

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES
PROCESO DE GRADUACIÓN



**LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS DE DESASTRES EN EL SALVADOR, SU
INSTITUCIONALIZACIÓN, COMPROMISOS Y AVANCES, A PARTIR DE LA
ADOPCIÓN DE LOS MARCOS INTERNACIONALES DE HYOGO Y SENDAI,
PERÍODO 2011-2016.**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO (A) EN RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTADO POR:

ÁLVAREZ GARCÍA, ROBERT ANÍBAL

GRANDE VÁSQUEZ, MOISÉS ALBERTO

MENJÍVAR GUZMÁN, CARLOS ERNESTO

DOCENTE ASESOR:

LICENCIADO MAURICIO ADALBERTO GUEVARA

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, MAYO DE 2018

TRIBUNAL EXAMINADOR

M.Sc. Yaqueline Suleyma Rodas

PRESIDENTE

Licda. Mayra Francisca Nathaly Bonilla Portillo

SECRETARIA

Lic. Mauricio Adalberto Guevara

VOCAL

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

M.Sc. Roger Armando Arias Alvarado

RECTOR

Dr. Manuel de Jesús Joya Ábrego

VICE RECTORA ACADÉMICA

Ing. Nelson Bernabé Granados

VICE RECTOR ADMINISTRATIVO

Lic. Cristóbal Hernán Ríos Benítez

SECRETARIO GENERAL

Lic. Rafael Humberto Peña Marín

FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata

DECANA

Dr. José Nicolás Ascencio Hernández

VICE DECANO

M.Sc. Juan José Castro Galdámez

SECRETARIO

M.Fe. Nelson Ernesto Rivera Díaz

DIRECTOR INTERINO DE LA ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

Licda. Digna Reina Contreras de Cornejo

DIRECTORA GENERAL DE PROCESOS DE GRADUACIÓN

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

Licda. Silvia Marina Rivas de Hernández

**COORDINADORA DEL PROCESO DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA DE
RELACIONES INTERNACIONALES**

AGRADECIMIENTOS

A mis padres.

Por el apoyo incondicional que me dieron a lo largo de la carrera, y el siempre creer en mí, sobre todo en los momentos cuando pensaba que nunca llegaría a tan dichoso momento de finalizar mi carrera.

A mis compañeros de grupo.

Por haber recorrido este camino, esta etapa final juntos, y habernos apoyado entre nosotros cuando creíamos que el camino era difícil.

A mis maestros.

Al maestro Lisandro Pérez, por habernos guiado e instruido en el proceso de trabajo de grado, y por su apoyo, al maestro Adalberto Guevara, por su valioso aporte y conocimiento brindado en el área de gestión de riesgos.

Roberth Aníbal Álvarez García

AGRADECIMIENTOS

A las fuerzas cósmicas que me trajeron hasta aquí. A todos los seres luminosos que en medio de los acuerdos y desacuerdos me impulsaron por diferentes razones para llegar hasta este logro.

A mi familia, a mi madre **Migdania**, por ser el pilar fundamental en la familia, por ser luz en mi camino, por todo el apoyo, los consejos, el amor incondicional que me ha brindado en toda mi vida. A **Raquel, Wendy y Jacqueline**, no solo por ser mis hermanas, si no mis mejores amigas, mis confidentes. Por apoyarme y aconsejarme en mis decisiones, por los sacrificios que les toco hacer por mí y enseñarme a esforzarme y disciplinarme. A don **Félix y Antonio**, por las enseñanzas que me mostraron a través de los espejos de la vida.

A **Irma**, por ser una persona muy especial para mí, por ser un apoyo incondicional, por su ejemplo de disciplina, esfuerzo y dedicación. Por ser mi confidente y soportar mis frustraciones cuando no le competían. Por haberme ayudado a sacar la mejor versión de mí.

A todos mis compañeros con los cuales aprendí y compartí durante la carrera, los cuales, tuve la dicha de conocer y con gran alegría hoy les puedo decir amigos.

A todos los docentes de la Escuela de Relaciones Internacionales, en especial a los docentes que ayudaron a mi formación profesional durante toda la carrera.

También, quiero dedicar este trabajo a la memoria de **Rafael y Denis** dos almas puras que ya no se encuentran físicamente entre nosotros, pero que tuve el privilegio de conocerlos y aprender de ellos.

Moisés Alberto Grande Vásquez

No dejes de creer que las palabras y las ideas sí pueden cambiar el mundo.

Walt Whitman

AGRADECIMIENTOS

Eternamente agradecido con Dios por sus bendiciones en toda la vida y en específico por este proceso que culminó, por las alegrías y enseñanzas que dejó este tan apreciado camino.

Para mi familia por acompañarme en cada momento en especial a mi madre **Rosario** por todo su sacrificio y entrega para con sus hijos, a mi tía **Marina** por hacerme parte de su hogar, para mi papá **Carlos** que me brindó sus consejos y apoyo en momentos cruciales.

A todos mis amigos y amigas que estuvieron pendientes regalándome ánimos y a mis compañeros de tesis que nos brindamos apoyo en los días decisivos.

Al maestro **Adalberto Guevara**, por acompañarnos y otorgar sus valiosos consejos como nuestro asesor.

A mi párroco **Padre Pablo** y la parroquia de Cleveland por apoyarme financieramente de manera incondicional en el momento de necesidad.

A todas esas personas, que me impulsaron por diferentes razones para alcanzar esta victoria, a todos, infinitas gracias por estar conmigo.

Carlos Ernesto Menjívar Guzmán

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	i
DELIMITACIÓN	i
JUSTIFICACIÓN	i
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	ii
FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	x
PROBLEMA GENERAL	x
PROBLEMAS ESPECÍFICOS.....	xi
OBJETIVOS	xi
OBJETIVO GENERAL	xi
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	xi
MARCO TEÓRICO	xii
PLANTEAMIENTO HIPOTÉTICO	xvi
HIPÓTESIS GENERAL.....	xvi
HIPÓTESIS ESPECÍFICAS	xvi
CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN CAPITULAR.....	xvi
METODOLOGÍA Y TÉCNICA EMPLEADA.....	xix
CAPÍTULO I. CONTEXTO HISTÓRICO DE LA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES.....	1
1. Evolución de la Agenda Internacional Referente a la Gestión de Riesgo de Desastres	2
1.1 Marcos internacionales para la Reducción del Riesgo de Desastres.....	3
1.1.1 Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama	4
1.1.2 Marco de Acción de Hyogo	11
2. Institucionalidad Relacionada con la Gestión de Riesgo de Desastres	14

2.1 Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central.....	14
2.2 La Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo a Desastres.....	20
3. La Gestión de Riesgo en el País	24
3.1 Impacto de Fenómenos Naturales que permitieron evaluar la institucionalidad	25
3.1.1 Huracán Mitch 1998	26
3.1.2 Terremoto del 2001	29
3.1.3 Tormenta tropical Agatha 2010.....	32
3.2 Evolución de la Institucionalización referente a la Gestión Integral de Riesgo	33
3.2.1 Creación del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres	35
CAPITULO II. AVANCES EN LA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES Y LOS NUEVOS COMPROMISOS INTERNACIONALES DEL PAIS.....	39
1. La Institucionalización y su vinculación con la vulnerabilidad	40
1.1 La Depresión Tropical 12-E	41
1.2 Comparación de actuación ante: Huracán Mitch (1998) y Depresión tropical 12-E (2011).....	45
2. Resiliencia y Lecciones aprendidas sobre Gestión de Riesgos de Desastres.....	52
2.1 Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad	56
2.1.1. Foro Permanente para la Reducción de Vulnerabilidad.....	57
3. La nueva Agenda Internacional 2015-2030 en Gestión Integral de Riesgos de Desastres	59
3.1 Análisis de las propuestas del Marco de Sendai 2015-2030	62

3.2 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019: El Salvador productivo, educado y seguro en cuanto a la Gestión Integral de Riesgos de Desastres.....	66
CAPITULO III EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO DE DESASTRES.....	74
1. Factores Subyacentes del Riesgo.....	75
1.1 Crecimiento Urbano No Planificado.....	78
1.2 Medios de Vida Vulnerables.....	81
1.3 Ecosistemas en Declive.....	82
2. Buenas Prácticas en Materia de Gestión de Riesgo.....	84
2.1 Caso Colombia: Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres...	86
2.2 Caso Ecuador: Secretaria de Gestión de Riesgos.....	90
2.3 Caso Costa Rica: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.....	94
3. Importancia de la Cooperación Internacional al Desarrollo para impulsar una nueva institucionalidad.....	99
3.1 La Cooperación Sur-Sur y La Cooperación Triangular: en materia fortalecimiento institucional.....	101
3.1.1 Cooperación Técnica y Cooperación Tecnológica.....	106
CONCLUSIONES GENERALES.....	110
RECOMENDACIONES.....	114
BIBLIOGRAFÍA.....	116

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1: Procesos Políticos Bajo las Condiciones del Realismo Político y la Interdependencia Compleja.....	xii
TABLA 1.1: Normativa e Instituciones Internacionales sobre Gestión de Riesgo de Desastres.....	4
TABLA 1.2: Países caracterizados en términos de su vulnerabilidad económica a riesgos por amenazas naturales.....	22
TABLA 1.3: Resumen de Daños Causados por Huracán Mitch En El Salvador.....	27
TABLA 1.4: Resumen De Daños Por Sector.....	28
TABLA 1.5: Resumen de daños por sector causado por los terremotos.....	31
TABLA 2.1: Desastres por década.....	42
TABLA 2.2: Cuantificación de daños y pérdidas por la depresión tropical 12-E en Centroamérica.....	44
TABLA 2.3: Eventos Hidrometeorológicos que han impactado en El Salvador desde 1993 hasta 2011, Según Milímetros de Agua Acumulada.....	47
TABLA 2.4: Evolución de los Eventos Hidrometeorológicos que han impactado Fuertemente en El Salvador por año desde 1993 hasta 2011.....	48
TABLA 2.5: Comparación del impacto por sector de los desastres ocasionados por Mitch 1998 y 12-E 2011.....	50
TABLA 2.6: Centroamérica: Población y PIB en riesgo 2009.....	53
TABLA 2.7: Similitudes de las líneas prioritarias del PQD (2014-2019) con los ODS.....	68
TABLA 2.8: ODS priorizados por el país en comparación a los ODS que contienen la GIRD.....	71

TABLA 3.1: Reducción de los Factores Subyacentes en El Salvador.....	77
TABLA 3.2: Infraestructura y servicios básicos.....	80
TABLA 3.3: Principios políticos y de Gestión de la Cooperación Sur-Sur.....	104
TABLA 3.4: Socios Donantes y Oferentes en materia de Cooperación Técnica/ Tecnológica Gestión Integral del Riesgo de Desastres.....	107

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 2.1: Desastres en El Salvador desde la década de 1990 hasta 2011.....	48
GRÁFICO 2.2: Comparación de impacto entre el Huracán Mitch (1998) y la Tormenta Tropical 12-E (2011).....	49
GRÁFICO 2.3: Recorrido de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres y las Cumbres de Desarrollo Sostenible para la nueva Agenda Internacional.....	60
GRÁFICO 2.4: Acontecimientos principales para el marco después del 2015 para la Reducción del Riesgo de Desastres.....	62
GRÁFICO 2.5: Hoja de Ruta de El Salvador para la implementación de la Agenda 2030.....	67
GRÁFICO 3.1: Distribución de las pérdidas por sector por el impacto de fenómenos naturales. Período 2005-2011.....	98

ÍNDICE DE ORGANIGRAMAS

ORGANIGRAMA 1.1: Estructura orgánica del CEPREDENAC.....	16
ORGANIGRAMA 3.1: Estructura del Sistema Nacional Para la Gestión del Riesgo de Desastres.....	87
ORGANIGRAMA 3.2: Estructura de la Secretaria de Gestión de Riesgos.....	91
ORGANIGRAMA 3.3 Estructura Organizacional de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.....	96

ÍNDICE DE MAPAS

MAPA I: Conflicto del uso de la tierra basado en su capacidad.....	83
--	----

RESUMEN

En el presente trabajo de grado se analiza y evalúa el avance institucional en cuanto a la Gestión Integral de Riesgo de Desastres en El Salvador, partiendo de los compromisos adquiridos en los convenios internacionales de Hyogo y Sendai.

En el primer capítulo se contextualiza sobre la Gestión de Riesgos de Desastres y su manejo en la agenda internacional tomando como referencia Yokohama que es el primer convenio para administrar los desastres aunque desde una óptica más científica y explicando su desarrollo en los aspectos teóricos, se menciona la evolución institucional a nivel centroamericano con la Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central puesto que la región ha sido pionera en el tema por el impacto histórico que sufre con los fenómenos naturales.

En el segundo capítulo se toma como punto de partida el impacto que dejó en el país la depresión 12-E comparando su impacto con los de otros fenómenos naturales y la respuesta de las instituciones que han ido evolucionando a medida de los estragos causados por dichos fenómenos, tomando en cuenta los factores subyacentes del riesgo, los objetivos del Estado y su vinculación directa con el Desarrollo.

En el tercer capítulo dimensiona el trabajo institucional con el que no cuenta el país por orientarse solo a la emergencia y menos a la prevención, en base a los factores subyacentes del riesgo, se presentan ejemplos de países con buenas prácticas en materia de Gestión del Riesgo y se plantean los estilos de cooperación triangular, sur-sur y su modalidad de cooperación técnica como una alternativa de fortalecimiento institucional. Resaltando que, aunque El Salvador ha crecido a nivel institucional aún debe ampliar su abordaje en materia de prevención y mitigación iniciando con la creación de un ente que dirija las acciones de todo el andamiaje institucional y los diferentes actores en el abordaje de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres.

SIGLAS

ACRÓNIMOS	SIGNIFICADO
ACC	Adaptación al Cambio Climático
ASI	Asociación Salvadoreña de Industriales
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAPRADE	Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CID	Cooperación Internacional al Desarrollo
CINO	Centro de Información de Naciones Unidas (Por sus siglas en ingles)
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
CNRR	Comité Nacional de Rehabilitación y Reconstrucción
CONHU	Convenio Hipólito Unanue
CSS	Cooperación Sur Sur
DGRN	Dirección General de Recursos Naturales
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres
ERCC	Estrategia Regional frente al Cambio Climático
FOCEGIR	Fondo Centroamericano de Fomento de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres
FOPROMID	Fondo de Protección Civil Prevención y Mitigación de Desastres
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
GAR	Informe de Evaluación Global sobre la Reducción de Riesgo de Desastre (Por sus siglas en ingles)
GIRD	Gestión Integral de Riesgos de Desastres
GOES	Gobierno de El Salvador
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres
IRC	Índice de Riesgo Climático Global
MAH	Marco de Acción Hyogo

MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MERCOSUR	El Mercado Común del Sur
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MIREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
DIRDN	Decenio Internacional para la reducción de los Desastres Naturales
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OXFAM	Comité de Oxford para la Mitigación del Hambre (Por sus siglas en ingles)
PCGIR	Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
PRRD	Plan Regional para la Reducción de Desastres
RRD	Reducción de Riesgos de Desastres
SAV	Secretaria para Asuntos de Vulnerabilidad
SELA	Sistema Económico Latinoamérica y del Caribe
SETEPLAN	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SNET	Servicio Nacional de Estudios Territoriales
UNISDR	Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres (Por sus siglas en ingles)
UNDAC	Equipo de Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación de Desastres (Por sus siglas en ingles)
UNU-EHS	Instituto para el Medio Ambiente y la Seguridad Humana de la Universidad de las Naciones Unidas (Por sus siglas en ingles)

INTRODUCCIÓN

DELIMITACIÓN

En la presente investigación se analiza la evolución y los avances de la institucionalización de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres en el país, así como la influencia e incidencia que ha tenido la Cooperación Internacional en dicho proceso.

La investigación se lleva a cabo durante el periodo 2011-2016. Iniciando desde la depresión tropical 12-E que fue un fenómeno natural con registro histórico de cantidad de agua acumulada y que representó un desafío para el Gobierno. No obstante, se consideran los Marcos Internacionales auspiciados por las Naciones Unidas: Yokohama 1995-2005, Hyogo 2005-2015 y además Sendai 2015-2030, que contienen propuestas, objetivos y metas como una guía para la comunidad internacional

JUSTIFICACIÓN

La prevención del riesgo de desastres tiene una gran importancia, debido a las implicaciones políticas, sociales, económicas, culturales, medio ambientales, entre otras. Sin embargo, la investigación comprende el análisis de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres y su vinculación e influencia en lo relativo a su institucionalidad en el país.

En cuanto a la Institucionalización se aborda el Marco Normativo existente especialmente lo relacionado con la: Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, la Ley de Creación de Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres y otros instrumentos legales con énfasis en el rol de los ciudadanos ante situaciones de desastre.

Las condiciones de riesgo de desastres pueden originarse por fenómenos naturales de origen geológico o hidrometeorológicos: sismos, erupción volcánica, inundaciones, huracanes, sequía, marejadas, etc. Por tanto, el país se configura con una sociedad expuesta a dichos fenómenos.

La presente investigación incluye, propuestas viables para afrontar los diferentes desafíos de la administración del presidente Salvador Sánchez Cerén, en lo relativo a la Gestión Integral de Riesgos de Desastres, especialmente lo relacionado con la Institucionalización y el accionar de la Cooperación Internacional en este campo. La información presentada y analizada es relevante y significativa para el conjunto de instituciones que velan por la protección de la sociedad ante las “emergencias”¹ por “desastres”².

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las actividades humanas históricamente han estado relacionadas con la naturaleza, sin tomar en cuenta el impacto adverso que ocasionan estas acciones sobre el medio ambiente. Las primeras preocupaciones sobre dicho impacto se expresaron en la “Conferencia de Naciones Unidas Sobre el Medio Humano”³, que se llevó a cabo en Estocolmo, Suecia en 1972. La cual marcó un punto inicial en el desarrollo de los marcos internacionales referentes a la Gestión de Riesgos de Desastres.

Pero fue hasta 1989, donde se empiezan a implementar lineamientos de manera más específicos por parte de las Naciones Unidas en cuanto a la reducción del impacto de

¹ Según la Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad (SAV) “surgen de la relación de Amenazas y Vulnerabilidades, dicha relación se materializa en alteraciones en las personas, los bienes, los servicios y el ambiente, lo que demanda en trabajar en el fortalecimiento de las capacidades desde el nivel comunitario hasta el nacional y/o viceversa”, Editorial SAV, *Conceptos Básicos de Gestión de Riesgos. Cuaderno de Trabajo 1* (El Salvador, 2015), <http://dipecholac.net/docs/herramientas-proyecto-dipecho/el-salvador/C1-CONCEPTOS-BASICOS-DE-GRD.pdf>,5.

² Según la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) es “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”, Editorial EIRD, *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres* (Suiza: Ginebra, 2009), https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf, 13-14.

³ Naciones Unidas, “Resultados sobre el desarrollo sostenible, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano”, acceso el 08 de abril de 2017, <http://www.un.org/es/development/devagenda/sustainable.shtml>.

los desastres, así en la 85ª sesión plenaria se aprobó el “Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la reducción de los Desastres Naturales”⁴.

El propósito de dicho Decenio era “reducir, por medio de la acción internacional concertada especialmente en los países en desarrollo, la pérdida de vidas, los daños materiales y las perturbaciones sociales y económicas causadas por los desastres a consecuencia del impacto de fenómenos naturales tales como: terremotos, inundaciones, sequías, y otras calamidades”⁵.

Entre sus objetivos estaban: “mejorar la capacidad de cada país para mitigar los efectos de los desastres, inclusive estableciendo sistemas de alerta temprana; fomentar los conocimientos científicos y técnicos a fin de reducir las pérdidas de vidas y de bienes y formular medidas para evaluar, pronosticar, prevenir y mitigar los desastres mediante la asistencia técnica, transferencia de tecnología, los proyectos de demostración, la educación y capacitación”⁶.

En 1992 se llevó a cabo la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, Brasil, donde se aborda nuevamente el problema de los desastres con la finalidad de desarrollar iniciativas en la prevención de catástrofes. En el mismo año, se establece en San José, Costa Rica la Oficina del Decenio Internacional para la reducción de los Desastres Naturales (DIRDN). En la cual, se llevaron a cabo “iniciativas de discusión, formulación y adopción de lineamientos estratégicos de acción en los ámbitos regionales y globales entre los que destacan la Conferencia Interamericana sobre Reducción de los Desastres Naturales, celebrada en Cartagena en marzo de 1994”⁷.

Ese mismo año, se celebró en Yokohama, Japón, la Conferencia Mundial sobre Reducción de los desastres naturales, que fue convocada por el DIRDN con el fin de revisar los logros obtenidos. De dicha Conferencia, surgió la Estrategia de Yokohama

⁴ Servicio Nacional de Estudios (SNET), “Decenio Internacional para la reducción de los Desastres naturales (1990-1999)”, <http://www.snet.gob.sv/noticias/Redesas2002.htm>.

⁵ *Ibíd.*

⁶ *Ibíd.*

⁷ Julio García et al., Editorial SAV, *Informe Sobre la Gestión Integral del Riesgo de Desastres En El Salvador 2013*, (El Salvador, 2013), <http://dipecholac.net/docs/files/886-informe-gird-el-salvador-version-preliminar-web.pdf>, 12.

y el Plan de Acción. Lo cual, “fue un hito y permitió un viraje positivo en el proceso para el Decenio que abrió la senda a nuevas estrategias, las cuales son: mayor énfasis en las ciencias sociales; una concentración en las políticas públicas; el desarrollo de enfoques regionales; un cambio de los preparativos de emergencia hacia la reducción de la vulnerabilidad y el riesgo; un énfasis en la aplicación concreta de la reducción de desastres”⁸.

Con la declaratoria de Yokohama se concretizan los compromisos que los gobiernos adquirieron, en la creación y promoción de las capacidades para prevenir, mitigar y responder a los desastres, con especial énfasis en los países en vías de desarrollo.

La región centroamericana se vio muy afectada por el fenómeno del Niño en 1997 y el huracán Mitch en 1998, que impactó fuertemente a Centroamérica y El Salvador.

“Con la finalización del DIRDN en 1999 resultó evidente que las declaraciones políticas no eran suficientes para hacer frente a la problemática de los desastres, pues éstos, lejos de disminuir sus impactos durante los años noventa se multiplicaron en todas las regiones del mundo sin excepción”⁹. Ese mismo año los Gobiernos de los países centroamericanos subscribieron el Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres; y su instrumento de implementación: el Plan Regional para la Reducción de Desastres 1999-2004.

El rol de las instituciones estatales es determinante para contrarrestar los impactos de los fenómenos naturales para una mejor respuesta, la prevención y la resiliencia. “Ante esta situación, se vuelve urgente la coordinación de acciones entre distintos actores para hacer más efectivos los procesos que se despliegan ante un fenómeno determinado, que se traduce en una amenaza que trasciende fronteras. La importancia de la comunicación entre las partes involucradas, la planificación consensuada, el registro de estadísticas y de acciones que se realizan debe cumplirse

⁸ Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres Las Américas (EIRD), Editorial EIRD, “La Conferencia Mundial sobre Reducción de los desastres naturales: Yokohama 1994”, acceso el 08 de abril de 2017, http://www.eird.org/esp/revista/No14_99/ediori2.htm.

⁹ Julio García et al., *Informe Sobre la Gestión Integral del Riesgo de Desastres*, 13.

en forma constante para disminuir riesgos y aumentar la capacidad de resiliencia de las poblaciones, que implicará crear las oportunidades de desarrollo”¹⁰.

Los terremotos ocurridos en los primeros meses del 2001 afectaron fuertemente a la población e impactaron en la economía del país. En ese mismo año, “el 18 de octubre, se crea el Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), adscrita al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales”¹¹.

A partir de la primera década del siglo XXI se experimentó un incremento en las actividades de formación e implementación de políticas, marcos, planes, estrategias e iniciativas como:

- ✓ **“Marco de Acción de Hyogo (2005-2015):** el instrumento más importante para la implementación de la reducción del riesgo de desastres adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Su objetivo general es aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, para el 2015 se esperaba, una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vidas humanas como en cuanto a los bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países”¹².
- ✓ **Leyes Relativas a La Protección Civil en El Salvador.** Aprobadas a partir de 2005: Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres; Reglamento General de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres; Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres; Ley de Creación del Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres; Reglamento de la Ley de Creación del Fondo de Protección Civil, Prevención

¹⁰ Valentina Borioni, “Gestión de Riesgos de Desastres: desde la perspectiva de la Relaciones Internacionales”, (VIII Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata, 2016), http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/58212/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1.

¹¹ Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, “Decreto de Creación”, Actualmente el SNET es la Dirección General del Observatorio Ambiental DGOA/MARN, acceso el 30 de abril de 2017, <http://www.snet.gob.sv/ver/snet/decreto+de+creacion/>.

¹² Julio García et al., *Informe Sobre la Gestión Integral del Riesgo de Desastres*, 13.

y Mitigación de Desastres; Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.

- ✓ **“Plan Regional para la Reducción de Desastres (PRRD 2006-2015).** Contempla tres ejes estratégicos priorización de la reducción del riesgo, incrementar la resiliencia e incorporar el análisis de riesgo en el ciclo de los desastres.
- ✓ **Estrategias Regionales frente al Cambio Climático (ERCC).** Aprobada en 2010, contempla seis áreas estratégicas: Vulnerabilidad y adaptación a la variabilidad y cambio climático, gestión del riesgo; Mitigación; Fortalecimiento de capacidades; Educación, concientización, comunicación y participación ciudadana; Transferencia de tecnologías; Negociaciones y gestión internacional.
- ✓ **Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo (PCGIR).** Aprobada en 2011, contempla cinco ejes articuladores y dieciséis medidas. Los ejes son: Reducción del riesgo de desastres de la inversión; Desarrollo y compensación social; Ambiente y cambio climático; Gestión territorial, gobernabilidad y gobernanza; Gestión de los desastres y recuperación”¹³.
- ✓ **“Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030:** Presenta cambios importantes con especial énfasis en la gestión del riesgo de desastres en lugar de la gestión de desastres, contiene siete objetivos mundiales, como resultado esperado, un objetivo centrado en evitar que se produzcan nuevos riesgos, la reducción del riesgo existente y reforzar la resiliencia, así como un conjunto de principios rectores, incluida la responsabilidad primordial de los Estados de prevenir y reducir el riesgo de desastres, y la participación de toda la sociedad y todas las instituciones del Estado”¹⁴.

¹³ *Ibíd.*, 14-15.

¹⁴ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, Editorial EIRD, *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, (Japón: Sendai, 2015), https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf, 05.

Sin lugar a dudas este conjunto normativo sobre la gestión integral de riesgo de desastres contribuirá, tanto a nivel Internacional, como nacional. Sin embargo, el país se encuentra vulnerable con una institucionalización debilitada y mal definida que le podrían afectar con las nuevas amenazas impulsadas por el cambio climático.

La región centroamericana está ubicada estratégicamente como un puente natural en el continente americano y la mayoría de sus países gozan de dos litorales con los océanos pacífico y atlántico, es un territorio rico en bosques tropicales, con una porción del cinturón de fuego volcánico, y diferentes accidentes geográficos.

Sin embargo, es una de las regiones más vulnerables del mundo, resultado de los cambios drásticos en el sistema de producción, la revolución industrial, el avance del efecto invernadero, la deforestación y el cambio climático que limitan a coexistir con una serie de desastres.

“Centroamérica y México presentan el mismo panorama, de una tendencia creciente del número de desastres y de las pérdidas. En 40 años (1970-2010) el número de desastres se ha incrementado considerablemente. Se registran 543 desastres, cerca de 90 mil muertes, más de 38 millones de personas afectadas y un estimado de 51 millones dólares en pérdidas económicas”¹⁵, estos alarmantes números representan las pérdidas y retrasos de años en los índices de desarrollo, impactando directamente en la población, pues además no se tiene una planificación, políticas y proyectos de mitigación ante esta realidad que envuelve a todos los continentes.

“A nivel global, El Salvador se destaca por presentar el 88.7 % de su territorio como área de riesgo y por tener la tasa porcentual más alta de población bajo riesgo (95.4%) del total del PIB, el 96.4% está vinculado a áreas de riesgo”¹⁶. Teniendo en cuenta

¹⁵ Sistema Económico Latinoamérica y del Caribe, Editorial SELA, *La Reducción de Riesgos de Desastres: un desafío para la institucionalidad, la integración y la cooperación en América Latina y el Caribe, Una aproximación a los avances en la región*, (Panamá: Ciudad de Panamá, 2010), http://www.sela.org/media/265798/t023600004723-0-reduccion_de_riesgos_de_desastres_-_integracion_y_cooperacion_en_alc.pdf, 08.

¹⁶ Equipo de Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación de Desastres (UNDAC), Editorial UNDAC, *Evaluación de la Capacidad Nacional para la Respuesta a Emergencias*,

estos factores, aunados a la sobrepoblación en el territorio, se incrementa la exposición, ante los fenómenos naturales.

La adecuada institucionalización y la capacidad de coordinación entre las instituciones y autoridades rectoras, es parte esencial para lograr una eficaz reacción ante las situaciones de riesgo y desastres, sobre todo en la parte de recuperación post-desastre.

En 1998, el Huracán Mitch, puso al descubierto la vulnerabilidad de la región centroamericana, y su poca capacidad de reacción ante este tipo de desastres, como lo es “en el caso salvadoreño, las pérdidas humanas ascendieron a 240 muertes y la población afectada fue de 84,000 damnificados”¹⁷. Otro caso que impacto fuertemente en el país fueron los terremotos de 2001 que “provocaron más de 225 mil nuevos pobres, casi 164 mil viviendas destruidas y pérdidas económicas por más de 1,600 millones de dólares”¹⁸.

En el 2005, casi simultáneamente con la creación del Sistema Nacional de Protección Civil, entró en la región el Huracán Adrián, que a partir de la labor del SNET, se logró ejecutar todo un plan de prevención a nivel nacional, que evito mayores pérdidas en el país, logrando evacuar en todo el territorio a “3,493 familias”¹⁹.

A principios del 2011, por decreto del ejecutivo se constituyó la Secretaria para Asuntos de Vulnerabilidad, mismo año en que la depresión tropical 12-E, rompió record histórico de lluvia acumulada en el territorio, en comparación “al huracán Mitch que afectó a El Salvador y dejó un acumulado de lluvia de 861mm. Dato que permaneció como el acumulado más alto en la historia del país desde 1969. La lluvia que comenzó a impactar el lunes 10 de octubre, hasta el día 17 con un cumulo de

(El Salvador, 2010), <http://www.opinandoenelsalvador.com/wp-content/uploads/2010/10/informacionalcapacidadrespuestadesastres2010.pdf>, 09.

¹⁷ Rafael Ernesto Góchez, ADEPRO, “El Salvador y los casos de Desastres”, acceso el 30 de abril de 2017, <http://www.adepro.biz/espanol.php?id=8&cat=3&art=10>.

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), Editorial SNET, *Informe de pérdidas y daños ocurridos por Huracán Adrián*, (El Salvador: San Salvador, 8 de junio de 2005), <http://www.snet.gob.sv/Documentos/perdidasAdrian.pdf>, 04.

agua de 1256mm, que representa el 140% de la lluvia promedio del mes de octubre, que es de 207mm”²⁰.

En el 2016, se presentó el Informe Mundial de Riesgo por el Instituto para el Medio Ambiente y la Seguridad Humana de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-EHS), en dicho informe se muestra que, de los 15 países con mayores niveles de riesgo de desastre, cuatro son latinoamericanos, cuatro de ellos de la región centroamericana. “Guatemala (19,88 %), Costa Rica (17 %), El Salvador (16,05 %) y Nicaragua (14,62 %)”²¹. Estos datos no solo reflejan que, a nivel mundial, estos países son más vulnerables ante cualquier tipo de desastre, sino que también poseen una infraestructura débil y una cadena de coordinación y logística poco desarrollada.

Con el Sistema Nacional de Protección Civil se impulsa un trabajo sostenido para elevar el nivel de seguridad frente a los desastres, y la Dirección General de Protección Civil ha asumido el liderazgo en este proceso, en la aplicación de la Ley de Protección Civil y sus reglamentos.

Por lo tanto, hay avances en el ámbito de Gestión Integral de Riesgos de Desastres, que se ha fortalecido en los últimos años, tal es el caso con la creación de la Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad, aún en proceso de desarrollo para mejorar la capacidad de prevención, respuesta, mitigación y recuperación. Así como, la reacción ante los desastres.

Por ello, se aborda la problemática de la debilidad institucional que tiene el país, ante los Marcos Internacionales sobre Gestión Integral de Riesgos de Desastres (Marco de Acción de Hyogo y hoy Marco de Sendai), auspiciados por las Naciones Unidas

²⁰ Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), “Depresión Tropical 12-E rompe record histórico de lluvia acumulada”, acceso el 30 de abril de 2017, <http://www.snet.gob.sv/ver/comunicacion+social/noticias+y+temas+de+interes/noticias/ano+2011/depresion+tropical+12+e+rompe+record+historico+de+lluvia+acumulada/>.

²¹ Notimérica/Europapress, “Centroamérica, una de las regiones con mayor riesgo de desastre natural”, acceso el 30 de abril de 2017, <http://www.notimerica.com/sociedad/noticia-centroamerica-regiones-mayor-riesgo-desastre-natural-20160926163229.html>.

donde se acepta cumplir con objetivos, metas y una mejor respuesta ante las amenazas y vulnerabilidades del país.

Las administraciones de Mauricio Funes y Salvador Sánchez Cerén han realizado esfuerzos importantes orientados a la reducción de riesgos; se tienen identificadas las zonas geográficas y sectores de mayor riesgo ante desastres para avanzar en la reducción de su vulnerabilidad, priorizar las acciones de preparación y respuesta necesarias para fortalecer las capacidades y enfrentar las posibles consecuencias de un desastre.

A pesar del conocimiento y manejo en cuanto a la prevención, mitigación y resiliencia, la institucionalización presenta vacíos en cuanto a su ámbito jurídico y nivel jerárquico de sus instituciones limitando su capacidad de maniobra para la prevención y fortalecer la resiliencia.

La carencia de una institución “fuerte” con una estructura mejor definida en relación a los compromisos adquiridos en los Marcos Internacionales sobre Gestión Integral de Riesgos de Desastres, representa una notable desventaja para avanzar y fortalecer ante la prevención por posibles impactos de fenómenos naturales que generan desastres en el país.

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

PROBLEMA GENERAL

- ¿En qué medida la debilidad institucional ha incidido para cumplir con los compromisos adquiridos con las Naciones Unidas, la comunidad internacional y la sociedad salvadoreña misma en la Gestión Integral de Riesgos de Desastres?

PROBLEMAS ESPECÍFICOS

- ¿En qué medida como país se han implementado y cumplido los objetivos y metas de los marcos internacionales y marcos regionales asumidos en la Gestión Integral de Riesgos de Desastres?
- ¿Ha habido avances relevantes en materia de Gestión Integral de Riesgos de Desastres para afrontar los impactos de los desastres originadas por fenómenos naturales o antropogénicas?
- ¿De qué manera al impulsar la institucionalización de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres se puede incidir en la resiliencia y por tanto un beneficio de la sociedad salvadoreña?

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

- Identificar los factores que han afectado e incidido para limitar el avance de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres y en consecuencia en el cumplimiento con los compromisos adquiridos ante la comunidad internacional.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Establecer la evolución de los marcos internacionales de Naciones Unidas y la institucionalización nacional referente la Gestión Integral de Riesgos de Desastres.
- Determinar el nivel de avance de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres ante los impactos de fenómenos naturales o antropogénicas
- Establecer la importancia de una institucionalidad fuerte para cumplir los compromisos adquiridos ante la comunidad internacional en beneficio de la sociedad salvadoreña en su conjunto.

MARCO TEÓRICO

La teoría de la Interdependencia compleja, reformula el tradicional Realismo Político, que tenía como ente primordial al Estado y la actividad derivada del mismo, e incorpora entes sub-estatales, que de cierta manera interactúan en algún grado con la política exterior, así:

TABLA 1: Procesos Políticos Bajo las Condiciones del Realismo Político y la Interdependencia Compleja

Enunciados:	Teoría: Realismo	Teoría Interdependencia compleja
Metas de los actores.	La seguridad militar será la meta predominante.	La política transgubernamental puede establecer metas difíciles de definir. Los actores transnacionales pueden perseguir sus propias metas.
Instrumentos de la política estatal.	La fuerza militar será más eficaz, aunque la economía y otros instrumentos también serán empleados.	Recursos de poder específicos a cada área de problemas serán más relevantes. La manipulación de la interdependencia, los organismos internacionales y los actores transnacionales serán los instrumentos mayores.
Establecimiento de la agenda.	Los cambios potenciales en el equilibrio de poder y las amenazas a la seguridad establecerán la agenda de alta política e influirán fuertemente en otras agendas.	La agenda será afectada por los cambios en la distribución de los recursos de poder; la naturaleza de los regímenes internacionales; los cambios en la importancia de actores transnacionales; la vinculación de otras cuestiones y la politización como resultado de la creciente interdependencia de sensibilidad
Rol de los organismos internacionales.	Los roles son menores, limitados por el poder del Estado y la importancia de la fuerza militar.	Los organismos establecerán agendas, inducirán la formación de coaliciones y funcionarán como escenarios para la acción política de los Estados débiles.

