

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
I ANTECEDENTES.	2
A. Marco Legal	2
B. Institucionalidad para la Gestión del Riesgo	3
II ENTORNO DE LA GESTION	4
A. Aspectos Conceptuales	4
B. Principios	5
III OBJETIVOS	6
IV LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS	6
1. MONITOREO, PRONOSTICOS Y SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA	6
2. ESTUDIOS, INVESTIGACIONES Y SISTEMA DE INFORMACION	7
3. SISTEMA DE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN	7
4. PROMOCION DE LA GESTION DE RIESGOS Y COORDINACIÓN INTERSECTORIAL	8
5. EDUCACION Y CAPACITACION	8
6. ECONOMICO SOCIAL	8
7. NORMATIVA JURIDICA	9

INTRODUCCIÓN

El Salvador a lo largo de su historia ha estado sometido a un sin número de eventos catastróficos, las pérdidas de vidas humanas y bienes han sido altas. Las pérdidas económicas por el huracán Mitch y los terremotos del 2001 alcanzaron los 2,332.5 millones de dólares¹. Cifra que representó el 17.1% del PIB, el 82.1% de las exportaciones totales de ese mismo año y el 113.9% del presupuesto de la nación del 2001². En términos de la inversión significó el 128% de la inversión privada y el 103.7% de la inversión total del país.

Ante los resultados previsibles de pérdidas, se hace necesario una intervención activa de todos los sectores de la sociedad salvadoreña, y para ello es condición necesaria generar los lineamientos de la gestión del riesgo que permitan orientar las actividades de inversión y desarrollo económico y social del país, sin generar desequilibrios y/o vulnerabilidades en la población y su entorno ambiental y geográfico.

Los lineamientos para la Gestión del Riesgo en El Salvador constituyen directrices que orientan y promueven la coordinación interinstitucional para la actuación de las instituciones, sectores, y actores sociales organizados por la búsqueda del desarrollo y bienestar de la sociedad salvadoreña. A través de éstos, las instituciones y actores responsables de impulsar el crecimiento económico y bienestar social podrán desarrollar sus políticas, planes, programas, proyectos y acciones incluyendo la gestión de riesgos con el objetivo de reducir y controlar el riesgo de desastre en el país, asegurar las inversiones y darle sostenibilidad a las actividades económicas haciendo un uso racional de los recursos naturales y de la gestión y uso de la tierra. Asimismo, la aplicación de estos lineamientos permitirá a todos los actores sociales del país, contribuir en la promoción de una sociedad mucho más segura y menos vulnerables ante la ocurrencia de los fenómenos naturales.

En función de lo anterior, se ha estructurado el presente trabajo en cuatro partes. La primera, “Antecedentes” hace una descripción de los aspectos legales e institucionalidad para la gestión del riesgo en El Salvador. La segunda, “Entorno de la Gestión del Riesgo”, presenta el marco conceptual y los principios sobre los que descansa el enfoque de la gestión del riesgo. En la Tercera se describen los objetivos y finalmente en la cuarta, se desarrollan los Lineamientos estratégicos que servirán a todos los sectores y actores como el mecanismo orientador y coordinador de sus acciones.

¹ Estimación propia a partir de las evaluaciones de daños realizada por los Informes de la CEPAL. “EL SALVADOR EVALUACIÓN DE LOS DANOS OCASIONADOS; POR EL HURACÁN MITCH, 1998” Pág. 62. y “EL SALVADOR: EVALUACIÓN DEL TERREMOTO DEL MARTES 13 DE FEBRERO DE 2001. (Addendum al documento de evaluación del terremoto del 13 de enero). Pág.5.

² Elaboración propia a partir de datos del BCR y CEPAL.

I ANTECEDENTES

A. Marco Legal

Dentro de la normativa existente en el país relacionada con la Gestión del Riesgo se encuentra el decreto ejecutivo No 96, que tiene como objetivo la creación del SNET. El cual tiene como función principal contribuir a la prevención y reducción del riesgo de desastre, por lo que será de su competencia lo relativo a la investigación y los estudios de los fenómenos, procesos y dinámicas de la naturaleza, el medio ambiente y la sociedad, que tengan relación directa e indirecta con la probabilidad de ocurrencia de desastres y, por tanto de pérdidas y daños económicos, sociales y ambientales.

