

Memorias del Taller

Del manejo de la emergencia a la gestión integral del riesgo



Con el auspicio de:



PNUD / BCPR

El Buró para la Prevención y Recuperación de Crisis (BCPR) es parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Trabaja en la prevención de conflictos, reducción de riesgos y en la recuperación temprana luego de ocurrida una situación de crisis. El equipo del PNUD/BCPR apoya a los gobiernos locales y nacionales en la evaluación de necesidades, desarrollo de capacidades, coordinación de procesos de planificación y definición de políticas.

UNETE

Grupo técnico interagencial cuyo propósito es el de apoyar la capacidad de respuesta del Sistema de Naciones Unidas frente a la ocurrencia de desastres naturales o emergencias humanitarias. Coopera técnicamente con el Gobierno Nacional coordinando los esfuerzos interinstitucionales y de la cooperación internacional para un apoyo efectivo.

Coordinador Residente
Sistema de ONU-Ecuador
Representante Residente PNUD

René Mauricio Valdés

Gerente Área de Gobernabilidad
Democrática-PNUD

José Augusto

Asesora Nacional de Gestión
del Riesgo-PNUD

Jeannette Fernández

Recopilación y Edición

María Elena Enríquez
Camilo Cárdenas
Jeannette Fernández
Martha Moncayo
Diego Erazo

Diseño y Diagramación e Impresión

Nuevo Arte

ÍNDICE

Presentación	5
Prólogo	7
Reconocimientos	9

Resumen	10
---------------	----

Presentaciones Resumidas

Memorias: TALLER DE TRABAJO: "DEL MANEJO DE LA EMERGENCIA A LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO" 27 y 28 de marzo de 2008

Parte I

El Contexto Nacional y Global de la Gestión de Riesgos

Visión del Gobierno Nacional frente a la Gestión Integral del Riesgo: Lorena Cajas, Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa

Una visión Integral de la Gestión del Riesgo: Camilo Cárdenas, BCPR/PNUD – Colombia

De la Emergencia a la Gestión Integral del Riesgo

Emergencia por inundaciones 2008: Carolina Portaluppi, Ministra del Litoral – Ecuador

Evaluación del paso de la emergencia a la Gestión del Riesgo: Linda Zilbert, PNUD

Preparativos y manejo de la emergencia: Mónica Trujillo, PNUD República Dominicana

Acciones de prevención y mitigación del riesgo de desastre: Marco Antonio Giraldo, PNUD - Colombia

Los procesos de recuperación post desastres: aprendiendo de otras experiencias nacionales y regionales

El plan maestro de Corpecuador 1998 – 2008: Javier Casal, Corpecuador - Ecuador

Proceso de recuperación por efectos de la estación lluviosa 2008: María Eloísa Velásquez, Senplades - Ecuador

Institucionalidad para los procesos de recuperación: Camilo Cárdenas, BCPR/PNUD - Colombia

Importancia de los niveles locales en la implementación de los procesos de recuperación: Marco Antonio Giraldo, PNUD - Colombia

PARTE II

Reunión de mesas sectoriales y equipo de plan de respuesta

Albergues

Ayuda Humanitaria

Agua, servicios básicos y saneamiento ambiental

Alimentos

Agropecuaria y productiva

Infraestructura

Salud

Fortalecimiento de Coe's

Conocimiento

Lista de participantes

MEMORIAS

UNA VISIÓN INTEGRAL DE LA GESTIÓN DEL RIESGO

CAMILO CÁRDENAS, BCPR/PNUD

Haciendo una evaluación de riesgos, amenazas y desastres a nivel mundial, las estadísticas hablan de que se han incrementado sustancialmente; multiplicándose por 5 en las últimas décadas, generando pérdidas 15 veces mayores. En América Latina los desastres se han triplicado en los últimos 40 años. Ecuador no es una excepción, lo que se ha traducido en pérdidas económicas que sobrepasan los mil millones de dólares por fenómenos como El Niño.

Los desastres afectan en forma directa la sostenibilidad del desarrollo, ya que producen consecuencias que rebasan muchas veces los daños físicos y las pérdidas de vida, generando conflictos y repercusiones ambientales, económicas, sociales e institucionales. Esta tendencia es creciente, ya que fenómenos como el “Cambio Climático” incrementan los riesgos y desastres en el ámbito global; principalmente inundaciones en el caso particular, por lo que se debe estar preparado para nuevos tipos de desastres. Por ello a escala mundial adquiere cada vez más importancia la necesidad de reducir el riesgo bajo criterios de integralidad.