Fuente: Robert O. Keohane y Joseph Nye, *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, capítulo II, tabla 2.1, p. 57.

La interdependencia como tal ha evolucionado, pasando del paradigma económico con el cual inicia, que tenía como eje central de la interdependencia de los Estados a la actividad económica, a pasar a diversas y complejas conexiones transnacionales e interdependencias entre Estados y las sociedades, generando así un cambio en la agenda internacional, incorporando y priorizando temas ambientales, ante el cambio climático.

En la agenda internacional se releva en cierta medida la prioridad de temas militares, sin dejar de ser relevantes, “pero a menudo la fuerza no es un medio apropiado para lograr otras metas tales como el bienestar económico y ecológico, que se están volviendo más importantes”²² sino que también, “el modelo de interdependencia compleja, responde a la premisa de que este fenómeno, en forma ascendente y acelerada, caracteriza a la política mundial y que les permite a sus autores formular lo que denominaron un nuevo mundo de paradigmas políticos”²³.

Es decir, la cambiante realidad de la política internacional, y la ampliación de los actores partícipes de la misma, conforma una serie de interdependencias entre Estados y actores internacionales de carácter complejas y diversas, puesto que la degradación ambiental, y el incremento de los desastres a nivel mundial, han obligado a los gobiernos no solo cooperar entre sí, sino a incorporar en sus respectivas agendas, el tema de la gestión integral del riesgo, así como el tratamiento de la vulnerabilidad.

Si bien este enfoque teórico, reconoce la existencia de una diversificación de los actores en la escena internacional, cabe mencionar, que interactúan en un entorno de relaciones asimétricas, ya que cada actor posee capacidades, poder e influencias

²² Robert O. Keohane y Joseph Nye, Grupo Editor Latinoamericano, *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, (Argentina: Buenos Aires, 1988), capítulo II, 44.

²³ Juan Gabriel Tokatlian y Rodrigo Pardo, *La teoría de la interdependencia: ¿Un paradigma alternativo al realismo?*, Estudios Internacionales, Vol. 23, Núm. 91, (Chile: Universidad de Chile, 1990),346.

de diferentes magnitudes. “La simetría se encuentra en la misma dependencia mutua”²⁴.

El fraccionamiento del sistema internacional, que se mueve hacia el desarrollo, es complicado explicarlo solo desde la óptica de relaciones entre actores internacionales en permanente conflicto como lo sostiene el tradicional Realismo Político, la interdependencia, expone que hay espacios para la cooperación y armonización de intereses.

Por interdependencia debe entenderse "un estado en el cual se está determinado o significativamente afectado por fuerzas externas. Interdependencia, en su definición más simple, significa dependencia mutua. Interdependencia en la política mundial se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre los países o entre actores de diferentes países"²⁵, actualmente ante las cambiantes amenazas de desastres, las cuales cada vez son mayores, es preciso hablar de una interdependencia compleja, donde la cooperación, y el trabajo conjunto de los Estados, es necesario para la implementación de una gestión integral del riesgo, donde se puedan abarcar los ejes principales como: prevención, mitigación y la reducción del riesgo.

En Centroamérica, si bien la interrelación compleja se da, entre Estados de características muy similares, cada uno de los Estados, posee cualidades y capacidad de reacción diversa, es por eso que es importante definir lo que se considera como Riesgo. “Con el termino Riesgo, se busca explicar el fenómeno de los costos reales que afectan a un actor por la acción de otro, teniendo en cuenta su relativa disponibilidad o carencia de recursos alternativos para responder. Así, dos actores igualmente sensibles al accionar de un tercero, pueden tener diferentes grados de vulnerabilidad en la medida en que poseen mayores o menores opciones de política

²⁴ Valentina Borioni, “Gestión de Riesgos de Desastres”, (véase p. v, n. 10).

²⁵ Juan Gabriel Tokatlian y Rodrigo Pardo, *La teoría de la interdependencia*, 346.

para acomodarse a la situación y revertir, inclusive, la debilidad de la posición inicial”²⁶.

La realidad de los Estados centroamericanos, con características muy similares, los ha llevado a trabajar muy de cerca, con problemas regionales, tal es el caso de los fenómenos naturales, que, por ser una región geográficamente muy propensa a este tipo de amenazas, se ha visto en numerosas veces afectada por dichos fenómenos.

La complejidad de la interacción entre los Estados de la región, los ha llevado a cooperar no solo como Estados individualmente, sino regionalmente en muchas materias, tal es el caso de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres.

“Los cambios significativos que sufre el Estado soberano provenientes del entorno exterior modifican su estructura interna. Influyen sobre todo en aquellos Estados con sistemas federales donde los intereses de sus partes integrantes están expresados en los objetivos de la política exterior y de su ejecución a través de la diplomacia, desde centros, ministerios y Secretarías de Relaciones Exteriores”²⁷.

Tales cambios como los que refleja el Estado salvadoreño en su política exterior, estipulado en el Artículo 89 de la Constitución de la República, en el que se vela por la integración con las Repúblicas americanas, con especial énfasis en el istmo centroamericano en diversos temas, se incluye la Gestión Integral de Riesgos, puesto que la reducción de vulnerabilidades es de vital importancia en la región para evitar retrocesos en el desarrollo.

En la redefinición de espacios por parte de los gobiernos subnacionales, la diplomacia se convierte en un instrumento de promoción para la concurrencia regional y la consolidación de la cooperación regional. De esta forma, los gobiernos subnacionales establecen alianzas con otras entidades cercanas geográficamente a través de

²⁶ *Ibíd.*,347.

²⁷ José Luis Ayala Cordero, Revista de El Colegio de San Luis, *Interdependencia compleja. Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales*, nueva época, año IV, número 7, (México: colegio de San Luis, 2014), <http://ojs.colsan.edu.mx/index.php/COLSAN/article/view/595>, 258.

organizaciones regionales que les permiten enfrentar con éxito los retos de la globalización.

PLANTEAMIENTO HIPOTÉTICO

HIPÓTESIS GENERAL

- Cuanto mayor es la debilidad institucional para abordar la Gestión Integral de Riesgos de Desastres, menor es su incidencia, para cumplir los compromisos adquiridos con la comunidad internacional en beneficio de la población salvadoreña.

HIPÓTESIS ESPECÍFICAS

- El avance institucional-jurídico relativo a la Gestión Integral de Riesgos de Desastres en el país ha sido determinado por los marcos internacionales y los marcos regionales.
- La atención al impacto de la depresión tropical 12-E significó que se tiene un avance destacado en la respuesta a la protección de las personas más vulnerables.
- Solo a través del fortalecimiento institucional se logrará mejorar la capacidad de resiliencia de la sociedad salvadoreña.

CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN CAPITULAR

Capítulo I

Se analiza el contexto histórico de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres presentando la evolución que han tenido los marcos internacionales impulsados por las Naciones Unidas referente a dicho tema y su implementación. Así mismo, se considera la creación de las instituciones y reglamento, tanto regionales y nacionales como el CEPREDENAC y Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres respectivamente. También se evalúa las respuestas que los Gobiernos de turno dieron ante los fenómenos naturales como: el Huracán Mitch (administración de Calderón Sol en 1998), los Terremotos del 2001 (administración de Francisco Flores) y la Tormenta tropical Agatha (administración de 2010 Mauricio Funes).

Justificación

En este capítulo, se explica la implementación de los marcos internacionales y regionales en materia de Gestión Integral de Riesgos de Desastres, incluyendo también la creación y puesta en marcha de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, donde se incluía el tema de la degradación ambiental. La evolución del abordaje del tema en la región, el país y su vinculación con la incidencia de los fenómenos naturales impulsó la creación de diferentes instituciones a nivel nacional.

En el capítulo también se analizará el aspecto de la institucionalidad y su capacidad de reacción ante una serie de fenómenos naturales como: El huracán Mitch, los terremotos del 2001, y la tormenta tropical Agatha, y la vinculación de como a partir de las pérdidas ocasionadas, se implementan una serie de medidas que abonaron a la institucionalización en materia de gestión integral de riesgo de desastres.

Capítulo II

En este capítulo se analizan los avances de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres en cuanto a la Institucionalidad y su vinculación con la vulnerabilidad del país tomando como referencia la Depresión Tropical 12-E (2011) y haciendo una comparación de actuación con el Huracán Mitch (1998), así mismo, se presentan los nuevos compromisos internacionales que se han adquirido como es la nueva Agenda Internacional 2015-2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Justificación

El capítulo II, tiene como fundamento central revisar, el avance institucional, a partir del contraste de los resultados obtenidos comparando la capacidad de reacción ante los impactos de los fenómenos naturales como el Huracán Mitch y la depresión tropical 12-E en cuanto a la protección de la vida de la población.

De igual manera se analizará los esfuerzos encaminados a nivel nacional, para pasar de acciones reactivas a acciones preventivas por parte de las instituciones; la

construcción de resiliencia, así como la inclusión y profundización de la reducción de vulnerabilidad.

También se investiga la participación del Gobierno Salvadoreño en el Marco Internacional de Sendai y la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, en el plan quinquenal del gobierno de Salvador Sánchez Cerén.

Capítulo III

En el capítulo se muestra la necesidad de fortalecer institucionalidad Referente a la Gestión Integral de Riesgo de Desastres, presentando los factores subyacentes del Riesgo que afectan al país como son el: Desarrollo urbano no planificado, los medios de vida rural vulnerables y el ecosistema en declive, así mismo, se analizan las buenas prácticas que han implementado en países de Colombia, Ecuador y Costa Rica en materia de Gestión Integral de Riesgo de Desastres. Finalmente, se explica la Importancia de la Cooperación Sur-Sur y Triangular para impulsar una nueva institucionalización referente a la Reducción del Riesgo de Desastres.

Justificación

La institucionalización de Gestión Integral de Riesgo de Desastres ha sido una deuda para las diferentes administraciones debido a los compromisos adquiridos en las Convenciones Internacionales, y en búsqueda por cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Se analiza la adopción de buenas prácticas de países con mejor desarrollo en el tema. Para darle mayor atención a los compromisos adquiridos, así como una adecuada jerarquía a las instituciones rectoras para mejorar su coordinación y funcionamiento dotándola del grado de fuerza institucional que se debe y apoyándose en la cooperación internacional para así fortalecer las instituciones.

METODOLOGÍA Y TÉCNICA EMPLEADA

El tipo de investigación es explicativa, la cual, trata principalmente de indicar las relaciones causales entre variables, “encargadas de buscar el porqué de los hechos mediante el establecimiento de relaciones causa-efecto. En este sentido, los estudios explicativos pueden ocuparse tanto de la determinación de las causas (investigación postfacto), como de los efectos (investigación experimental), mediante la prueba de hipótesis. Sus resultados y conclusiones constituyen el nivel más profundo de conocimientos”²⁸.

La investigación explicativa muestra la realidad, dentro de una teoría, por medio de generalidades que se producen en determinadas condiciones.

“Dentro de la investigación científica, a nivel explicativo, se dan dos elementos:

- lo que se quiere explicar: se trata del objeto, hecho o fenómeno que ha de explicarse, es el problema que genera la pregunta que requiere una explicación.
- lo que se explica: la explicación se deduce (a modo de una secuencia hipotética deductiva) de un conjunto de premisas compuesto por leyes, generalizaciones y otros enunciados que expresan regularidades que tienen que acontecer. en este sentido, la explicación es siempre una deducción de una teoría que contiene afirmaciones que explican hechos particulares”²⁹.

Por las características expuestas, la investigación explicativa es la que mejor se ajusta al abordaje del tema, por medio de la prueba de hipótesis, resultados y conclusiones.

La metodología utilizada en el presente trabajo de grado consiste en la aplicación del Método Hipotético-Deductivo el cual se define como “el procedimiento o camino que sigue el investigador para hacer de su actividad una práctica científica. El método

²⁸ Frank Morales, “Conozca 3 tipos de investigación: Descriptiva, Exploratoria y Explicativa”, investigación explicativa, actualización de enlaces: (2 de mayo de 2014), <http://manuelgross.bligoo.com/conozca-3-tipos-de-investigacion-descriptiva-exploratoria-y-explicativa#.WUtDg-g1-1t>.

²⁹ Ibíd.

hipotético-deductivo consta de cuatro pasos esenciales: 1. observación del fenómeno a estudiar, 2. creación de una hipótesis para explicar dicho fenómeno, 3. deducción de consecuencias o proposiciones más elementales que la propia hipótesis, y 4. verificación o comprobación de la verdad de los enunciados deducidos comparándolos con la experiencia. Este método obliga a combinar la reflexión racional o momento racional (la formación de hipótesis y la deducción) con la observación de la realidad o momento empírico (la observación y la verificación).”³⁰ Dicho de otra manera, el Método Hipotético-Deductivo, se concreta en tres fases o momentos: la Observación, la Formulación de hipótesis y la Verificación o contrastación de las hipótesis.

“El Método Hipotético-Deductivo nace en el Círculo de Viena en el siglo XX, el cual fue un movimiento científico y filosófico formado por el Doctor Johan Craidoff y Moritz Schlick. Esta escuela se conoce como empirismo lógico o neo-positivismo y sus principales representantes son: Rudolf Carnap, Otto Neurath, Kurt Gödel y Karl Raimund Popper”³¹. Las técnicas que más se ajustan y que mejor contribuyen al Método Hipotético-Deductivo son: la documental y bibliográfica. Las técnicas de investigación documental y bibliográfica se realizaron con base a “un proceso sistemático y secuencial de recolección, selección, clasificación, evaluación y análisis de contenido del material empírico impreso y gráfico, físico y/o virtual que sirvió de fuente teórica, conceptual y/o metodológica”³². Se revisaron diferentes fuentes bibliográficas tanto oficiales como no oficiales que aportaron información y datos sobre la problemática investigada y brinda una amplia perspectiva de la misma.

³⁰ Javier Echegoyen Olleta, Diccionario de Psicología Científica y Filosófica, “Método Hipotético-Deductivo”, acceso el 20 de mayo de 2017, <http://www.e-torredebabel.com/Psicologia/Vocabulario/Metodo-Hipotetico-Deductivo.htm>.

³¹ Melissa Torrealba et al., “El Método Hipotético-Deductivo. Principales Representantes”, acceso el 17 de junio de 2017, <https://prezi.com/twtac5hkwd57/metodo-hipotetico-deductivo/>.

³² Manuel Luis Rodríguez U., “Esquema de Clases, Materiales de Estudio, Metodología de la Investigación, Acerca de la Investigación Bibliográfica y Documental”, (19 de agosto de 2013), <https://guiadetesis.wordpress.com/2013/08/19/acerca-de-la-investigacion-bibliografica-y-documental/>.

CAPÍTULO I. CONTEXTO HISTÓRICO DE LA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES

Problema

¿En qué medida como país se han implementado y cumplido los objetivos y metas de los marcos internacionales y marcos regionales asumidos en la Gestión Integral de Riesgos de Desastres?

Objetivo

Establecer la evolución de los marcos internacionales de Naciones Unidas y la institucionalización nacional referente la Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

Hipótesis

El avance institucional-jurídico relativo a la Gestión Integral de Riesgos de Desastres en el país ha sido determinado por los marcos internacionales y los marcos regionales.

Justificación

En este capítulo, se analiza la implementación de los marcos internacionales y regionales en cuanto la Gestión Integral de Riesgos de Desastres. La evolución del abordaje sobre tema en la región y el país en especial la vinculación con la política centroamericana de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres. Así como, la incidencia del impacto y desastre que generaron fenómenos naturales.

En el capítulo también se analizará el aspecto de la institucionalidad y su capacidad de reacción ante fenómenos naturales como: El huracán Mitch, los terremotos del 2001, y la tormenta tropical Agatha; y su vinculación relacionada a la gestión de riesgo.

1. Evolución de la Agenda Internacional Referente a la Gestión de Riesgo de Desastres

Analizar la Gestión Integral de Riesgo de Desastres, implica revisar la evolución que esta ha tenido tanto a nivel Internacional como regional, y como estos ámbitos han influido en su interpretación y aplicación en el país.

Se entiende la Gestión del Riesgo de Desastres como “el proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre”³³.

Para el 11 de diciembre de 1987 se ubica el primer antecedente sobre Gestión Integral de Riesgos de Desastres, en el “Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, en la que se decidió designar al decenio de 1990 como una década en el que la comunidad internacional prestaría especial atención al fomento de la cooperación internacional en la esfera de reducción de los desastres naturales”³⁴.

En dicho Decenio, se reconoce la “necesidad de buscar nuevos enfoques a nivel nacional e internacional para hacer frente a las distintas amenazas que afectan a la sociedad, incluidos los fenómenos naturales”³⁵. También se expone que, los efectos, de las pérdidas originan daños muy graves a las economías de los países en desarrollo, los cuales, les producen un obstáculo para su progreso.

³³ Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), Editorial EIRD, *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*, (Suiza: Ginebra, 2009), https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf, 19.

³⁴ Naciones Unidas, “Resoluciones Aprobadas por la Asamblea General Durante El 42° Período de Sesiones, Resolución 42/169 de las Naciones Unidas”, acceso el 09 de julio de 2017, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/42/169&Lang=S>.

³⁵ *Ibíd.*

El objetivo principal que planteaba el Decenio era la de reducir “la pérdida de vidas, los daños materiales y las perturbaciones sociales y económicas causadas por los fenómenos naturales”³⁶. Para lograr dicho objetivo se establecieron cuatro metas:

- a) “Fortalecimiento de los gobiernos para mitigar sus riesgos, especialmente a los países en desarrollo como, por ejemplo, establecer sistemas de alerta temprana.
- b) Formular directrices y estrategias apropiadas para aplicar conocimientos científicos y técnicos existentes.
- c) Difundir la información técnica existentes para evaluar y predecir con el fin de disminuir los efectos negativos.
- d) Formular medidas para predecir, prevenir, mitigar los desastres, mediante la transferencia de tecnología, la educación y evaluar eficazmente estos programas”³⁷.

En el Sistema de Naciones Unidas, con el “Decenio”³⁸ se aprobaron y actualizaron los marcos de acción Internacional. A nivel de país se impulsó, a que los Gobiernos plantearan estrategias para mitigar el riesgo de desastres.

1.1 Marcos internacionales para la Reducción del Riesgo de Desastres

En los últimos años, la evolución y avances tanto, normativo como institucional referente a la Gestión Integral del Riesgo de Desastres han supuesto una “reformulación de la concepción y de las prácticas derivadas de los marcos institucionales-normativos destinados a coordinar y orientar las acciones humanitarias en el sistema internacional”³⁹, donde, “el foco de atención se trasladó desde la respuesta ante la emergencia una vez ocurrida, a la prevención y reducción de los

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ Valentina Borioni, “Gestión de Riesgos de Desastres: desde la perspectiva de la Relaciones Internacionales”, (VIII Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata, 2016), http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/58212/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1, 14.

³⁸ Naciones Unidas, “Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales, Resolución 44/236”, (1989), acceso el 20 de septiembre de 2017, http://www.cinu.org.mx/temas/2005/desas_nat/NR055718.pdf.

³⁹ Valentina Borioni, “Gestión de Riesgos de Desastres”, 13.

factores de riesgos”⁴⁰. En la tabla 1.1 se presentan los hitos referentes a la Gestión de Riesgo de Desastres que a nivel internacional se han adoptado.

TABLA 1.1: Normativa e Instituciones Internacionales sobre Gestión de Riesgo de Desastres

Año	Hitos Gestión de Riesgos de Desastres	Marcos
1989	Declaración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN)	
1994	Primera Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (Yokohama)	Adopción de la “Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro: Lineamientos para la Prevención, Preparación y Mitigación de los Desastres Naturales”
1999	Creación Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD)	
2005	Segunda Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (Hyogo)	Adopción del Marco de Acción de Hyogo (MAH) 2005-2015
2015	Tercera Conferencia Mundial Sobre la Reducción del Riesgo de desastres (Sendai)	Adopción del Marco de Acción de Sendai 2015-2030

Fuente: Valentina Borioni, “Gestión de Riesgos de Desastres: desde la perspectiva de la Relaciones Internacionales”,13.

1.1.1 Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama

En 1992 se instaura en San José, Costa Rica la Oficina del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN). En la cual, se llevaron a cabo “iniciativas de discusión, formulación y adopción de lineamientos estratégicos de

⁴⁰ Cascos Blancos, “Informe cascos blancos 2014-2015”, acceso el 20 de septiembre de 2017, <http://www.cascosblancos.gob.ar>.

acción en los ámbitos regionales y globales entre los que destacan la Conferencia Interamericana sobre Reducción de los Desastres Naturales”⁴¹.

En 1994, se celebró en Yokohama, Japón, la Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres Naturales, “que reunió a 155 países y dio lugar a la “Estrategia para un Mundo Más Seguro: Directrices para la prevención de desastres naturales y la mitigación de sus efectos” y su Plan de Acción”⁴², integrando a la comunidad científica y técnica, a los gobiernos nacionales, los organismos regionales y las organizaciones no gubernamentales.

La Conferencia, fue convocada por el DIRDN con el fin de revisar los logros obtenidos. Del cual surgió la Estrategia de Yokohama y el Plan de Acción. Que “permitió un viraje muy positivo en el proceso para el Decenio que le abrió la senda a nuevas estrategias: mayor énfasis en las ciencias sociales; una concentración en las políticas públicas; el desarrollo de enfoques regionales; un cambio de los preparativos de emergencia hacia la reducción de la vulnerabilidad y el riesgo; un énfasis en la aplicación concreta de la reducción de desastres”⁴³.

Con la adopción del marco internacional de Yokohama se concretizan los compromisos que los países de la comunidad internacional adquirieron, en la creación y promoción de las capacidades para prevenir, mitigar y responder a los fenómenos, con especial énfasis en los países en vías de desarrollo.

Con la Estrategia de Yokohama se realizó una evaluación en cuanto a los resultados de la mitad del Decenio, destacando tanto los aspectos positivos como los negativos,

⁴¹ Julio García et al., Editorial SAV, *Informe Sobre la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en El Salvador 2013*, (El Salvador, 2013), <http://dipecholac.net/docs/files/886-informe-gird-el-salvador-version-preliminar-web.pdf>, 12.

⁴² Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), Editorial DIRDN, *La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales Yokohama*, (Japón: Yokohama, del 23 al 27 de mayo de 1994), <http://eird.org/fulltext/Yokohama-strategy/YokohamaEspa%F1ol.pdf>, 02.

⁴³ Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro, Editorial DIRDN, *Directrices para la Prevención de los Desastres Naturales, la Preparación para Casos de Desastre y la Mitigación de sus Efectos*, (Japón: Yokohama, del 23 al 27 de mayo de 1994), http://www.eird.org/esp/revista/No14_99/ediori2.htm.

reconociendo que el “aumento de la conciencia es limitado, pero que se ha trabajado en el asunto a nivel internacional, nacional y local”⁴⁴; es decir, que aún no se manifestaba en todos los sectores de la sociedad incluyendo a los tomadores de decisiones como a la población en general.

La estrategia también, hace énfasis “en la necesidad que el término desastre se amplié y se tome a los desastres de tipo tecnológico, ambiental y su interacción; con el fin de aumentar el fortalecimiento y las capacidades de recuperación y autosuficiencia local para hacer frente a los desastres”⁴⁵. Si bien las valoraciones que se obtuvieron fueron positivas, también se destaca los aspectos negativos como lo es la ausencia de los procedimientos de manera concertada y sistemática por parte de los países miembros.

En el Plan de Acción de Yokohama se establecen actividades en el plano internacional, mediante acuerdos bilaterales y cooperación multilateral. También, se plantean acciones en el plano regional y subregional como:

1. “La reducción y prevención de los desastres que, en cooperación con organizaciones internacionales y con miras a aumentar las capacidades nacionales, desempeñarían una o más de las siguientes funciones:
 - Reunir y difundir documentación e información para despertar conciencia de los desastres naturales y las posibilidades de reducir sus efectos;
 - Formular programas de educación y capacitación e intercambio de información técnica encaminados al desarrollo de los recursos humanos;
 - Apoyar y fortalecer los mecanismos de reducción de los desastres naturales;
2. Facilitarse recursos técnicos, materiales y financieros en apoyo de los centros subregionales o regionales correspondientes para reforzar las capacidades regionales y nacionales de reducir los desastres naturales;

⁴⁴ Valentina Borioni, “Gestión de Riesgos de Desastres”, 14.

⁴⁵ *Ibíd.*

3. Mejorar la comunicación sobre los desastres naturales entre los países de la región en el contexto de los sistemas de preparación y alerta temprana en casos de desastre;
4. Establecer y/o fortalecer los mecanismos de alerta temprana para la reducción de los desastres;
5. Conmemorar el Día Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales;
6. Establecer acuerdos de asistencia mutua y proyectos conjuntos para la reducción de los desastres dentro de las regiones y entre ellas;
7. Examinar periódicamente en foros políticos regionales los progresos hechos en materia de reducción de los desastres;
8. Pedir a las organizaciones regionales que desempeñen un papel eficaz en la aplicación de los planes y programas regionales correspondientes sobre la reducción de los desastres naturales y ponerlas en condiciones de hacerlo;
9. La comunidad internacional debe dar la máxima prioridad y apoyo especial a las actividades y programas relativos a la reducción de los desastres naturales a nivel subregional o regional con el fin de promover la cooperación entre los países expuestos a los mismos riesgos;
10. Como ha decidido la Asamblea General, debe prestarse especial atención a los países menos adelantados apoyando sus actividades en materia de reducción de los desastres naturales;
11. Los mecanismos regionales deben utilizarse en estrecha cooperación con los programas nacionales para la reducción de los desastres, de los que han de constituir un complemento;
12. La comunidad internacional debe ayudar a los países en desarrollo a establecer medidas para integrar la prevención y reducción de los desastres en los mecanismos y estrategias existentes en los planos nacional, regional y subregional para la erradicación de la pobreza, con el fin de lograr un desarrollo sostenible⁴⁶.

⁴⁶ DIRDN, Estrategia y Plan de Acción de Yokohama, 12-13.

Así mismo, a nivel nacional y comunitario se impulsa una “cultura de prevención, adopción de políticas en todos los niveles para la mitigación de desastres, a través de la enseñanza, fortalecimiento de recursos humanos, y la capacidad de las instituciones científicas; incentivar a la población local para la toma de decisiones; una mayor calidad de la evaluación de riesgos y vigilancia en la difusión de la información de pronósticos y alertas: una mayor coordinación entre los diferentes niveles de decisión política y entre el ente público y el privado; mejorar las medidas legislativas y administrativas para la reducción de desastres”⁴⁷.

En el 1999 se genera un fortalecimiento en cuanto a la institucionalidad referente a la Gestión de Riesgo de Desastres a nivel Internacional, con la adopción de La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) la cual fue aprobada en “la Asamblea General de Naciones Unidas ese mismo año y entro en vigor el 1 de enero de 2000”⁴⁸

La EIRD, fue el sucesor del DIRDN, y está “diseñada para responder a la necesidad, de pasar de la protección contra los peligros a la gestión del riesgo mediante la integración de la reducción del mismo dentro del desarrollo sostenible”⁴⁹. Las actuaciones que se realizaron en referencia a la Reducción de Desastres Naturales generaron un lugar relevante en la agenda internacional.

La EIRD permitió fortalecer el marco internacional de acción para “habilitar a las sociedades a resistir ante los peligros naturales y desastres tecnológicos y ambientales relacionados con los mismos, con el propósito de reducir las pérdidas ambientales, humanas, económicas y sociales”⁵⁰.

⁴⁷ Valentina Borioni, “Gestión de Riesgos de Desastres”, 15.

⁴⁸ Naciones Unidas, *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales: nuevas disposiciones*, A /54/497, (Distr. General, 1º de noviembre de 1999), Español Original: inglés, <http://www.eird.org/fulltext/SG-report/SG-report-nov1999-spa.pdf>.

⁴⁹ Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres, *Marco de Acción Para la aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD)*, (2001), <http://eird.org/fulltext/marco-accion/framework-espanol.pdf>, 03.

⁵⁰ *Ibíd.*, 5.

También, se logró la institucionalización a través de un equipo de trabajo, el cual, “se compone de ocho representantes de organizaciones y entidades del sistema de las Naciones Unidas, seis representantes de entidades regionales y ocho representantes de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales.”⁵¹ y la creación de una Secretaría interinstitucional, la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres (UNISDR).

La UNISDR es parte de la Secretaría de las Naciones Unidas y “se define a sí misma a través de un enfoque de coordinación de múltiples partes interesadas sobre la base de las relaciones que ha desarrollado con los gobiernos nacionales y locales, las organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil, incluido el sector privado, y por su modo de operar a través de una red de socios globales”⁵².

Las funciones de la UNISDR se desempeñan en el campo humanitario y de desarrollo, “entre sus áreas principales de trabajo se incluyen: tareas para velar por que se aplique la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) a los esfuerzos para abordar cambio climático; aumenten las inversiones en la RRD; se construyan ciudades, escuelas y hospitales resilientes a los desastres, y se fortalezca el sistema internacional para la RRD”⁵³. A la oficina también le compete convocar a la Plataforma Mundial para la Reducción de Riesgos de Desastres, principal foro internacional donde se discuten los marcos de acción establecido desde 2006.

La UNISDR “cuenta con cinco oficinas regionales: en Asia (Bangkok), África (Nairobi), Europa (Bruselas), los Estados Árabes (El Cairo) y el continente americano y el Caribe (Panamá)”⁵⁴. También, a partir del 2009, la oficina es responsable de elaborar el

⁵¹ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres*, A/56/68–E/2001/63, (Distr. General, 8 de mayo de 2001), Español Original: inglés, <http://www.eird.org/fulltext/SG-report/SG-report-may2001-spa.pdf>.

⁵² Valentina Borioni, “Gestión de Riesgos de Desastres”, 16-17.

⁵³ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), “Nuestro Mandato”, acceso el 08 de julio de 2017, <http://www.eird.org/americas/we/nuestro-mandato.html>.

⁵⁴ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), “Who we are”, acceso el 09 de julio de 2017, <http://www.unisdr.org/who-we-are>.

“Informe de Evaluación Global sobre la Reducción de Riesgo de Desastre (GAR)”⁵⁵, en el cual se presentan los riesgos que afectan a la sociedad. Además, los progresos y cifras que se han obtenido en cuanto a la reducción de riesgo de desastres. Así mismo, brindan estrategias a los países y a la comunidad internacional, dicho informe se presenta a cada dos años.

La adopción de la estrategia de Yokohama marca un antes y un después en referencia a la Gestión de Riesgo de Desastres, buscando mejorar la prevención de desastres, la mitigación de sus efectos, la preparación y el socorro. Propone soluciones para obtener mejores resultados, integrando a la comunidad científica y técnica, Gobiernos nacionales, organismos regionales y organizaciones no gubernamentales. También, hace mayor énfasis en las ciencias sociales, las políticas públicas, desarrollo regional, propone un cambio en los preparativos de la emergencia a la reducción de la vulnerabilidad y el riesgo para la reducción de los desastres.

Objetivos de Desarrollo Milenio

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, “también conocidos como Objetivos del Milenio, son ocho propósitos de desarrollo humano fijados en el año 2000, que 189 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para el año 2015”⁵⁶.

Si bien, el tema de la Gestión de Riesgo de Desastres no se encuentra explícitamente en los ODM, se considera “que los desastres retrasan procesos de desarrollo y, a su vez como resultado de este, es totalmente valido considerar que la reducción de sus impactos también está vinculadas a otros ámbitos de acción de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional como lo son: el logro de los ODM y la lucha contra el cambio climático”⁵⁷.

Los ODM están relacionados con: “1. La reducción de la pobreza, 2. Aumentar el acceso al sistema educativo primario, 3. Promover la igualdad entre los sexos, 4. Reducir la mortalidad infantil, 5. Mejorar la salud materna, 6. Combatir epidemias, 7.

⁵⁵ Valentina Borioni, “Gestión de Riesgos de Desastres”, 17.

⁵⁶ Centros de Información de Naciones Unidas (CINU), “Los 8 Objetivos del Milenio”, acceso el 15 de julio de 2017, http://www.cinu.mx/minisitio/ODM8/los_8_objetivos_del_milenio/.

⁵⁷ Julio García et al., *Informe Sobre la Gestión Integral del Riesgo de Desastres*, 14.

Garantizar la sostenibilidad ambiental y 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo”⁵⁸.

Los ODM estaban ligado a los objetivos de reducción del riesgo e impacto de los desastres, sin embargo, no estuvieron vinculados y la tendencia fue que se desarrollaron iniciativas desagregadas impulsadas por comunidades de académicos y con prácticas poco o nada relacionadas entre sí, tanto en los ámbitos globales, nacionales y locales.

1.1.2 Marco de Acción de Hyogo

En el 2005 amparado por la EIRD, se celebró la “Conferencia Mundial de Reducción de los Desastres, el cual, reunió a 168 países en Kobe, Japón. En dicha Conferencia se aprobó El Marco de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades antes los Desastres (MAH)”⁵⁹

El MAH supuso una innovación en el “que afianza las tendencias del nuevo milenio, coordinando la participación de distintos sectores, instituciones, organizaciones, sociedad civil en diferentes escalas territoriales para la Gestión de Riesgo de Desastres”⁶⁰. Considerando las relaciones de carácter socio-culturales de los desastres, incluyendo los fenómenos socio-naturales y los grados de desarrollo que puedan tener, se resalta que los desastres no son irreversibles e inevitables, pero subraya que se puede trabajar por disminuir los riesgos y sus vulnerabilidades a favor de la resiliencia. Además, se destaca que su tratamiento y gestión debe ser integral, en consecuencia, la población local debe actuar activamente.

Con el MAH se concluyó la evaluación que supuso la Estrategia de Yokohama, en cuanto, a la Gestión de Riesgo de Desastres y permitió reorientar el marco.

⁵⁸ CINU, “Los 8 Objetivos del Milenio”.

⁵⁹ Conferencia Mundial de Reducción de los Desastres, Editorial EIRD, *Marco de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, (Japón: Kobe, 2005), <http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>, 1.

⁶⁰ Valentina Borioni, “Gestión de Riesgos de Desastres”, 16.

Por ello, para la Conferencia “constituyó una oportunidad excepcional para promover un enfoque estratégico y sistemático de reducción de la vulnerabilidad a las amenazas/peligros y los riesgos que éstos conllevan. Presento de relieve la necesidad y señaló los medios de aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.”⁶¹ Se elaboraron objetivos estratégicos y acciones prioritarias para 2005-2015.

En el MAH para lograr los resultados previstos, se establecieron los siguientes objetivos estratégicos:

- a) “La integración efectiva de la consideración de riesgos de desastres en las políticas y planes de desarrollo sostenible en todos niveles de decisión, atendiendo especialmente la prevención, mitigación de desastres y la reducción de vulnerabilidades.
- b) La creación y fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios en todo nivel de la comunidad, que pueden contribuir de manera sistemática aumentar la resiliencia ante amenazas.
- c) En base de la reconstrucción de las comunidades damnificadas, se incorpora sistemáticamente criterios de reducción de riesgos, en el diseño y ejecución de los programas de preparación para situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación”⁶².

Con los objetivos estratégicos del MAH se buscaba instaurar la Gestión de Riesgo de Desastres en cada país, y que lo abordaran en todos ámbitos sociales.

Basándose en el MAH y haciendo mayor énfasis en el resultado previsto y los objetivos estratégicos acordados, se fijó establecer cinco prioridades para la acción:

1. “Garantizar que la Reducción de Riesgos de Desastres sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su aplicación.

⁶¹ Conferencia Mundial de Reducción de los Desastres, *Marco de Hyogo*, 1.

⁶² *Ibíd.*, 4.

2. Identificar, evaluar y monitorear riesgos de desastres y mejorar las alertas tempranas, mantenimiento de infraestructura, sistema de vigilancia los peligros, sistemas de estadísticas.
3. Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia en todos niveles.
4. Reducir los factores de riesgos subyacentes
5. Fortalecer la preparación en caso de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel⁶³.

El primer punto, solicita a los gobiernos a que adopten programas y marcos en sus legislaciones, además, que asignen recursos necesarios para brindar apoyo a estos esfuerzos y mantenerlos. En el segundo, se pretende mejorar los conocimientos en cuanto a las amenazas y las vulnerabilidades para el desarrollo de capacidades. En el tercero se considera que, por medio del diálogo y la cooperación, se puede comprender y concientizar sobre los riesgos. En el cuarto punto, recomienda el fomento de la cooperación pública o privada; una gestión integrada del medio ambiente y los recursos naturales; la incorporación de la evaluación del riesgo de desastres en los planos de urbanismo y medios de protección. Finalmente, en el último numeral, se insta a implementar diferentes tipos de actividades de preparación, respuesta y recuperación ante un desastre determinado.

