



Informe de relatoría Taller de Capacitación en Gestión del Riesgo de Desastres con enfoque de protección social

Desarrollo Social

*Taller de Capacitación en Gestión del Riesgo de Desastres con enfoque de protección social
Tegucigalpa, Honduras
19 y 20 de julio de 2022
SP/TCGRDEPS/IR-22*

Copyright © SELA, julio de 2022. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

I.	INFORMACIÓN GENERAL	3
II.	DESARROLLO DEL TALLER	5
	Tema: Evaluación de desastres. Enfoque multisectorial de sus efectos e impactos.	5
	Tema: Procesos de integración de los enfoques de riesgo.	9

I. INFORMACIÓN GENERAL

1. Los días 19 y 20 de julio de 2022, se llevó a cabo el “Taller de Capacitación en Gestión del Riesgo de Desastres con enfoque de protección social”, organizado por la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) en alianza con la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Esta acción de capacitación se enmarcó en el “Proyecto B. Gestión integral de riesgo de desastres en América Latina y el Caribe”, contemplado en el Programa de Trabajo 2022-2026 del SELA y se efectuó bajo la modalidad presencial, en Tegucigalpa, Honduras, en la sede de la Secretaría de Estado en los Despachos de Gestión de Riesgos y Contingencias Nacionales (COPECO).
2. El propósito de este Taller fue impartir las destrezas necesarias para la gestión del riesgo de desastres a partir de las instancias de coordinación multisectorial para potenciar la protección y la recuperación de las personas afectadas.
3. El Taller fue dictado para representantes de los siguientes organismos nacionales de Honduras: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO); y el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS).
4. Como facilitadores participaron la Dra. Verhonica Zamudio Santos, Investigadora de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) y el Dr. Omar D. Bello, punto focal de Evaluación de Desastres, de la CEPAL.
5. Las palabras inaugurales estuvieron, sucesivamente, a cargo del Ing. Ramón Soto, Secretario de Estado en los Despachos de Gestión del Riesgo y Contingencias Nacionales (COPECO); del Embajador Clarems Endara, Secretario Permanente del SELA y de la Embajadora Cindy Larissa Rodríguez, Subsecretaria de Estado en el Despacho de Cooperación y Promoción Internacional de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional de Honduras.

El Ing. Soto dio la bienvenida a los asistentes y destacó la particular relevancia que la Gestión de Riesgo de Desastres ha alcanzado en los últimos años, en la región y, especialmente, en Honduras. Agradeció a la CISS, al SELA y a la CEPAL por su valiosa contribución para que este evento fuera posible. Hizo referencia a la misión que a CAPECO le corresponde en esta materia y a la disposición de la gerencia y de todo el personal para contribuir con el cumplimiento de esa misión con la dedicación y la eficiencia que el país espera de ellos. Finalmente, expresó su certeza de que este taller contribuiría a potenciar las posibilidades de Honduras para afrontar y gestionar desastres, por vía de la capacitación de los actores responsables de la gestión del riesgo de desastres y de determinar niveles de prioridad y de acción interinstitucional para ofrecer oportunamente la respuesta efectiva a situaciones de prevención y de mitigación de desastres.

6. A continuación, el Embajador Endara destacó que, aunque los fenómenos de la naturaleza son inevitables, sus efectos pueden ser mitigados a través de la gestión del riesgo de desastres si se cuenta con un buen conocimiento de las amenazas y un adecuado abordaje de las vulnerabilidades de los sectores más propensos a los riesgos sociales. De allí, expresó, el propósito del SELA de enfatizar la importancia de contar con una gestión del riesgo de desastres con enfoque en la protección social en la que el centro prioritario de atención sean las personas.

4

Continuó señalando que, tanto las instancias públicas como las privadas especializadas en la materia requieren desarrollar herramientas de preparación y especialización en lo que concierne a la gestión del riesgo, que favorezcan el enfoque de protección social y el desarrollo de la coordinación multisectorial. Finalmente, expresó su convicción de que los participantes en el taller estarían en capacidad de contribuir a diseñar e implementar políticas públicas para mitigar riesgos, crear resiliencia y reducir vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales que permitan aumentar la capacidad de recuperación y el bienestar general de la población, con un enfoque de protección social.