Tradicionalmente, se ha considerado como principal causante de los desastres a “la naturaleza”; quizá por “mala suerte” o por “castigo divino”. Al ser hechos aislados y por considerarse inevitables, casi siempre toma por sorpresa a las poblaciones, no estando preparadas para enfrentar los efectos que necesariamente se generan. Hoy por hoy, el hombre es uno de los principales responsables de los desastres. Es importante entender que la intervención humana puede aumentar la frecuencia y la severidad de los eventos naturales o puede también originar amenazas naturales donde no existían antes; o puede reducir los efectos mitigantes de los ecosistemas naturales.

Algunos de los factores detonantes de los riesgos son muy conocidos por todos:

- Degradación ambiental
- Inapropiado uso del suelo
- Crecimiento urbano acelerado y sin control
- Debilidad institucional
- Deficiente infraestructura
- No políticas sobre riesgos
- Organización social frágil
- Bajo valor de la vida en nuestra cultura

Una situación de desastre mal manejada puede afectar la gobernabilidad, si no es considerada como una responsabilidad directa del Gobierno, ya que sus efectos trascienden los ambientes sociales, políticos, económicos. Un ejemplo, fue la situación generada por la ocurrencia del huracán Katrina, con las fuertes repercusiones políticas que tuvo a nivel de EEUU y el mundo.

Para afrontar esta situación se debería contar con un sistema que permita intervenir en conjunto al Gobierno y autoridades en general, dejando de trabajar la Gestión del Riesgo como procesos aislados del desarrollo. Los desastres son pues, problemas no resueltos del desarrollo en un territorio y afectan generalmente a las comunidades más vulnerables.

Esta última afirmación, sin embargo; es relativa. El paradigma de considerar que los desastres solo afectan a los más pobres no es del todo cierto, ya que se ha demostrado que los desastres afectan fuertemente a las inversiones del Estado y a inversiones privadas, ocasionando millonarias pérdidas, que deben sumarse a la recuperación. La diferencia es que los pobres tienen menores capacidades y posibilidades de recuperación de las pérdidas. También es importante considerar que los pequeños y medianos desastres acumulados pueden tener tanta o mayor significación que los grandes desastres, ya que se presentan con mayor frecuencia.

Las Naciones Unidas propusieron a los 90's como la "Década de la Reducción de Riesgos en América Latina". Se implementaron avances significativos en muchos países; sin embargo, se ha gestionado poco el campo preventivo, lo que ha llevado a considerar que se debe aumentar la proporción de los fondos destinados a las actividades de prevención en relación con aquellos destinados a trabajos de rehabilitación y reconstrucción después de la ocurrencia de un desastre.

En el continente son pocos los casos donde se desarrollan intervenciones sostenibles que busquen prevenir este tipo de desastres, a pesar de que la prevención es claramente más ventajosa que el auxilio y la reconstrucción a nivel humano y económico, son estos últimos los que típicamente cuentan con más interés y apoyo financiero y político.

En América Latina poco se ha hecho en lo preventivo. Es imposible esperar que con proyectos aislados se pueda reducir los desastres o que unas pocas entidades públicas puedan hacerlo. Se requiere una gestión integral para la reducción de riesgos e interrelacionar:

- La prevención y mitigación (instituciones públicas y privadas).
- Preparación y respuesta para emergencias.
- Recuperación y reconstrucción (todas las entidades de desarrollo deben involucrarse).

Es difícil si tan solo una institución se preocupa por intervenir en la prevención y manejo de situaciones de desastre. Es necesario que todos los sectores competentes a nivel sectorial y en el contexto territorial se involucren en una política de prevención de riesgos, teniendo un papel preponderante la planificación y el reordenamiento territorial. Se requiere por supuesto de un marco legislativo en el que se establezcan los roles de las instituciones públicas y privadas.

La Gestión Integral se concibe como un proceso continuo y permanente de acciones y estrategias interrelacionadas, que comprometen tanto a tomadores de decisiones como a entidades y organizaciones operativas y de socorro:

- Prevención y mitigación de riesgos: responsabilidad permanente de instituciones públicas y privadas.
- Preparación y respuestas a entidades de socorro y rescate.
- Recuperación y reconstrucción después de los desastres: todas las entidades que hayan sido afectadas.

Pero para esto se necesita ante todo un marco de políticas de Estado que diferencie por prioridades dentro de territorio el orden de intervención.