En el Marco de Acción de Hyogo se amplía la participación de los sectores, instituciones, organizaciones y la sociedad civil. Se considera las relaciones socio-culturales con los fenómenos socio-naturales, a nivel nacional y de comunidades. Así mismo, se hace un análisis sobre los fenómenos naturales, los cuales no son reversibles e inevitables pero que si se puede disminuir los riesgos y las vulnerabilidades existentes. Por medio de la prevención, mitigación y la reducción de la vulnerabilidad. De igual forma, impulsa la creación de instituciones que contribuyan a la Gestión Integral de Riesgo de Desastres aumentando la resiliencia.

⁶³ *Ibíd.*, 6.

2. Institucionalidad Relacionada con la Gestión de Riesgo de Desastres

En la región centroamericana, la institucionalización sobre la gestión de riesgo, ha sido un proceso lento en el que se ha tenido a los desastres como punto de partida para que los actores se organicen a nivel nacional y regional, pero es un proceso que, en los últimos años, ha dado grandes avances cualitativos.

Las lecciones aprendidas luego de cada uno de estos desastres, sin duda alguna han marcado el camino hacia la gestión integral del riesgo, en una región muy vulnerable por su ubicación geográfica, y con escasos o limitados recursos para atender y reaccionar ante estos desastres. “Por ello tiene como un reto la continuidad de las políticas, planes y Programas, los cuales se ven afectados en mayor medida por los cambios de Gobierno y muchas veces en consecuencia, la estabilidad del recurso humano calificado”⁶⁴. En ese sentido se reconfigura el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central la cual está relacionada con la Gestión de Riesgo de Desastres a nivel regional.

2.1 Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central

Ante las constantes amenazas de impacto de desastres en la región centroamericana y el aumento de riesgos en los últimos años, los procesos de reducción de desastres y prevención han requerido una promoción de compromisos fortalecidos e inversiones aumentadas, es así como en 1987 se crea El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC).

“El Centro, es la institución especializada del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en materia de prevención y atención de desastres en el marco del subsistema ambiental. El CEPREDENAC tiene su Convenio Constitutivo de 1993 con reformas ratificadas por los legislativos nacionales en el 2007 y un

⁶⁴ Victor Ramirez, Editorial CEPREDENAC, *Regional progress report on the implementation of the Hyogo Framework for action 2009-2011*, (abril de 2011), [https://www.preventionweb.net/files/17734_RegionalHFAprogres-CEPREDENAC \(2009-2011\).pdf](https://www.preventionweb.net/files/17734_RegionalHFAprogres-CEPREDENAC (2009-2011).pdf), 4.

Reglamento General de Funcionamiento. Los países miembros son Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Belice y República Dominicana están en proceso de integración”⁶⁵.

La labor del dicho organismo en sus primeros años, estuvo enfocado al área técnico-científica, en áreas bien determinadas, específicamente a las ciencias de la tierra, “entre 1990 - 1993, la institución regional se abrió al interés por la perspectiva social de las vulnerabilidades”⁶⁶, es así como el carácter regional y el tema de gestión de riesgo empiezan a ser el eje central del CEPREDENAC.

Como resultado de la Reunión de Presidentes Centroamericanos (Guatemala 1993) se asumió la resolución No. 26, en la cual “da como mandato la ejecución de un Plan Regional de Reducción para Desastres y en el que se establece el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central - CEPREDENAC- como un organismo regional”⁶⁷.

Los primeros años de la institución en el periodo comprendido de 1993-1998, pasa a ser una institución intergubernamental, parte del Sistema de Integración Centroamericana, SICA. En ese periodo los estudios institucionales, llevaron a la conclusión de la necesidad de avanzar en la planificación del desarrollo, la gestión ambiental y del agua.

El CEPREDENAC, es una instancia para la promoción de la cooperación regional en la prevención de los desastres. “La conformación de su instancia directiva, integrada por dos representantes por país, reflejó desde un inicio el equilibrio en cada país entre la participación de dos vertientes: la de organismos de respuesta y la de instituciones técnico-científicas”⁶⁸. En el organigrama 1.1 se puede ver su estructura orgánica.

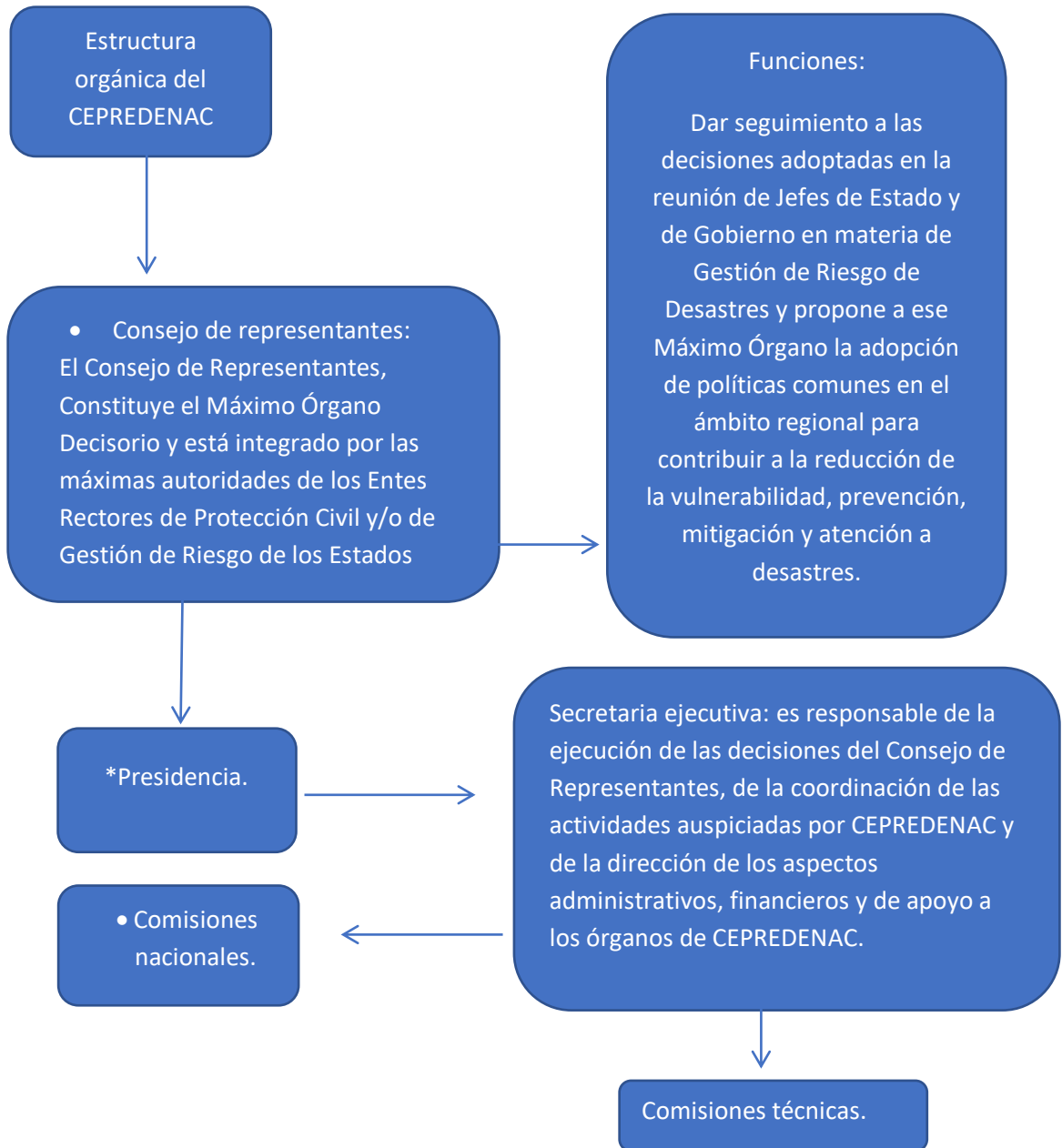
⁶⁵ *Ibíd.*

⁶⁶ *Ibíd.*

⁶⁷ *Ibíd.*

⁶⁸ Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, “Reseña histórica del CEPREDENAC”, acceso el 15 de julio de 2017, <http://www.cepredenac.org/index.php/about/acerca-del-cepredenac/resenahistory>.

ORGANIGRAMA 1.1: Estructura orgánica del CEPREDENAC



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

La primera gran lección para la región centroamericana, fue el Huracán Mitch, que vino a hacer público, algo que hasta el momento permanecía únicamente visible para los funcionarios de instituciones de alta jerarquía, era el tema de la alta vulnerabilidad de la región.

La poca preparación de cada uno de los países de la región, y la poca capacidad de prevención y reacción ante desastres, logro dar un llamado de atención a los mandatarios de los países en Centroamérica, llevando así, a un trabajo coordinado en materia de gestión de riesgo y desarrollo de capacidades de prevención de la mano con la Cooperación Internacional.

“En la XX Reunión Ordinaria de Jefes de Estados y Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), realizada en octubre de 1999 en la Ciudad de Guatemala, se adoptó el "Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica" siendo el Plan Regional para la Reducción de Desastres (PRRD), coordinado por CEPREDENAC y la base para la aprobación el "Quinquenio Centroamericano para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres" para el período 2000-2004. Centro fue designado responsable de la coordinación de este Quinquenio”⁶⁹.

En este periodo, en el marco del Plan Regional para la Reducción de Desastres, a iniciativa de los países centroamericanos, evalúan los resultados y alcances del plan, así mismo hacen ciertas recomendaciones de actualización, las cuales son:

1. “Definir un marco de acción, conforme a la evaluación de las metas del milenio; así como la evaluación del Marco de Acción Hyogo en la III Cumbre Mundial de Reducción de Desastres en el 2015.
2. Desarrollo de una plataforma general del Plan Institucional de CEPREDENAC 2006-2008.
3. Diseño de indicadores que permitan dar el seguimiento y grado de avance del PRRD; como mecanismo de referencia en el ámbito regional y nacional.

⁶⁹ Ibíd.

4. Diseño de una propuesta metodológica Beneficio-Costo, que recomiende a los tomadores de decisión, que trabajar en prevención reduce los costos que generan las emergencias y post-desastres.
5. Programa de Divulgación y Concienciación, debidamente articulado que acompañe la ejecución del PRRD, permanentemente”⁷⁰.

En este período, se le dio énfasis a la vulnerabilidad y la gestión de reducción del riesgo, como parte del Marco Estratégico, el cual ha sido constituido como el eje rector para la elaboración, actualización, adecuación y desarrollo de planes regionales en materia de Reducción de Vulnerabilidad y Desastres.

Ahora el trabajo en gestión de riesgos, demostraba un avance, a pesar de ser una época, en la cual los constantes desastres, eran un gran obstáculo, la institucionalidad se fortalecía, pasando del tema meramente de preparación de capacidad de reacción ante desastres, a una gestión más integral, que incluía el tema de mitigación y prevención.

Lo realizado en la región, sin duda ha mostrado sus frutos, al ver reducidas las pérdidas tanto humanas, como de infraestructura y económicas, sin embargo, el cambio climático es un problema en ascenso, cuyos efectos año con año, se ven incrementados. “Con un crecimiento anual estimado en el 5%; de 101 eventos catastróficos en la década de 1970 a 1980, ocurrieron 418 eventos en el período de 1980 al 2000. Según estimaciones, entre 1970 y 2002, las pérdidas económicas por desastres han superado los 10 mil millones de dólares, lo que equivale a decir que en ese período la región ha perdido un promedio anual superior a los 318 millones de dólares”⁷¹.

⁷⁰ Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, Editorial CEPREDENAC, *Plan Regional para la Reducción de Desastres PRRD 2006-2015*, 4ª Versión, (República de Guatemala, noviembre de 2006), https://conred.gob.gt/site/documentos/base_legal/plan_regional_2006.pdf, 08-09.

⁷¹ Víctor Ramirez, *Regional progress report*, 4.

Centroamérica no escapa a esta tendencia, afectada en las últimas décadas por desastres de gran magnitud, desencadenados por “las amenazas representadas por una gran actividad telúrica y volcánica y por variabilidad climática que provoca tanto sequías e incremento de la temperatura como inundaciones, sin desestimar el impacto de ciclones tropicales y huracanes muy especialmente en la cuenca del Caribe. Estas amenazas son potenciadas por la vulnerabilidad resultante de los modelos de ocupación del territorio y agravadas por el incremento sostenido de la población, que colateralmente genera aumento de la pobreza, descontrolado crecimiento urbano, uso de tecnologías propias de los modelos de desarrollo, que ante los generalmente débiles mecanismos de regulación impactan negativamente los ecosistemas mesoamericanos, originando degradación ambiental y debilitándolos”⁷².

“Después de la celebración del Foro Regional MITCH+10, en julio de 2009 en la Ciudad de Guatemala que contó con la más amplia participación de sectores gubernamentales, privados, académicos y de la sociedad civil que permitió definir un primer planteamiento de la política de gestión de riesgos y que en la XXXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, realizada el 30 de junio de 2010, se aprobó como la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR). Con su aceptación, esta política se convirtió en el instrumento de política pública regional de mayor nivel en materia de gestión de riesgos”⁷³.

Ante esta realidad la progresiva degradación ambiental y el contraste entre los avances institucionales y las vulnerabilidades en la región, en múltiples foros regionales se ha identificado la necesidad de poner en marcha un proceso de institucionalizar una fuerte coordinación interinstitucional. Este propósito facilitó el acercamiento entre los principales actores regionales para la construcción colectiva de una Política Centroamericana para la Gestión Integrada del Riesgo.

⁷² CEPREDENAC, “Reseña histórica”.

⁷³ CEPREDENAC, *Plan Regional*.

2.2 La Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo a Desastres

En este contexto, luego de las lecciones aprendidas después de los desastres, y el avance institucional, algo era claro, el camino a seguir ya no eran los temas de preparación y respuesta, ahora el eje central de trabajo era el tema de reducción y gestión integral de riesgos.

la reconocida vinculación de la recurrencia de desastres y la gestión del riesgos a los modelos de desarrollo sostenible de los países; la necesidad de ampliación de enfoques institucionales hacia la consolidación e integración de sistemas interinstitucionales y multisectoriales; Esta realidad empezó a ser reconocida por los países centroamericanos, encaminándolos hacia una serie de decisiones políticas, que requerían instrumentos y mecanismos, tantos internacionales como regionales, y un fortalecimiento institucional a nivel nacional.

Es así, como en la “XXXV reunión ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana, celebrada en Panamá el 29 y 30 de junio de 2010, bajo el Acuerdo No.15, se aprueba la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR), identificando y priorizando acciones para enfrentar estos desafíos. Esta Política pretende orientar a la región en la reducción y prevención de riesgo de desastres para contribuir con una visión de desarrollo integral en Centroamérica”⁷⁴.

La PCGIR, contempla entre sus ejes principales, que la recuperación temprana luego de un desastre, es un proceso multidimensional, que conecta la fase de acción humanitaria con la fase de reconstrucción bajo una óptica de desarrollo, “restableciendo las capacidades de las personas, sus medios de vida, las instituciones

⁷⁴ Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, Editorial CEPREDENAC, Diseño de portada Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo a Desastre (PCGIR)*, 1ª edición, (Guatemala: Ciudad de Guatemala, junio 2011), http://www.cepredenac.org/application/files/4314/6160/6808/Politica_Centroamericana_de_Gestion_Integral_de_Riesgo_a_Desastres_PCGIR.pdf, 09-10.

y los territorios, para planificar y actuar en la Recuperación y Reconstrucción con Transformación."⁷⁵

En el 2009, en el marco del Foro Regional Mitch+10, se crea mediante La Cumbre de Presidentes Centroamericanos, el Fondo Centroamericano de Fomento de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres (FOCEGIR), que fue presentado en “la XXXVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), realizada en San Salvador, El Salvador el 16 de diciembre de 2011”⁷⁶.

El FOCEGIR tiene como objetivo proveer recursos y asistencia técnica a los países de la región en esta materia, “así como preparar una cartera de proyectos estratégicos que podrán ser financiados con recursos de los países de la región y con el apoyo de la cooperación internacional. Estas instituciones buscarán el fortalecimiento de los mecanismos de asistencia financiera a países afectados por desastres”⁷⁷.

La PCGIR, luego de los avances logrados, y los resultados y proyecciones obtenidas en el Foro Regional Mitch+10, buscaba una armonización no solo de la creación de políticas, sino también de los canales de comunicación entre los países de la región centroamericana, así como el manejo de información y la estandarización de evaluación de daños.

La coordinación en el marco de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo a Desastres, es de vital importancia, para lo cual los Sistemas Nacionales, con el apoyo de CEPREDENAC, “procurarán el establecimiento de sistemas de monitoreo y alerta temprana compatibles entre sí. Los Sistemas Nacionales, con el apoyo de CEPREDENAC, establecerán un sistema de información geográfica que permita a nivel regional relacionar la información de amenazas y vulnerabilidades con otras informaciones vitales para el desarrollo económico, social y ambiental”⁷⁸.

⁷⁵ Victor Ramirez, *Regional progress report*, 18.

⁷⁶ Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), “Fondo Centroamericano de Fomento de la Gestión de Riesgo de Desastres (FOCEGIR)”, acceso el 15 de julio de 2017, <http://www.cepredenac.org/index.php/focegir>.

⁷⁷ Victor Ramirez, *Regional progress report*, 19.

⁷⁸ *Ibíd.*

TABLA 1.2: Países caracterizados en términos de su vulnerabilidad económica a riesgos por amenazas naturales

Vulnerabilidad	Países	Cantidad
Muy baja	Arabia Saudí, Bahréin, Emiratos Árabes Unidos, Gabón, Iraq, Irlanda, Kuwait, Libia, Luxemburgo, Macau, Malta, Noruega, Qatar, Singapur, Surinam.	16
Baja	Albania, Alemania, Austria, Bélgica, Bostwana, Bulgaria, Canadá, República del Congo, Chipre, Dinamarca, Egipto, Eslovenia, Rusia, Francia, Guinea Ecuatorial, Hong Kong, Islandia, Kiribati, Lituania, Panamá , Reino Unido, República Checa, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Trinidad y Tobago, Túnez, Uruguay, Venezuela.	33
Media	Antigua y Barbuda, Argelia, Azerbaiyán, Bahamas, Chile, China, Costa Rica , Fiji, Filipinas, India, Jamaica, Liberia, Mauricio, Moldavia, Perú, Portugal, República Dominicana, Irán, Corea, Rumania, Somalia, Sudan, Turquía.	23
Alta	Bangladesh, Barbados, Bermuda, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Chad, Cuba, Ecuador, Georgia, Granada, Guyana, Honduras , Islas Salomón, Jordania, Madagascar, Malawi, Mauritania, Mongolia, Nauru, Nepal, Pakistán, Papua Nueva Guinea, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Seychelles, Sri Lanka, Suazilandia, Tayikistán, Tuvalu, Vanuatu, Vietnam, Zimbabue.	33
Muy alta	Afganistán, Macedonia, Armenia, Belice, Camboya, Comoras, Dominica, El Salvador , Guatemala , Haití, Kirguistán, Mozambique, Myanmar, Laos, Samoa, San Vicente y granadinas, Senegal, Tonga.	18
Total		123

Fuente: Naciones Unidas, Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009, *Riesgo y pobreza en un clima cambiante, Invertir hoy para un mañana más seguro*, (Traducción, edición, diseño y composición: Green Ink, 2009)

Aunque los avances en materia de gestión de riesgo en la región, han sido muy grandes, no se puede negar, que Centroamérica sigue siendo altamente vulnerable, esto aunado a los escasos recursos económicos y técnicos, sumados a la recurrencia de los desastres, ha conllevado a que los pocos recursos empleados en esta materia,

sigan siendo destinados en su mayoría a la preparación y atención de desastres y no a la prevención.

Para la década (2000-2010), todos “los Estados de la región habían actualizado sus marcos jurídicos para la gestión del riesgo, y los presupuestos asignados a las estructuras se han aumentado significativamente. Con inversiones crecientes y apoyo complementario de la Comunidad Internacional se han consolidado estructuras de coordinación nacional y se han densificado las redes territoriales de gestión de riesgo, a escalas municipal e incluso comunitaria. De igual manera, se han desarrollado novedosos instrumentos y mecanismos de preparación y respuesta ante emergencias, y se ha fortalecido la recuperación pos desastre con enfoque de gestión del riesgo”⁷⁹.

Centroamérica, se destaca, por haber ganado muchas experiencias exitosas en el ámbito de gestión de riesgo. “Sin embargo, estas acciones en su mayoría están ligadas a procesos apoyados por la cooperación internacional y sociedad civil organizada y en muchos casos no se transfieren de forma sostenida a políticas, estructuras y presupuestos gubernamentales”⁸⁰.

La gestión integral de riesgo, requiere de una acción multisectorial que incluye actividades económicas y de productividad en la región, las cuales deberán planificarse, considerando sus niveles de exposición al riesgo, para reducirlo o controlarlo, de igual manera se debe incluir en la inversión pública, para garantizar sostenibilidad de las acciones emprendidas por los gobiernos nacionales.

Los temas de educación, e infraestructura educativa, vivienda y reordenamiento territorial con enfoque de gestión de riesgos, son de igual manera contemplados por la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo a Desastres, puesto que la reducción de vulnerabilidades, comprende una gama de factores amplios que deben ser considerados.

⁷⁹ CEPREDENAC, *PCGIR*, 6.

⁸⁰ *Ibíd.*, 7.

“Una década después de que se asumieran los compromisos políticos y estratégicos al más alto nivel, es necesario integrar las lecciones aprendidas, adaptar estos compromisos y acuerdos en consonancia con las políticas nacionales, regionales e internacionales vinculantes, y ofrecer a la región orientaciones para intensificar el trabajo desarrollado”⁸¹.

La Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo a Desastres, sin duda ha representado un cambio cualitativo en la región respecto al tratamiento del riesgo, sin embargo, sigue siendo impulsada en gran medida por la cooperación internacional y por otros sectores; a pesar de su importancia, continua sin ser transformada de manera sostenible a políticas públicas, con fuerte apoyo presupuestario gubernamental. Por lo tanto, estas medidas de apoyo por parte de los gobiernos, la PCGIR, podrá impulsar los resultados esperados y así se alcanzarán los objetivos trazados en la región.

3. La Gestión de Riesgo en el País

El Salvador con sus particularidades en su geografía está expuesto a múltiples fenómenos naturales que impactan en su crecimiento económico. La Gestión de Riesgo es importante para hacer frente a todos estos fenómenos y sus consecuentes desastres que se pueden presentar. La evaluación de las diferentes situaciones en las cuales se encuentra el país, es de vital importancia para determinar la planificación ante los distintos riesgos que se presentan.

En el país se han creado diferentes instituciones vinculadas a la gestión del Riesgo, que se abordaran a detalle posteriormente, sin embargo, sino están dotadas de información, sino cuenta con las herramientas necesarias, se limita a un intento fallido de enfrentar efectivamente los problemas de origen natural, “las condiciones de vida de la población, la vulnerabilidad que presenta, etc. Para formarse una idea completa de los condicionantes socioeconómicos de la vulnerabilidad de la población es necesario considerar las condiciones de empleo, ingresos, las políticas sociales, las

⁸¹ *Ibíd.*, 10.

condiciones de vida”⁸²; solo teniendo en cuenta esto, se puede alcanzar un crecimiento con cimientos adecuados, no sufrir adversidades grandes en un desastre y lograr convivir con estas situaciones, generando resiliencia para avanzar en la senda del desarrollo.

Un correcto diagnóstico posibilita un avance para las instituciones que trabajan en Gestión de Riesgos “El Programa de Gobierno 2009-2014 propuso una reforma social y económica, así como la promoción de la sustentabilidad ambiental. En este último enfoque se consideró la institucionalización y dinamización de un sistema de gestión de riesgo basado en la prevención, mitigación, adaptación y una efectiva protección civil, combinada con una política ambiental orientada a recuperar y promover el uso sostenible de los ecosistemas y el ambiente”⁸³

Evitar las consecuencias que dejan los desastres, siendo uno de ellos el incremento en la desigualdad económica en la sociedad, a través de la adaptación, ayudaría a evitar el impacto a la economía que se refleja en el Producto Interno Bruto. Lo cual, representa un atraso al desarrollo que del país.

3.1 Impacto de Fenómenos Naturales que permitieron evaluar la institucionalidad

El impacto de un fenómeno natural permite evaluar el accionar de las instituciones encargadas de la protección de la sociedad, tanto acciones reactivas, así como las actividades orientadas a la preparación y tener una mejor respuesta a las situaciones adversas.

Es determinante el apoyo que puedan brindar las instituciones y la coordinación del Estado para fortalecer la sociedad preparándola para afrontar los eventos adversos. Otro elemento importante es la capacidad de reponerse al impacto económico, psicológico y físico, a partir del Huracán Mitch en 1998, la gestión de desastres se convirtió en un tema relevante en la agenda de los países centroamericanos, a tal

⁸² Ana María Moisa y Luis Ernesto Romano, *Características de los Desastres en El Salvador: Tipología y Vulnerabilidad Socioeconómica*, (El Salvador: San Salvador, 1995), 31.

⁸³ Julio García et al., *Informe Sobre la Gestión Integral del Riesgo de Desastres*, 20, (véase p. 5, n. 40).

punto que los gobiernos de dichos países proclamaron el quinquenio 2000 – 2004, como un período especial para realizar esfuerzos en la reducción de desastres. Sin duda, el Mitch había puesto sobre la mesa “un común denominador entre los países (centroamericanos), la falta de un verdadero sistema de prevención y mitigación de desastres”⁸⁴.

Se puede connotar en la institucionalidad del país la actitud reactiva que no logra prevenir las circunstancias, no es sino ante las emergencias que se impulsa las instituciones para construir capacidades.

3.1.1 Huracán Mitch 1998

El huracán Mitch en octubre de 1998 representó el peor desastre de origen natural en la historia de Centroamérica y dejó claramente demostrada la vulnerabilidad de los países de la región, este desastre obligo a los gobiernos de la región a prestar atención al tema de vulnerabilidad, y gestión de riesgo, temas que pasaban hasta el momento no ser prioritarios.

El huracán Mitch, dejó entrever la necesidad de esfuerzos en conjunto y de mayor intensidad en la región, para estar mejor preparados en situaciones de desastres, “puesto que causo enormes daños en términos de pérdidas humanas, sociales, económicas y ambientales e incremento de los niveles de pobreza de estos países, estimándose pérdidas de un 30% del PIB de la región, y puso en evidencia la creciente vulnerabilidad de la región”⁸⁵.

El país, “si bien no fue uno de los más afectados de la región, con una pérdida del 6.4% del Producto Interno Bruto es una cifra que indica la magnitud del impacto del Huracán y su efecto sin paralelos en el resto de países Centro Americanos. En Honduras las pérdidas y daños fueron equivalentes al 77% del PIB y en Nicaragua equivalentes al 44% del PIB. Sin embargo, la cifra total de pérdidas y daños en El

⁸⁴ Red para el Desarrollo Local, *El Salvador, Desarrollo Local y Descentralización del Estado: Situación Actual y Desafíos*, (El Salvador, 2006), <http://sacdel.org.sv/phocadownload/publicaciones/Informe%20Red%20para%20el%20Desarrollo%20Local.pdf>, 97.

⁸⁵ Víctor Ramirez, *Regional progress report*, 4.

Salvador asciende a los \$398.1 millones⁸⁶, desglosados de la siguiente manera en la tabla 1.3:

TABLA 1.3: Resumen de Daños Causados por Huracán Mitch En El Salvador

Tipo de Daño	Monto en Millones de \$	Porcentaje
Pérdidas de bienes	\$ 82.8	21%
Pérdidas de producción	\$ 245.1	62%
Mayores costos	\$ 49.6	12%
Otros	\$ 20.6	5%
Total	\$ 398.1	100%

Fuente: SNET, Pérdidas y daños causados por el huracán Mitch, 01.

“Cuando el Mitch impacto al país, ya no era Huracán, sino tormenta tropical. Aun así, dejó 239 muertos, 65 desaparecidos, y más de 84,000 damnificados⁸⁷. De los países de la región centroamericana, Honduras fue el más afectado, con pérdidas totales que representaron el 77% del PIB. Para el caso de El Salvador afecto gran parte de la zona oriental, dañando los cultivos, gran parte de la zona rural con inundaciones e infraestructura a nivel nacional.

El Huracán Mitch, marcó un hito en la historia, convirtiéndose en el mayor desastre hasta ese momento a nivel nacional, que si bien el número de pérdidas humanas, es alarmante, las perdidas más grandes fueron de otra índole, como lo explica la siguiente tabla 1.4 que desglosa los daños causados a los sectores de mayor importancia:

⁸⁶ Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), *Pérdidas y daños causados por el huracán Mitch*, acceso el 15 de julio de 2017, <http://portafolio.snet.gob.sv/digitalizacion/pdf/spa/doc00200/doc00200-contenido.pdf>, 1.

⁸⁷ Alberto Enríquez V., Fundación Nacional Para el Desarrollo (FUNDE), “Alternativas para el Desarrollo”, (El Salvador, diciembre de 1998), <http://www.repo.funde.org/171/1/APD-56-I.pdf>, 3.

TABLA 1.4: Resumen De Daños Por Sector

Sectores	Monto en Millones de \$	Porcentaje (%)
Sectores productivos	\$ 269.2	69%
Infraestructura	\$ 74.3	19%
Sectores sociales	\$ 37.7	10%
Medio ambiente	\$ 7	2%
Total	\$ 388.2	100%

Fuente: SNET, *Pérdidas y daños causados por el huracán Mitch*, 2.

Específicamente, “el sector más afectado fue el agrícola (con el 26% del daño total), seguido por el industrial (19%), el transporte (18%), la ganadería (13%), y el comercio (10%)”⁸⁸. No obstante, lo anterior, el daño del 9% del sector social, retoma más relevancia a pesar de representar menor porcentaje, porque afecta directamente y en su mayoría a los estratos sociales de menor ingreso, volviendo al sector que ya era vulnerable por las condiciones sociales y económicas, en aun más vulnerable.

A pesar de que en el caso del país fue afectado en menor medida en la región, “estas pérdidas y daños en cada uno de los sectores no tienen precedentes en el país tal punto que fue este fenómeno y la magnitud de sus daños los que hicieron ver la necesidad de abordar los fenómenos naturales desde una perspectiva de “prevención” y no una de “reacción”. Fue así como en la vigésima cumbre de presidentes Centro Americanos resultó en un mandato visionario e innovador que trata de insertar la gestión de riesgos en los todos los planes de desarrollo de mediano y largo plazo, sean de ámbito nacional, sectorial o local”⁸⁹.

Con el Huracán Mitch se reflejó la deuda en cuanto a manejo de las emergencias que tenía el Estado salvadoreño y la profundidad de las vulnerabilidades del país, si bien se marca la pauta para iniciar el trabajo en Gestión de Riesgos también deja entrevisto la actitud reactiva de las administraciones en esa década.

⁸⁸ SNET, *Pérdidas y daños causados por el huracán Mitch*, 3,

⁸⁹ *Ibíd.*, 2.

3.1.2 Terremoto del 2001

Otra de las características del territorio salvadoreño es estar ubicado en el cinturón de fuego, la cadena de volcanes que se encuentra en el territorio, lo hace propenso a sismos y terremotos, la ubicación de los asentamientos urbanos, aspectos de infraestructura y la capacidad para reaccionar ante desastres de este tipo es importante para asegurar a la población de impactos como estos.

Teniendo en cuenta que fenómenos naturales como el movimiento de las placas tectónicas salen de todo control humano y sus efectos pueden ser devastadores, también es necesario tener un control territorial de los asentamientos poblacionales para su seguridad habitacional y los controles de construcción son competencia de las instituciones del Estado precisamente para prevenir o minimizar el impacto de estos desastres.

Los terremotos del 2001 del 13 de enero y 13 de febrero fueron desastres que dejaron marcada la vulnerabilidad del país ante desastres, “los impactos de los terremotos del 2001, provocaron daños al medio ambiente, los cuales incrementaron la vulnerabilidad en las cadenas montañosas del país. Un efecto inmediato son las áreas expuestas a deslizamientos y derrumbes que, sumado a las fracturas en los suelos y grietas profundas, actualmente ponen en riesgo a las personas que habitan en estos lugares. Un informe de la CEPAL, acusa que la población afectada por los sismos del 2001, ascendió a un total de 1,412,938 personas, lo que representa un 22% de la población del país. El saldo de este fenómeno fue de 967 muertos y desaparecidos, 8,122 heridos y 87,500 personas alojadas en albergues temporales. Con respecto a las viviendas hubo 334,866 afectadas de grado diverso (185,338 viviendas dañadas y 149,528 unidades destruidas), lo cual representa un 24% del total de viviendas. Los impactos en el área social se vieron reflejados en la destrucción total o parcial de 26 hospitales, aproximadamente 86% de la capacidad nacional y 131 Unidades de Salud afectadas (42% del total nacional)”⁹⁰.

⁹⁰ Ernesto Duran, *La Identificación de Riesgos En El Salvador: un Socio para la Gestión del Riesgo y el Desarrollo*, (El Salvador: San Salvador, septiembre de 2006), <http://portafolio.snet.gob.sv/digitalizacion/pdf/spa/doc00232/doc00232.htm>, 14.

Todo esto representa un retraso enorme en el desarrollo del país, dejando en niveles de pobreza a una gran cantidad de la población que aun en estos años no logran salir de su precariedad, desfavoreciendo los niveles de crecimiento económico no solo en el momento ya que muchos medios de producción fueron afectados, dejando dañadas las vías de transporte y puentes que conectaban logísticamente por ejemplo, socavando la capacidad del gobierno de brindar servicios necesarios para el desarrollo de la población, generando un retraso al desarrollo.

“El mayor daño se concentró en la infraestructura física y equipamiento (67%), seguido por el aumento en costos y la disminución de ingresos de algunos servicios (28%), y —en menor medida— en la producción (5%). El daño fue mayor en el sector privado (823 millones y el 66%) que en el público (438 millones y el 34%), con las implicaciones consiguientes para la reconstrucción. La distribución del daño total entre los sectores que fueron afectados resulta de interés para sacar algunas conclusiones relevantes: los principales sectores afectados fueron los sociales (el 40% del daño total con 472 millones), seguidos de cerca por el daño en la infraestructura (un 32%, 398 millones), los sectores productivos (20%, 275 millones), el medio ambiente (5%, 68 millones) y otros daños y costos que alcanzan 43 millones”⁹¹.

La poca información en cuanto a la población y sus necesidades, los niveles de preparación para afrontar un desastre como los terremotos generaron que se prestara más atención a los diagnósticos y la información.

“los esfuerzos por conocer la vulnerabilidad a nivel nacional fueron poco desarrollados antes del impacto de los terremotos del 2001, posteriormente se han desarrollado estudios limitados para conocer las condiciones, con respecto a la presencia de fenómenos naturales, con la participación de instituciones como el Servicio Nacional

⁹¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Editorial CEPAL, *El Terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador Impacto Socioeconómico Y Ambiental*, (21 de febrero de 2001), <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/10127/t-sv1.pdf>, 7.

de Estudios Territoriales SNET (actualmente Dirección General del Observatorio Ambiental DGOA/MARN.)⁹²

El país tuvo que sufrir un desastre para que el Gobierno se diera cuenta de una carencia de prevención, la ausencia de políticas públicas que velaran para la gestión de riesgos integral.

Los retos después de estos desastres fueron diversos y aún se pueden encontrar remanentes sociales de los damnificados en la tabla 1.5 se muestran los daños por cada sector con sus montos en millones de dólares y su porcentaje.

TABLA 1.5: Resumen de daños por sector causado por los terremotos de 2001

Sectores	13 de enero		13 de febrero	
	Monto en millones de \$	Porcentaje	Monto en millones de \$	Porcentaje
Sociales	\$472	40%	\$145	42%
Infraestructura	\$398	32%	\$74	21%
productivos	\$275	20%	\$64	18%
Medio ambiente	\$68	5%	\$35	10%
Otros daños	\$43	3%	\$30	9%
Total	\$1,256	100%	\$348	100%

Fuente: Elaboración propia, Datos tomados de la Organización Panamericana de la Salud, Crónicas de Desastres Terremotos en El Salvador, (2001), 41-42.

El impacto al sector social en los terremotos ubico a una mayor cantidad de población en niveles de pobreza, reflejando que esta es la vulnerabilidad más crítica del país, aunada a un limitado margen de acción de las instituciones para afrontar la emergencia y sin datos de evaluación sobre este tipo de desastre.