Sin embargo existe otra normativa ya vigente que se relaciona con este tema de manera indirecta, la cual se encuentra en forma dispersa y alguna de ella esta en proceso de elaboración. En relación a esto se puede citar la normativa que se detalla a continuación:

- **Ley de Defensa Civil.** Establece al Sistema de Defensa Civil y su finalidad es proteger y ayudar a la población para superar las consecuencias de desastres o calamidades públicas.
- **Ley del Medio Ambiente y Recursos Naturales.** Establece el deber de adoptar medidas para prevenir, evitar y controlar desastres ambientales a través de diferentes acciones como por ejemplo los estudios de impacto ambiental.
- **Ley de Urbanismo y Construcción** Presenta el Control del desarrollo urbano y de las construcciones, que define reglas para la obtención de permisos de parcelación y construcción, inspección y recepción de obras, así como el señalamiento de la competencia y responsabilidades en las actuaciones relacionadas con la ejecución de los planes y de los proyectos.
- **Reglamento de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).** Establece el mejor aprovechamiento de los recursos de las distintas zonas y la plena utilización de los instrumentos de planeación en el Área Metropolitana de San Salvador, así como los requisitos para la obtención de todos los permisos relacionados con la construcción.
- **Ley Forestal.** Da las disposiciones que permiten el incremento, manejo y aprovechamiento en forma sostenible de los recursos forestales y el desarrollo de la industria maderera; y faculta al MAG para adoptar y hacer efectivas las medidas que se considere necesarias, a efecto de prevenir, controlar y combatir los incendios, plagas y enfermedades forestales en plantaciones forestales y bosques naturales.
- **Ley de Carreteras y Caminos Vecinales.** El Ministerio de Obras Publicas tendrá a su cargo la planificación, diseño, construcción, mejoramiento, conservación y señalamiento adecuado de las carreteras.
- **Ley del Fondo de Conservación Vial** Instituye un conjunto de actividades destinadas a preservar en forma continua y sostenida el buen estado de las vías terrestres de comunicación, de modo que se garantice un servicio óptimo al usuario. La conservación comprende actividades tales como el mantenimiento rutinario y periódico, la señalización, así como las labores de mantenimiento de puentes y obras de paso.
- **Código de Salud.** El Ministerio de Salud Publica y Asistencia Social (MSPAS), es el encargado de determinar, planificar y ejecutar la política nacional en materia de Salud; dictar las normas pertinentes, organizar, coordinar y evaluar la ejecución de las actividades relacionadas con la

Salud y será el encargado de ejecutar las acciones de promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud de los habitantes.

- **Código Municipal.** Competencia de los Municipios referente a las regulaciones de las diferentes actividades como el crecimiento de la ciudad y los usos de suelo.
- **El Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial** (MARN/VMVDU/CONSORCIO ESPAÑOL) En elaboración. Regula el uso del suelo y la utilización de los recursos naturales en base a su propuesta de Desarrollo Territorial.

Convenios y acuerdos firmados por El Salvador en el marco de la Gestión del Riesgo:

- **Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central. CEPREDENAC.** Diciembre 1993.
- **Marco Estratégico para la Reducción de Vulnerabilidades y Desastres en C. A.** Declaración de Guatemala II, en octubre del año 1999. Reunión ordinaria de Presidentes Centroamericanos, República Dominicana y Belice.
- **Acuerdo del Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH).** 27 de octubre de 1975.
- **Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.** 14 de junio de 1990.
- **Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe.** 24 de julio de 1994.

Entre otras normativas vinculadas a la gestión del Riesgo están: La Ley del Fondo Ambiental de El Salvador, Ley de Catastro, Ley de Navegación y Marina, Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, Ley de Creación de La Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, Ley de La Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, Ley de La Corporación Salvadoreña de Turismo, Ley de Minería, Ley del Fondo Salvadoreño Para Estudios de Preinversión, Ley de Creación Del Fondo de Inversión Social de El Salvador, etc.

B. Institucionalidad para la Gestión del Riesgo

El Salvador ha iniciado el establecimiento de las bases para el fortalecimiento de las capacidades a nivel nacional en el monitoreo, estudio y análisis de las amenazas y vulnerabilidades; y en el desarrollo de lineamientos básicos para disminuir riesgos. Lo cual incluye la disminución de la vulnerabilidad social, económica y ambiental ante los desastres provocados por fenómenos naturales, constituyéndose en una apuesta concreta en la dirección de transformar los escenarios de riesgos existentes en escenarios de desarrollo sostenible futuro. Como parte de este esfuerzo se creó el Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), que es una unidad adscrita al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

El SNET. El Servicio Nacional de Estudios Territoriales. Esta integrado por los Servicios de Geología, Meteorología, Hidrología y el Servicio de Estudios Territoriales y Gestión del Riesgo; y se encarga de la producción de información, la de uso estratégico como investigación y estudios especializados y la de uso operativo como el monitoreo, pronóstico y predicción; así como la producción de recomendaciones de gestión para reducir los riesgos y el impacto de los desastres, dirigido a los sectores de la planificación, de las actividades geográficas concretas y grupos vulnerables específicos.