El Gobierno Central tiene que definir el marco global de la Gestión del Riesgo, que establezca las pautas para la actuación local; establecer pautas para el desarrollo de planes de emergencia por las autoridades locales; hacer que se cumplan las leyes y los códigos de construcción y asegurar que las autoridades locales tengan acceso a los recursos e información necesaria. Es vital también identificar los parámetros que gobiernan las relaciones entre los conocimientos científicos y la política de gestión del territorio, para dar sustentabilidad al proceso.

A nivel de proyectos, los criterios de prevención de riesgos deben contemplarse desde la preinversión, como parte de los estudios de impacto ambiental, y ser obligatorios, a fin de incorporar variables sobre amenazas naturales en las primeras etapas de la formulación de proyectos de inversión. De esta forma, se concederá una mayor importancia a la reducción del riesgo al evaluar los proyectos de inversión. No debe desconocerse que las medidas para reducir la vulnerabilidad tienen más posibilidades de ser aplicadas como parte de los proyectos de desarrollo que como propuestas de mitigación en sí mismas.

Este tipo de trabajo no se puede basar solo en la buena voluntad de los actuales responsables; la planificación del desarrollo integrado es un proceso multidisciplinario y multisectorial que incluye el establecimiento de normas y estrategias de desarrollo en cada una de las fases de los proyectos de inversión y que trasciende hasta las etapas de ejecución y vida útil.

Los ambientalistas dicen que “el que contamina paga”. Es necesario avanzar en el desarrollo de esta concepción en el manejo de riesgos, para que quien ocasione riesgos sea el directo responsable y responda por ellos en caso de emergencias o tragedias. Pocos países han empezado aplicar esta disposición. Debe trabajarse una normatividad específica en este aspecto.

Los avances en reducción de riesgos son aún precarios en América Latina ya que aún hay una baja conciencia en la dirigencia pública, privada y en la sociedad en general; prueba de ello es que por ejemplo en las campañas políticas, las comunidades piden todo tipo de infraestructura y servicios pero muy pocas demandan obras o acciones de prevención de desastres. Debe pensarse en creación de sistemas nacionales, descentralizados, en un marco de organización e interrelación constructiva de gestión y de saberes; generalmente no se requiere crear nuevas estructuras, ni unidades ejecutoras; solo aprovechar lo existente y optimizarlo. En muchos países se ha visto que no necesariamente la creación de nuevos organismos o instituciones mejora la eficiencia y eficacia de la gestión, ya que se requiere de espacios de tiempo más o menos amplios para que estos organismos se consoliden: los desastres no dan espera.

Lo anterior se suma a la falta de conciencia en cuanto a que el costo de reducir la vulnerabilidad es menor cuando se incorporan medidas de reducción de vulnerabilidad desde la concepción misma de las obras y no cuando se las incorpora después. Pero es también claro que no se puede avanzar si no se toman decisiones en los aspectos institucionales como en el fortalecimiento y la modernización de las políticas públicas relacionadas con la prevención de riesgos y amenazas.

Las medidas de prevención en los países en desarrollo pueden reducir las tragedias humanas y el incalculable costo de las pérdidas de empleos y de producción a causa de los desastres naturales.

La Organización de Naciones Unidas, propone una implementación de políticas para prevención de riesgos bajo criterios de interinstitucionalidad e interdisciplinariedad, con la activa participación de todos los actores involucrados directa o indirectamente en la Gestión del Riesgo. No solamente los gobiernos locales, regionales o nacionales, que históricamente han llevado toda la responsabilidad en la prevención y atención de emergencias. En cuanto al sector público, debe generarse una organización sistémica de instituciones públicas, cada una en su campo de competencia pero que se integren y apoyen unas con otras (por ejemplo a nivel de Ministerios).

El PNUD brinda apoyo a este tipo de políticas para la creación de un sistema de prevención, pero debe haber la disposición a la organización de las comunidades involucradas. Hay ejemplos exitosos en marcha, como en Colombia, donde después de la desaparición de Armero por una avalancha volcánica, se crea una oficina en la Presidencia de la República y paralelamente se trabajaba en ley y leyes complementarias, como la Ley de Ordenamiento Territorial; o en México en 1985, después del terremoto del DF, que da origen a una organización sistemática de la Gestión del Riesgos, o Nicaragua y Bolivia, que crearon un sistema de reducción de desastres paralelamente en el año 2000.

Cada uno de los modelos es único; cada territorio tiene realidades diferentes por lo cual cada país debe desarrollar su propio modelo tomando como REFERENCIA lo que se han hecho en otros países.