7. Por su parte, la Embajadora Cindy Larissa Rodríguez, inició su intervención saludando con entusiasmo la reanudación de las relaciones diplomáticas y de cooperación con el SELA como parte de la política del Gobierno de Honduras de refundar la República. Seguidamente, destacó la pertinencia e importancia del taller para su país el cual, comentó, en los últimos años se ha visto recurrentemente afectado por diversos fenómenos, producto de la variabilidad climática y de enfermedades altamente contagiosas como la COVID-19 que puso en evidencia las grandes falencias existentes en materia de protección social y de acceso a servicios públicos sociales de calidad.

Seguidamente, expresó su esperanza en que el taller permitiría conocer de viva voz de los expertos, aquellas acciones y lecciones aprendidas que los países de la región han implementado para hacer frente a esta problemática y que contribuiría a fortalecer las capacidades de las instituciones hondureñas encargadas de velar por la gestión de riesgo y la protección social.

Por último, reiteró la disposición de la Subsecretaría de Cooperación y Promoción Internacional, como responsable de la gestión de la cooperación no reembolsable ante los organismos internacionales y regionales, para trabajar articuladamente y a lo interno para lograr una efectiva coordinación que permita dar respuesta oportuna a "estos temas tan sensibles que afectan a los hondureños".

La agenda y las palabras de apertura del taller están disponibles en el minisitio del evento, en la siguiente dirección: <https://www.sela.org/es/eventos/e/82849/capacitacion-gestion-del-riesgo-de-desastres>

II. DESARROLLO DEL TALLER

Martes 19 de julio de 2022

9:00 a 12:10. Tema: Evaluación de desastres. Enfoque multisectorial de sus efectos e impactos

8. La primera sesión de trabajo fue facilitada por el Dr. Omar D. Bello (CEPAL), quien, en la mañana, disertó sobre el tema La evaluación de desastres (Conceptos básicos y retos de la evaluación de desastres en Honduras) y, en la tarde, desarrolló, como caso de estudio, la Evaluación de los efectos e impactos causados por la tormenta tropical Eta y el huracán Iota en Honduras y el tema Herramientas de protección social ante desastres. Las siguientes fueron algunas ideas y conceptos relevados por el Dr. Bello en su exposición:
 - a. La acción del ser humano incrementa la vulnerabilidad, expresión de ello es, por ejemplo, la existencia de estructuras mal ubicadas o mal construidas como casas, hoteles y otras instalaciones, situación que, en muchas ocasiones, es producto de la ausencia de una política territorial seria. De hecho, los grandes daños producidos por los últimos huracanes en Centroamérica se debieron a la imprudente ubicación de muchas instalaciones hoteleras a lo largo de la línea costera.
 - b. Otro caso de vulnerabilidad derivada de la inadecuada acción del hombre fue el de las inundaciones en el mercado de Tegucigalpa, Honduras, las cuales, se determinó, obedecían al mal manejo de los desechos sólidos. Una vez que la Alcaldía resolvió ese problema, cesó la amenaza de las inundaciones del mercado.
 - c. La CEPAL fue la institución pionera tanto en la evaluación de desastres como en la compilación de la metodología para evaluarlos. Desde 1972, ha coordinado más de 110 reportes referidos al impacto de desastres en 28 países de la región que son consultados por expertos y organismos multilaterales. Eventualmente, de tales reportes surgió la Metodología DALA.
 - d. La acción DALA contempla los siguientes componentes: a) emergencia (atención a la población afectada, limpieza de caminos, evaluación de necesidades) el flash appeal o llamada de emergencia en procura de apoyo y refuerzos, y la solicitud de un reporte DALA; b) recuperación (comienzo de la recuperación de algunos servicios y ejecución del DALA); y c) reconstrucción (el reporte DALA es usado como insumo para el plan de reconstrucción).
 - e. En el marco de esta metodología, la estimación de efectos e impactos o evaluación de un desastre es la cuantificación, en términos monetarios, de los efectos e impactos causados por el fenómeno con el objeto de servir de guía para los procesos de recuperación y construcción de manera que la sociedad de la localidad afectada regrese a la situación previa al evento. Un reporte DALA consiste en: a) la estimación de efectos (daños, pérdidas y costos adicionales); b) la estimación de impactos a nivel de hogar y macroeconómicos; y c) las recomendaciones para la reconstrucción resiliente. Este tipo de reporte fue ejemplificado con los casos de la Tormenta Tropical Eta y el Huracán Iota.
 - f. Los daños están representados por el valor monetario de los activos físicos parcial o totalmente destruidos, valorados a partir del costo de reposición. Las pérdidas constituyen el valor monetario de los bienes que se dejan de producir o de los servicios que se dejan de

6

proveer y los costos adicionales son aquellas erogaciones requeridas para la producción de bienes y la prestación temporal de servicios.