La Prevención y Mitigación del Riesgo es responsabilidad de todos los actores que trabajan en el tema, con el propósito de que aunando esfuerzos se logren los objetivos nacionales de la reducción del riesgos ante la ocurrencia de fenómenos naturales. Entre estas otras instituciones que aportan y realizan acciones de manera directa o indirecta en la Gestión del Riesgo podemos mencionar las entidades de gobierno, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), Gobiernos Locales, Gremiales, Organizaciones Comunales, Población en general, etc.

En el país también existe una serie de organizaciones que tienen responsabilidad en la mitigación y preparación para enfrentar los desastres, como por ejemplo los Comités de emergencia Municipal, Departamental y Nacional.

II ENTORNO DE LA GESTION

Sin pretender hacer un tratado sobre la gestión de riesgos, en este documento se presenta la definición de una serie de conceptos en este tema con el propósito de facilitar la comprensión y entendimiento con los actores, sectores y usuarios de estos lineamientos, además se presentan los principios que enmarcan estos Lineamientos.

A. Aspectos Conceptuales

La frecuencia, magnitud y diversidad de fenómenos naturales en los últimos años han puesto en evidencia la vulnerabilidad de El Salvador, provocando cuantiosas pérdidas y daños en sectores, afectando el desarrollo económico y social del país. Por lo cual es necesario establecer mecanismos efectivos que permitan reducir el riesgo y promover condiciones de sostenibilidad en el País.

Hasta hace poco el paradigma predominante en la región ha sido responder a las situaciones de emergencia, con lo cual se abordan los efectos de los fenómenos pero no se logra eliminar las causas de la vulnerabilidad. Se debe distinguir claramente entre **prevención y mitigación de riesgo** y la **prevención y mitigación de desastre**.

Prevención y mitigación de riesgo son las acciones nuevas para reducir la vulnerabilidad y prevengan daños por causa de fenómenos naturales, así como las correcciones a los errores de desarrollo que ya se cometieron y que requiere de una planificación sectorial articulada y coordinada.

Prevención y mitigación de desastres como son todos los preparativos para atender una situación que se ha dado y que se va a dar como son los Sistemas de Alerta Temprana (SAT), Planes de emergencia, etc., y el acto mismo de atender al desastre.

El riesgo se define como la probabilidad de sufrir pérdidas económicas, sociales, etc. ante un evento natural específico en un espacio geográfico y tiempo definido, siendo el resultado de una función de dos factores, que son la amenaza y la vulnerabilidad. **La Amenaza** representa la probabilidad que un fenómeno natural se produzca en lugar determinado y tiempo específico, mientras que **Vulnerabilidad** corresponde a la predisposición o susceptibilidad (física, económica, etc.) de una comunidad o lugar a ser afectada y/o encontrar dificultades de recuperarse por sus propios medios posteriormente.

La *Gestión de la Reducción del Riesgo* constituye un eje transversal e integrador en los diferentes procesos que tiene por objetivo garantizar que los procesos de desarrollo en la sociedad se dan en las condiciones de seguridad posible para la infraestructura y población.

Por lo anterior es indispensable adoptar un enfoque integral de gestión de riesgo que conduce al planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a reducir el riesgo a pérdidas y daños a través de actividades de prevención, mitigación ante amenazas naturales, lo cual pueden incluir acciones estructurales y no estructurales.

B Principios

Efectividad. Es la necesidad de que las acciones que se apliquen en cuanto a la gestión de riesgos permitan alcanzar los objetivos esperados en la reducción de la vulnerabilidad y/o peligro que generan las amenazas.

Interés Social. Procura el bienestar de la sociedad y representa un factor para el desarrollo del País, lo que exige a la sociedad a hacer prevalecer las acciones de reducción de riesgos para incrementar la seguridad de la población y bienes materiales

Información: Es necesaria que la población e instituciones estén informadas sobre el comportamiento de las amenazas, vulnerabilidades, riesgos, capacidad de respuesta para facilitar la toma de decisiones que permitan reducir pérdidas y daños.

Prevención: Se basa en la premisa de que la prevención es preferible a la rehabilitación y reconstrucción.