⁹² Ernesto Duran, *La Identificación de Riesgos En El Salvador*, 14,

3.1.3 Tormenta tropical Agatha 2010

Ante una continuidad de desastres y fenómenos que van mermando históricamente al país se logra visualizar el desgaste de los diferentes actores y aspectos de desarrollo como los sectores que son golpeados año con año. “El Salvador es un país afectado por una variedad de fenómenos naturales que originan frecuentemente situaciones de desastre, perjudicando con ello al territorio y a la población, especialmente, a aquellas familias ubicadas en zonas vulnerables y de alto riesgo, y que tienen como factor común niveles de pobreza y escasa capacidad para absorber el impacto de dichos fenómenos”⁹³.

La Tormenta Tropical Agatha fue un fenómeno natural que impacto fuertemente en el país y duro del “23 de mayo al 1 de junio de 2010, ocasionando daños y pérdidas económicas considerables. Las zonas más afectadas por dicho fenómeno fueron las localizadas en la zona próxima a la línea de costa y partes altas del territorio salvadoreño”⁹⁴.

Los estudios posteriores demostraron el impacto que tienen en el país estos desastres “El valor de los daños y pérdidas ocasionados por el paso de la tormenta tropical Agatha asciende a 112.1 millones de dólares, lo que viene a representar poco más de 0.5% del producto interno bruto del país. 44.1 millones de dólares corresponden a destrucción de acervos (el 39 por ciento del total de daños y pérdidas), en tanto que los restantes 68 millones representan cambios en los flujos económicos e incluyen tantas pérdidas de producción como mayores costos de servicios (el 61 por ciento del total). Del monto total de daños y pérdidas, un 73 por ciento (81.5 millones) son de propiedad pública, en tanto que el 27 por ciento (30.7 millones) recae en propiedad privada”⁹⁵.

⁹³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Editorial CEPAL, *Evaluación de daños y pérdidas en El Salvador ocasionados por la tormenta tropical Agatha*, (El Salvador, junio de 2010), http://www.cepal.org/noticias/paginas/5/4/1295/resumen_evaluacionrev_1.pdf2020.pdf, 3.

⁹⁴ *Ibíd.*

⁹⁵ *Ibíd.*, 4.

El impacto del desastre de Agatha aumenta la vulnerabilidad en el entendido que el retraso al crecimiento económico de la mano con la correcta distribución de la riqueza aumenta los niveles de pobreza.

El punto a resaltar sobre el análisis de la tormenta tropical Agatha es la deuda de las administraciones por fortalecer las instituciones que trabajan en Gestión de Riesgos para que estos puedan abordar la prevención de una mejor manera y mejorar procesos de decisión en el ordenamiento territorial, proteger los sectores productivos también es de suma importancia ya que está vinculado a superar las deficiencias que surgen en las causas de las vulnerabilidades.

3.2 Evolución de la Institucionalización referente a la Gestión Integral de Riesgo

La eficiencia y eficacia en el funcionamiento de las instituciones es crucial para responder ante los desastres. Para lograr los objetivos es determinante contar con una fuerte institucionalidad ante tanta adversidad. “El marco jurídico que norma la actuación del Estado y de los ciudadanos frente a situaciones de desastre, o de riesgo de desastre, está presente en diferentes cuerpos jurídicos relevantes de la nación, iniciando en la Constitución de la República que contiene previsiones para situaciones de emergencia y desastres y continuando con leyes, códigos, decretos, ordenanzas y convenios internacionales. El estudio de este campo del derecho en El Salvador no es nuevo, y ya se encuentran antecedentes a principios de la década de los noventa y para mediados de la misma década”⁹⁶.

Es importante ser crítico ante la realidades que se presentan en el funcionamiento de nuestro aparato administrativo “Si bien en los últimos años (2001 – 2005) se han logrado avances, en cuanto al paso de una visión reducida de prevención y mitigación de desastres hacia una más amplia de gestión de riesgos en el debate político, y en diversos actores nacionales y locales, éstos siguen siendo limitados, a pesar de la creación de leyes y de sistemas nacionales relativos a la protección civil en materia de riesgos, no han habido planteamientos que conduzcan a transformaciones

⁹⁶ Julio García et al., *Informe Sobre la Gestión Integral del Riesgo de Desastres*, 21.

fundamentales, y todavía “se privilegia los preparativos y la atención al desastre”. El énfasis en estos aspectos, limita pensar en la relación entre modelo de desarrollo y riesgos.

Impulsar la descentralización es clave porque traerá muchas oportunidades para la gestión local de riesgos. Sin embargo, su aprovechamiento pasa por cuestionar un modelo de desarrollo que restringe la capacidad instalada del Estado, inhibiendo sus posibilidades para facilitar los recursos necesarios para la implementación e institucionalización de un enfoque de gestión de riesgos en el desarrollo territorial⁹⁷.

“Los cambios más significativos en la legislación y en el marco institucional en los últimos quince años han sido tres:

- La aprobación de la Ley de Medio Ambiente en mayo de 1998
- La creación del Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET) por Decreto Ejecutivo en el mes de octubre de 2001, que fue transformado en la Dirección General del Observatorio Ambiental en 2011.
- La derogación de la Ley de Defensa Civil con la aprobación y sanción de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres en septiembre de 2005⁹⁸.

La actividad de estas instituciones, en el cumplimiento de los objetivos que se plantean son cruciales para avanzar en Gestión de Riesgos, los retos son muchos pasando por ubicar el tema como eje transversal, prevención, la concientización de los sectores y el accionar comunitario, y aún falta mucho camino que recorrer para contar con fuertes instituciones en un país golpeado constantemente por fenómenos y desastres.

⁹⁷ Red para el Desarrollo Local, *El Salvador, Desarrollo Local y Descentralización del Estado*, 12.

⁹⁸ Julio García et al., *Informe Sobre la Gestión Integral del Riesgo de Desastres*, 22.

3.2.1 Creación del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres

Dentro de los impulsos hacia la institucionalización de la gestión de riesgo, se encuentra la creación del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres en donde convergen una serie de importantes actores para actuar de manera conjunta y coordinada el abordaje de las problemáticas desde diferentes aristas y especializaciones para una temática tan variada considerando que es una tarea de toda la sociedad impulsar esta capacidad para enfrentar los distintos desastres y vulnerabilidades.

Se crea el sistema nacional y en su considerando se establece: “Que la persona humana es el origen y fin de la actividad del Estado, el cual está organizado para la consecución entre otros fines, del bien común, por lo que es su obligación asegurar a los habitantes de la República una efectiva protección civil en casos de desastres; y Que en razón de lo anterior, es necesario constituir el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, con el objeto de que la planificación y coordinación cuente con fundamento legal”⁹⁹.

Este sistema dentro de sus competencias presenta su objetivo claro en la Ley de Protección Civil, Prevención Y Mitigación de Desastres. En su Art. 1. “prevenir, mitigar y atender en forma efectiva los desastres naturales y antrópicos en el país y además desplegar en su eventualidad, el servicio público de protección civil, el cual debe caracterizarse por su generalidad, obligatoriedad, continuidad y regularidad, para garantizar la vida e integridad física de las personas, así como la seguridad de los bienes privados y públicos”¹⁰⁰. De igual manera en cuanto a conformación del Sistema según la ley de Protección Civil en el capítulo 2 y artículo 6 define sus objetivos dentro

⁹⁹ Morena Murillo, Revisión GM: Ulises Campos y Ryna Ávila, Diseño y montaje: Paola Parada, *Compilación General del Marco Normativo, Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres*, 2da Edición, (El Salvador: San Salvador, marzo de 2010), <http://www.xeologosdelmundo.org/wp-content/uploads/2015/01/Proteccion-civil-compilacion-leyes-2010.pdf>, 4-5.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, 6.

de la cual se resalta la incorporación de la Gestión de Riesgos en todas las fases de desarrollo de la nación.

El sistema ha mostrado un avance en cuanto a sus intenciones de darle la importancia necesaria al tema de Gestión Integral de Riesgo de Desastres, tomando en cuenta el aporte del Marco Internacional Hyogo y como nuevas propuestas el Marco de Sendai, con la incorporación de los diferentes sectores y el protagonismo de la Dirección de Protección Civil.

Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres

El funcionamiento de todo este aparato institucional busca la coordinación con diferentes actores y establece su monto de fondos que permitan ejecutar esta coordinación y decisiones acuerpada y respaldada por la Ley de Creación del Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.

Esta Ley en su artículo 1 plantea “créase el Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, como una entidad de Derecho Público, con personería jurídica y patrimonio propio, gozando además de autonomía administrativa y financiera, en el ejercicio de sus funciones.

La administración de FOPROMID le corresponderá exclusivamente al Ministerio de Hacienda, quien podrá delegar mediante Acuerdo Ejecutivo la citada responsabilidad”¹⁰¹. Es de señalar que es un monto relativamente poco (\$4,000,000) para la amplia y compleja actividad de atender las emergencias.

Es de subrayar la facultad que tienen, de gestionar cooperación para financiar las actividades y proyectos, que es la que impulsa hoy en día la mayor parte de la ejecución de planes del Sistema. Así mismo, se plantean nuevas formas de cooperación como alternativas se encuentra la cooperación Sur-Sur y Triangular, existen muchas buenas prácticas de países avanzados en el tema de Gestión Integral de Riesgos que se pueden llegar a aplicar el tema de fortalecimiento institucional.

¹⁰¹ *Ibíd.*, 58.

CONCLUSIÓN

La adopción y adhesión a los marcos internacionales relacionados con la Gestión Integral de Riesgo de Desastres han tenido un gran impacto a nivel centroamericano en cuanto al desarrollo de instituciones regionales referentes a la gestión del riesgo de desastres, las que mostraron avances en el tratamiento de la reducción de riesgo de desastres, que cambió la perspectiva de un enfoque reactivo a un enfoque preventivo ante los fenómenos.

El impacto ambiental, era un tema de poco tratamiento en la agenda internacional y a la vez un problema de escala ascendente, sobre todo en las regiones y países menos desarrollados, tal es el caso de El Salvador y la región centroamericana, que se veían muy afectados por los efectos de los desastres, por la vulnerabilidad, infraestructura social y económica.

Como resultado de la evolución de la agenda internacional sobre la implementación de la gestión integral de riesgo de desastres se hace evidente los avances que se han tenido en cuanto los marcos internacionales partiendo de la base que sentó Yokohama concretizando los compromisos de prevención y mitigación desde un aspecto técnico-científico al momento de la evaluación, sin embargo se deja de lado el aumento de la concientización en la población que se viene a retomar en el marco de Hyogo el cual, busca disminuir el riesgo a favor de la resiliencia por medio de objetivos y metas desarrolladas desde un enfoque innovador, ya que proponía la participación de los diversos sectores de la sociedad en función de trabajar no solo por la mejora de las capacidades de reacción ante desastres sino que también en disminuir los riesgos y vulnerabilidades.

En este punto se resalta la creación del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central la cual busca consensuar los esfuerzos de los países en la región impulsando una política centroamericana para el abordaje de la Gestión Integral de Riesgo, sin embargo es financiada por la cooperación internacional y no cuenta con un apoyo presupuestario gubernamental solo mediante estas medidas de apoyo por parte de los gobiernos es que la Política

Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres se podría tener los resultados esperados.

La primera gran lección para la región centroamericana fue el huracán Mitch, que dejó grandes pérdidas tanto humanas como económicas. Este desastre dejó al descubierto la vulnerabilidad de los países de la región centroamericana, así como la capacidad y efectividad de la misma.

Se hizo visible la capacidad de solucionar los problemas generados por el cambio climático impactando en gran medida la vida de la población salvadoreña y en los sectores productivos, generando un retroceso en el desarrollo del país y la importancia de combatir las vulnerabilidades especialmente la pobreza.

El huracán Mitch fue el punto de partida para reorientar el enfoque y avanzar en temas de gestión de riesgos, no solo reforzar la capacidad de reacción sino también avanzar en mitigación y en la prevención.

CAPITULO II. AVANCES EN LA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES Y LOS NUEVOS COMPROMISOS INTERNACIONALES DEL PAIS.

Problema

¿Ha habido avances relevantes en materia de Gestión Integral de Riesgos de Desastres para afrontar los impactos de los desastres originadas por fenómenos naturales o antropogénicos?

Objetivo

Determinar el nivel de avance de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres ante los impactos de fenómenos naturales o antropogénicos

Hipótesis

La atención al impacto de la depresión tropical 12-E significó que se tiene un avance destacado en la respuesta a la protección de personas más vulnerables.

Justificación

El capítulo II, tiene como fundamento central evaluar, el avance institucional, a partir del contraste de los resultados obtenidos comparando la capacidad de atención ante los desastres provocados por fenómenos naturales como el Huracán Mitch y la depresión tropical 12-E en cuanto a la protección de la vida de la población.

De igual manera se analizará los esfuerzos encaminados a nivel nacional, para pasar de acciones reactivas a acciones preventivas; la construcción de resiliencia, así como la inclusión y profundización de la reducción de vulnerabilidad. También se investiga la participación del Gobierno Salvadoreño en el Marco Internacional de Sendai y la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, en el plan quinquenal del gobierno de Salvador Sánchez Cerén.

1. La Institucionalización y su vinculación con la vulnerabilidad

La evolución de la institucionalización en El Salvador, ha sido un proceso lento debido al poco interés prestado por las autoridades gubernamentales, si bien las acciones de alerta han mejorado, la asignación de presupuesto sigue siendo una limitante, y más los desastres han sido el punto de partida para actuar, esto ha ocasionado que no se avance en la reducción de vulnerabilidad como se debería en las zonas más afectadas.

Para lograr la reducción de vulnerabilidades, los obstáculos han sido de diversa índole, pero la principal limitante es la situación presupuestaria. El país posee recursos financieros limitados, los recursos disponibles, deben ser distribuidos, en función de prioridades, ya sean salud, seguridad, educación, entre otros.

La vulnerabilidad en el país, sigue siendo un problema latente, “el 88.7 % del territorio se considera en zona de riesgo y sobre esa superficie se asienta el 95.4 % de la población”¹⁰². El Salvador se encuentra en el puesto número 13 según el índice de Riesgo Climático Global realizado por German Watch. Si bien es cierto la institucionalización ha mejorado en los últimos años, la exposición en las zonas rurales, sigue siendo un problema, esto aunado al crecimiento poblacional, la degradación ambiental y la situación económica internacional que afecta en gran medida al país.

A partir de la década del 2000, la institucionalización salvadoreña empieza a tener una mayor connotación, con la creación del Sistema Nacional de Protección Civil en 2005, y su Plan Nacional elaborado en 2006, y como resultado, se mejoró la coordinación del tema entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

El cambio climático y los impactos de los desastres, sin duda año con año son más frecuentes, sin embargo, el quehacer de las instituciones involucradas, ha permitido

¹⁰² Beatriz Mendoza et al., “Así de vulnerable y riesgoso es El Salvador ante desastres por fenómenos naturales”, (El Salvador, 24 de octubre 2017), <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Asi-de-vulnerable-y-riesgoso-es-El-Salvador-ante-desastres-por-fenomenos-naturales-20171024-0064.html>.

reducirlos, aunque los avances no sean suficientes. En definitiva, se ha logrado mejorar en materia de gestión de riesgos de desastres, “Según la Organización de las Naciones Unidas y la Germany Watch, El Salvador ha mejorado en los temas de vulnerabilidad y riesgo climático desde 2009 a la fecha, bajando en los índices que lo ubicaban en el primer lugar a nivel mundial”¹⁰³.

“El Salvador ha bajado del primer lugar en la lista de los países más vulnerables del mundo a ocupar la posición #8 según el informe de la ONU correspondiente a 2015; también pasó a ocupar el lugar #13 en 2015, después de ostentar el primero en el Índice de Riesgo Climático de Germany Watch”¹⁰⁴. El trabajo realizado para pasar de una gestión de riesgo, a una gestión de riesgo de desastres, sin duda ha impactado de manera positiva en la reducción de vulnerabilidad, la coordinación interinstitucional ha fortalecido las labores de mitigación y prevención.

1.1 La Depresión Tropical 12-E

En los últimos años se ha tenido una serie de desastres, cada vez más severos, y las secuelas y estragos de estos eventos, ponen al descubierto la aun latente vulnerabilidad de la población salvadoreña.

Las constantes amenazas de los desastres, sin duda han representado un desafío en la región y en el país, “en apenas dos años, El Salvador se vio afectado por cinco eventos climáticos: las tormentas tropicales Ida, en 2009; Agatha, Alex y Mathew, en 2010, y la depresión tropical 12E, en 2011”¹⁰⁵.

La región centroamericana, y en específico El Salvador, han sido muy afectados por los desastres de origen natural, que en los últimos años han sido constantes y de

¹⁰³ Equilibrium. “El Salvador baja en los índices de vulnerabilidad y riesgo ambiental”. (23 de junio de 2015). <http://www.periodicoequilibrium.com/el-salvador-baja-en-los-indices-de-vulnerabilidad-y-riesgo-ambientales/>.

¹⁰⁴ *Ibíd.*

¹⁰⁵ Comité Nacional de Rehabilitación y Reconstrucción (ECOLEX). *Evaluación de Daños y Pérdidas Sectoriales, y Estimación de Necesidades por la Depresión Tropical 12-E*. (El Salvador, noviembre de 2011). <http://2009-2014.secretariatecnica.gob.sv/novedades/documentos/comite-de-rehabilitacion-y-reconstruccion.html?download=32%3Aresumen-ejecutivo-de-la-evaluacion-de-danos-y-perdidas-y-estimacion-de-necesidades-por-la-depresion-tropical-12-e-parte-i>, 6.

mayor impacto, debido a la vulnerabilidad y las características del territorio, de degradación ambiental. En las últimas décadas los desastres han ido ascendiendo, como se muestra la tabla 2.1.

TABLA 2.1: Desastres por década

Océano	60's	70's	80's	90's	00's
Atlántico	1	1	1	3	3
Pacífico occidental	0	0	1	1	4
Total	1	1	2	4	7

Fuente: Comité Nacional de Rehabilitación y Reconstrucción, *Evaluación de Daños y Pérdidas Sectoriales, y estimaciones de necesidades por la Depresión Tropical 12-E, 2011*, 07.

Por tanto, los desastres denotan una tendencia ascendente. “El número de tormentas comenzó a incrementarse a partir de los 80's (Paul en 1982 y Joan 1988). Esta cifra se cuadruplicó en la década de los 90's con los siguientes fenómenos: Gert en 1993; César 1996; Andrés 1997 y Mitch 1998 y se septuplicó, es decir, siete tormentas ciclónicas afectaron el territorio salvadoreño, las cuales son: Adrián en 2005, Stan en 2005, Alma en 2008, Baja Presión E96 e Ida en 2009, Agatha, Matthew y Alex en 2010”¹⁰⁶.

Es de resaltar que en la década de los 2000's, se registraron 7 desastres de gran magnitud, y en lo que se tiene desde del 2010, hasta la fecha, se podrían contabilizar 4 desastres en tan solo dos años, entre 2010 y 2011.

La depresión tropical 12-E se inició cuando “el 9 de octubre de 2011 se formó una baja presión al suroeste de Guatemala que favoreció el ingreso de humedad y las primeras lluvias en el territorio nacional. Ese sistema tomó fuerza y el miércoles 12 de octubre se convirtió en depresión tropical. Tocó tierra en las costas mexicanas y se debilitó, pero sus remanentes mantuvieron el clima inestable en los días siguientes afectando las costas del Pacífico centroamericano. Se activó la llamada Zona de

¹⁰⁶ *Ibíd.*, 7.

Convergencia Intertropical, consolidando un cinturón de nubes que normalmente está alejado de la zona costera y que se mantuvo sobre la región descargando lluvias”¹⁰⁷.

Si bien, luego de los eventos del Huracán Mitch y los terremotos del 2001, no se habían tenido, otros desastres de tal magnitud como lo fue la tormenta tropical 12-E. “En el país, la depresión tropical 12-E y Sistema Depresionario afectó durante el período del 10 al 20 de octubre y es considerado el evento meteorológico más severo registrado en el país con un máximo de lluvia acumulada de 1513 mm, equivalente al 42% de la lluvia anual promedio del período 1971-2000, y un promedio acumulado en todo el territorio de 762 mm”¹⁰⁸.

Este desastre, puso a prueba a las autoridades y todo el aparataje estatal, que reaccionaron de manera muy efectiva, sin embargo, la depresión tropical 12-E, golpeo con mucha fuerza en el territorio, dejando fuertes lluvias y constantes, ocasionando muchas inundaciones, “cerca del 10% del territorio”¹⁰⁹.

Un acontecimiento de este tipo jamás había sido registrado en el país, puesto que, a su gran impacto, logro superar todos los niveles de acumulación de lluvia. “El promedio de acumulación de agua fue de 747 mm (29.4 pulgadas). Con el Huracán Mitch, el fenómeno más devastador hasta la fecha, cayeron 472 mm (18.5 pulgadas)”¹¹⁰.

El impacto de la 12-E, fue tal que, en 10 días, logro superar a las tres depresiones tropicales que habían ocurrido en el 2010, Agatha, Alex y Mathew. Dicho desastre, rompió todo los “record’s” y números en impacto ambiental previamente vistos,

¹⁰⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Editorial CEPAL, *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*, (México: Distrito Federal, mayo de 2012), <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37546/1/LCMEXL1060s.pdf>, 8.

¹⁰⁸ *Ibid.*, 10.

¹⁰⁹ Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Editorial FUNDE, *El Impacto de la Tormenta Tropical No.12*, (El Salvador, octubre de 2011), <http://www.repo.funde.org/330/1/TORMENTA-12.pdf>.

¹¹⁰ ECOLEX, *Evaluación de Daños y Pérdidas*, 6.

inclusive llego a acumular más milímetros de lluvia que todo Estados Unidos de América en un año “(aproximadamente 735.5 mm)”¹¹¹.

“Las estimaciones realizadas señalan que el impacto total del desastre en Centroamérica alcanzó casi los 2,000 millones de dólares, lo que equivale a un 1.64% del PIB nominal promedio de 2010 para Centroamérica”¹¹². “La depresión tropical 12-E, dejo a su paso muchas pérdidas tanto económicas como humanas, estas últimas en menor medida”¹¹³.

La depresión tropical 12-E, fue un desastre sin precedente en la región, afectando a todos los países en gran medida, pero el país fue el mayor afectado como lo muestra la siguiente tabla 2.2:

TABLA 2.2: Cuantificación de daños y pérdidas por la depresión tropical 12-E en Centroamérica (Cifras expresadas en US dólares)

País	Daños	Perdidas	Total
Costa Rica	57,938,532.95	25,988,762.84	83,927,295.79
El Salvador	569,442,664.90	333,019.392.43	902,300,127.13
Guatemala	81,899,491.09	251,226,463.10	333,125,954.20
Honduras	117,586,112.06	86,470,188.45	204,056,300.50
Nicaragua	315,701,326.33	129,761,742.19	445,463,068.52

Fuente: Alma Dinora Aguirre y J. Francisco Ramos, *Evaluación de Daños Ocasiónados por Depresión Tropical 12-E en Organizaciones Afiliadas a CONFRAS*, (noviembre de 2011), 02.

“El total de población afectada ascendió a 1, 424,091 personas. Las pérdidas en agricultura, ganadería y pesca en el país se estiman en USD\$ 174, 294,487.00, equivalente al 21 % del total de pérdidas registradas. De acuerdo con el estudio de CEPAL en granos básicos resultó una superficie afectada de 39,580 Hectáreas, equivalente a 45,730.5 Manzanas, siendo mayores las pérdidas en frijol y maíz”¹¹⁴.

¹¹¹ *Ibíd.*, 7.

¹¹² CEPAL, *Resumen Regional del Impacto de la Depresión Tropical 12-E*, 34.

¹¹³ FUNDE, *El Impacto de la Tormenta Tropical No.12*, 2.

¹¹⁴ Alma Dinora Aguirre y J. Francisco Ramos, Editorial CONFRAS, *Evaluación de Daños Ocasiónados por Depresión Tropical 12-E en Organizaciones Afiliadas a CONFRAS*, (El Salvador: San Salvador, noviembre de 2011), http://confrass.com/documentos_c/7-depresione12/informe_12e.pdf, 2.

A pesar de que el país fue más afectado en la región, la capacidad de reacción y coordinación entre las entidades encargadas, se realizaron con efectividad. Pero el nivel de impacto estuvo muy relacionado con la vulnerabilidad existente. La degradación del suelo es un tema que debería ser tratado, así como también una mayor focalización en las zonas rurales, sin duda alguna las lecciones aprendidas han servido de mucho, pero no solo se lograran mayores objetivos con el desarrollo institucional, la parte del financiamiento deberá ser un tema de discusión a nivel gubernamental, para una mejor preparación y prevención en las instituciones encargadas de la gestión de riesgos.

1.2 Comparación de actuación ante: Huracán Mitch (1998) y Depresión tropical 12-E (2011)

El cambio climático es sin duda uno de los factores que más afecta en tema de desastres, “la tendencia hacia el aumento de la temperatura (0.4°C - 2.2°C), la ocurrencia –con mayor frecuencia e intensidad - de eventos extremos asociados al exceso de lluvia y el incremento de las sequías. Cinco eventos ocurridos en un período de dos años 2009-2011, (E-96, Agatha, Alex, Matthew y la tormenta tropical 12-E) significaron US\$ 1,267 millones en pérdidas y daños, equivalentes al 6% del PIB”¹¹⁵. Los impactos del cambio climático, son mayores en los países menos desarrollados, este es el caso de El Salvador, que además afronta crisis fiscales y una gran deuda social, elementos que agravan los impactos de los desastres y profundizan la vulnerabilidad en el país.

Frente a esta situación, las políticas públicas y la actuación de las instituciones han seguido diferentes intereses. “Los impactos del huracán Mitch (1998) abrieron la oportunidad de replantear las estrategias de crecimiento económico y desarrollo desde una perspectiva de sostenibilidad; aunque los planteamientos de transformación social y económica terminaron diluidos por temas complejos como el

¹¹⁵ Programa Regional de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA), *Cambio climático en El Salvador: Impactos, respuestas y desafíos para la reducción de la vulnerabilidad*, (El Salvador: San Salvador, 2017), <https://docplayer.es/50121333-Cambio-climatico-en-el-salvador-impactos-respuestas-y-desafios-para-la-reduccion-de-la-vulnerabilidad.html>, 1.

comercio, migración y la plataforma logística; en los años siguientes se desarrollaron una cantidad significativa de iniciativas orientadas hacia la gestión de riesgos”¹¹⁶ como: la organización de la sociedad civil para la incidencia con relación al tema, el desarrollo de planes orientados a la prevención, capacitaciones, etc.

La degradación ambiental y el impacto de los desastres, han ido evolucionando, y para el caso del país, se puede notar en el incremento de los días de lluvias durante estas tormentas, “hasta el año 2000 el promedio era de 5 días – con el huracán Mitch como el de mayor duración con 7 días – mientras que, en los fenómenos más recientes, los días de lluvia promedio alcanzan 6 días, con la tormenta tropical 12E (10 días) y Agatha y Matthew (8 días)”¹¹⁷.

La cantidad de lluvia y los niveles de acumulación de la misma en el suelo, ha sido algo que ha aumentado significativamente con el paso del tiempo, “el huracán Mitch fue un evento considerado de gran intensidad, con lluvias que promediaron 472mm (máximo 861mm), el huracán Stan casi alcanzó estas cifras (424mm/805mm), y la depresión tropical 12-E las superó (762mm/1,513mm), de hecho, este último evento por si solo alcanzó el 42% del promedio anual de lluvias de 1971-2000”¹¹⁸.

El aumento de la cantidad de Fenómenos Hidrometeorológicos en la región y en el país, es algo alarmante, ver tabla 2.3, puesto que hay una escala ascendente de tormentas tropicales, huracanes, depresiones, etc. Que Impactaron a el país desde los noventa ordenados según máximos acumulados.

¹¹⁶ *Ibíd.*, 1.

¹¹⁷ Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), *Depresión Tropical 12-E, Sistema depresionario sobre El Salvador y otros eventos extremos del pacífico*, (El Salvador: San Salvador, 31 de octubre de 2011), https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ID_10333_IC_Redhum-_SV-_DT12_SD_Pacifico_Media-MARN-20111101.pdf, 3.

¹¹⁸ *Ibíd.*

TABLA 2.3: Eventos Hidrometeorológicos que han impactado en El Salvador desde 1993 hasta 2011, Según Milímetros de Agua Acumulada

Evento	Origen	Mes	Año	Duración (Días)	Promedio nacional (mm)	Máximo acumulado (mm)
12-E	Pacífico	Octubre	2011	10	762	1513
Mitch	Atlántico	Octubre	1998	7	472	861
Stan	Atlántico	Octubre	2005	6	424	805
Agatha	Pacífico	Mayo	2010	8	274	672
Matthew	Atlántico	Septiembre	2010	8	325	603
Andrés	Pacífico	Julio	1997	5	289	530
E-96/Ida	Pacífico	Noviembre	2009	3	248	483
Adrián	Pacífico	Mayo	2005	3	195	418
Gert	Atlántico	Septiembre	1993	4	198	390
Alex	Atlántico	Junio	2010	5	180	375
Cesar	Atlántico	Julio	1996	5	199	365
Isidore	Atlántico	Septiembre	2002	5	160	285

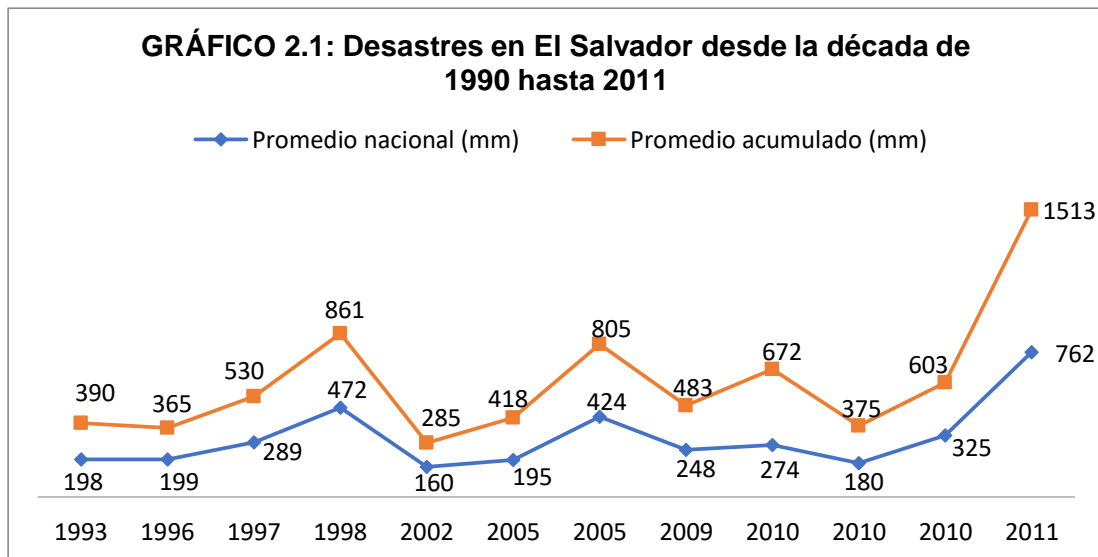
Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Depresión Tropical 12-E, Sistema depresionario sobre El Salvador y otros eventos extremos del pacífico*, 2011, 03.

Como se demuestra en la siguiente tabla 2.4, con el pasar de los años, no solo ha incrementado la cantidad de desastres en la región, sino que también han ido evolucionando de manera ascendente, ver gráfico 2.1, superando el promedio de días lluvias que eran 5 días pasando hasta 10 días. También, incrementado la cantidad de lluvia que generaban y la acumulación de la misma en el suelo.

TABLA 2.4: Evolución de los Eventos Hidrometeorológicos que han impactado Fuertemente en El Salvador por año desde 1993 hasta 2011

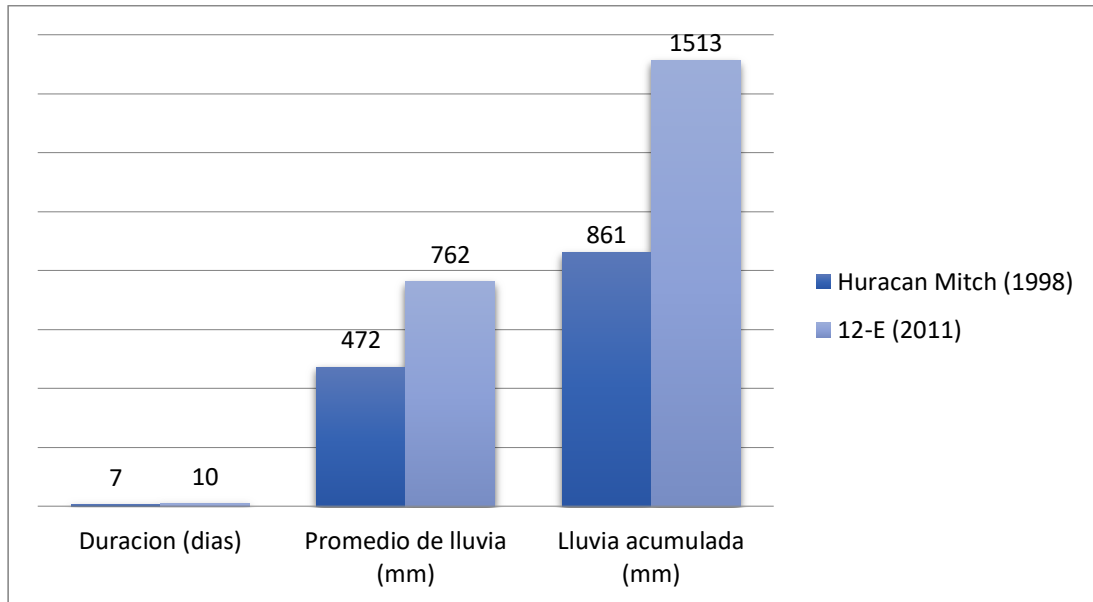
Evento	Origen	Mes	Año	Promedio nacional (mm)	Máximo acumulado (mm)	Duración (Días)
Gert	Atlántico	Septiembre	1993	198	390	4
Cesar	Atlántico	Julio	1996	199	365	5
Andrés	Pacífico	Julio	1997	289	530	5
Mitch	Atlántico	Octubre	1998	472	861	7
Isidore	Atlántico	Septiembre	2002	160	285	5
Adrián	Pacífico	Mayo	2005	195	418	3
Stan	Atlántico	Octubre	2005	424	805	6
E-96/Ida	Pacífico	Noviembre	2009	248	483	3
Agatha	Pacífico	Mayo	2010	274	672	8
Alex	Atlántico	Junio	2010	180	375	5
Matthew	Atlántico	Septiembre	2010	325	603	8
12-E	Pacífico	Octubre	2011	762	1513	10

Fuente: Elaboración propia utilizando los datos del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Depresión Tropical 12-E, Sistema depresionario sobre El Salvador y otros eventos extremos del pacífico*, 2011, 03.



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 2.2: Comparación de impacto entre el Huracán Mitch (1998) y la Tormenta Tropical 12-E (2011)



Fuente: Elaboración propia.

La gráfica comparativa entre el Huracán Mitch y la tormenta tropical 12-E, denotan la evolución de impacto en los desastres que año con año se incrementan, no solo teniendo la variante del aumento de días, sino en la cantidad de lluvia generada, y lluvia acumulada en el suelo.

Ante esta situación, es de aclarar que los avances a nivel institucional en materia ambiental y gestión de riesgos, han sido notables, pero la degradación ambiental y la vulnerabilidad, siguen siendo factores que inciden mucho en el impacto de estos desastres. En 1998 se incrementó los afectados de 84 mil con el Huracán Mitch, a 500 mil en el 2011 con la Depresión Tropical 12E. Los daños y pérdidas en 1998 se reportan en 388.1 millones y en el 2011 fueron de 840.4 millones.

TABLA 2.5: Comparación del impacto por sector de los desastres ocasionados por Mitch 1998 y 12-E 2011

Daños	Huracán Mitch 1998	Tormenta tropical 12-E octubre 2011
Fallecidos.	240	34
Afectados.	84 mil	500 mil
Albergados.	55 mil	56 mil
Nivel máximo de Agua acumulada.	861 mm (33.9 in)	1,513mm (59.5 in)
Promedio nacional De agua acumulada.	472 mm (18.5 in)	747 mm (29.4 in)
Daños y perdidas Estimadas.	\$388.1 millones. 2.3% del PIB.	\$840.4 millones. 4% del PIB.
Agricultura	Pérdidas de granos básicos, café, caña de Azúcar por \$112 millones.	Daños en cultivos, granos básicos y otros por \$105.3 Millones.
Territorio afectado.	Zona oriental del país y Sonsonate (el 40% del Territorio).	Daños en 181 municipios, el 70% del país.
Puentes	10 destruidos 68 afectados	8 colapsados 26 dañados
Viviendas dañadas y en riesgo.	10,372	8,118
Daños en Carreteras.	Daños en 60% de la red Vial.	40% de la red vial.
Escuelas dañadas.	405	947
Establecimientos de Salud dañados.	20	19 hospitales 238 unidades de Salud.