- g. Los impactos incluyen las consecuencias de los efectos en distintas variables sociales y económicas tales como ingreso familiar, desempleo, crecimiento del PIB y saldo fiscal, entre otros. Asimismo, podría incluir la estimación de las necesidades financieras para recuperación y/o reconstrucción.
- h. La estimación sectorial de los efectos e impactos de un desastre permite orientar el proceso de recuperación y reconstrucción de manera que los sectores estén representados de acuerdo con las pérdidas y daños. Asimismo, facilita la cuantificación del riesgo de futuros desastres.
- i. Desde el punto de vista territorial, una situación de desastre no es sectorial sino multisectorial y en ella interviene el gobierno en tres niveles: nacional, provincial y local, lo que complejiza la situación. De allí que interesa identificar la provincia y dentro de esta, el sector en el que ocurrió el desastre con miras a lograr una adecuada distribución de los recursos destinados a la reconstrucción.
- j. Reconstrucción y reducción de riesgo de desastres (RRD). La reconstrucción es vista como parte de una estrategia de RRD que incluye preparación, respuesta, mitigación y desarrollo sostenible. En esta etapa es fundamental la dotación adecuada de los recursos materiales requeridos y la preparación del personal involucrado.
- k. La institucionalidad nacional y regional dedicada a la gestión de la reducción del riesgo de desastres se ha incrementado como efecto de la adopción de un enfoque proactivo en esta materia. Sin embargo, se requiere más legislación que promueva y apoye la RRD como la Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER), creada a través del Decreto No. 151, de Honduras, la cual contempla una estrategia financiera para la gestión de riesgos, o como la Estrategia Financiera Ante el Riesgo de Desastres, de Guatemala. Ambos instrumentos reflejan la adopción de una posición fiscal más resiliente como expresión de un paradigma que promueve la diversificación de los riesgos fiscales, la optimización del acceso a los servicios financieros y a la adopción de medidas dirigidas a reducir la vulnerabilidad.
- l. El Marco SENDAI para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030 es un modelo de gestión prospectiva del riesgo de desastres que apunta a la reducción sustancial de dicho riesgo y de las pérdidas ocasionadas por los desastres. Va en línea directa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y se orienta al fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres.
- m. Este modelo prevé, entre otros aspectos: i) que las prácticas y las políticas para la gestión del riesgo de desastres debe basarse en una comprensión de dicho riesgo en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno; ii) el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres en tanto que promueve la alianza entre mecanismos e instituciones en la aplicación de los instrumentos pertinentes para el riesgo de desastres y el desarrollo sostenible; iii) las inversiones públicas y privadas para la prevención y la reducción de desastres porque ellas aumentan la resiliencia en todas sus manifestaciones; y iv) el aumento de la preparación para casos de desastres en los ámbitos de recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

- n. La inclusión y la protección social deben ser fundamentos de acción del Estado frente a situaciones de desastre. Sin embargo, la acción asistencial estatal siempre se dirige a los sectores menos favorecidos y muy poco a las clases medias.
- o. En la región, la acción frente a los desastres ha sido más bien reactiva, sin planificación previa, como lo mostró lo sucedido en Honduras con la COVID-19, donde mandaron a sus casas a todas las personas la mayoría de las cuales, en razón de su ocupación independiente, no tenían protección social. No hay una política pública que facilite esta situación.
- p. Entre los factores que incrementan la vulnerabilidad frente a los desastres figuran los siguientes: i) pobreza y desigualdad; ii) asentamientos humanos en zonas de alto riesgo; iii) degradación ambiental de los territorios; iv) inserción laboral informal y/o dependiente de ecosistemas y recursos naturales; v) escaso desarrollo de capacidades; vi) insuficiencia de protección social; y vi) debilidad institucional y legislativa en materia de derechos ambientales y colectivos.
- q. Los sistemas de protección social comprenden tres etapas principales: Ex-ante (prevención e intervención de condiciones preexistentes de vulnerabilidad física); Durante (reducción de daños, asistencia humanitaria y protección de ingresos) y Ex-post (recuperación de activos físicos y productivos).
- r. Algunos países de la región como Chile, Perú, Ecuador y Haití reforzaron sus programas sociales para atender emergencias ante distintos desastres mediante, entre otras acciones, la oferta de beneficios adicionales, la ampliación del número de beneficiarios, y la redefinición del grupo objetivo original de algunos programas para atender situaciones de desastres.