Participación. Es necesario la participación y concurrencia de todos los actores y sectores de la sociedad en la prevención y reducción de riesgos, donde la comunidad es parte del proceso de gestión de riesgos en el ámbito local

Responsabilidad Compartida. El logro de la gestión del riesgo y seguridad de la población e inversiones requiere de la acción y compromiso conjunto del Estado y de los diferentes sectores de la Sociedad, lo cual implica que todos tenemos obligación y derecho a participar en el proceso de gestión de riesgos .

Sostenibilidad. Para una adecuada gestión de riesgos es necesario la articulación entre el crecimiento económico y el bienestar social, así como la integración entre comunidad, gobiernos locales, entidades no gubernamentales y la participación del gobierno central para la seguridad de las presentes y futuras generaciones

Seguridad: La aplicación y adopción de la gestión de riesgo contribuye a incrementar la seguridad de las personas, las inversiones y disminuye las posibilidades de pérdidas y daños por fenómenos naturales.

III OBJETIVOS

Objetivo General

Orientar y articular las acciones que en materia de gestión de riesgos realicen los diversos actores y sectores de El Salvador, con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población.

Objetivos Específicos

- Facilitar los lineamientos a las instituciones y entidades del Estado para que en el desarrollo de sus políticas, planes, programas y proyectos se incorpore la gestión del riesgo.
- Facilitar la unificación de esfuerzos para reducir las pérdidas y daños ante la ocurrencia de fenómenos naturales.
- Posibilitar la construcción de una sociedad mucho más segura y menos vulnerables ante la ocurrencia de los fenómenos naturales.

IV LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

Estos constituyen un mecanismo de dirección que pretenden guiar y orientar la gestión de riesgos a nivel nacional por parte de las diferentes instituciones, sectores y actores. Los lineamientos para efectos de su eficacia han sido estructurados en siete áreas de acción; estas áreas, han sido determinadas considerando que son las que por su naturaleza cubren las actividades tanto de planificación, como del desarrollo económico y social de la sociedad salvadoreña. A continuación encontrarán el desarrollo de los lineamientos por cada una de las áreas de acción.

1. MONITOREO, PRONOSTICOS Y SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA (SAT)

Se considera que el monitoreo de todos los fenómenos naturales ya sean de origen Hidrometeorológicos o Geológicos, requieren de la participación y organización de todos los actores involucrados en esta área, a través de la complementación y unificación de esfuerzos que fortalezcan los procesos de monitoreo, con el fin de evitar pérdidas y daños tanto en vidas humanas como materiales, considerándose de esta manera los siguientes lineamientos:

- 1.1. Utilización e intercambio de información meteorológica, hidrológica y geológica entre los sectores y actores vinculados a estas áreas.
- 1.2. Creación de redes de apoyo para los SAT en áreas prioritarias, a través de cooperación con líderes locales, empresa privada, ONG, etc.
- 1.3. Establecimiento de alianzas y acuerdos de cooperación con gobiernos locales, empresa privada, universidades, organismos nacionales e internacionales en la gestión de redes de monitoreo.
- 1.4. Promoción de la participación de comunidades y líderes locales en el monitoreo de amenazas.

2. ESTUDIOS, INVESTIGACIONES Y SISTEMA DE INFORMACION

Comprende los estudios e investigaciones sobre las diferentes amenazas y vulnerabilidades, considerándolos como un aporte muy importante tanto para su comprensión, como para la Prevención y Mitigación de riesgos, por ello es importante su promoción, actualización, sistematización y su inclusión en los diferentes planes, programas y proyectos, tomando en cuenta entre ellos:

- 2.1. Sistematización de la información derivada de los procesos y fenómenos geológicos, Meteorológicos, hidrológicos y oceanográficos.
- 2.2. Realización de investigaciones, estudios sobre amenazas, vulnerabilidades y evaluación de riesgos con fines de prevención y mitigación con el apoyo de Universidades, Entidades de investigación, ONG, etc.
- 2.3. Promoción del intercambio de la información manejada en las entidades del Estado en función de la planificación territorial y gestión de riesgos.
- 2.4. Incorporación en los estudios de amenazas y análisis de riesgos del conocimiento, signos y señales históricas que los desastres han dejado en la geología, árboles, etc.
- 2.5. Promoción de estudios e investigaciones en sectores prioritarios y de la inclusión de los escenarios de riesgos dentro de los Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- 2.6. Sistematización de cartografía sobre riesgos utilizando Sistemas de Información Geográfica (SIG) y digitalización de la información existente, que permita la elaboración de mapas a escalas locales entre los actores vinculados.