Fuente: CEPAL, *Informe Preliminar sobre Depresión Tropical 12-E*, 2011, 15.

Como lo muestra la tabla anterior, hubo una gran reducción en la cantidad de personas fallecidas entre el Mitch y la 12E, fue del 84.84%, sin embargo los daños en infraestructura, y perdidas e impacto al PIB, si tuvieron un notable incremento, de igual manera profundizaron los daños y la vulnerabilidad ya existente en el país, una área que a pesar del incremento de magnitud en la tormenta 12-E, se vio una disminución leve, en la agricultura que facturo una disminución de 6.7 millones de dólares en pérdidas.

Los avances han sido significativos en cuanto a reducción en pérdidas humanas, sin embargo, sigue la tarea pendiente de la deuda social y vulnerabilidad en el país, puesto que, en cuanto a pérdidas generales a nivel del PIB, hubo un aumento de 452.3 millones de dólares, dato que solo significa que la vulnerabilidad social y económica en el país, experimentó un crecimiento.

Los resultados han sido de cierta manera positivos, pero se debe seguir avanzando en materia de gestión integral de riesgos, debe continuar, puesto que la degradación ambiental avanza, y los impactos de los desastres siguen en escala ascendente.

La institucionalización en lo relativo a la Gestión de Riesgos de Desastres.

El país aun con todas las limitantes ha logrado avances importantes en la Gestión Integral de Riesgos, esencialmente al impulso que generaron los marcos internacionales.

Los desastres provocados por la Depresión 12 E, ubicaron en la agenda nacional los diferentes temas relativos a la Gestión de Riesgos como eje transversal de las políticas públicas y la planificación de las diferentes instituciones. Por ejemplo “existen instituciones con competencias claras en este ámbito, creadas de forma *ad hoc* para ello, como la Dirección General del Observatorio Ambiental, la Dirección General de Protección Civil, el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres y la Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad. Adicionalmente, existen otras instituciones claramente vinculadas por su mandato legal, como es el caso de los ramos de salud y ambiente, o bien por su marcada relación con aspectos logísticos propios de la respuesta, como es el caso de los sectores de educación, obras públicas, defensa y seguridad pública”¹¹⁹.

Todo este andamiaje institucional debe estar en sintonía con una planificación del Gobierno Central que pretenda una cultura de resiliencia, construcción de ciudades que respondan al impacto de fenómenos naturales externos.

¹¹⁹ Julio García et al., *Informe Sobre la Gestión Integral del Riesgo de Desastres*, 33.

2. Resiliencia y Lecciones aprendidas sobre Gestión de Riesgos de Desastres

Hay un gran historial de fenómenos naturales que han impactado a la sociedad salvadoreña y una trayectoria amplia en el tema de Gestión de Riesgos con muchas lecciones aprendidas. Se conoce perfectamente que los retos son grandes y se necesita avanzar aún más, para construir una sociedad resiliente pasando por la Gestión Integral de Riesgos.

En el transcurso de los años “pequeños, medianos y grandes desastres, han provocado daños y pérdidas económicas que se acumulan y dificultan la posibilidad de crecimiento y desarrollo de los países.

Hasta ahora, los daños en activos y las pérdidas económicas y humanas provocados por impactos de baja intensidad y alta recurrencia (riesgo extensivo), son más cuantiosos que los de alta intensidad y baja recurrencia (riesgo intensivo). Mientras que estos últimos cuentan con evaluaciones sistemáticas, los desastres asociados al riesgo extensivo han sido menos evaluados lo que dificulta conocer el verdadero impacto que dichos desastres tienen sobre la población y su patrimonio, ocasionando una subestimación de sus efectos y sobre la causalidad de los procesos de construcción del riesgo ¹²⁰.

La población es la más golpeada, teniendo como mayor vulnerabilidad la pobreza con umbrales a niveles de miseria ante estas dificultades que se ocasiona, “El Salvador se caracteriza por tener uno de los salarios mínimos más bajos de la región centroamericana y que en el 2014 osciló entre los 94.80 dólares (por recolección de algodón) y los 242 dólares mensuales (por actividades de comercio y servicio). Si esto se compara con el costo de la canasta básica alimentaria que, para 2014 fue de 193

¹²⁰ Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) y United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR). Editorial UNISDR. *Informe Regional del Estado de la Vulnerabilidad y Riesgos de Desastres*. (2014). XIV. acceso el 11 de agosto de 2017. http://www.cepredenac.org/application/files/8314/9866/7659/Informe_Regional_del_Estado_de_la_Vulnerabilidad_y_Riesgos_de_Desastres_en_Centroamerica.pdf

dólares, se observa que solo las personas que se dedican a actividades relacionadas con el comercio y los servicios, pueden sostenerse. ¹²¹.

En Centroamérica, El Salvador es primero en cuanto a vulnerabilidad y se mantiene aún en los puestos más próximos, la realidad muestra estadísticamente los desafíos que se presentan para el país, las pérdidas que se ocasionan en el PIB generan un círculo vicioso de profundización de las vulnerabilidades.

Tabla 2.6: Centroamérica: Población y PIB en riesgo 2009

País	% de la población expuesta al riesgo (con 2 o más riesgos)	% del PIB expuesto al riesgo (con dos o más riesgos)
El Salvador	95	96
Guatemala	92	92
Costa Rica	85	87
Nicaragua	69	68
Honduras	56	57

Fuente: Dilley et al. BM.2005.

“Los países centroamericanos deben promover procesos de desarrollo con enfoque de gestión del riesgo, que atiendan especialmente factores como la inseguridad y limitaciones económicas que afectan los esfuerzos de desarrollo y erradicación de la pobreza, debilidades estructurales que influyen en una mayor o menor vulnerabilidad y exposición al riesgo de desastres en la región. Se considera necesario promover y consolidar mecanismos e incentivos para la prevención y reducción del riesgo articulados con el proceso de planificación y gestión del desarrollo a nivel sectorial y en los distintos niveles de gobierno. Se debe potenciar la planificación como instrumento para reducir los factores subyacentes del riesgo y atender tanto los pequeños como medianos desastres asociados a fenómenos de origen climático ¹²².

¹²¹ Oxford Committee for famine relief (OXFAM), Editorial OXFAM, *Un Acercamiento a la Desigualdad en El Salvador*, (19 de mayo de 2015), https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/media-briefingdesigualdades19052015_0.pdf, 3.

¹²² UNISDR y CEPREDENAC, *Informe Regional del Estado de la Vulnerabilidad*, XIV.

Toda esta articulación de diferentes puntos a tratar muestra como las vulnerabilidades afectan y como se puede abordar las líneas de trabajo para hacer frente a las problemáticas ocasionados por los desastres.

Las sociedades enfrentan una variedad de cambios en su complejo funcionamiento y algunos de los que contribuyen a las vulnerabilidades son: “Las desigualdades económicas y sociales; los movimientos de la población hacia las zonas urbanas; el acelerado crecimiento demográfico; la explotación y la degradación del medio ambiente; la atención insuficiente de los sistemas de gobierno a la gestión de los desastres; los nuevos desafíos del cambio climático; los riesgos urbanos y la globalización. Además, cuando los desastres ocurren y la recuperación no se gestiona adecuadamente, persisten las vulnerabilidades existentes, estableciendo un círculo vicioso de procesos de recuperación incompletos que generan las condiciones para nuevos desastres. En ese sentido, es necesario reducir los riesgos de desastres y fortalecer la resiliencia de las instituciones y las personas para disminuir el impacto de los desastres y asegurar el logro de los objetivos de desarrollo “¹²³.

Aún ante un panorama cargado de vulnerabilidades, se encuentran algunos logros alcanzados. “Un avance positivo a nivel nacional es la aprobación de la ley de protección civil, prevención y mitigación de desastres en 2005 y la creación de la Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad en 2011, sin embargo, se carece de una Política Nacional de Gestión Integral de Riesgos que guíe el actuar del ejecutivo, además de carecer de presupuesto acorde a las necesidades del país para esta Secretaría. A nivel local el 51% de la población considera que el grado de avance ha sido ninguno o bajo, un 57% que no habido ningún o bajo avance en la preparación

¹²³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Editorial PNUD, *Gestión del Riesgo de Desastres ¿Qué hace el PNUD en Gestión del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe?*, (Panamá, 2014), http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Crisis%20Prevention%20and%20Recovery/Brochure_Desastres_sp.pdf, 5.

para la respuesta, y el 66% que no cuenta con recursos para responder a las emergencias ¹²⁴.

Además, las propuestas de tema son de gran importancia y es abordado por varios actores en busca de una mejor aplicación de las soluciones desde todos los ámbitos y frentes de la sociedad contando con una diversidad de propuestas, por ejemplo:

“Si no queremos ver afectadas de manera permanente nuestras oportunidades de desarrollo, es necesario emprender acciones que se correspondan al tamaño del problema. Las instituciones especializadas y muchas organizaciones de la sociedad civil han venido señalando la necesidad de adecuar el marco legal y de contar con una Política Nacional de Gestión Integral de Riesgos que oriente estratégicamente la acción en el corto, mediano y largo plazo. Estas decisiones de política y legislación deben permitir, entre otras medidas:

- La mejora del conocimiento científico incluyendo la formación de recurso humano especializado,
- La apuesta por la organización ciudadana en todos sus niveles,
- El incremento significativo de la inversión pública segura y sostenible y,
- El fortalecimiento de una entidad rectora capaz de liderar este proceso más allá de un período de gobierno ¹²⁵.

La mayor lección aprendida para los países en vías de desarrollo es conocer su vulnerabilidad más profunda: como la pobreza, y el abordar las causas de manera multidimensional, que las instituciones tengan la Gestión Integral de Riesgos inmersa

¹²⁴ Evelyn Xiomara Rivas Pérez y Flor del Carmen Gámez Orellana, Editorial FUNPRODESE, *Perfilando Y Fortaleciendo La Resiliencia Comunitaria Desde La Visión De Primera Línea*, 1a. ed., (El Salvador: San Salvador, junio de 2015), <http://www.mpgr.org.sv/download?file=../libreria/2/Informe-Pa%C3%ADs-El-Salvador-2015.pdf>, 28.

¹²⁵ Oxford Committee for famine relief (OXFAM), “El Salvador: El Desarrollo pasara por Reducir el Riesgo de Desastre”, acceso el 12 de agosto de 2017, <https://blogs.oxfam.org/es/blogs/14-02-20-el-salvador-el-desarrollo-pasara-por-reducir-el-riesgo-de-desastres>.

en su planeación para mitigar el impacto de los desastres a largo plazo y así poder generar resiliencia en la sociedad salvadoreña.

2.1 Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad

Uno de los mayores avances para el país fue la creación de un sistema de protección civil que lograra responder ante los desastres y fenómenos, dejando un menor impacto económico, así como, de víctimas mortales en la sociedad. Por otra parte, como una plataforma de dialogo y coordinación entre los actores de la sociedad se crea la Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad de la Presidencia de la Republica.

La Secretaría es creada el 12 enero de 2011, definiendo que “es el ente rector dentro del Órgano Ejecutivo encargado de llevar a cabo todas las acciones necesarias para prevenir y erradicar la Vulnerabilidad que actualmente presenta el territorio nacional frente a fenómenos naturales y humanos”¹²⁶.

Dentro de las competencias que se le atribuyen a la Secretaría se encuentran, “las normativas vinculadas con las estructuras institucionales y sus relaciones, en el abordaje directo del problema riesgo-desastre-desarrollo, así como las responsabilidades de los diferentes actores sociales y gubernamentales, y los procesos necesarios para su reducción. Estas estructuras giran alrededor de instituciones especializadas, con fuertes mandatos en la preparación y la respuesta”¹²⁷. Para lograr alcanzar este abordaje se necesita una coordinación entre los actores y una verdadera potestad para ejercer esa autoridad en los actores.

El tener una noción de la realidad es una de sus competencias y en “el Análisis de Vulnerabilidad y Riesgos de la Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad informa que

¹²⁶ Foro Permanente para la Reducción de Vulnerabilidades. “XIV Foro Permanente Para La Reducción De Vulnerabilidades”. acceso el 12 de agosto de 2017. <http://190.86.209.150/index.php/8-foros/122-prioridades-del-pais-en-la-gestion-integral-de-riesgos-en-el-marco-sendai>.

¹²⁷ UNISDR y CEPREDENAC, *Informe Regional del Estado de la Vulnerabilidad*, XXVI.

cerca del 95% de la población en el territorio salvadoreño vive con algún grado de vulnerabilidad ante fenómenos naturales”¹²⁸.

En palabras del Secretario para Asuntos de Vulnerabilidad se trabaja también en la “elaboración de una Política Nacional de Gestión de Riesgos en concordancia con la Política Centroamericana, que ha pasado por una consulta amplia de diferentes instituciones gubernamentales, no gubernamentales y empresa privada. Está en proceso de aprobación, la que servirá de marco de pensamiento común de la sociedad salvadoreña para establecer una estrategia de Gestión Integral de Riesgos”¹²⁹ que aportaría a la coordinación de todos los actores y podría generarle competencias más reguladoras a la Secretaría.

A pesar de que el gobierno salvadoreño busca generar avances con la creación de la Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad presenta el problema de no contar con el nivel jerárquico para coordinar con otras instituciones de mayor nivel y se da un problema de funcionalidad del sistema que afecta su intención de aportar a la Gestión Integral de Riesgos.

2.1.1. Foro Permanente para la Reducción de Vulnerabilidad

Como un mecanismo de generación de dialogo, ideas y propuestas se establece el Foro Permanente para la Reducción de Vulnerabilidad “el Foro permanente permitirá fortalecer las capacidades y habilidades para no ser tan susceptibles de ser dañados por eventos de origen natural o social y permitirá ponerse de acuerdo entre sociedad para superar factores subyacentes de la vulnerabilidad, tales como la pobreza, degradación ambiental, crecimiento desordenado y sin planificación de las ciudades

¹²⁸ Hábitat para la Humanidad El Salvador. “Gestión de Riesgos”. acceso el 14 de septiembre de 2017. <https://www.habitatelsalvador.org.sv/gestion-de-riesgos/>.

¹²⁹ Jorge Meléndez, Secretario para Asuntos de Vulnerabilidad y Director General de Protección Civil, “Exposición de El Salvador”, acceso el 14 de septiembre de 2017, http://www.preventionweb.net/files/30261_elsalvador1.pdf.

agravado por el cambio climático, estos consensos permitirán garantizar un desarrollo sostenible y sustentable¹³⁰.

La inclusión de los diferentes actores para la toma de decisiones, el abordaje de los temas a tratar desde diferentes perspectivas y disciplinas, el esfuerzo de crear un espacio de dialogo entre los participantes, es un intento importante para el avance de la Gestión Integral de Riesgos que paulatinamente tendrá que mejorar para afrontar eficazmente los fenómenos que se pueden generar, sociales o naturales. El foro es una oportunidad importante para pensar avances y soluciones.

“Siendo una iniciativa de la Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad de la Presidencia de la República en asocio con el Sistema de Naciones Unidas y el Comité Permanente Inter-agencial, cuenta con el apoyo de la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Desastres a nivel global y el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central, que facilita el contacto continuo de los actores estratégicos del Estado y sociedad Salvadoreña, agencia de Naciones Unidas, cooperantes y organismos internacionales en el país. Es un proceso que permitirá conocer las vulnerabilidades a partir de un marco conceptual de gestión de riesgos, logrando con ello una visión integrada de desarrollo, Medio Ambiente, Gestión de Riesgos y Cambio Climático¹³¹.

Entre los objetivos del foro están:

- “Promover el conocimiento sobre el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y sus potenciales implicaciones a nivel nacional.
- Establecer prioridades interinstitucionales, inter agénciales y multisectoriales que permitan consolidar los compromisos del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres

¹³⁰ Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), “Lanzamiento Foro permanente para la reducción de las vulnerabilidades”, acceso el 14 de septiembre de 2017, <http://www.funde.org/lanzamineto-foro-permanente-para-la-reduccion-de-las-vulnerabilidades>

¹³¹ *Ibíd.*

- Reflexionar sobre los avances en materia de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en El Salvador y su relación con el desarrollo, crecimiento económico y calidad de vida ¹³².

El tema de Gestión de Riesgos es de gran importancia para superar la vulnerabilidad ante los desastres. La importancia del tema sobre la Gestión Integral del Riesgo es una de las lecciones aprendidas que darán avance a su correcta aplicación pasando por el fortalecimiento institucional.

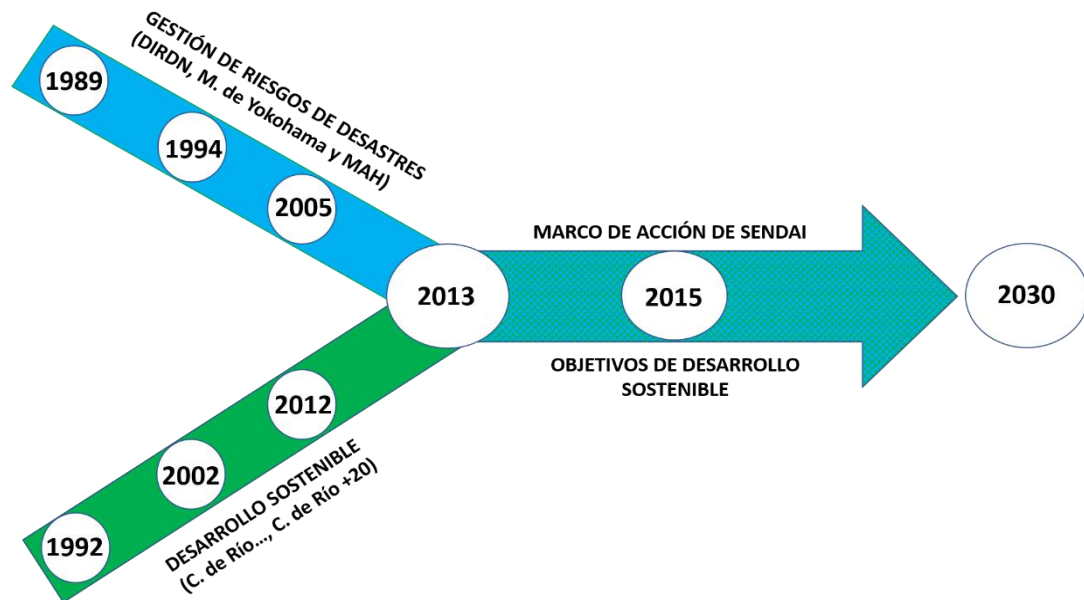
3. La nueva Agenda Internacional 2015-2030 en Gestión Integral de Riesgos de Desastres

El 2015 fue clave para todos los países del mundo, debido a que, se mostraron los resultados obtenidos tanto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como los del Marco de Acción de Hyogo. Así mismo, se presentó la nueva agenda a seguir a nivel mundial. Por ello en los años previos a que finalizaran los ODM y el MAH se dieron una serie de reuniones para evaluar los logros y presentar los nuevos retos de la agenda internacional.

Si bien se reconoce que las Conferencias Mundiales Sobre la Reducción del Riesgo de Desastres se han desarrollado paralelamente a las Cumbres del Desarrollo Sostenibles desde sus orígenes, se ha identificado con el paso de los años que han sido complementarias, como se observa en el gráfico 2.3:

¹³² Foro Permanente para la Reducción de las Vulnerabilidades, "XIV Foro Permanente".

GRÁFICO 2.3: Recorrido de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres y las Cumbres de Desarrollo Sostenible para la nueva Agenda Internacional



Fuente: Elaboración Propia

Se encuentran muchas “conexiones prácticas entre la Gestión del Riesgo de Desastres, la Adaptación al Cambio Climático y el Desarrollo Sostenible.”¹³³ Reflejado “en el Marco de Acción de Hyogo que ha proporcionado directrices fundamentales para Reducir el Riesgo de Desastres y ha ayudado a progresar en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”¹³⁴. Así mismo, en la resolución de Naciones Unidas “el mundo que queremos” se hace el abordaje de “la Reducción del Riesgo de Desastres y el aumento de la resiliencia ante los desastres con un renovado sentido de urgencia en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y

¹³³ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), “Hacia un Marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres”, Numeral 18, http://www.preventionweb.net/files/25129_posthfasp.pdf, 4.

¹³⁴ Naciones Unidas, Editorial UNISDR, *El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, 1ª Edición, (2015), Numeral 9, https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf, 11.

según proceda, se integren en las políticas, los planes, programas y presupuestos a todos los niveles y así, se tomen en cuenta en los futuros marcos pertinentes.”¹³⁵

En 2013 se realiza la convergencia en cuanto a las directrices que se presentarían para la nueva agenda Internacional teniendo como prioridad a las personas, el planeta, el medio ambiente, entre otros.

En 2015 se presenta la Nueva Agenda Internacional que contiene el nuevo Marco Internacional sobre la Reducción Integral de Riesgo de Desastres, denominado “Marco de Sendai 2015-2030”¹³⁶. El cual, es el resultado “de una serie de consultas entre las partes interesadas que se iniciaron en marzo de 2012 y de las negociaciones intergubernamentales que tuvieron lugar entre julio de 2014 y marzo de 2015, con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, a petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas.”¹³⁷ Ese mismo año se aprobó la resolución “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”¹³⁸. En el cual, se presentan los Objetivos de Desarrollo Sostenibles a nivel mundial.

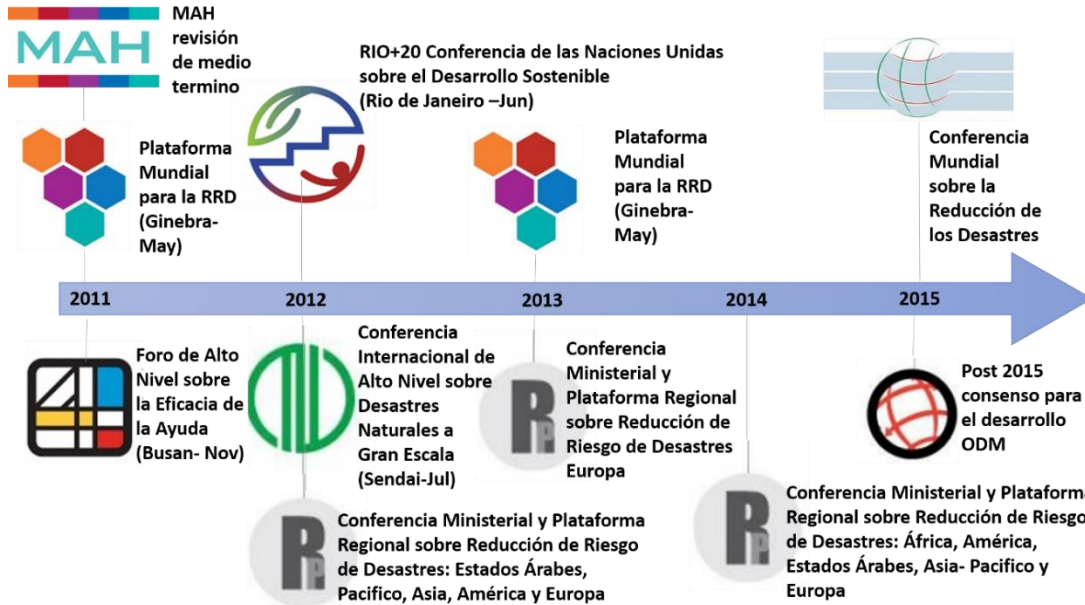
¹³⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012, Resolución 66/288, *El futuro que queremos*, (11 de septiembre de 2012), http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=S, 40.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Naciones Unidas, *Marco de Sendai*, 05.

¹³⁸ Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, Resolución 70/1, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, (21 de octubre de 2015), <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>, 1.

GRÁFICO 2.4: Acontecimientos principales para el marco después del 2015 para la Reducción del Riesgo de Desastres



Fuente: ISDR: *Hacia un Marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres*, 12, Traducción Propia.

Finalmente, la nueva Agenda Internacional 2015-2030, propone un acercamiento entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, reconociendo que los fenómenos naturales afectan a todos los países del mundo. La implementación de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres supone un beneficio para todas las poblaciones del mundo, al adoptar mecanismos para que sus países sean resilientes.

3.1 Análisis de las propuestas del Marco de Sendai 2015-2030

En la tercera Conferencia Mundial referente a la Reducción de Riesgos de Desastres que se llevó a cabo en “Sendai, Miyagi, Japón, el 18 de marzo de 2015”¹³⁹. Con “representantes de 187 Estados miembros de la ONU”¹⁴⁰ aprobaron el nuevo Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

¹³⁹ Naciones Unidas, *Marco de Sendai*, 05.

¹⁴⁰ Luciana Mermet, Representante Residente Adjunta en el PNUD en República Dominicana, “De Hyogo a Sendai: Construyendo resiliencia frente al riesgo de desastres”, (01 de abril de 2015), http://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/ourperspective/ourperspectivea

El nuevo Marco se presenta una contribución al fortalecimiento de la resiliencia a nivel nacional, así como, a nivel de las comunidades. Así mismo, plantea facilitar y movilizar los recursos a nivel nacional, regional e internacional. El Marco de Sendai, “se aplica al riesgo de desastre a pequeña y gran escala, frecuentes o poco frecuentes, súbditos o de evolución lenta, natural o causada por el hombre, así como a las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos y conexos. Tiene por objeto orientar la gestión del riesgo de desastres en relación con las amenazas múltiples en el desarrollo a todos los niveles, así como en todos los sectores y entre ellos”¹⁴¹.

El Marco de Sendai amplía la participación de los distintos instituciones y organizaciones de la sociedad civil que trabajan con los temas como: Cambio Climático, Personas con Discapacidad, Migraciones, Ciencia y Tecnología, Salud, Equidad de Género, entre otros aspectos. Es por ello que este nuevo Marco promueve el involucramiento e integración de todos los sectores (social, económico, político, entre otros) en la toma de decisiones, la promoción en el incremento de la cooperación internacional, así como, en lo relativo a la Gestión Integral de Riesgo de Desastres. El adaptar las legislaciones nacionales para que sean coherentes con las necesidades que cada país tiene.

De igual manera, promueve reducir los riesgos ya existentes evitando que se presenten pérdidas a nivel humano, social, económico, entre otras. Así mismo, pretende evitar la aparición de nuevos riesgos o tratar de evitar que se incremente de manera que afecte a la población.

También, se adoptaron siete metas con la pretensión de que se cumplan, por medio de las acciones que cada país haga de manera individual y se alcancen entre el 2020 y 2030. Las primeras cuatro metas están enfocadas a las reducciones de “la mortalidad mundial, el número de personas afectadas, las pérdidas económicas causada por desastres y la reducción considerable de los daños causados por desastres en las estructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como

rticles/2015/04/01/de-hyogo-a-sendai-construyendo-resiliencia-frente-al-riesgo-de-desastres-luciana-mermet.html

¹⁴¹ *Ibíd.*

las instalaciones de salud y de educación”¹⁴², las siguientes tres metas contemplan el “Incrementar el número de países que cuentan con estrategias de RDD a nivel nacional y local, Mejorar la cooperación internacional para los países en desarrollo, mediante un apoyo adecuado y sostenible, que complemente las medidas adoptadas a nivel nacional y Aumentar la disponibilidad y el acceso de las personas a los sistemas de alerta temprana de peligros múltiples y a la información sobre riesgos de desastres y las evaluaciones”¹⁴³.

Las metas propuestas en el Marco de Sendai, supone un gran reto para los países en desarrollo, debido a los múltiples factores que les afectan, en muchos de los casos no cuentan con los recursos necesarios para implementar adecuadamente estrategias que promuevan la Reducción de Riesgo de Desastres.

Además de los objetivos antes presentados, el Marco de Sendai incorpora cuatro medidas prioritarias de adopción en todos sus niveles (nacional, regional y mundial) los cuales son:

1. “Comprender el riesgo de desastres
2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo
3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia
4. Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción:”¹⁴⁴

Para que las medidas prioritarias se puedan implementar es necesario que los países tengan un sistema de estadística que sea eficiente, los cuales proporcionen información precisa a toda la población. Esto contribuirá a que se dé una mejor planificación en respuesta ante eventualidades y estar en alerta ante cualquier acción que vaya ocasionar alguna pérdida. Así mismo, los Gobiernos deben tener objetivos claros en cuanto al abordaje del tema, una voluntad política para la elaboración de

¹⁴² Valentina Borioni, “Gestión de Riesgos de Desastres: desde la perspectiva de la Relaciones Internacionales”, (VIII Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata, 2016), , http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/58212/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1, 19.

¹⁴³ *Ibíd.*

¹⁴⁴ *Ibíd.*, 14.

planes, estrategias y programas que contribuyan el fortalecimiento institucional y la gobernanza, los cuales deben ser eficientes y eficaces para que puedan desarrollar una respuesta de recuperación y rehabilitación en todos los niveles.

Así mismo, es necesario que se invierta tanto a nivel público como privado en los diferentes sectores sociales, económicos, culturales, sanitarios, entre otros. Dichas prioridades serán eficientes según sea la inversión que se le designe a la prevención del impacto negativo que producen los diferentes fenómenos.

También, es preciso comprender que solamente con la inclusión de toda la sociedad se podrá aumentar la eficiencia y para ello se debe de incluir la participación de todas las mujeres, jóvenes, niños, adultos mayores, población indígena, población migrante, academias científicas, empresas, instituciones financieras, sector privado, medios de comunicación, cooperación internacional, personas con capacidades diferentes, entre otros. De modo que, todos tengan acceso a la información y así, poder formarse y ayudar a preparar a las comunidades en cuanto a la capacidad de respuesta y recuperación ante los desastres.

El Marco de Sendai “busca reducir en términos concretos las pérdidas de vida y de bienes materiales, económicos, sociales y culturales de las comunidades vulnerables y evitar que aparezcan nuevos riesgos”¹⁴⁵. Dicho instrumento hace mayor énfasis en dos aspectos importantes. En primer lugar, en aumento en la resiliencia a través de una mayor atención a la gestión de riesgo en comparación a la gestión de desastre. En segundo lugar, se les da una mayor relevancia a todos los sectores e instituciones sociales como la que se le da a los Estados. Para lograr la respuesta, rehabilitación y prevención de los desastres, haciendo uso de la interrelación y coordinación de las plataformas internacional, regional, nacional.

En síntesis, el Marco de Sendai 2015-2030 plantea fortalecer la resiliencia para reducir el grado de exposición y la vulnerabilidad con el fin luchar contra los arreglos institucionales deficientes, las políticas formuladas sin conocimiento de los riesgos, la falta de regulación e incentivos para inversiones privadas en la reducción del riesgo de desastres. Así mismo, se incluyen nuevos actores que no se habían tomado en

¹⁴⁵ *Ibíd.*, 20

cuento con anterioridad y que tienen gran incidencia en la sociedad como lo son: los jóvenes, los adultos mayores, las personas con capacidades diferentes, la empresa privada, las mujeres, entre otro. En el nuevo Marco se busca integrar a toda la sociedad.

3.2 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019: El Salvador productivo, educado y seguro en cuanto a la Gestión Integral de Riesgos de Desastres

Los Jefes de Estado y de Gobierno y Altos Representantes aprobaron en septiembre de 2015 la “Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible”.¹⁴⁶ Contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible junto a 169 metas. En el cual, el país tuvo una amplia participación en la elaboración de dicha agenda. En 2013, se estableció un proceso de consulta sobre los ODM y los desafíos para la nueva agenda. Se desarrolló en dos etapas “la primera, denominada *Agenda de Desarrollo Post-2015*, el cual, tuvo un enfoque nacional en el que se involucraron más de 4,500 personas; en la segunda etapa, se realizó un proceso de *Localización de la Agenda para el Desarrollo Post-2015*, que consistió en potenciar la participación de actores locales con el objetivo de posicionar los ejes temáticos de interés para el país en los territorios y sus poblaciones”¹⁴⁷ como resultado se obtuvieron prioridades a nivel de país en las cuales se reflejan en los nuevos ODS.

La Presidencia de la República en coordinación con Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) son los encargados de implementar los ODS. Para el cumplimiento de dichos Objetivos han diseñado una “hoja de ruta”, la cual, “Conlleva a tres grandes hitos: 1. el establecimiento de una Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible, 2. la creación de un Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible y 3. un Grupo

¹⁴⁶ Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenibles, “La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, (2015), <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

¹⁴⁷ Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible, *Revisión Nacional Voluntaria de la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en El Salvador*, (julio de 2017), https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16649RNV_EI_Salvador_1307_2011_2PP.pdf, 25.

Implementador”¹⁴⁸. Además, tiene cinco fases que plantea el Gobierno para el cumplimiento (a mediano y largo plazo), los cuales son: socialización, construcción de la Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible, implementación; monitoreo y seguimiento; y representación a nivel global.

GRÁFICO 2.5: Hoja de Ruta de El Salvador para la implementación de la Agenda 2030



Fuente: *Revisión Nacional Voluntaria de la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en El Salvador*, 28.

Tanto los hitos como las fases se desarrollarán hasta el 2030. Es importante para el Gobierno de Sánchez Cerén avanzar en los temas referente al desarrollo sostenible. Es por ello que ODS tiene gran coincidencia con los objetivos de desarrollo que el Gobierno ha definido en su Plan Quinquenal de Desarrollo: “El Salvador productivo, educado y seguro 2014-2019”¹⁴⁹.

Dichos objetivos son: “Dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias, a las empresas y al país; Desarrollar el potencial humano de la población salvadoreña; Incrementar los niveles de seguridad ciudadana; Asegurar gradualmente a la población salvadoreña el acceso a, y la cobertura universal de los servicios de salud de calidad; Acelerar el tránsito hacia una sociedad

¹⁴⁸ Ibid., 28.

¹⁴⁹ Secretaría Técnica y de Planificación del Gobierno de la República de El Salvador, *Plan Quinquenal de Desarrollo El Salvador productivo, educado y seguro 2014-2019*, (enero de 2015), <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Quinquenal-de-Desarrollo.pdf>.

equitativa e incluyente; Asegurar progresivamente a la población el acceso y el disfrute de vivienda y hábitat adecuados; Transitar hacia una economía y una sociedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático; Impulsar la cultura como derecho, factor de cohesión e identidad y fuerza transformadora de la sociedad; Fortalecer en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al desarrollo del país; Potenciar a El Salvador como un país integrado a la región y al mundo, que aporta creativamente a la paz y el desarrollo; Avanzar hacia la construcción de un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado a resultados.”¹⁵⁰ Por otra parte, es importante señalar que el Gobierno ha definido en su Plan Quinquenal de Desarrollo, 3 líneas prioritarias que tienen gran coincidencia con los ODS como se observa a continuación:

TABLA 2.7: Similitudes de las líneas prioritarias del PQD (2014-2019) con los ODS

Prioridades del PQD (2014-2019)	Agenda 2030
Empleo productivo generado a través de un modelo de crecimiento económico sostenido	ODS 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
Educación con inclusión y equidad social	ODS 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos
Seguridad ciudadana efectiva	ODS 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del documento *Revisión Nacional Voluntaria de la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en El Salvador*, 31.

El Gobierno ha planteado en el PQD sus prioridades (el empleo, la educación y la seguridad ciudadana), de las cuales se destacan las siguientes similitudes:

¹⁵⁰ *Ibid.*, 89-207.

- “La visión de largo plazo enunciada en el horizonte temporal para el logro de los ODS (2030) y la Visión 2034 planteada en el PQD.
- La concepción de un enfoque de desarrollo más amplio que el basado en el ingreso, reconociendo que aún en los países clasificados en la categoría de “renta media”, persisten brechas de desarrollo en lo económico, en lo social, en la infraestructura, ambientales y de género, entre otras.
- Dentro de su marco de referencia, se retoma la Ley de Protección y Desarrollo Social, basada en un enfoque de derechos.
- La existencia del Plan Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social 2014-2019, como principal instrumento de la política social, y punto de partida para reducir la pobreza.
- La medición nacional de pobreza multidimensional, como herramienta complementaria a la medición de pobreza por ingreso, y que busca identificar a las personas y hogares que viven privaciones en las dimensiones de: educación, condiciones de vivienda, calidad del hábitat, trabajo y seguridad social, salud, servicios básicos y seguridad alimentaria.”¹⁵¹

Instituciones como la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI) en cuanto al PQD* sostienen que “contiene algunas valoraciones importantes y define los temas prioritarios del gobierno, pero le falta un plan de acciones concretas para darle soluciones a los graves problemas que están enfrentando los salvadoreños, sobre todo en cuanto a la violencia, estancamiento de la economía y falta de empleos”¹⁵². También, señalan “los puntos que el Plan no contiene y que son imprescindibles para la puesta en práctica del mismo: No establece cómo se implementarán las líneas, No cuenta con fechas concretas o períodos de tiempo para el alcance de cada objetivo, El documento no presenta a los responsables de cada línea y No se conoce el costo de implementar cada línea”¹⁵³.