Recomendaciones para una reconstrucción resiliente, a partir de los cinco pilares de la gestión de riesgos de desastres.

Pilar 1. Se refiere a la identificación y comprensión de las amenazas naturales, la exposición y las vulnerabilidades que enfrenta una sociedad. Contempla: i) el uso de información geoespacial para dar soporte a la Gestión de Reducción de Riesgo (GRD); ii) el alineamiento de instrumentos de GRD y cambio climático; y iii) el fortalecimiento de capacidades para la evaluación de desastres y manejo de cuencas.

Pilar 2. Las medidas de prevención y mitigación estructurales y no estructurales son componentes centrales de este pilar. Contempla: i) la incorporación de criterios de GRD en las inversiones públicas; ii) el diseño de viviendas; y iii) el fortalecimiento de la aplicación de la legislación forestal y el manejo de cuencas.

Pilar 3. La mayoría de los países de la región han centrado sus esfuerzos en este pilar a través de sistemas de alerta, planes de contingencia y respuestas de emergencia. Contempla: i) normativa de albergues; ii) protocolos contra la violencia de género; captura de datos; iii) programas de recuperación psicoafectivas; iv) contenidos educativos y fortalecimiento de la formación para garantizar la calidad docente; v) promoción de mayores niveles de redundancia en la red de transporte; y vi) la implantación de un sistema de monitoreo de daños para todos los sistemas de transporte como carreteras, aeropuertos y puertos.

8

Pilar 4. Protección financiera. Este pilar se refiere a los seguros a nivel soberano y de los hogares, pero también incluye la protección social para las poblaciones vulnerables. Contempla: i) políticas de previsión presupuestaria para la cobertura de sucesos catastróficos; ii) la administración eficiente de los recursos; iii) seguro paramétrico; iv) líneas de crédito contingentes; y v) incentivos al aseguramiento.

Pilar 5. Recuperación resiliente. La recuperación y la reconstrucción se pueden utilizar para aumentar la resiliencia. Este pilar contempla: i) colocación de la persona en el centro; ii) planificación participativa y con múltiples niveles; iii) incorporación de la GRD en el contenido curricular; iv) escuelas resilientes; v) fortalecimiento de las TIC; y vi) transformación digital.

Adicionalmente, convendría promover: i) el fomento de sistemas de protección social con capacidad de respuesta antes, durante y después de los desastres; ii) una mayor articulación de políticas de gestión de riesgo de desastres y de protección social, tomando en cuenta los marcos y agendas internacionales; iii) la integración y cooperación de actores nacionales, regionales y locales en los sistemas de protección social frente a desastres; iv) la adaptación de los sistemas de información social a las situaciones de desastres; y v) establecer sistemas de monitoreo y evaluación de la capacidad de respuesta articulada frente a desastres con un rol central de la protección social.