3. SISTEMA DE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN

Establece que para la difusión de la Gestión de Riesgos es básica la capacitación a todo nivel, pues es importante unificar criterios en el tema, sistematizar la información ya existente y promover la Gestión de riesgos utilizando todos los medios de comunicación disponibles, haciéndola llegar a todos los niveles de la población, planteando de esta manera los siguientes lineamientos:

- 3.1. Promoción del conocimiento técnico y capacitación y sobre la gestión de Riesgo a periodistas, comunicadores, generadores de opinión, tomadores de decisión, comunidades y población.
- 3.2. Diseño y desarrollo de campañas de divulgación sobre la gestión del riesgos.
- 3.3. Promoción de la sistematización de la documentación en Gestión de riesgos (estudios y experiencias) realizadas por diferentes instituciones.
- 3.4. Establecimiento de una red de información y conocimiento sobre la gestión de riesgos con la participación de otras entidades vinculadas al tema.
- 3.5. Promoción de la información generada por SNET entre los diferentes sistemas de comunicación de las instituciones o sectores.

4. PROMOCION DE LA GESTION DE RIESGOS Y COORDINACIÓN INTERSECTORIAL

Considera que en el que hacer de la Gestión de Riesgos están involucrados diferentes actores que puntualizan sus estudios según los intereses de cada uno de ellos, por ello es necesario lograr una coordinación y promoción del tema, que incluya la participación de diferentes sectores y que dirija estos esfuerzos a un interés en común que es la Prevención y Mitigación de riesgos en todos los sectores del país. Estableciendo los lineamientos que se detallan a continuación:

- 4.1. Promoción de la incorporación de la prevención y mitigación del riesgo en la formulación de planes, programas y proyectos sectoriales y como insumo estratégico para la toma de decisiones.
- 4.2. Coordinación y acuerdos de cooperación con organismos internacionales y nacionales para la promoción de la gestión de riesgos.
- 4.3. Promoción de la participación ciudadana, ONG, otras instituciones y formas de organización para que las diferentes entidades se apropien de procesos de gestión de riesgos.
- 4.4. Promover medidas de prevención y mitigación de riesgos en diversos sectores.

5. EDUCACIÓN Y CAPACITACION

Las directrices que se establecen en esta área tratan de abarcar las acciones que los diversos sectores puedan realizar en cuanto a la participación de los procesos de capacitación y concientización sobre el riesgo de desastre, la incorporación de la gestión de riesgos en los programas, en las investigaciones y en aquellas que tratan de generar capacidad técnica sobre la instalación y mantenimiento de los SAT. Estableciendo los siguientes lineamientos:

- 5.1. Participación en proceso de capacitación y concientización sobre las amenazas y vulnerabilidades.
- 5.2. Incorporación de la gestión de riesgos en los programas, curricula y textos de educación primaria, secundaria y superior.
- 5.3. Promover el desarrollo de investigaciones sobre amenazas, riesgos, vulnerabilidad y desastres en las tesis de grado y maestría de las diferentes universidades.
- 5.4. Promover el desarrollo de capacitaciones a redes de apoyo de los SAT para mejorar la calidad de información y apoyo que estos brindan.

6. ECONOMICO SOCIAL

Estas tratan de direccionar aquellas acciones vinculadas con los aspectos de planificación del desarrollo y actividades económicas y sociales, que por su naturaleza posibilitarían la incorporación de la Gestión de riesgo y el establecimiento de condiciones más seguras y de menor costo, y se consideraron los siguientes lineamientos:

- 6.1. Incorporación del análisis de riesgos desde la etapa de preinversión de los proyectos.
- 6.2. Realización de análisis costo beneficio sobre las medidas de prevención y mitigación del riesgo.

- 6.3. Incorporar en la planificación el uso de instrumentos económicos de protección ante la ocurrencia de fenómenos naturales.
- 6.4. Realización de la evaluación económica y social de las pérdidas y daños por desastres
- 6.5. Potenciar el uso de información hidrometeorológica y geológica para el diseño y desarrollo de proyectos de inversión, económicos y sociales.

7. NORMATIVA JURÍDICA

Comprenden las orientaciones que deberían tomarse en cuenta en las construcciones y aplicaciones de los marcos normativos y regulaciones que buscan la construcción de una sociedad salvadoreña más segura, estableciendo los siguientes 3 lineamientos:

- 7.1. Formulación, articulación y reformas de marcos normativos la gestión del riesgo como elemento inherente a su desarrollo.
- 7.2. Promover el cumplimiento de la normativa vigente relacionada con la gestión del riesgo.
- 7.3. Promover la incorporación de la gestión de riesgos en los diferentes instrumentos jurídicos sectoriales.