¹⁵¹ STP, *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019*, 33.

¹⁵² Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), “Análisis de Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019”, (15 enero 2015), <http://www.industriaelsalvador.com/index.php/asi-presenta-analisis-de-plan-quinquenal-de-desarrollo-2014-2019/>.

¹⁵³ *Ibíd.*

Sin lugar a dudas los planteamientos que se presentan en el PQD son muy importantes para que el país se vaya fortaleciendo en todas sus áreas (social, económica, política, medio ambiente, etc.) Sin embargo, que el plan contenga vacíos en cuanto formas en las que se van a desarrollar, no se establezcan fechas concretas, ni se presentan las personas o los costos que tendrán, se vuelve un documento con debilidades para que se puedan concretar los objetivos.

Por otra parte, se destacan 9 de los 17 ODS (1,2,3,4,5,6,13,16 y 17), que se han priorizado a nivel nacional. De los cuales, 4 contiene explícita o implícitamente la Gestión Integral de Riesgo de Desastres (1,2,13 y 17) y en los cuales se ha centrado el Gobierno actualmente. Sin embargo, ha dejado de lado el objetivo 11 uno de los más importante en cuando a la “adopción e implementan de políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles”¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo sostenible. “Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Meta 11.b. acceso el 14 de septiembre de 2017. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>.

TABLA 2.8: ODS priorizados por el país que contienen la GIRD en comparación a los ODS que contienen la GIRD y no han sido priorizados

Objetivos priorizados en el País que contienen la GIRD	Objetivo que no ha priorizado en el País que contienen la GIRD
ODS 1: Poner fin de la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo	ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
ODS 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	
ODS13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	
ODS17: Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible	

Fuente: Elaboración Propia a partir del análisis de los ODS y el documento *Revisión Nacional Voluntaria de la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en El Salvador*, 42-61.

Si bien, el Gobierno de Sánchez Cerén plantea entre sus prioridades: la educación, el empleo y la seguridad ciudadana, lo cual, se adaptan perfectamente con los ODS: 4 educación de calidad, 8 trabajo decente y crecimiento económico y 16 paz, justicia e instituciones sólidas.

Del análisis realizado del Plan Quinquenal de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, pueden destacarse las similitudes que existen entre sus objetivos. Sin embargo, el Gobierno de Sánchez Cerén carece de propuestas claras y no se encuentra entre sus prioridades la Gestión Integral del Riesgo de Desastres, dificultando el cumplimiento con los compromisos adquiridos con el Marco de Acción de Sendai.

CONCLUSIÓN

Los avances han sido significativos en cuanto a pérdidas humanas pero la tarea pendiente es en cuanto a las pérdidas económicas ya que son estas las que experimentan grandes volúmenes. Sin embargo, los resultados han sido de cierta manera positivos, pero se debe seguir avanzando en materia de gestión integral de riesgos de desastre, puesto que los impactos de los desastres siguen en escala ascendente.

El trabajo realizado para migrar de una gestión de riesgos a una gestión integral de riesgo de desastre, ha impactado de manera positiva, los trabajos institucionales en conjunto con la coordinación interinstitucional, las labores de mitigación y prevención. La institucionalización desde la creación del sistema de protección civil no cuenta con el nivel jerárquico para coordinar con otras instituciones de mayor nivel y se da un problema de funcionalidad en el sistema. En definitiva, es necesario implementar como eje transversal de desarrollo la Gestión Integral de Riesgos de Desastres para el fortalecimiento institucional.

Si bien, el país fue el más afectado con la depresión tropical 12-E en la región, la capacidad de reacción y coordinación entre las instituciones encargadas fue efectiva. Sin duda alguna las lecciones aprendidas han servido para una mejor preparación y prevención.

La implementación de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres supone un beneficio para toda la población al adoptar mecanismos para ser más resilientes. La nueva agenda internacional propone un acercamiento entre los países adelantados y los países menos adelantados, reconociendo que los fenómenos naturales afectan a todos los países del mundo.

El marco de Sendai busca fortalecer la resiliencia, así mismo plantea la inclusión de toda la sociedad para aumentar la participación de nuevos actores que no se habían tomado en cuenta en los marcos anteriores y que tienen gran incidencia en los diferentes sectores sociales, económicos, culturales como lo son los jóvenes, los adultos mayores, las personas con capacidades diferentes, la empresa privada, las mujeres, entre otros. Es decir, el nuevo marco busca integrar a la sociedad.

En ese mismo contexto, los objetivos del plan quinquenal de desarrollo de la presidencia carecen de propuestas claras y no se encuentra entre sus líneas prioritarias la Gestión Integral de Riesgo de Desastres, dificultando cumplir con los compromisos adquiridos con el nuevo Marco de Sendai.

CAPITULO III EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO DE DESASTRES

Problema

¿De qué manera al impulsar la institucionalización de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres se puede incidir en la resiliencia y por tanto un beneficio de la sociedad salvadoreña?

Objetivo

Establecer la importancia de una institucionalidad fuerte para cumplir los compromisos adquiridos ante la comunidad internacional en beneficio de la sociedad salvadoreña en su conjunto

Hipótesis

Solo a través del fortalecimiento institucional se logrará mejorar la capacidad de resiliencia de la sociedad salvadoreña

Justificación

El fortalecimiento institucional persiste como deuda para las administraciones dados los compromisos adquiridos en las Convenciones Internacionales, y frente al reto de cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La adopción de buenas prácticas de países con mejor desarrollo en la Gestión Integral de Riesgos de Desastres será determinante para una mayor preponderancia a los compromisos, la suficiente jerarquía de las instituciones y el impulso de la cooperación con apoyo técnico, capacitación a las instituciones responsables de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

1. Factores Subyacentes del Riesgo

La pobreza es la mayor vulnerabilidad en los países con menos crecimiento económico e Índice de Desarrollo Humano, como es el caso del país, de igual manera se identifican los factores subyacentes del riesgo, como el crecimiento urbano no planificado, medios de vida no vulnerables, ecosistemas en declive, como principales causas de la vulnerabilidad en la sociedad, que profundizan el impacto de los desastres y disminuyen la capacidad de sobreponerse a estos.

La Gestión Integral de Riesgo de Desastres señala que “los riesgos de desastres relacionados con el cambio de las condiciones sociales, económicas, ambientales y de uso de la tierra, y las consecuencias de las amenazas relacionadas con fenómenos geológicos, meteorológicos e hidrológicos, la variabilidad del clima y el cambio climático se abordan en los planes y programas de desarrollo sectoriales y en las situaciones posteriores a los desastres”¹⁵⁵. Los factores subyacentes de riesgo son ubicados en tres grandes temas: el desarrollo urbano no planificado, medios de vida vulnerables y ecosistemas en declive.

Reducir estos factores es una ardua labor más, y que inicia por abordar los temas señalados en conjunto; enfocarse solo en un área no lograra subsanar las vulnerabilidades, cumplir los objetivos de Sendai o las intenciones de generar resiliencia.

De esta manera para “reducir la vulnerabilidad, por, abordar los factores subyacentes del riesgo mediante el fortalecimiento de las capacidades de gobernanza del riesgo. Son mayormente estos factores los que construyen los riesgos extensivos. Por su parte los riesgos intensivos son determinados mucho más por la ubicación, intensidad

¹⁵⁵ Conferencia Mundial de Reducción de los Desastres, Editorial EIRD, *Marco de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, (Japón: Kobe, 2005), <http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>, 11.

y frecuencia de las amenazas asociadas, lo que quiere decir que hay límites en el grado de reducción de vulnerabilidad que se puede conseguir”¹⁵⁶.

El planeta tierra como organismo vivo tiene sus propios mecanismos de restauración y “los gobiernos no pueden influir en la intensidad de las sequías, terremotos, tsunamis y ciclones tropicales, salvo en el caso de las amenazas meteorológicas mediante la acción internacional para mitigar el cambio climático”¹⁵⁷.

En caso de los riesgos extensivos el panorama es de mayor margen de maniobra, “la exposición de personas y bienes está determinada en gran parte por la ubicación de las inversiones en infraestructura y en el desarrollo urbano. Sino es posible reducir la intensidad de las amenazas y la exposición, las principales oportunidades para disminuir el riesgo estarán en reducir la vulnerabilidad”¹⁵⁸. Sino se abordan los factores subyacentes del riesgo y se enfocan las vulnerabilidades de la sociedad, de las comunidades marginadas o en el umbral de la pobreza es mucho más difícil sobreponerse al impacto de los desastres.

Se presenta, entonces una senda para analizar y reducir estos factores subyacentes y es posible lograr avances, aun siendo un país en vías de desarrollo y con economía débil, pero se vuelve difícil cuando la gobernanza no es la adecuada en su relación normativa, institucional y pragmática. “los factores subyacentes como la planificación y gestión deficientes del desarrollo urbano, los medios de vida rural vulnerable, la degradación ambiental, la pobreza y la desigualdad generan y acumulan un mayor riesgo de desastres en comunidades y hogares de bajos ingresos”¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Naciones Unidas, Editorial Green Ink, *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2011 (GAR), Revelar el riesgo, replantear el desarrollo*, (Reino Unido: Devon, 2011), https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/GAR-2011/GAR2011_ES_SPANISH.pdf, 11.

¹⁵⁷ *Ibíd.*

¹⁵⁸ *Ibíd.*

¹⁵⁹ Naciones Unidas, *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2015 (GAR), Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres*, (Suiza: Ginebra, 2015), https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015_SP.pdf, XII.

Incluir la reducción de los factores subyacentes en el análisis de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres enlaza con la resiliencia, que lleva a nuevas conclusiones para lograr que las instituciones del Estado sean más eficientes. También, la sociedad civil tiene gran importancia en estos temas para lograr un desarrollo, ya que algunas organizaciones no gubernamentales actúan con las “comunidades impulsando la resiliencia en sus planes estratégicos. porque una Reducción de Riesgos de Desastres con el medioambiente”¹⁶⁰. Como se puede observar en la tabla 3.1, el país necesita priorizar y Reducción de los Factores Subyacentes.

TABLA 3.1: Reducción de los Factores Subyacentes en El Salvador

Prioridad de acción No. 4	Puntaje
Indicador clave 1 La RRD es un objetivo integral de las políticas y los planes relacionados con el ambiente, lo que incluye la gestión de los recursos naturales y el uso del suelo, al igual que la ACC	2
Indicador básico 2 Las políticas y los planes de desarrollo social se están implementando con el fin de reducir la vulnerabilidad de las poblaciones que enfrentan un mayor riesgo	2
Indicador básico 3 Las políticas y los planes económicos y sectoriales productivos se han implementado con el fin de reducir la vulnerabilidad de las actividades económicas	2
Indicador básico 4 La planificación y la gestión de los asentamientos humanos incorporan elementos de la RRD, entre ellos el cumplimiento de los códigos de construcción	3
Indicador básico 5 Las medidas para la RRD se integran en los procesos de recuperación y rehabilitación pos-desastres	4
Indicador básico 6 Los procedimientos están habilitados para evaluar el impacto del riesgo de desastres de los principales proyectos de desarrollo, especialmente de infraestructura	3

Fuente: DGPC, 2011, citada de Informe GIRD El Salvador.

¹⁶⁰ Oxford Committee for famine relief (OXFAM), Editorial OXFAM, *Absorber, Adaptar, Transformar, Evaluación Final del Programa de Creación de Resiliencia Centroamérica-Melanesia (Ca-Mel)*, (agosto de 2017), https://www.oxfamamerica.org/static/media/files/Absorb_Adapt_Transform_Final_Evaluation_of_the_Resilience_Building_Program_-_Spanish_Report_2017.pdf.pdf, 36.

El puntaje de “clasificación comprende desde 1 (bajos niveles de avance) hasta 5 (altos niveles de avance), lo cual implica que en este caso está frente a niveles deficientes de avance con excepción del indicador clave 5”¹⁶¹.

Para las organizaciones de la sociedad civil se debe actuar con todos los actores de la sociedad para alcanzar los objetivos que se tienen el Marco Sendai, así se logrará “la reducción sustancial de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto de las vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y las sociedades”¹⁶². La reducción de los factores subyacentes correspondió a la prioridad cuatro del Marco de Acción de Hyogo.

En conclusión la reducción de factores subyacentes ha sido dejado de lado en la agenda de Desarrollo más bien es abordada por organizaciones de la sociedad civil que por el gobierno debido principalmente a la debilidad institucional que se presenta en aspectos de financiamiento y capacidad de las instituciones como la Dirección General de Protección Civil que podría ser dotada de más jurisdicción para promover la Gestión Integral de Riesgo y abordar los factores subyacentes en busca de reducir el impacto de los desastres.

1.1 Crecimiento Urbano No Planificado

El crecimiento poblacional viene de la mano con los asentamientos habitacionales y el constante crecimiento de las ciudades y diferentes asentamientos urbanos, al no ser planificados devienen en problemas.

En este factor es que se considera la prevención, enfocándose en las causas: la urbanización rápida y no planificada. Es como se puede abordar de manera integral ya que las “acciones del ser humano se generan, agrandan o se construyen

¹⁶¹ Julio García et al, Editorial SAV, *Informe Sobre La Gestión Integral Del Riesgo De Desastres En El Salvador 2013*, (El Salvador, 2013), <http://dipecholac.net/docs/files/886-informe-gird-el-salvador-version-preliminar-web.pdf>, 69.

¹⁶² GAR, *Hacia el desarrollo sostenible*, XII.

socialmente las vulnerabilidades. Luego, esas acciones afectan a todos, pero no afectan a todos por igual”¹⁶³.

Contar con los recursos básicos también es parte de la planificación del crecimiento urbano, los asentamientos en las ciudades han ido creciendo sin las condiciones necesarias, profundizando las vulnerabilidades, la capacidad de reponerse a los desastres de larga y corta intensidad, este factor es determinante para prevenir futuros desastres en la sociedad.

Las preocupaciones aún son grandes ya que el crecimiento urbano no planificado puede resultar en uno de los mayores problemas, ya que reordenar resulta más difícil que planificar un orden previamente establecido.

El urbanismo no planificado “debe preocupar a estadistas, sociedad civil, gremiales empresariales, ambientalistas y académicos. Ya que es preciso que se inicien deliberaciones serias acompañadas de políticas públicas interrumpidas por intereses políticos sobre asuntos tan críticos y elementales como: ¿qué agua vamos a beber? ¿Qué y de qué vamos a comer? ¿Cómo nos vamos a movilizar dentro del sistema de ciudades? ¿Cómo nos vamos a entender, comunicar y gobernar? ¿Cómo nos vamos a relacionar con el mundo y con nuestros vecinos?”¹⁶⁴

En la tabla 3.2 se muestran las tendencias de mejoras en cuanto al acceso a los servicios básicos, dejando en evidencia lo que se necesita mejorar, en relación a la población sin acceso a estos servicios:

¹⁶³ Aída Carolina Quinteros, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), “Lo que nos vuelve vulnerables”, (27 de junio de 2016), <http://fusades.org/lo-ultimo/noticias/lo-que-nos-vuelve-vulnerables>.

¹⁶⁴ Julio Wright, Américas quarterly, “La Urbanización de El Salvador”, (2 de marzo de 2011), <http://www.americasquarterly.org/node/2280>.

TABLA 3.2: Infraestructura y servicios básicos

INDICADOR	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
% de hogares con acceso a agua por cañería	66.3	72.6	75.9	74.9	75.5	78.7	82.9	85.4	86.4
Área urbana	85.0	90.1	92.6	91.0	90.5	89.9	92.9	93.5	94.1
Área rural	35.6	43.3	47.6	47.5	50.1	54.9	63.9	69.8	72.5
% de hogares con acceso a electricidad	81.5	84.5	87.5	87.4	89.2	91.0	91.6	93.6	95.1
Área urbana	95.6	96.1	97.3	96.5	97.2	96.5	96.9	97.8	97.8
Área rural	58.4	65.2	71.1	71.9	75.7	79.4	81.5	85.6	90.3
% de hogares con acceso a servicio sanitario	88.9	90.5	93.0	93.3	90.7	95.3	96.0	96.5	97.5
Área urbana	97.7	96.9	98.1	98.3	96.1	98.8	99.3	99.4	99.6
Área rural	74.6	79.9	84.3	84.8	81.6	87.7	89.6	90.8	93.6
TENDENCIA	-	+	+	+	-	+	+	+	+

Fuente: FUSADES, *Informe de Coyuntura Social*, 2016.

Es necesario “incluir la evaluación de los riesgos de desastre en los planes de urbanismo y la gestión de los asentamientos humanos expuestos a desastres, en particular las zonas densamente pobladas y asentamientos en rápida urbanización. Debe tratarse prioritariamente los problemas de la vivienda precaria o provisional y la ubicación de las viviendas en las zonas de alto riesgo, también en el marco de la

reducción de la pobreza urbana y de los programas de mejoramiento”¹⁶⁵. De esta manera se va dando solución a una línea de trabajo teniendo en cuenta que la magnitud se extiende a una planificación nacional.

La complejidad del crecimiento urbano presenta un reto que resalta una ausencia de planificación en ordenamiento territorial y se tiene como resultado los niveles de vulnerabilidad con los que se cuenta hoy en día, por ello es de importancia iniciar cuanto antes la labor de ordenar las ciudades y los asentamientos urbanos con especial énfasis en adaptación al cambio climático extremo.

1.2 Medios de Vida Vulnerables

La capacidad de las personas de recuperarse ante desastres pasa por la capacidad de generar sus alimentos, sus ingresos y hacer frente a las adversidades.

“Promover la seguridad alimentaria es un factor importante para asegurar la resiliencia de las comunidades, particularmente en las zonas expuestas a las sequías, las inundaciones, los ciclones y otros peligros que pueden erosionar los medios de subsistencia agrícolas”¹⁶⁶. Por tanto, fortalecer los medios de vida es otro aspecto que se debe combatir en cuanto a los factores subyacentes de riesgo.

Proyectos en cuanto a medios de vidas ya se han ejecutado en diferentes comunidades el “desarrolló de las capacidades de los miembros de la comunidad para aplicar técnicas de agricultura climáticamente inteligentes para sus cosechas y huertos de vegetales mediante la provisión de apoyo técnico, semillas/plántulas nativas, materiales de riego e insumos para preparar fertilizantes y pesticidas orgánicos”¹⁶⁷. Fortalecer los medios de vida genera una cadena de mejora en la

¹⁶⁵ Conferencia Mundial de Reducción de los Desastres, *Marco de de Hyogo*,12.

¹⁶⁶ *Ibíd.*

¹⁶⁷ Marilise Turnbull et al, Editorial: Practical Action Publishing Ltd, *Hacia la Resiliencia Una Guía para la Reducción del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático*, (Reino Unido: Warwickshire, 2013), <https://www.crs.org/sites/default/files/tools-research/hacia-la-resiliencia-una-guia-para-la-reduccion-del-riesgo-de-desastres-y-adaptacion-al-cambio-climatico.pdf>, 26.

comunidad que inicia con la familia para mejoras en su producción, asegurando beneficio para la comunidad con la diversificación.

“El asegurar los medios de vida mediante gestión de los recursos naturales y generación de microempresas, desarrollo de infraestructuras y provisión de servicios básicos puede reducir el riesgo y aumentar la resiliencia, sobre todo en contextos rurales”¹⁶⁸.

El apoyo institucional para asegurar los medios de vida genera un gran aporte a reducir la pobreza en las comunidades y la sociedad, al combatir la principal vulnerabilidad del riesgo de desastres y generar resiliencia en las comunidades, se reduce este factor subyacente del riesgo.

1.3 Ecosistemas en Declive

La condición actual de ser uno de los países más vulnerables ante los desastres ha sido por el abandono a la protección del medio ambiente, la deforestación, el crecimiento urbano desmedido y no planificado, la inadecuada explotación de los recursos naturales, sumado al impacto del cambio climático.

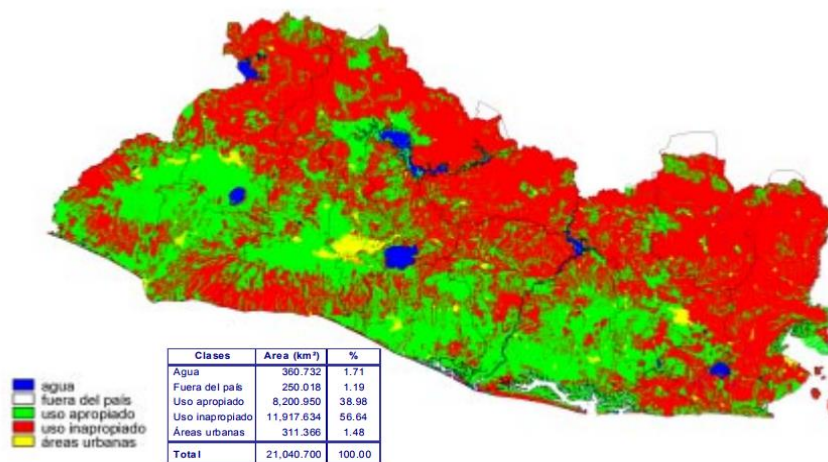
El tercer factor subyacente de riesgo, es el declive de los ecosistemas. Esta es otra ardua tarea para los gobiernos y los actores de la sociedad, pues si no se detiene la explotación de los recursos naturales, el futuro es insostenible. Por lo tanto “fomentar la gestión y el uso sostenibles de los ecosistemas, por ejemplo, mejorando la planificación del uso de la tierra y las actividades de desarrollo para reducir el riesgo y los factores de vulnerabilidad”¹⁶⁹ es de vital importancia para la sociedad salvadoreña.

¹⁶⁸ Naciones Unidas. Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009, *Riesgo y pobreza en un clima cambiante. Invertir hoy para un mañana más seguro*, (Traducción, edición, diseño y composición: Green Ink, 2009), https://www.preventionweb.net/files/9414_GARSummary2009Spanfulltext.pdf, 155.

¹⁶⁹ Conferencia Mundial de Reducción de los Desastres, *Marco de de Hyogo*, 11.

Los suelos del país se encuentran muy dañados. “El 64% del área nacional es suelo clase^{170*} V, VI, VII u VIII, es decir, que solamente debería estar dedicado a cultivos permanentes, como forestales, frutales o café, los cuales previenen la erosión. Sin embargo, se ha estimado que más de 56% del área del país está dedicado a un uso apropiado (Mapa I), es decir, con cultivos anuales o en pastos en lugar de cultivos permanentes”¹⁷¹.

MAPA I: Conflicto del uso de la tierra basado en su capacidad



Fuente: Boletín No. 223 *Degradación de Recursos Naturales: Tierra y Agua para el futuro*. DGRN-MAG-SIG-UA/DAE

El uso inadecuado de la tierra surge por la ausencia de una institución que regule su correcto uso y la falta de visualización del problema que esto genera ya que crea un riesgo ambiental y profundiza las vulnerabilidades.

¹⁷⁰ Existen 8 clases de tierras, según su capacidad de uso. Clasificación de las tierras según su capacidad de uso: La clasificación de los suelos según su capacidad de uso es el ordenamiento de acuerdo a la aptitud natural del suelo para producir constantemente bajo tratamiento continuo y usos específicos. Los suelos poseen diferentes niveles o categorías sistemáticas de agrupación, los cuales se catalogan según su potencialidad y sus características predominantes de estos, siendo así, que se agrupan en las siguientes categorías. (Perdomo Lino 2006 y Tablas Dubón 1986).

¹⁷¹ Amy Angel, “Degradación de Recursos Naturales: Tierra y Agua para el Futuro”, Boletín No. 223, (junio de 2004), http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/boletin_economico_y_social_no_223_de_gradacion_de_recursos_naturales__tierra_y_agua_para_el_futuro.pdf, 3.

“Los ecosistemas resilientes son importantes no solo para reducir el riesgo de desastres. Son de importancia crítica para proporcionar medios sostenibles de vida, garantizar un flujo constante de bienes y servicios, y reducir la vulnerabilidad frente a un clima cada vez más imprevisible. La construcción de la resiliencia de los ecosistemas requiere actuaciones a diferentes escalas, con un amplio abanico de actores interesados y comprender que es necesario conocimientos de distinta índole (científica, técnica, local y tradicional) para entender los efectos del cambio medioambiental global en los ecosistemas locales”¹⁷².

Con el análisis de los factores subyacentes de riesgo se muestra que la Gestión Integral de Riesgo es de suma importancia para afrontar los desastres que el cambio climático genere.

La complejidad muestra la necesidad de contar con una institucionalización de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres fuerte, que tenga una buena coordinación y ente coordinador, con la jurisdicción y potestad para impulsar en las diferentes dimensiones el abordaje de estos factores subyacente con todo el aparato estatal de manera integral en busca de reducir las vulnerabilidades tan arraigadas en nuestra sociedad.

2. Buenas Prácticas en Materia de Gestión de Riesgo

La gestión de riesgos, y la problemática de capacidad de reacción ante desastres, es un tema que empezó a tomar relevancia, en la década de los 70, específicamente en la Conferencia de 1972 en Estocolmo sobre el Medio Humano, aunque esta, centraba su análisis en temas concretamente sobre la degradación ambiental, la contaminación y el impacto de la misma.

La contaminación transfronteriza es un concepto muy importante, ya que señala el hecho de que “la contaminación no reconoce límites políticos o geográficos, y afecta

¹⁷² GAR, *Riesgo y pobreza en un clima cambiante*, 170.

a los países, regiones y pueblos más allá de su punto de origen”¹⁷³. Por ello se empieza a hablar de una agenda internacional sobre el tema medio ambiental, puesto que el trabajo conjunto es necesario para detener el avance de la degradación ambiental.

“Se reconoce que los problemas medio ambientales como la urbanización extensa, la deforestación, la desertificación, y la escasez general de recursos naturales, se pueden extender hasta el punto de tener graves repercusiones para la seguridad internacional”¹⁷⁴. Por ejemplo, socavan la base económica y la estructura social de los países débiles y pobres, generan o exacerban las tensiones y los conflictos sociales y estimulan un mayor movimiento de refugiados, y la combinación de estos factores sería determinante, sobre todo en los países sub-desarrollados.

A medida avanzó la primera década del 2000, se empieza a tomar en cuenta la capacidad de reacción de los países ante los desastres naturales, que cada vez eran constantes, y la gestión de riesgos empieza a ser un tema con mucha resonancia a nivel internacional, “en la Cumbre Río+20 se hizo un llamamiento para una mayor coordinación entre la reducción del riesgo de desastre y la planificación del desarrollo y sugirió la incorporación de la adaptación al cambio climático y el fomento de la resiliencia en las estrategias más amplias para el desarrollo sostenible”¹⁷⁵.

Los desastres relacionados con el agua y los desastres naturales, como las inundaciones, huracanes y sequías, hicieron que en la Cumbre de Río+20, se

¹⁷³ Rodríguez Martínez, Elí. Editor: Universidad Iberoamérica. *La contaminación transfronteriza: su regulación en el Derecho Internacional*. (Estados Unidos: Universidad de California, 2008), 186.

¹⁷⁴ Naciones Unidas, Cumbre de Johannesburgo, “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD)”, (del 26 de agosto al 04 de septiembre de 2002), <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html>

¹⁷⁵ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (ONU-DAES), “Decenio Internacional para la Acción, el agua fuente de vida 2005-2015”, (del 15 al 17 de enero de 2015), http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/waterandsustainabledevelopment2015/risk_management.shtml.

involucraran temas como la armonización entre la reducción de riesgo de desastre, y la planificación del desarrollo y la adaptación al cambio climático.

2.1 Caso Colombia: Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres

La gestión de riesgo de desastres, es un tema de alta relevancia en Latinoamérica, puesto que es una región más afectada en los últimos años debido al impacto de los desastres, y sobre todo por la vulnerabilidad.

El caso colombiano, es un claro ejemplo de avance en materia de gestión de riesgo a nivel latinoamericano. “La gestión del riesgo en Colombia ha venido en constante evolución desde la creación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres- SNGRD en el año de 1989, hasta hoy, contando con la Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres”¹⁷⁶.

El sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, cuenta con una estructura bien definida y participativa, que permite trasladar desde la Presidencia de la Republica una línea de acción, y que esta sea aplicada de manera efectiva a nivel nacional como lo demuestra la estructura a continuación.

¹⁷⁶ Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), *Líneas estratégicas y avances en priorización de zonas de intervención*, (Colombia: Bogotá, septiembre de 2012), <http://dipecholac.net/docs/files/195-colombia-lineas-estrategicas-y-avances-en-priorizacion-de-zonas-de-intervencion-2012.pdf>, 3.

ORGANIGRAMA 3.1: Estructura del Sistema Nacional Para la Gestión del Riesgo de Desastres



Fuente: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. *Estructura del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

El Sistema Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres se conforma por 3 subdirecciones, con sus respectivos comités: Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo, Comité Nacional para la Reducción del Riesgo y Comité Nacional para el Manejo de Desastres, que son instancias de asesoría, planeación y seguimiento, destinadas a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de Gestión del Riesgo bajo la dirección de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. “Se estima que el 86% de la población colombiana está expuesta a una amenaza sísmica alta y media, el 28% a un alto potencial de inundación y el 31% a una amenaza alta y media por movimientos en masa. Esta información es preponderante en cada uno de los momentos, pues la mayoría de la población se encuentra expuesta a múltiples factores de amenaza. De acuerdo con los antecedentes históricos, en los últimos 40 años, las pérdidas económicas generadas

por los desastres intermedios y pequeños es 2.5 veces lo generado por los grandes desastres”¹⁷⁷.

En el caso colombiano “el nivel de vulnerabilidad y riesgo en el territorio es alto, por tanto, un sistema de gestión de riesgo con capacidad”¹⁷⁸ de respuesta inmediata es de alta importancia, sin dejar de lado el trabajo de la prevención, puesto que la región latinoamericana, ha sido catalogada como altamente vulnerable por el Germanwatch, ante los desastres naturales, por la alta vulnerabilidad territorial, económica y social.

“A nivel internacional la relación como SNGRD, en las pautas fijadas en la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres – UNISDR, se da inicialmente con el mecanismo subregional, el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres – CAPRADE - de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) con el fin de establecer parámetros comunes que agilicen la cooperación en situaciones de desastre, fomentando el entendimiento entre los países, estableciendo conceptos técnicos comunes y fomentando el apoyo mutuo, entre otros; a su vez se relaciona con otros mecanismos de interacción regional paralelos como CDEMA, la Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastres Socio naturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria (REHU) de MERCOSUR, y el CEPREDENAC”¹⁷⁹.

El caso colombiano, es un ejemplo a nivel latinoamericano en cuanto a avances e inversión en materia de gestión de riesgo de desastres, se estima que “las inversiones efectuadas a través del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres son por más de COL\$600 mil millones. De las inversiones efectuadas por la Unidad durante la vigencia 2015 se destacan las obras realizadas en mitigación ante la amenaza y la vulnerabilidad por más de COL\$329 mil millones, correspondiente a un 54% de la

¹⁷⁷ *Ibíd.*, 4.

¹⁷⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Editorial CEPAL, *Gestión de Riesgos en Colombia*, acceso el 03 de diciembre de 2017, <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/33658/ColombiaCapII.pdf>.

¹⁷⁹ UNGRD, *Líneas estratégicas y avances*, 6.

inversión total”¹⁸⁰. El restante se destinó al manejo de desastres, es decir que la inversión mayoritaria, fue destinada al trabajo preventivo en pro de la reducción de vulnerabilidades y amenazas en el territorio para reducir el impacto.

El tema de la resiliencia y pronta recuperación luego de un desastre en Colombia es un de gran importancia dentro del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, ya que “los recursos destinados a la ejecución de intervenciones de la recuperación y rehabilitación son necesarias para garantizar el adecuado retorno a la normalidad de las poblaciones afectadas, entre las que se encuentran el desarrollo de obras en vías terciarias, entrega de materiales de, reconstrucción y construcción de vivienda nueva con un 12,74% del total de la inversión correspondiente a más de COL\$77 mil millones^{181”182}.

La inclusión del tema de gestión de riesgo como tema prioritario en los planes de desarrollo “parte del éxito del posicionamiento de Colombia en la región en la gestión de riesgos de desastres se debe por incorporar en la planificación territorial y sectorial la reducción de vulnerabilidades”¹⁸³.

Colombia al igual que El Salvador posee características geográficas que propician la vulnerabilidad de su territorio, en el caso colombiano el 86% del territorio se encuentra bajo amenaza sísmica, “35% del territorio se encuentra ubicado en la cordillera de los Andes; donde se originan volcanes y montañas que pueden conllevar que se registre una actividad sísmica o volcánica. Por otra parte, las regiones de Amazonía, Orinoquía y el Caribe se pueden ver afectadas por la presencia del Fenómeno de El

¹⁸⁰ Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), *Informe de Gestión 2015*, (Colombia: Bogotá, 2016), <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/20.500.11762/18435/4/Informe-de-gestion-UNGRD-2015.pdf>, 10.

¹⁸¹ Los montos económicos se encuentran en moneda oficial de Colombia en cuál es el peso colombiano y su símbolo es “\$”

¹⁸² *Ibíd.*

¹⁸³ Soluciones Prácticas, Editorial: Soluciones Prácticas, *Caso de éxito: la gestión de riesgos de inundaciones en Bogotá*, (Colombia: Bogotá, 2014), <http://www.solucionespracticas.org.pe/Descargar/312855/954886>, 2.

Niño o el Fenómeno de La Niña y se pueden causar sequías extremas o fuertes lluvias”¹⁸⁴.

Los avances en la gestión de riesgo de desastres en Colombia, han sido significativos, debido a la alta coordinación entre las instituciones encargadas en materia de prevención territorial, el Sistema Nacional de la Información del Riesgo, creó una sección de escenarios, teniendo en cuenta las características y vulnerabilidades de cada región, es así como esta división ha creado planes específicos por región, y estrategias que se adecuan a las especificaciones del territorio en cada una de las regiones del país, logrando una alta efectividad en el trabajo preventivo y de manejo de desastres.

2.2 Caso Ecuador: Secretaria de Gestión de Riesgos

Ecuador es uno de los países pilares que han demostrado un gran progreso en materia de Gestión de Riesgo de Desastres, sobre todo porque la mayoría de avances han sido encaminados en la reducción de riesgos de desastres, direccionándolo a una prioridad a nivel nacional.

“Ecuador es un país pionero en la gestión de riesgos de desastres. Durante las inundaciones de 2008 el Gobierno Nacional asumió la responsabilidad de la respuesta humanitaria y de los procesos de recuperación y reconstrucción con un enfoque de reducción de riesgos”¹⁸⁵.

La Secretaría de Gestión de Riesgos de Ecuador, a diferencia del caso colombiano, cuenta con una estructura aún más descentralizada, puesto que parte de la coordinación sectorial, lo que permite un trabajo especializado por zona con cada una de las características y especificaciones del territorio.

¹⁸⁴ Gobierno de Colombia. *Plan estratégico de Cooperación Internacional gestión del riesgo de desastres 2013-2014*. (Colombia: Bogotá, 2013).

<http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/18521/Plan-Estrategico-de-cooperacion-internacional-gestion-riesgo-2013-2014-bq.pdf?sequence=1>. 11.

¹⁸⁵ María del Pilar Cornejo de Grunauer, Secretaria Gestión de Riesgos, *Ecuador avanza en Gestión de Riesgo*, (Ecuador, 2014), https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/08/Logros-SGR_finalok.pdf, 1.

ORGANIGRAMA 3.2: Estructura de la Secretaria de Gestión de Riesgos



Fuente: Secretaría Nacional de Gestión de la Política.

El enfoque de la gestión de riesgo se basa en la reducción de riesgos de desastres, es lo que ha encaminado a Ecuador a obtener resultados positivos dentro de la región, mejorando así su capacidad de respuesta ante los desastres.

Es en el marco del Buen Vivir, que el gobierno ecuatoriano empieza a tomar acciones concretas para avanzar en la gestión de riesgos, “es así como el 26 de abril del 2005, mediante Decreto Ejecutivo 1046-A, se creó la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, como entidad adscrita al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. Asumió todas las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones que eran ejercidas por la Dirección Nacional de Defensa Civil”¹⁸⁶.

La relevancia de la Secretaría de Gestión de Riesgos ecuatoriana, es que al igual que en el caso colombiano, descentralizan las labores técnicas, por lo que el trabajo que

¹⁸⁶ María Alexandra Ocles, Red interamericana de mitigación de desastres, “Secretaría de Gestión de Riesgos”, acceso el 03 de diciembre de 2017, <http://www.rimd.org/organizacion.php?id=189>.

se realiza en planes estratégicos, se desarrolla con especificaciones territoriales de cada una de las provincias, contribuyendo así a la creación de un sistema descentralizado y desconcentrado trabajando sobre la base de cuatro pilares fundamentales, (1) técnico, (2) educación, (3) capacitación y difusión y (4) respuesta inmediata.

“Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, han sido parte fundamental del éxito alcanzado, ya que promueve la descentralización e identificación de amenazas, niveles de riesgo para asentamientos humanos e infraestructura y evaluación de medidas de gestión de riesgos”¹⁸⁷, logrando así un estudio territorial sectorial bien detallado, que ayuda a identificar las amenazas específicas a tiempo.

Las salas de situación de la Secretaria de Gestión de Riesgos, fueron desarrolladas por el Sistema Nacional a partir de 2008 y sirvieron para implementar un sistema de información geográfico, y “funcionan como una red interconectada de trabajo que cubre el país para analizar, integrar y sistematizar la información”¹⁸⁸.

Todo el Sistema de Temprana Alerta y de Estudios Geográficos han dado resultados positivos dentro del sistema nacional, por ejemplo, para el 2013 “el Instituto Geofísico localizó 2420 eventos sísmicos con magnitudes desde valores menores a 1 hasta 6.8 Mw”¹⁸⁹. También, ampliaron y modernizaron “la Red Sísmica Nacional que cubre el territorio continental ecuatoriano y las Islas Galápagos. Este fortalecimiento permite localizar con mayor precisión los eventos sísmicos en el territorio nacional, calcular mecanismos focales en forma rápida y conocer la ubicación y los niveles de actividad de las fuentes sísmicas que atraviesan o están cerca del territorio nacional”¹⁹⁰.

Toda esta actividad del Gobierno de Ecuador, se encuentra dentro de los objetivos planteados en el marco internacional de Hyogo, y es a partir de la adopción de estos

¹⁸⁷ Giannina Zamora A. y Andrea Carrión, Editorial: IAEN, *Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial*, 2ª edición, (Ecuador: Quito, 2013), <http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2016/06/Planificacio%CC%81n-del-desarrollo-y-ordenamiento-territorial.pdf>, 9.

¹⁸⁸ María del Pilar, *Ecuador avanza*, 23.

¹⁸⁹ *Ibíd.*, 32.

¹⁹⁰ *Ibíd.*, 33.

objetivos, que el país ha avanzado en gran medida en materia de detectar de manera temprana cualquier amenaza, y es dentro de este contexto, que la cooperación internacional, ha ayudado a fortalecer estos sistemas, y crear una red regional de ayuda mutua en la detección temprana de amenazas, “tales como los Convenios binacionales con Perú y Colombia, la presencia en el CAPRADE, y en el organismo Andino de Salud Convenio Hipólito Unanue, etc”¹⁹¹.

Ecuador es uno de los países a nivel latinoamericano, que más ha avanzado en gestión de riesgo de desastres, y esto es en parte a las lecciones aprendidas, ya que desde “2008 se han sistematizado las experiencias de respuesta humanitaria de las inundaciones y los procesos de recuperación en ambos casos y sobre las erupciones del volcán Tungurahua, como parte de una estrategia de construcción de conocimiento para la mejora continua”¹⁹².

Una parte importante del trabajo de mitigación y prevención que se ha realizado en Ecuador, han sido los foros sobre el cambio climático y la concientización sobre el tema, ya que entre “2008 a 2013, se realizaron 87 foros sobre la temática, en las 24 provincias”¹⁹³ en las que se divide el país, logrando así una retroalimentación sobre el tema entre las instituciones en la población en general.

Dentro de la política ecuatoriana, se promovió una metodología de trabajo en los gobiernos autónomos descentralizados, lo cual ha ayudado a obtener estimaciones sobre la vulnerabilidad territorial de las provincias con cada una de sus características propias, lo cual ha colaborado con el desarrollo y planificación del ordenamiento territorial con un enfoque de reducción de riesgos.

Los logros alcanzados tanto por el sistema ecuatoriano como el sistema colombiano de gestión de riesgos de desastre, se basa en muchas de las líneas trazadas en el marco de Hyogo, fueron elementales al momento de crear políticas y planes estratégicos de mitigación, y sobre todo el trabajo focalizado en reducción de riesgo

¹⁹¹ *Ibíd.*, 39.

¹⁹² *Ibíd.*, 43.

¹⁹³ *Ibíd.*, 45.

y vulnerabilidades, el trabajo de cerca con las comunidades y la población en general, ha sido pilar fundamental del éxito del desarrollo de programas y proyectos.

“Durante el período 2008-2013 se han conformado 665 Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos, en los que se han realizado 321 Planes Comunitarios de Gestión de Riesgos, 181 han ejecutado simulacros y existen 67 Redes Comunitarias de Gestión de Riesgos.

Los Planes Familiares de Emergencia involucran la participación de las familias de los niños, niñas y adolescentes de las instituciones educativas del país. Hasta 2013 en 701 Centros Educativos se han realizado simulacros”¹⁹⁴.

La importancia de la labor realizada en las comunidades en materia de capacitación y desarrollo de planes estratégicos, ha sido de gran relevancia, puesto que en los planes de desarrollo ha sido un proceso inclusivo, incorporando a las personas con capacidades diferentes, haciéndolos participe de planes estratégicos de reducción de vulnerabilidades para poder impulsar la resiliencia a nivel nacional y local, creando provincias capaces de emprender el proceso de recuperación de manera rápida y eficiente ante cualquier desastre ocurrido.

2.3 Caso Costa Rica: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias

Costa Rica, es considerado a nivel centroamericano, como el país más avanzado en materia ambiental prevención y gestión riesgos, sin embargo, de manera muy similar solo que, en menor escala, sufre del problema común en la región, la sobrepoblación en las urbes, para el caso costarricense el 52,7% de la población habita en el área metropolitana, la cual, por su ubicación geográfica, está catalogada como de alto riesgo.

Costa Rica, es un ejemplo tanto a nivel centroamericano como latinoamericano, por ser un país que invierte y trabaja en gran medida por la reducción de riesgos y por tener un sistema de atención de emergencias, muy eficaz y capaz de responder ante

¹⁹⁴ *Ibíd.*, 53.

los desastres. También tiene una política pública encaminada a cuidar el medio ambiente y el ecosistema.

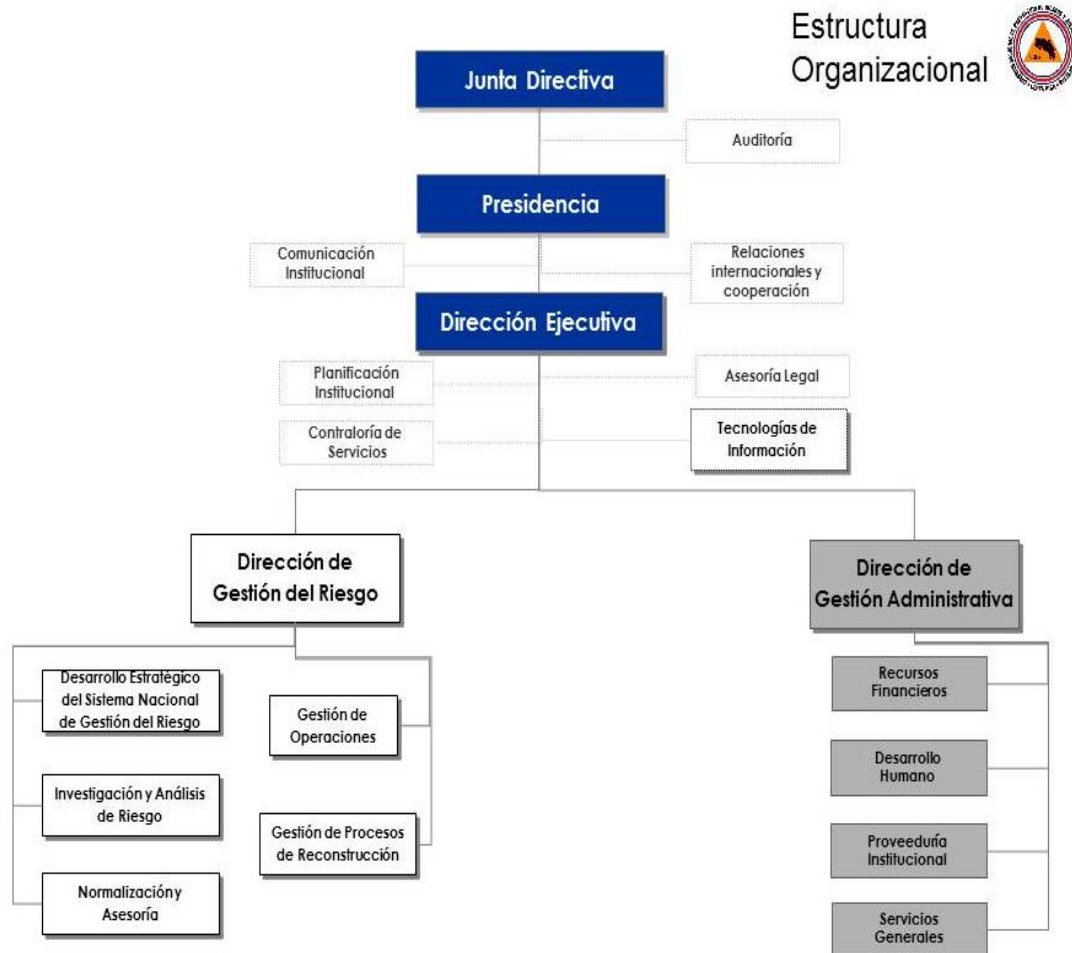
“Las condiciones de la región climática en que se encuentra hacen que de manera periódica se presenten eventos meteorológicos que inciden en el aumento, disminución e intensidad de las precipitaciones, en las mareas y en los vientos. Estos eventos están asociados a los ciclones tropicales y a fenómenos de baja presión en el mar Caribe, la Zona de Convergencia Intertropical, los frentes fríos”¹⁹⁵.

A partir del 2006, se crea La Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, es la institución pública costarricense encargada de la coordinación de las labores preventivas de situaciones de riesgo inminente, de mitigación y de respuesta a situaciones de emergencia. “Es un órgano de desconcentración máxima adscrito a la Presidencia de la República, con personería jurídica instrumental para el manejo y la administración de su presupuesto y para la inversión de sus recursos, con patrimonio y presupuesto propio. Desde el 2006, el país cuenta con la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N° 8488 que supera una serie de vacíos de legislaciones anteriores que limitaban el accionar de la institución”¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), *Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030*, (Costa Rica: San José, 2015), https://www.cne.go.cr/Documentos/planificacion/POLITICA_NACIONAL_DE_GESTION_DEL_RIESGO.pdf, 3.

¹⁹⁶ Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, “¿Qué es la CNE?”, acceso el 03 de diciembre de 2017, <https://www.cne.go.cr/index.php/informacinstitucional-menuprincipal-91/iquienes-somos-menuprincipal-104>.

ORGANIGRAMA 3.3 Estructura Organizacional de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias



Fuente: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE).

Introduce el concepto de prevención de Riesgo, que como se analiza previamente tanto en el caso colombiano como ecuatoriano, es el pilar fundamental para trazar políticas y acciones eficaces en el manejo de gestión de riesgos.

La Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias está facultada para “coordinar el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Emergencias, en donde cada institución debe participar en los temas específicos de

su competencia y colaborar con los comités locales de prevención de riesgo y atención de emergencias”¹⁹⁷

La Junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias está integrada por:” Un presidente designado por el Poder Ejecutivo, vía decreto, quien presidirá la Junta. El Ministro de la Presidencia, de Obras Públicas y Transportes, de Hacienda, de Seguridad Pública, de Salud, de Vivienda y Asentamientos Humanos, de Ambiente y Energía. Los Presidentes Ejecutivos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y del Instituto Nacional de Seguros (INS). Un representante de la Cruz Roja^{198”199}.

Si bien es cierto, a nivel centroamericano, Costa Rica posee los niveles más altos en desarrollo y crecimiento, la vulnerabilidad social sigue estando presente tanto en la zona urbana como rural, y es en este rubro donde el gobierno busca disminuir el riesgo, puesto que son los segmentos de la sociedad más afectados ante los desastres, lo que ocasiona el incremento de vulnerabilidades y riesgos.

“La pobreza afecta a un 22.4% del total de la población, siendo la zona rural la que tiene la condición más inadecuada, con un 30.3%. Es la población en extrema pobreza la que, por lo general, se asienta de manera informal en terrenos depreciados por su baja calidad de suelos o por su cercanía a factores de amenaza. En el año 2014, 39,000 familias vivían en 354 asentamientos informales, de los cuales el 60% se ubicaban en el Gran Área Metropolitana”²⁰⁰.

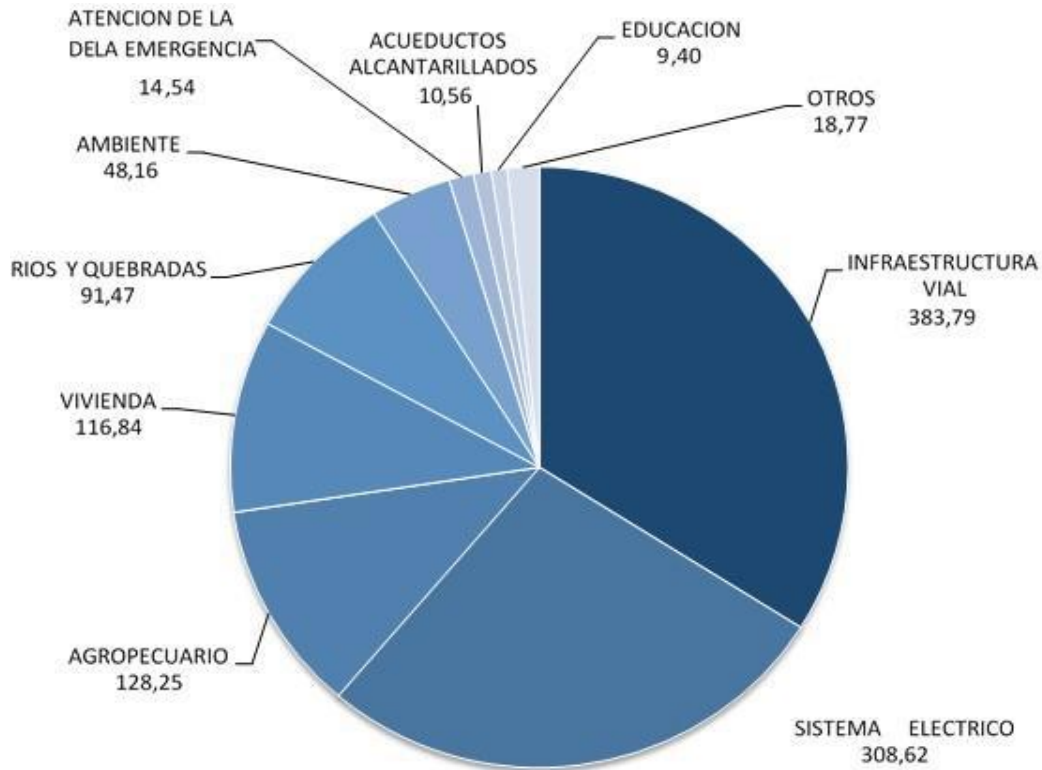
¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ Los Ministros en caso de ausencia justificada pueden ser sustituidos por el Viceministro respectivo y los Presidentes Ejecutivos del IMAS y del INS por los Gerentes Generales. Todos los miembros ejercen sus cargos por períodos de CUATRO AÑOS, contados a partir del 08 de mayo en que se inicia el período presidencial.

¹⁹⁹ Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, “Junta Directiva”, acceso el 03 de diciembre de 2017, <https://www.cne.go.cr/index.php/informacinstitucional-menuprincipal-91/junta-directiva>.

²⁰⁰ CNE, Política Nacional de Gestión del Riesgo,05,

GRÁFICO 3.1: Distribución de las pérdidas por sector por el impacto de fenómenos naturales. Período 2005-2011



Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y MAG, 2013.

La región centroamericana, por su ubicación geográfica, es altamente vulnerable ante los desastres, por todas sus características territoriales y espaciales. Costa Rica no es la excepción, “Desde el punto de vista de los sectores que resultan afectados, cabe señalar que durante el periodo 2005-2011, ocurrieron en el país 16 eventos intensos asociados a fenómenos hidrometeorológicos y geotectónicos, lo cual representa una magnitud de pérdidas estimada en 1,130.39 millones de dólares constantes del año 2011 (US\$ 1.13 billones). En términos del impacto a los sectores, se evidencia que la infraestructura vial es la que tiene más impacto, seguida en orden descendente por la infraestructura de generación eléctrica, la agricultura y la vivienda”²⁰¹.

²⁰¹ *Ibíd.*

En el contexto del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se trazan nuevas líneas a seguir en materia de gestión y sobre todo reducción de riesgos, y es así como se puede observar, en el caso de Costa Rica, ha habido avance en materia de gestión de riesgos, al incluir la ley nacional de emergencia y prevención del riesgo en su país.

3. Importancia de la Cooperación Internacional al Desarrollo para impulsar una nueva institucionalidad

En el Gobierno de Mauricio Funes por decreto ejecutivo se crea la “Secretaría para Asuntos de la Vulnerabilidad”²⁰², la cual, tiene funciones específicas como: “cooperar con todas las instituciones públicas, en especial con el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, a fin de promover políticas y acciones tendientes al combate de la vulnerabilidad frente a fenómenos naturales y humanos”²⁰³. Así mismo, nombra al Director General de Protección Civil, Jorge Meléndez, como Secretario subiéndole su estatus, que si bien se le designan atribuciones sobre la Gestión Integral del Riesgos de Desastres al ser un decreto ejecutivo y no legislativo carece de una verdadera fuerza institucional. Por el momento no es problemático porque la misma persona hace las ambas funciones. El problema se dará cuando sea cambio de Gobierno, porque estará el Ministro, el Director y el Secretario. Es decir, que la Secretaría dependerá de la voluntad del presidente de turno para que se mantenga su existencia. Es por ello, que el Gobierno de Sánchez Cerén debe elevar la categoría de la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres a nivel de Secretaría de la Presidencia. No solamente avanzaría considerablemente en cuanto a la Gestión Integral del Riesgo de Desastres, sino que al mismo tiempo se fortalecerían y ampliarían los canales de cooperación.

²⁰² Presidencia de la República de El Salvador, publicado en el Diario Oficial No. 8, “Decreto No. 2, Consejo de Ministros”, Tomo 390, (12 de enero 2011), <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2011/01-enero/12-01-2011.pdf>, 12-13.

²⁰³ *Ibíd.*

Está claro que, fortaleciendo la institucionalización de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres con apoyo de la cooperación internacional, se puede promover la Reducción de los Riesgos de Desastres.

La Gestión Integral del Riesgo de Desastres se constituye en un instrumento de la agenda del desarrollo, que define responsables y acciones a ejecutar en el marco de los desastres, es decir, antes, durante y después de la ocurrencia del mismo.

Se entiende por Cooperación Internacional al Desarrollo al “conjunto de acciones diseñadas y ejecutadas por actores públicos y privados de distintos países, que buscan promover un progreso más justo y equilibrado en el mundo, con el objetivo de construir un planeta más seguro y pacífico”²⁰⁴.

Dichas acciones pueden darse en diferentes niveles, direcciones o formas. Es decir, dentro de la Cooperación Internacional al Desarrollo se encuentran diversas formas entre las cuales se destacan principalmente cuatro: la Cooperación Financiera, la Cooperación técnica, Ayuda Alimentaria y la Ayuda Humanitaria.

Estas acciones, contribuyen para afrontar las diferencias económicas que hay entre los países desarrollados con los países menos adelantados. “En la historia de la cooperación internacional se puede observar que ésta se ha constituido en un instrumento de las Relaciones Internacionales y la Cooperación al Desarrollo Internacional, específicamente, en el “vehículo” más eficiente de los países para “trasladar” modelos de desarrollo a otros lugares y encontrar socios estratégicos”²⁰⁵.

El Gobierno de Sánchez Cerén debe hacer uso de las relaciones que tiene con los Gobiernos de Colombia, Ecuador y Costa Rica que, al ser ellos, países que han avanzado en cuanto a la Gestión Integral de Riesgo de Desastres, por medio de la

²⁰⁴ Erick Román Sánchez, Editorial: Amycos, *Cooperación y Desarrollo: Nueve Preguntas sobre el Tema*, 1ª Edición, (España: Burgos, 2002), (Gómez-Galán y Sanahuja, 1999,17), http://www.ciberoamericana.com/documentos/introcoopdes/Cooperacion_y_desarrollo_Nueve_preguntas_sobre_el_tema.pdf, 24.

²⁰⁵ Amparo Velásquez Peñaloza, “La cooperación descentralizada entre España y Colombia en el marco de la gestión de los riesgos de desastres”, (tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2016), <http://eprints.ucm.es/37840/1/T37271.pdf>, 78.

Cooperación al Desarrollo, se podrían replicar proyectos exitosos que se hayan implementado en los países antes mencionados.

En el Marco de Sendai se reconoce que para “afrontar las disparidades económicas y la disparidad en la innovación tecnológica y la capacidad de investigación entre los países es fundamental potenciar la transferencia de tecnología con un proceso que posibilite y facilite los flujos de aptitudes, conocimientos, ideas, saber hacer y tecnología de los países desarrollados a los países en desarrollo en la aplicación del presente Marco.”²⁰⁶

La Cooperación Internacional al Desarrollo constituye una acción de la política exterior que permite profundizar las relaciones con otros Gobiernos y se convierte en un plan estratégico que contribuye con los procesos de desarrollo de los países. Además, establece y fortalece alianzas e intercambios con socios estratégicos de cara al fortalecimiento del Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres.

La importancia de la cooperación internacional al desarrollo en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres se encuentra en el diseño de instrumentos que promuevan la participación de la población y las comunidades en forma armónica y así establecer e implementar estrategias de Reducción de Riesgos y atención de desastres que contribuyan al desarrollo sostenible.

3.1 La Cooperación Sur-Sur y La Cooperación Triangular: en materia fortalecimiento institucional

La Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular surgen como alternativas de la Cooperación Bilateral (también conocida como Tradicional), en el cual, los mismos países del sur se fortalecen entre ellos, por medio de la transferencia de conocimiento técnico o de transferencia de equipos tecnológicos.

El Marco de Sendai presenta “la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, los cuales, han demostrado ser clave para reducir el riesgo de desastres, y es necesario

²⁰⁶ Naciones Unidas, Editorial UNISDR, *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, 1ª Edición. (2015), https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf, 24.

seguir fortaleciendo la cooperación en ambas esferas. Las alianzas desempeñan un importante papel adicional al aprovechar todo el potencial de los países y apoyar sus capacidades nacionales en la gestión del riesgo de desastres, así como en mejorar el bienestar económico, sanitario y social de las personas, las comunidades y los países”²⁰⁷.

Se entiende la Cooperación Sur-Sur como “un marco amplio de colaboración entre países del sur en el ámbito político, económico, social, cultural, ambiental y tecnológico que involucra a dos o más países en desarrollo y que puede tomar la forma de cooperación bilateral, regional, subregional o interregional. Los países en desarrollo comparten conocimiento, habilidades, experticia y recursos para alcanzar sus metas de desarrollo a través de esfuerzos concertados”²⁰⁸.

La Cooperación Sur-Sur centra principalmente su ayuda en el fortalecimiento institucional de los Estados de Latinoamérica, el Caribe y el continente africano a través de capacitaciones, talleres, transferencia de equipos, entre otros. También, “busca concretar tres grandes procesos estructurales: primero, la generación de capacidades nacionales e institucionales, para complementar las brechas de conocimiento y experticia técnica que presenta el país en su proceso de desarrollo nacional; segundo, la consolidación, modernización y fortalecimiento de políticas públicas para el desarrollo multinivel; así como tercero, la promoción de espacios de integración regional en América Latina y el Caribe”²⁰⁹.

La cooperación Sur-Sur cuenta con 8 principios políticos: “1. La solidaridad para la ampliación de capacidades a través de la cooperación técnica, 2. Es direccionada a todos los sectores y ámbitos que se requieren, evitando una relación vertical y asistencialista en la búsqueda del desarrollo y optando por la asociación horizontal

²⁰⁷ *Ibíd.*, 25.

²⁰⁸ Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). “Qué es la Cooperación Sur-Sur”. acceso el 03 de diciembre de 2017. <http://sursur.sela.org/qu%C3%A9-es-la-css/conceptos-de-la-cooperaci%C3%B3n-sur-sur/>.

²⁰⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, “Cooperación Sur-Sur y Triangular en El Salvador: herramientas para promover la paz y el desarrollo regional y global”, acceso el 03 de diciembre de 2017, <http://cooperacion.rree.gob.sv/web/cooperacion-sur-sur-en-el-salvador>.

entre actores como principio básico de actuación, 3. No sustituye a la tradicional Norte-Sur; tampoco es subsidiaria ni un instrumento de ésta. El espacio para esta articulación son las demandas de los países en desarrollo expresadas en sus planes y prioridades nacionales. 4. Apuesta por una relación entre cooperantes que ofrecen y demandan beneficios en condiciones de reciprocidad. 5. Derivan de acuerdos entre países que enfrentan desafíos de desarrollo similares a nivel local y global, lo cual facilita la adecuación de las acciones a necesidades y perspectivas comunes. 6. Los países en desarrollo, especialmente en una misma región, comparten experiencias comunes, así como vínculos culturales que facilitan la comprensión mutua y pueden mejorar la efectividad de los proyectos y programas de cooperación. 7. La Cooperación Sur-Sur apuesta por la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos de cualquier tipo, limitando costes y poniendo en juego experiencias contrastadas. 8. Este modo de cooperar favorece las relaciones entre países de una misma región, promoviendo la integración y las buenas relaciones de vecindad”²¹⁰, ver tabla 3.3.

²¹⁰ Laura Ruiz Jiménez, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), *Principios de la Cooperación Triangular en Iberoamérica*, (Colombia: Bogotá), acceso el 03 de diciembre de 2017, https://www.cooperacionsursur.org/images/docs/PPT_Principios.pdf, 02- 03.

TABLA 3.3: Principios políticos y de Gestión de la Cooperación Sur-Sur

Principios Políticos	Principios de Gestión
Solidaria	Eficiente
Horizontal	Flexible y adaptada
No condicional	Enfocada en el fortalecimiento de capacidades
Reciprocidad	No está marcada
Promueve la apropiación	Parte de la demanda
Respeto a la soberanía	Efectiva
Mutuo beneficio	
Vocación integracionista	

Fuente: Laura Ruiz Jiménez, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, *Principios de la Cooperación Triangular en Iberoamérica*, 05.

Los principios de gestión se derivan de los principios políticos que tienen relación con la eficiencia de la Cooperación Sur-Sur, flexibilidad y adaptabilidad de los proyectos, enfocadas en el fortalecimiento de capacidades, no se encuentran marcadas a alguna condicionalidad, parten de la demanda y buscan la efectividad.

El fortalecimiento institucional se podría incrementar en el país por medio de la Cooperación Sur-Sur, abordando a países como Colombia, Ecuador y Costa Rica, cuya Gestión Integral del Riesgo de Desastres está fuertemente concebida en sus planes de Gobierno, y se podría replicar acciones que han realizado estos países y ser adoptadas en el país.

Por otra parte, en la Cooperación Triangular “consiste en aquella cooperación técnica entre dos o más países en desarrollo que es apoyada financieramente por donantes del norte u Organismos Internacionales”²¹¹ en ella se establece la relación tripartita de actores. En el cual, se encuentra un socio oferente (por lo general son países de

²¹¹ Miryam Colacrai (Compiladora), Editorial: de la Universidad Nacional de Rosario, *La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*, 1ª Edición, (Argentina, 2013), (E-book), http://www.publicacionescerir.com/pdf/Libros/LibroPRMEditoraUNRe_book2013.pdf, 138.

Renta Media o Alta), un socio donante (un País de Renta Media) y un socio receptor (de un país de menor nivel de desarrollo).

La Cooperación Triangular, al igual que la Cooperación Sur-Sur, tiene sus propios principios en los cuales “se establecen voluntariamente y sin condicionalidades ni imposiciones de ningún tipo. Las decisiones se toman por consenso y los actores se articulan para llevar a cabo las actuaciones que son adaptadas a la realidad del socio receptor y están sustentadas en una fórmula en donde todos los socios obtienen un beneficio. Las relaciones de cooperación encontrarán su origen en la demanda de cooperación del receptor, quien liderará todo el proceso de cooperación con el apoyo y la corresponsabilidad del resto de socios. busca la efectividad y sostenibilidad de las iniciativas llevadas a cabo. Además, que las mismas sean eficientes en el uso de los recursos destinados para ellas. El éxito en los resultados de la cooperación son responsabilidad de todos los actores que participan en ellas, reconociendo mutuamente los aportes de cada una de las partes”²¹².

Los Principios y criterios que rigen la Cooperación Triangular son:

1. *“Horizontalidad:* Adaptabilidad, Articulación, Comunicación orientada a consensos y Ausencia de condicionalidades
2. *Beneficio Mutuo:* Resultados compartidos, Definición clara de roles, Aprendizaje conjunto y Visibilidad de todos los actores
3. *Liderazgo del Receptor:* Enfoque basado en la demanda y Asunción del liderazgo y corresponsabilidad
4. *Eficacia y Eficiencia:* Sostenibilidad de las acciones, Eficiencia en el uso de los recursos y Efectividad de las iniciativas.

²¹² Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), Editorial: Contra Corriente, *Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica*, capítulo I, Criterios de Cooperación Triangular en Iberoamérica, Documento de Trabajo No. 8, (El Salvador: Antigua Cuscatlán, 2015), <https://www.cooperacionsursur.org/images/docs-programa/doc-8-PIFCSS-guia-ct-2015.pdf>,16.

5. *Mutua Responsabilidad*: Aportes de todas las partes, Gestión compartida por resultados y Acceso a la información”²¹³.

Finalmente, tanto la Cooperación Sur-Sur como la Cooperación Triangular surgen como una de las mejores opciones para el fortalecimiento Institucional sobre la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en el país. Los principios que cada uno de ellos y el apoyo que se puede recibir de los países del Sur contribuiría a avanzar y lograr los objetivos propuestos.

3.1.1 Cooperación Técnica y Cooperación Tecnológica

Disponer de una institución de Gestión Integral del Riesgo de Desastres fortalecida con un grupo técnico capacitado se requerirá de equipos adecuados para que puedan ser efectivas sus intervenciones en cuanto a la prevención y mitigación de los riesgos y no solamente ante la situación de emergencia.

El Marco de Sendai se establece que “la financiación procedente de diversas fuentes internacionales, la transferencia pública y privada de tecnología debe ser ecológicamente racional fiable, asequible, adecuada y moderna, en condiciones preferenciales y de favor mutuamente convenidas, la asistencia a los países en desarrollo para la creación de capacidad y unos entornos institucionales y normativos propicios a todos los niveles son medios importantísimos para reducir el riesgo de desastres”²¹⁴.

Es necesario, que se identifiquen actores internacionales que puedan contribuir ya sea en la transferencia de equipos tecnológicos o de capacitaciones. A continuación, se presenta algunos socios donantes o socios oferentes en materia de donación de equipo tecnológico o capacitación para el uso de los equipos respectivamente. Así mismo, pueden transferir los conocimientos que tengan, en cuanto a la prevención y mitigación de los riesgos de desastres.

²¹³ *Ibíd.*, 17.

²¹⁴ UNISDR, *Marco de Sendai*, 25.

TABLA 3.4: Socios Donantes y Oferentes en materia de Cooperación Técnica/ Tecnológica Gestión Integral del Riesgo de Desastres

Socio donante	¿Por qué?	Socio oferente	¿Por qué?
Japón	Entre los sectores de interés que tienen en común los socios donantes se encuentra la ciencia y tecnología, y cambio climático. Así mismo, en las áreas que les interesan está el medio ambiente y desarrollo sostenible. Es por ello que se les puede solicitar la transferencia de equipos tecnológicos de última generación, así como donativos para la creación del primer edificio de Gestión Integral de Riesgos de Desastres en el país.	Colombia	Entre los sectores de interés que tienen en común los socios oferentes se encuentra la ciencia y tecnología, y el medio ambiente dichos socios han avanzado mucho en la gestión del riesgo. A lo cual, se les puede solicitar la transferencia de conocimientos por medio de capacitaciones técnicas, así como la transferencia de equipos que tengan a disposición y que puedan ser utilizadas en el país.
Alemania		Ecuador	
España		Costa Rica	
Corea del Sur		Guatemala	
China-Taiwán		Perú	
BID		Argentina	
BCIE		Brasil	
OIT		Chile	
UNCTAD		Cuba	
Dpto. del Servi. del Reino de Bélgica		México	
Fondo Catalán		Nicaragua	
Fondo para el Desarrollo Sostenible		Uruguay	
Instituto Italo-Latinoamericano		Venezuela	
OCHA		Panamá	
OEA			

Fuente: Elaboración Propia, con base a la lista del Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo de El Salvador que en su área de interés se encuentra la Gestión Integral de Riesgo de Desastres.

Por tanto, a través de la Cooperación Sur-Sur como la Cooperación Triangular puede acceder a la implementación de proyectos que contribuyan al mejoramiento de la capacidad de respuesta en el país. Capacitando y solicitando la transferencia de equipos de última generación como: sismógrafos, radares, computadoras, software,

ente otros. Para tener una mejor respuesta ante los fenómenos naturales que se presenten en un futuro.

La diversidad de países e instituciones que son donantes u oferentes es amplia, con la correcta elaboración de planes, programas o proyectos y el apoyo estatal, contribuirá al fortalecimiento institucional respecto a la Gestión Integral de Riesgo de Desastres. Por ello, es necesario que en el Gobierno de Sánchez Cerén y en los próximos Gobiernos, se incluyan en sus planes la Reducción del Riesgo de Desastres.

Es necesario que además de enfocarse en las emergencias, como se ha venido desarrollado, se amplié a la prevención y mitigación para que el país pueda alcanzar la resiliencia, al mismo tiempo que puedan cumplir con los compromisos internacionales adquiridos y ser un país referente a nivel internacional.

CONCLUSIÓN

La complejidad de los fenómenos naturales muestra la necesidad de contar con una institución fuerte, que tenga una buena coordinación, con jurisdicción para impulsar el aparato estatal de manera integral en búsqueda de reducir las vulnerabilidades tan grandes en nuestra sociedad.

La reducción de factores subyacentes: Crecimiento urbano no planificado, Medios de vida vulnerables y ecosistemas en declive, han sido dejado de lado en la agenda de desarrollo, siendo más abordada por organizaciones de la sociedad civil que por el gobierno debido principalmente a la debilidad institucional que se presenta en aspectos de financiamiento y capacidad de las instituciones que trabajan esa área en específico como la Dirección General de Protección Civil que podría ser dotada de más jurisdicción para promover la Gestión Integral de Riesgo en busca de reducir el impacto de los desastres.

Las buenas prácticas que tiene en Gestión Integral de Riesgos Colombia, que lo implementa como política y cuenta con un “fondo nacional de gestión del riesgo de desastre”, la recuperación, rehabilitación y resiliencia. El caso de Ecuador que cuenta

con una estructura mucho más descentralizada y un trabajo especializado dependiendo de las características de las provincias ya que hay áreas más vulnerables a desastres con lluvias o por cercanía a volcanes, siempre con la orientación del plan nacional, tiene un arduo trabajo en planes de estudio, desarrollo y ordenamiento territorial. Y finalmente, en el caso de Costa Rica la comisión nacional le dedica mucho empeño a la reducción de riesgo con un sistema de atención de emergencias, posee la ley nacional de emergencia y prevención del riesgo con un trabajo gubernamental en el área enfocándose más al tema de protección del medio ambiente, el Gobierno de El Salvador debería adoptar estas buenas prácticas para impulsar una mejor institucionalización de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres en el país.

La Cooperación Internacional constituye una acción de la política exterior que permite profundizar las relaciones con otros Gobiernos y con un plan estratégico se puede establecer y fortalecer alianzas e intercambios con socios estratégicos de cara al fortalecimiento del Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres.

Tanto la Cooperación Sur-Sur como la Cooperación Triangular surgen como una de las mejores opciones para el fortalecimiento Institucional sobre la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en el país.

El Gobierno de Sánchez Cerén y los próximos Gobiernos, deben incluir en sus planes la Reducción del Riesgo de Desastres y, además de enfocarse en las emergencias, como se ha venido haciendo, debe ampliarse a la prevención y mitigación para que el país pueda alcanzar la resiliencia, al mismo tiempo que se pueda cumplir con los compromisos internacionales adquiridos y ser un país referente a nivel internacional.

CONCLUSIONES GENERALES

Los fenómenos naturales han sido un problema de escala ascendente, sobre todo en las regiones y países menos desarrollados y la región centroamericana, han sido gravemente afectados especialmente por una alta vulnerabilidad.