Miércoles 20 de julio de 2022

9:00 a 12:00. Tema: Procesos de integración de los enfoques de riesgo

9. La Dra. Verhonica Zamudio Santos, investigadora de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), desarrolló los temas Modelos de gestión del riesgo y Enfoque de protección social en la gestión del riesgo. Las siguientes, son algunas de las ideas y conceptos transmitidos por la Dra. Zamudio en su exposición:
 - a. La CISS ha venido siguiendo una línea de investigación que se especializa en riesgos de desastres como un riesgo social, tratando de establecer una relación de los riesgos sociales vinculados a la seguridad social y a la protección social con los nuevos riesgos que van surgiendo en el contexto del cambio climático y de diferentes fenómenos perturbadores, particularmente los de origen natural.
 - b. Un modelo es una simplificación de la realidad. Los modelos no son una copia fiel, sino que toman de ella algunos elementos principales para describirla, imitarla y poder hacer ciertos cálculos de resultados esperados con base en los elementos tomados de la realidad que interesa, en este caso, la gestión de riesgo de desastres.
 - c. La simplificación de la realidad es una herramienta potente para manejar y administrar el control de diferentes fenómenos perturbadores. El problema es cómo adaptar los modelos para lograr los resultados esperados, los cuales nunca serán precisos porque ningún modelo, en materia de gestión de riesgos, es determinista. Lo que ayuda a adaptarlos a la realidad son las políticas públicas y las acciones particulares.
 - d. Los modelos de desastres han transitado de la gestión del desastre a la mitigación de los desastres naturales y, actualmente, a la gestión de la reducción del riesgo de desastres.
 - e. El enfoque de gestión de la reducción del riesgo de desastres es, fundamentalmente, proactivo; prioriza la coordinación multisectorial y comprende la prevención de nuevos riesgos, la reducción de riesgos existentes y la gestión de riesgos residuales.
 - f. Los principales pilares del enfoque de reducción de riesgo de desastres son los siguientes: i) Mitigación (dirigida a disminuir efectos adversos de fenómenos peligrosos); ii) Preparación (conocimientos y capacidades para analizar, prever, responder y recuperarse); iii) Respuesta (medidas para ser implementadas antes, durante o inmediatamente después del desastre); y iv) Recuperación (restablecimiento o mejora de los medios de vida, servicios de salud, infraestructura, bienes y sistemas sociales).
 - g. La coordinación de los sectores y los actores son fundamentales en este enfoque. Entre los primeros destacan: salud, educación, transporte, agua, alimentos, academia y protección social (medidas y políticas sociales para proteger a las personas y a los hogares). Estos sectores deben ser coordinados y consensuados en la acción, a través de normativas y reglamentos desde ciertas instancias gubernamentales, a todos los niveles. Los actores son públicos, privados y académicos. Esta coordinación multisectorial es muy importante para la comunicación, para la cooperación integral con objetivos comunes y para la complementariedad de funciones y contribuciones entre los distintos actores y sectores. La complementariedad de también es útil para la presentación de cuentas sobre la utilización de los recursos utilizados.

10

- h. En el ámbito tecnológico las telecomunicaciones son decisivas porque de ellas depende que la comunicación entre los actores de la gestión del riesgo y, especialmente, entre estos y la población objeto de su acción, sea oportuna y efectiva en términos de la protección y orientación de las personas, tanto en las acciones de previsión como en las de mitigación de desastres. A su vez, la efectividad de la comunicación depende de la existencia de acuerdos normativos idóneos que la faciliten.
- i. La cooperación es otro elemento fundamental de este enfoque y depende de la calidad de la comunicación. Es muy relevante la cooperación entre la comunidad científica, la técnica y los tomadores de decisiones para activar las políticas públicas pertinentes. Asimismo, es muy necesaria la cooperación entre las autoridades locales para activar la aplicación de leyes, reglamentos y procedimientos. Igual importancia tienen la cooperación regional, subregional y transfronteriza para incrementar recursos y capacidades técnicas.
- j. Otro elemento relevante en este enfoque es la complementariedad de las funciones de los distintos actores la cual es posible siempre que se tengan objetivos comunes que permitan lograr la efectividad de las medidas de mitigación, preparación, respuesta y recuperación.
- k. El enfoque de reducción del riesgo de desastres implica atender los impulsores sociales del riesgo de desastres.
- l. La COVID-19 ha sido un desastre a gran escala que ha requerido una asistencia de alcance mundial. Representa un proceso que influye en el nivel de riesgo de desastre de otros fenómenos perturbadores como el caso de los recientes huracanes, por ejemplo.
- m. El conjunto de medidas de protección social adoptados por la pandemia facilitó la adaptación del modelo de desastres, por lo que el sector de protección social ha adquirido significativa relevancia.
- n. Las redes de protección social, vinculadas a programas de mejora de los medios de vida y a programas de promoción del acceso a servicios básicos, están contempladas en el Marco de Sendai y su finalidad es contribuir a la resiliencia social y económica dirigidas a poner en el centro a las personas.
- o. La Triada de los sistemas de la gestión de riesgo de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) está conformada por los sistemas de protección civil, de gestión del riesgo y de protección social. Sus dos grandes objetivos son la reducción de desastres y la resiliencia a través de tres grandes acciones: resguardo de la vida e infraestructura (Protección civil); coordinación de medidas regionales (Gestión del riesgo) y resguardo del nivel de vida adecuado de las personas (Protección social).

Por último, al final de la segunda jornada, la Dra. Verhonica Zamudio Santos condujo una dinámica grupal en la que representantes de COPECO, el IHSS y la SEDESOL comentaron las principales experiencias vividas por las distintas instituciones en su interacción para atender la pandemia de la COVID-19 en Honduras, con especial referencia a la complementariedad de funciones y a las contribuciones entre los distintos actores y sectores participantes.