: http://www.infoiarna.org.gt/dmdocuments/1_pu_pro_per_08-Capitulo3.pdf

Universidad ICESI. (2008). Triángulo Norte Centroamericano. Recuperado de: https://www.icesi.edu.co/blogs/icecomex/2008/10/17/triangulo-norte-centroamericano/

Velásquez, C.A., Barbat, A., Cardona, O., Yamin, L. (2011). Curva de Excedencia de pérdidas híbrida para la presentación del Riesgo. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/259598983_CURVA_DE_EXCEDENCIA_DE_PERDIDAS_HIBRIDA_PARA_LA_REPRESENTACION_DEL_RIESGO

Villeda, B. (1999). La Inmigración Centroamericana hacia los Estados Unidos de Norte América. Recuperado de: http://ca2020.fiu.edu/Workshops/Salvador_Workshop/Bernardo_A_Villela.htm

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca
Instituto
Mora