Es evidente los avances planteadas en los marcos internacionales en cuanto a la gestión integral de riesgo de desastres, ya en Yokohama, se concretizó los compromisos de prevención y mitigación desde un aspecto técnico-científico al momento de la evaluación, en el marco de Hyogo se buscó disminuir el riesgo a favor de la resiliencia por medio de objetivos y metas desde un enfoque innovador, y se proponía la participación de los diversos sectores de la sociedad en función de trabajar no solo por la mejora de las capacidades de reacción ante desastres, sino que también en disminuir los riesgos y vulnerabilidades.

Con la aprobación del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central se busca consensuar los esfuerzos de los gobiernos impulsando una Política Centroamericana para el abordaje de la Gestión Integral de Riesgo, que cambia la perspectiva de un enfoque reactivo a un enfoque preventivo ante los fenómenos.

En el caso salvadoreño para la Gestión Integral de Riesgo de Desastres no se cuenta con un adecuado presupuesto, sin embargo, se han tenido avances significativos en cuanto a la disminución pérdidas humanas y en los desastres. Pero, no es así en el caso de las pérdidas económicas ya que experimentan un crecimiento.

El huracán Mitch, dejó en evidencia la debilidad institucional, el cual ocasiono grandes pérdidas tanto humanas como económicas. Este desastre dejó al descubierto la vulnerabilidad, así como la capacidad y limitada efectividad que tenía el gobierno para responder ante los fenómenos naturales que impactaban en la región. El Mitch fue el punto de partida para reorientar el enfoque y avanzar en temas de gestión de riesgos, no solo para reforzar la capacidad de reacción sino también avanzar en mitigación y en la prevención.

La debilidad institucional del país en la Gestión Integral de Riesgo de Desastres no ha permitido un pleno avance en cuanto a cumplir con los compromisos adquiridos con las Naciones Unidas, la comunidad internacional y la sociedad salvadoreña. Misma, desde la creación del Sistema de Protección Civil, la instancia coordinadora y ejecutora de la atención a las emergencias, no cuenta con el nivel jerárquico para coordinar plenamente con otras instituciones de mayor jerarquía y, en consecuencia, se genera un problema de funcionalidad del Sistema.

Una de las debilidades institucionales es que la Dirección General de Protección Civil, instancia operativa y permanente, se encuentra adscrita en el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, y en temas referentes a la Gestión integral de Riesgos de Desastres, es conducida por un Directo General como funcionario de cuarta categoría, por debajo del Despacho Ministerial, Despacho Viceministerial y la Dirección Ejecutiva. Sin embargo, las emergencias son atendidas por la Comisión Nacional de Protección Civil, conformada por: el Director General de la Policía Nacional Civil, el Director General de Protección Civil, los Ministros y Viceministros de las diferentes instituciones del Gobierno, representantes de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), representantes de los puestos de socorro, entre otros.

La debilidad de la institución se incrementa en el momento de la toma de decisiones, durante las emergencias como instancia colegiada, el Ministro de Gobernación tiene un voto como los demás integrantes de la comisión incluyendo al Director General de Protección Civil. Es decir, que en el órgano político estratégico un sub alterno tiene el mismo voto que los de mayor categoría y eso hace que haya conflictos a la hora de tomar decisiones. Por el contrario, otros países de la región como: Costa Rica, Guatemala, Honduras, etc. Tienen comisionados Presidenciales que tienen un rango superior a los Ministerios.

A pesar que en 2010 un Equipo de Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación de Desastres (UNDAC) de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) hizo un informe de “Evaluación de la Capacidad Nacional para la Respuesta a Emergencias” por petición del Gobierno y entre las recomendaciones que

presentaron fue la de asegurar la autonomía de la Dirección General de la Protección Civil como el brazo operativo del Sistema Nacional de Protección Civil

En 2011, Mauricio Funes trato de enmendar el problema de la debilidad institucional al nombrar al Director General de Protección Civil como Secretario Presidencial subiéndole su estatus y creo la Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad, la cual, tiene dentro de sus atribuciones manejar los Fondos de Protección Civil y coordinar acciones de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres con la Dirección General de Protección Civil.

Por otra parte, la región centroamericana fue la más afectada con la depresión tropical 12-E y la capacidad de decisión y coordinación fue efectiva si se considera la vulnerabilidad existente, Sin duda las lecciones aprendidas han servido para una mejor preparación de las instituciones encargadas de la atención a las emergencias.

El país ha mostrado pasar de una gestión de riesgos a una gestión integral de riesgo de desastre al intentar no solo prepararse para las emergencias sino en enfocar los esfuerzos en las labores de mitigación y prevención, dicha implementación supone un beneficio para la población al adoptarse mecanismos que impulsen y promuevan un país resiliente.

La complejidad del impacto provocado por los fenómenos naturales muestra la necesidad de contar con una institución fuerte, que tenga competencia, jurisdicción y presupuesto para impulsar al Estado en la búsqueda integral para reducir las vulnerabilidades del país.

Con una mejor institucionalización en la Gestión Integral de Riesgo de Desastres están los países como Colombia que cuenta con un fondo nacional de gestión del riesgo de desastre, para la recuperación, rehabilitación y resiliencia. De igual manera, Ecuador cuenta con una estructura mucho más descentralizada y un trabajo especializado. O como el caso de Costa Rica con la Comisión Nacional de Atención de Emergencias. De quienes se podría gestionar apoyo técnico y tecnológico por medio de la Cooperación Sur-Sur o Cooperación Triangular.

El principal elemento que ha afectado para limitar el avance de la Gestión Integral de Riesgos de Desastres y que incide en los compromisos adquiridos a nivel internacional y regional. Reside en el Plan Quinquenal de Desarrollo de El Salvador, debido a que, no hay propuestas claras en cuanto a la Gestión Integral de Riesgo de Desastres, dificultando el cumplimiento con las responsabilidades internacionales adquiridos.

RECOMENDACIONES

La Cooperación constituye una acción de política exterior que permite profundizar las relaciones con otros Gobiernos y se convierte en un plan estratégico que contribuye con los procesos de desarrollo de los países. Además, establece y fortalece alianzas e intercambios con socios estratégicos de cara al fortalecimiento del Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres. La importancia de la cooperación en la Gestión Integral del Riesgo de Desastres se encuentra en el diseño de instrumentos que promuevan la institucionalización en el cual, la participación de la población y las comunidades establecen e implementan estrategias de Reducción de Riesgos y atención de desastres que contribuyan al desarrollo sostenible.

Tanto la Cooperación Sur-Sur como la Cooperación Triangular surgen como una de las mejores opciones para el fortalecimiento Institucional sobre la Gestión Integral del Riesgo de Desastres en el país. Los principios que cada uno de ellos y el apoyo que se puede recibir de los países del Sur contribuirán a avanzar y poder lograr con los objetivos propuestos en el tema.

En ese sentido a continuación se señalan algunas recomendaciones puntuales:

Para poder fortalecer la institucionalidad de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres, lo que se debe hacer es elevar el estatus de la Dirección General de Protección Civil y que pase a ser parte de la Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad. La cual existe, pero no tiene asignado un presupuesto, ni personal.

Cambiar el estatus de la Secretaría de Vulnerabilidad, el cual, solo lo puede solucionar la Asamblea Legislativa, haciéndolo decreto legislativo. Porque mientras siga siendo decreto del ejecutivo lo puede modificar el Presidente de turno y esto puede representar un retroceso en los avances que se han tenido.

Reformar la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres ante la Asamblea Legislativa en su Artículo 17 la cual, reza de la siguiente forma: “La Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, dependerá jerárquica y funcionalmente del Ministerio de Gobernación”. La

modificación que se necesita establecer es que “La Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, dependerá jerárquica y funcionalmente de la Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad”. Que es lo que ha sucedido en otros países, en funciones como impulso a una verdadera fortaleza institucional.

Es necesario que, en el Gobierno de Sánchez Cerén y los próximos Gobiernos, incluyan en sus proyectos la transversalización de la Reducción del Riesgo de Desastres para que el país pueda alcanzar la resiliencia, al mismo tiempo que puedan cumplir con los compromisos internacionales adquiridos y ser un país referente a nivel internacional.

Elaborar proyectos, planes y programas en conjunto donde sociedad civil, partidos políticos, especialistas en Gestión de Riesgo de Desastres, estudiantes de relaciones internacionales generen planteamientos racionales fuera del simple discurso, donde se configuren el verdadero interés nacional, y se puedan implementar de una forma correcta los compromisos.

Garantizar por parte del Gobierno un mayor nivel de compromiso en la implementación de la Gestión Integral de Riesgo de Desastres que se ha adquirido a nivel internacionales y regionales.

Gestionar con los países de Latinoamérica que han avanzado en el tema de Gestión Integral de Riesgo de Desastres la transferencia conocimiento a través de talleres, capacitaciones, transferencia de equipo tecnológico, entre otros.

En definitiva, La Gestión Integral de Riesgo de Desastres debe de ser un tema prioritario para El Salvador que permita ser un país resiliente con instituciones fuertes y sea referente no solo a nivel regional sino a nivel mundial.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes Bibliográficas:

- Ayala Cordero, José Luis. Revista de El Colegio de San Luis. *Interdependencia compleja. Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales*. nueva época. año IV. número 7. México: colegio de San Luis, 2014.
- Colacrai, Miryam (Compiladora). Editorial de la Universidad Nacional de Rosario. *La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*. 1ª Edición. Argentina, 2013.
- Keohane, Robert; Nye Joseph. Grupo Editor Latinoamericano. *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Argentina: Buenos Aires, 1988.
- Moisa, Ana María y Luis Ernesto Romano. *Características de los Desastres en El Salvador: Tipología y Vulnerabilidad Socioeconómica*. El Salvador: San Salvador, 1995.
- Rodríguez Martínez, Elí. Editor: Universidad Iberoamérica. *La contaminación transfronteriza: su regulación en el Derecho Internacional*. Estados Unidos: Universidad de California, 2008. ISBN: 9681864034, 9789681864033.
- Román Sánchez, Erick. Editorial: Amycos. *Cooperación y Desarrollo: Nueve Preguntas sobre el Tema*. 1ª Edición. España: Burgos, 2002. 24. Gómez-Galán y Sanahuja, 1999. 17.
- Tokatlian, Juan Gabriel; Pardo, Rodrigo. *La teoría de la interdependencia: ¿Un paradigma alternativo al realismo?* Estudios Internacionales. Vol. 23 Núm. 91. Chile: Universidad de Chile, 1990. DOI: 10.5354/0719-3769.2011.15518.
- Velásquez Peñaloza, Amparo. "La cooperación descentralizada entre España y Colombia en el marco de la gestión de los riesgos de desastres". tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2016.

Fuentes Hemerográficas:

- Aguirre, Alma Dinora y J. Francisco Ramos. Editorial CONFRAS. *Evaluación de Daños Ocasionados por Depresión Tropical 12-E en Organizaciones Afiliadas a CONFRAS*. El Salvador: San Salvador, noviembre de 2011. acceso el 10 de agosto de 2017. http://confrass.com/documentos_c/7-depresione12/informe_12e.pdf.
- Angel, Amy. "Degradación de Recursos Naturales: Tierra y Agua para el Futuro". Boletín No. 223. junio de 2004. acceso el 18 de septiembre de 2017. http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/boletin_economico_y_social_no_223_degradacion_de_recursos_naturales__tierra_y_agua_para_el_futuro.pdf.
- Borioni, Valentina. "Gestión de Riesgos de Desastres: desde la perspectiva de la Relaciones Internacionales". VIII Congreso de Relaciones Internacionales. La Plata, 2016. acceso el 30 de abril de 2017, http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/58212/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1.
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC). *Plan Regional para la Reducción de Desastres PRRD 2006-2015*. 4ª Versión. República de Guatemala, noviembre de 2006. acceso el 15 de julio de 2017. https://conred.gob.gt/site/documentos/base_legal/plan_regional_2006.pdf
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central. Editorial CEPREDENAC. Diseño de portada Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED). *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo a Desastre*. 1ª edición. Guatemala: Ciudad de Guatemala, junio 2011. acceso el 15 de julio de 2017. http://www.cepredenac.org/application/files/4314/6160/6808/Politica_Centroamericana_de_Gestion_Integral_de_Riesgo_a_Desastres_PCGIR.pdf.
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) y United Nations Office for Disaster Risk

Reduction (UNISDR). Editorial UNISDR. *Informe Regional del Estado de la Vulnerabilidad y Riesgos de Desastres*. 2014. acceso el 11 de agosto de 2017. http://www.cepredenac.org/application/files/8314/9866/7659/Informe_Regional_del_Estado_de_la_Vulnerabilidad_y_Riesgos_de_Desastres_en_Centroamerica.pdf.

- Conferencia Mundial de Reducción de los Desastres. Editorial EIRD. *Marco de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Japón: Kobe, 2005. acceso el 15 de julio de 2017. <http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Editorial CEPAL. *El Terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador Impacto Socioeconómico Y Ambiental*. 21 de febrero de 2001. acceso el 15 de julio de 2017. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/10127/t-sv1.pdf>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Editorial CEPAL, *Evaluación de daños y pérdidas en El Salvador ocasionados por la tormenta tropical Agatha*. El Salvador, junio de 2010. acceso el 15 de julio de 2017. http://www.cepal.org/noticias/paginas/5/41295/resumen_evaluacionrev_1.pdf2020.pdf.
- Comité Nacional de Rehabilitación y Reconstrucción. *Evaluación de Daños y Pérdidas Sectoriales, y Estimación de Necesidades por la Depresión Tropical 12-E*. El Salvador, noviembre de 2011. acceso el 26 de julio de 2017. <http://2009-2014.secretariatecnica.gob.sv/novedades/documentos/comite-de-rehabilitacion-y-reconstruccion.html?download=32%3Aresumen-ejecutivo-de-la-evaluacion-de-danos-y-perdidas-y-estimacion-de-necesidades-por-la-depresion-tropical-12-e-parte-i>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Editorial CEPAL. *“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. México: Distrito Federal, mayo de 2012. acceso el 26 de julio de 2017.

<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37546/1/LCMEXL1060s.pdf>.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Editorial CEPAL. *Gestión de Riesgos en Colombia*. acceso el 03 de diciembre de 2017. <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/33658/ColombiaCapII.pdf>.
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). *Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030*. Costa Rica: San José, 2015. acceso el 03 de diciembre de 2017. https://www.cne.go.cr/Documentos/planificacion/POLITICA_NACIONAL_DE_GESTION_DEL_RIESGO.pdf.
- Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN). Editorial DIRDN. *La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales Yokohama*. Japón: Yokohama, del 23 al 27 de mayo de 1994. acceso el 08 de julio de 2017. <http://eird.org/fulltext/Yokohama-strategy/YokohamaEspa%F1ol.pdf>.
- Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro. Editorial DIRDN. *Directrices para la Prevención de los Desastres Naturales, la Preparación para Casos de Desastre y la Mitigación de sus Efectos*. Japón: Yokohama, del 23 al 27 de mayo de 1994. acceso el 08 de julio de 2017, http://www.eird.org/esp/revista/No14_99/editori2.htm.
- Del Pilar Cornejo, María. Secretaria Gestión de Riesgos. *Ecuador avanza en Gestión de Riesgo*. Ecuador, 2014. acceso el 03 de diciembre de 2017. https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/08/Logros-SGR_finalok.pdf.
- Duran, Ernesto. *La Identificación De Riesgos En El Salvador: un Socio para la Gestión del Riesgo y el Desarrollo*. El Salvador: San Salvador, septiembre de 2006. acceso el 15 de julio de 2017. <http://portafolio.snet.gob.sv/digitalizacion/pdf/spa/doc00232/doc00232-contenido.pdf>

- Enríquez V., Alberto. Fundación Nacional Para el Desarrollo (FUNDE). “Alternativas para el Desarrollo”. El Salvador, diciembre de 1998. acceso el 15 de julio de 2017. <http://www.repo.funde.org/171/1/APD-56-I.pdf>.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). Editorial EIRD. *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. Suiza: Ginebra, 2009. acceso el 08 de abril de 2017. https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf.
- Equipo de Naciones Unidas de Evaluación y Coordinación de Desastres (UNDAC). Editorial UNDAC. *Evaluación de la Capacidad Nacional para la Respuesta a Emergencias*. El Salvador, 2010. acceso el 30 de abril de 2017. <http://www.opinandoenelsalvador.com/wp-content/uploads/2010/10/informenacionalcapacidadrespuestadesastres2010.pdf>.
- Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres. *Marco de Acción Para la aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD)*. 2001. acceso el 08 de julio de 2017. <http://eird.org/fulltext/marco-accion/framework-espanol.pdf>.
- Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible. *Revisión Nacional Voluntaria de la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en El Salvador*. julio de 2017. acceso el 14 de septiembre de 2017. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16649RNV_EL_Salvador_1307_2011_2PP.pdf.
- Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). Editorial FUNDE. *El Impacto de la Tormenta Tropical No.12*. El Salvador, octubre de 2011. acceso el 26 de julio de 2017. <http://www.repo.funde.org/330/1/TORMENTA-12.pdf>.
- García, Julio, Víctor Ramírez, Montserrat Julve, Celinda Cienfuegos, Luis Romano y Aida Zeledón Editorial SAV. *Informe Sobre La Gestión Integral Del Riesgo De Desastres En El Salvador 2013*. El Salvador, 2013. acceso el 08 de abril de 2017. <http://dipecholac.net/docs/files/886-informe-gird-el-salvador-version-preliminar-web.pdf>.

- Gobierno de Colombia. *Plan estratégico de Cooperación Internacional gestión del riesgo de desastres 2013-2014*. Colombia: Bogotá, 2013. acceso el 03 de diciembre de 2017. <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/18521/Plan-Estrategico-de-cooperacion-internacional-gestion-riesgo-2013-2014-bq.pdf?sequence=1>.
- Jiménez, Laura Ruiz. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. *Principios de la Cooperación Triangular en Iberoamérica*. Colombia: Bogotá. acceso el 03 de diciembre de 2017. https://www.cooperacionsursur.org/images/docs/PPT_Principios.pdf.
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN). *Depresión Tropical 12-E, Sistema depresionario sobre El Salvador y otros eventos extremos del pacífico*. El Salvador: San Salvador, 31 de octubre de 2011. acceso el 10 de agosto de 2017. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ID_10333_IC_Redhum-_SV-_DT12_SD_Pacifico_Media-MARN-20111101.pdf.
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET). *Pérdidas y daños causados por el huracán Mitch*. acceso el 15 de julio de 2017. <http://portafolio.snet.gob.sv/digitalizacion/pdf/spa/doc00200/doc00200-contenido.pdf>.
- Naciones Unidas. “Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales. Resolución 44/236”. 1989. acceso el 20 de septiembre de 2017. http://www.cinu.org.mx/temas/2005/desas_nat/NR055718.pdf.
- Naciones Unidas. *Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales: nuevas disposiciones*. A /54/497. Distr. General, 1º de noviembre de 1999. Español Original: inglés. acceso el 08 de julio de 2017. <http://www.eird.org/fulltext/SG-report/SG-report-nov1999-spa.pdf>.
- Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. *Aplicación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres*. A/56/68–E/2001/63. Distr. General

8 de mayo de 2001. Español Original: inglés. acceso el 08 de julio de 2017.
<http://www.eird.org/fulltext/SG-report/SG-report-may2001-spa.pdf>.

- Naciones Unidas. Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009. *Riesgo y pobreza en un clima cambiante. Invertir hoy para un mañana más seguro*. Traducción, edición, diseño y composición: Green Ink, 2009. acceso el 15 de julio de 2017.
https://www.preventionweb.net/files/9414_GARSummary2009Spanfulltext.pdf
- Naciones Unidas. Editorial UNISDR. *El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. 1ª Edición. 2015. Numeral 9. acceso el 14 de septiembre de 2017.
https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf.
- Naciones Unidas. Asamblea General. Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012. Resolución 66/288. *El futuro que queremos*. 11 de septiembre de 2012. acceso el 14 de septiembre de 2017.
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=S.
- Naciones Unidas. Asamblea General. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Resolución 70/1. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. 21 de octubre de 2015. acceso el 14 de septiembre de 2017.
<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>.
- Naciones Unidas. Editorial Green Ink. *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2011 (GAR), Revelar el riesgo, replantear el desarrollo*. Reino Unido: Devon, 2011. acceso el 18 de septiembre de 2017.
https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/GAR-2011/GAR2011_ES_SPANISH.pdf
- Naciones Unidas. *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2015 (GAR), Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres*. Diseño y diagramación: AXIS y ELP, Tokio, Japón. Takae Ooka, Nueva York, EE. UU. Edición: Christopher J. Anderson, Viena, Austria Impresión: Imprimerie Gonnet, Belley, Francia. Suiza: Ginebra,

2015. acceso el 18 de septiembre de 2017.
https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015_SP.pdf

- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. Editorial UNISDR. *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Japón: Sendai, 2015. acceso el 30 de abril de 2017. https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf.
- Oxford Committee for famine relief (OXFAM). Editorial OXFAM. *Un Acercamiento a la Desigualdad en El Salvador*. 19 de mayo de 2015. acceso el 11 de agosto de 2017. https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/media-briefingdesigualdades19052015_0.pdf.
- Oxford Committee for famine relief (OXFAM). Editorial OXFAM. *Absorber, Adaptar, Transformar, Evaluación Final Del Programa De Creación De Resiliencia Centroamérica-Melanesia (Ca-Mel)*. agosto de 2017. acceso el 18 de septiembre de 2017. https://www.oxfamamerica.org/static/media/files/Absorb_Adapt_Transform_Final_Evaluation_of_the_Resilience_Building_Program_-_Spanish_Report_2017.pdf.pdf
- Presidencia de la República de El Salvador. publicado en el Diario Oficial No. 8. "Decreto No. 2. Consejo de Ministros". Tomo 390. 2 de enero 2011. acceso el 03 de diciembre de 2017. <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2011/01-enero/12-01-2011.pdf>.
- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). Editorial: Contra Corriente. *Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica*. capítulo I. Criterios de Cooperación Triangular en Iberoamérica. Documento de Trabajo No. 8, El Salvador: Antiguo Cuscatlán, 2015. acceso el 03 de diciembre de 2017. <https://www.cooperacionsursur.org/images/docs-programa/doc-8-PIFCSS-guia-ct-2015.pdf>.

- Programa Regional de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA). *Cambio climático en El Salvador: Impactos, respuestas y desafíos para la reducción de la vulnerabilidad*. El Salvador: San Salvador, 2017.1. acceso el 10 de agosto de 2017. <https://docplayer.es/50121333-Cambio-climatico-en-el-salvador-impactos-respuestas-y-desafios-para-la-reduccion-de-la-vulnerabilidad.html>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Editorial PNUD. *Gestión del Riesgo de Desastres ¿Qué hace el PNUD en Gestión del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe?*. Panamá, 2014. acceso el 11 de agosto de 2017. http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Crisis%20Prevention%20and%20Recovery/Brochure_Desastres_sp.pdf.
- Ramirez, Victor. Editorial CEPREDENAC. *Regional progress report on the implementation of the Hyogo Framework for action 2009-2011*. abril de 2011. acceso el 15 de julio de 2017. [https://www.preventionweb.net/files/17734_RegionalHFAprogres-CEPREDENAC\(2009-2011\).pdf](https://www.preventionweb.net/files/17734_RegionalHFAprogres-CEPREDENAC(2009-2011).pdf)
- Red para el Desarrollo Local. *El Salvador, Desarrollo Local y Descentralización del Estado: Situación Actual y Desafíos*. El Salvador, 2006. acceso el 15 de julio de 2017. <http://sacdel.org.sv/phocadownload/publicaciones/Informe%20Red%20para%20el%20Desarrollo%20Local.pdf>
- Rivas Pérez, Evelyn Xiomara y Flor del Carmen Gámez Orellana. Editorial FUNSALPRODESE. *Perfilando Y Fortaleciendo La Resiliencia Comunitaria Desde La Visión De Primera Línea*. 1a. ed. El Salvador: San Salvador, junio de 2015. acceso el 12 de agosto de 2017. <http://www.mpgr.org.sv/download?file=../libreria/2/Informe-Pa%C3%ADs-El-Salvador-2015.pdf>.
- Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET). Editorial SNET. *Informe de pérdidas y daños ocurridos por Huracán Adrián*. El Salvador: San Salvador,

8 de junio de 2005. acceso el 30 de abril de 2017.
<http://www.snet.gob.sv/Documentos/perdidasAdrian.pdf>.

- Secretaría Técnica y de Planificación del Gobierno de la República de El Salvador. Plan Quinquenal de Desarrollo El Salvador productivo, educado y seguro 2014-2019. enero de 2015. acceso el 14 de septiembre de 2017.
<http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Quinquenal-de-Desarrollo.pdf>.
- Secretaría para Asuntos de Vulnerabilidad (SAV). Editorial SAV. *Conceptos Básicos de Gestión de Riesgos. Cuaderno de Trabajo 1*. El Salvador, 2015. acceso el 08 de abril de 2017. <http://dipecholac.net/docs/herramientas-proyecto-dipecho/el-salvador/C1-CONCEPTOS-BASICOS-DE-GRD.pdf>.
- Sistema Económico Latinoamérica y del Caribe. Editorial SELA. *La Reducción de Riesgos de Desastres: un desafío para la institucionalidad, la integración y la cooperación en América Latina y el Caribe. Una aproximación a los avances en la región*. Panamá: Ciudad de Panamá, 2010. acceso el 30 de abril de 2017. http://www.sela.org/media/265798/t023600004723-0-reduccion_de_riesgos_de_desastres_-_integracion_y_cooperacion_en_alc.pdf.
- Soluciones Prácticas. Editorial: Soluciones Prácticas. *Caso de éxito: la gestión de riesgos de inundaciones en Bogotá*. Colombia: Bogotá, 2014). acceso el 03 de diciembre de 2017.
<http://www.solucionespracticas.org.pe/Descargar/312855/954886>.
- Turnbull, Marilise. Charlotte L. Sterrett y Amy Hilleboe. Editorial: Practical Action Publishing Ltd. *Hacia la Resiliencia Una Guía para la Reducción del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático*. Reino Unido: Warwickshire, 2013. acceso el 18 de septiembre de 2017.
<https://www.crs.org/sites/default/files/tools-research/hacia-la-resiliencia-una-guia-para-la-reduccion-del-riesgo-de-desastres-y-adaptacion-al-cambio-climatico.pdf>.
- Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). *Líneas estratégicas y avances en priorización de zonas de intervención*. Colombia:

Bogotá, septiembre de 2012. acceso el 20 de septiembre de 2017. <http://dipecholac.net/docs/files/195-colombia-lineas-estrategicas-y-avances-en-priorizacion-de-zonas-de-intervencion-2012.pdf>

- Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), *Informe de Gestión 2015*. Colombia: Bogotá, 2016. acceso el 03 de diciembre de 2017. <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/20.500.11762/18435/4/Informe-de-gestion-UNGRD-2015.pdf>
- Zamora A., Giannina; Carrión, Andrea. Editorial: IAEN. *Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. 2ª edición. Ecuador: Quito, 2013. acceso el 03 de diciembre de 2017. <http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2016/06/Planificacio%CC%81n-del-desarrollo-y-ordenamiento-territorial.pdf>

Fuentes Electrónicas:

- Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI). “Análisis de Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019”. 15 enero 2015. acceso el 14 de septiembre de 2017. <http://www.industriaelsalvador.com/index.php/asi-presenta-analisis-de-plan-quinquenal-de-desarrollo-2014-2019/>.
- Centros de Información de Naciones Unidas (CINU). “Los 8 Objetivos del Milenio”. acceso el 15 de julio de 2017. http://www.cinu.mx/minisitio/ODM8/los_8_objetivos_del_milenio/.
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central. “Reseña histórica del CEPREDENAC”. acceso el 15 de julio de 2017 <http://www.cepredenac.org/index.php/about/acerca-del-cepredenac/resenahistory>.
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, (CEPREDENAC). “Fondo Centroamericano de Fomento de la Gestión de Riesgo de Desastres (FOCEGIR)”. acceso el 15 de julio de 2017. <http://www.cepredenac.org/index.php/focegir>.
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. “¿Qué es la CNE?” acceso el 03 de diciembre de 2017.

<https://www.cne.go.cr/index.php/informacinstitucional-menuprincipal-91/iquienes-somos-menuprincipal-104>.

- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. “Junta Directiva”. acceso el 03 de diciembre de 2017. <https://www.cne.go.cr/index.php/informacinstitucional-menuprincipal-91/junta-directiva>.
- Echegoyen Olleta, Javier. Diccionario de Psicología Científica y Filosófica. “Método Hipotético-Deductivo”. acceso el 20 de mayo de 2017. <http://www.e-torredebabel.com/Psicologia/Vocabulario/Metodo-Hipotetico-Deductivo.htm>.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres Las Américas (EIRD). “La Conferencia Mundial sobre Reducción de los desastres naturales: Yokohama 1994”. acceso el 08 de abril de 2017. http://www.eird.org/esp/revista/No14_99/editori2.htm.
- Equilibrium. “El Salvador baja en los índices de vulnerabilidad y riesgo ambiental”. (23 de junio de 2015). acceso el 26 de julio de 2017. <http://www.periodicoequilibrium.com/el-salvador-baja-en-los-indices-de-vulnerabilidad-y-riesgo-ambientales/>.
- Foro Permanente para la Reducción de Vulnerabilidades. “XIV Foro Permanente Para La Reducción De Vulnerabilidades”. acceso el 12 de agosto de 2017. <http://190.86.209.150/index.php/8-foros/122-prioridades-del-pais-en-la-gestion-integral-de-riesgos-en-el-marco-sendai>.
- Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). “Lanzamiento Foro permanente para la reducción de las vulnerabilidades”. acceso el 14 de septiembre de 2017. <http://www.funde.org/lanzamineto-foro-permanente-para-la-reduccion-de-las-vulnerabilidades>
- Góchez, Rafael Ernesto. ADEPRO. “El Salvador y los casos de Desastres”. acceso el 30 de abril de 2017. <http://www.adepro.biz/espanol.php?id=8&cat=3&art=10>.
- Hábitat para la Humanidad El Salvador. “Gestión de Riesgos”. acceso el 14 de septiembre de 2017. <https://www.habitatelsalvador.org.sv/gestion-de-riesgos/>.

- Meléndez, Jorge Secretario para Asuntos de Vulnerabilidad y Director General de Protección Civil. “Exposición de El Salvador”. acceso el 14 de septiembre de 2017. http://www.preventionweb.net/files/30261_elsalvador1.pdf.
- Mendoza, Beatriz, Jonathan Laguan, Iliana Rivas. “Así de vulnerable y riesgoso es El Salvador ante desastres por fenómenos naturales”. El Salvador, 24 de octubre 2017. acceso el 02 de diciembre de 2017. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Asi-de-vulnerable-y-riesgoso-es-El-Salvador-ante-desastres-por-fenomenos-naturales-20171024-0064.html>.
- Mermet, Luciana. Representante Residente Adjunta en el PNUD en República Dominicana. “De Hyogo a Sendai: Construyendo resiliencia frente al riesgo de desastres”. (01 de abril de 2015). acceso el 14 de septiembre de 2017. http://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2015/04/01/de-hyogo-a-sendai-construyendo-resiliencia-frente-al-riesgo-de-desastres-luciana-mermet.html.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. “Cooperación Sur-Sur y Triangular en El Salvador: herramientas para promover la paz y el desarrollo regional y global”. acceso el 03 de diciembre de 2017. <http://cooperacion.rree.gob.sv/web/cooperacion-sur-sur-en-el-salvador>.
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. “Decreto de Creación”. acceso el 30 de abril de 2017, <http://www.snet.gob.sv/ver/snet/decreto+de+creacion/>.
- Morales, Frank. “Conozca 3 tipos de investigación: Descriptiva, Exploratoria y Explicativa”. investigación explicativa. actualización de enlaces: 2 de mayo de 2014. acceso el 17 de junio de 2017. <http://manuelgross.bligoo.com/conozca-3-tipos-de-investigacion-descriptiva-exploratoria-y-explicativa#.WUtDg-g1-1t>.
- Naciones Unidas. “Resultados sobre el desarrollo sostenible, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano”. acceso el 08 de abril de 2017. <http://www.un.org/es/development/devagenda/sustainable.shtml>.
- Naciones Unidas. “Resoluciones Aprobadas por la Asamblea General Durante El 42° Período de Sesiones. Resolución 42/169 de las Naciones Unidas”.

acceso el 09 de julio de 2017.
<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/42/169&Lang=S>.

- Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo Sostenibles. “La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. 2015. acceso el 14 de septiembre de 2017.
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.
- Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo sostenible. “Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Meta 11.b. acceso el 14 de septiembre de 2017.
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>.
- Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (ONU-DAES). “Decenio Internacional para la Acción, el agua fuente de vida 2005-2015”. del 15 al 17 de enero de 2015 acceso el 20 de septiembre de 2017.
http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/waterandsustainabledevelopment2015/risk_management.shtml.
- Naciones Unidas. Cumbre de Johannesburgo. “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD)”. del 26 de agosto al 04 de septiembre de 2002. acceso el 20 de septiembre de 2017.
<http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html>.
- Notimérica/Europapress. “Centroamérica, una de las regiones con mayor riesgo de desastre natural”. acceso el 30 de abril de 2017.
<http://www.notimerica.com/sociedad/noticia-centroamerica-regiones-mayor-riesgo-desastre-natural-20160926163229.html>.
- Ocles, María Alexandra. Red interamericana de mitigación de desastres. “Secretaría de Gestión de Riesgos”. acceso el 03 de diciembre de 2017.
<http://www.rimd.org/organizacion.php?id=189>.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR). “Who we are”. acceso el 09 de julio de 2017.
<http://www.unisdr.org/who-we-are>.

- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR). “Hacia un Marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres”. Numeral 18. 4. acceso el 14 de septiembre de 2017. http://www.preventionweb.net/files/25129_posthfasp.pdf.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR). “Nuestro Mandato”. acceso el 08 de julio de 2017. <http://www.eird.org/americas/we/nuestro-mandato.html>.
- Oxford Committee for famine relief (OXFAM). “El Salvador: El Desarrollo pasara por Reducir el Riesgo de Desastre”. acceso el 12 de agosto de 2017. <https://blogs.oxfam.org/es/blogs/14-02-20-el-salvador-el-desarrollo-pasara-por-reducir-el-riesgo-de-desastres>.
- Quinteros, Aída Carolina. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). “Lo que nos vuelve vulnerables”. 27 de junio de 2016. acceso el 18 de septiembre de 2017. <http://fusades.org/lo-ultimo/noticias/lo-que-nos-vuelve-vulnerables>.
- Rodríguez U. Manuel Luis. “Esquema de Clases, Materiales de Estudio, Metodología de la Investigación. Acerca de la Investigación Bibliográfica y Documental”. 19 de agosto de 2013. acceso el 17 de junio de 2017. <https://guiadetesis.wordpress.com/2013/08/19/acerca-de-la-investigacion-bibliografica-y-documental/>.
- Servicio Nacional de Estudios (SNET). “Decenio Internacional para la reducción de los Desastres naturales (1990-1999)”. acceso el 08 de abril de 2017. <http://www.snet.gob.sv/noticias/Redesas2002.htm>.
- Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET). “Depresión Tropical 12-E rompe record histórico de lluvia acumulada”. acceso el 30 de abril de 2017. <http://www.snet.gob.sv/ver/comunicacion+social/noticias+y+temas+de+intereses/noticias/ano+2011/depresion+tropical+12+e+rompe+record+historico+de+lluvia+acumulada/>.
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). “Qué es la Cooperación Sur-Sur”. acceso el 03 de diciembre de 2017.

<http://sursur.sela.org/qu%C3%A9-es-la-css/conceptos-de-la-cooperaci%C3%B3n-sur-sur/>.

- Torrealba, Melissa, Silvia Rodrigues, Helen Pérez, Williams Chacón y Sergio Saavedra. "El Método Hipotético-Deductivo. Principales Representantes". acceso el 17 de junio de 2017. <https://prezi.com/twtac5hkwd57/metodo-hipotetico-deductivo/>.
- Wright, Julio. *Américas quarterly*. "La Urbanización de El Salvador". 2 de marzo de 2011. acceso el 18 de septiembre de 2017. <http://www.americasquarterly.org/node/2280>.

Fuentes Legislativas:

- Constitución de la República. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador. 1983. acceso el 15 de julio de 2017. <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/constitucion-de-la-republica>.
- Murillo, Morena. Revisión GM: Ulises Campos y Ryna Ávila. Diseño y montaje: Paola Parada. *Compilación General Del Marco Normativo, Protección Civil, Prevención Y Mitigación De Desastres*. 2da Edición. El Salvador: San Salvador, marzo de 2010. acceso el 15 de julio de 2017. <http://www.xeologosdelmundu.org/wp-content/uploads/2015/01/Proteccion-civil-compilacion-leyes-2010.pdf>