Para la implementación cabe tener en cuenta:

1. Marco de política y normatividad legal sobre la materia, que establezca responsabilidades principalmente para aquellos que generan riesgos.
2. Que sean descentralizados, donde el municipio adquiera un papel preponderante, siendo cabeza del sistema la autoridad política de ese territorio (municipios y alcalde; gobernador, prefecto)
3. Diferenciar lo político de lo técnico.
4. En cada nivel del Estado se debe proveer un órgano coordinador para éste sistema de prevención a nivel municipal, provincial.
5. Establecer la obligatoriedad de incluir en el presupuesto anual de las instituciones recursos para esta materia, lo cual debe ser una política de Estado, consignada en la ley.

Respecto a este último punto, son referentes casos como el de Colombia, que en el año 1988 creó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, cuya efectividad inicialmente se puso en duda; pero hoy en día se nota que efectivamente las instituciones consideran la inclusión de presupuestos específicos como una necesidad.

En Ecuador, desde 1996, hay por lo menos 10 informes que han buscado trabajar en esta temática, orientada más que nada a la organización, en tópicos muy concretos:

1. Definir políticas de Estado y planes relacionados para la reducción de riesgos.
2. Estrategias y planes nacionales.
3. Crear un sistema descentralizado.
4. Revisar la legislación.
5. Crear en el nivel máximo de Gobierno una oficina coordinadora del proyecto.
6. Establecer mecanismos de coordinación.
7. Definición de la Defensa Civil como encargados de la preparación de respuesta a las emergencias.
8. Asegurar la participación.
9. Crear subsistema nacional de información y conocimientos sobre riesgos.

La recomendación en este aspecto sería crear un espacio participativo de trabajo que analice todas las propuestas anteriores y proponga una estrategia concreta tomando como referencia los estudios previos y basándose en la realidad actual. Solo falta la acción; los estudios ya existen.

En este tema de riesgos, lo normal es que solo se toma en cuenta cuando se suscitan las emergencias y entonces surgen de inmediato las promesas, así como los intentos de organización para la emergencia. Concluida la emergencia, con visión cortoplacista se inicia la fase de reconstrucción, procurándose la reparación y reconstrucción de los daños físicos, olvidándose generalmente de los aspectos sociales, económicos, ambientales que también resultan afectados en los desastres. Siempre se hallan las disculpas pertinentes y se apunta a reconstruir los daños ocasionados, hasta esperar que llegue el siguiente desastre, reconstruyéndose las mismas vulnerabilidades.

La consecuencia es que pocas veces se logran desarrollar en todos los sectores afectados el programa de recuperación, lo que lleva a las comunidades a que deban gestionar por su propia cuenta la fase de recuperación.

Un plan de recuperación temprana debe tomar en cuenta los aspectos sociales, económicos y ambientales, incluyéndolos con los planes de desarrollo que se tienen.

Es necesario antes de cada fase de recuperación hacer un análisis de riesgos para no reconstruir sobre un riesgo potencial a futuro, de tal manera que se reduzcan las vulnerabilidades.

Recomendaciones finales:

- En Ecuador es necesario definir políticas de Estado sobre esta materia y establecer una estrategia para aplicar el Sistema de Prevención de Riesgos.
- La Asamblea Nacional Constituyente es una buena oportunidad para incluir los elementos básicos que eleven este tema a otro nivel; puede lograrse un gran avance en la implementación de políticas.
- Es urgente que se evalúe colectivamente cómo se manejó la emergencia que está pasando. Se debe evaluar para optimizar el sistema de alertas tempranas y más que nada para actualizar el plan de contingencia (emergencia) frente a inundaciones. Siempre se hacen simulacros pero nunca son tan verdaderos como las reales y por eso en un desastre real es propicio evaluar esto.
- Desarrollar un programa de comunicación social (no una campaña de publicidad) pues ayudaría mucho al Gobierno (y a otros países).
- Trabajar en el tema del impacto ambiental del cambio climático. Hay mucha información global y nadie duda de que es un problema mundial, pero cada país tiene la responsabilidad de analizar los efectos del cambio climático sobre su propio territorio. Pocos países lo han hecho.
- En las emergencias por lluvia, no se ha logrado éxito en ningún país. Lo primero que se ha hecho es construir diques, pero la respuesta va más allá de la ingeniería: es un planteamiento de desarrollo de los territorios.
- Es necesario incrementar esfuerzos para incluir el Sistema Preventivo de Riesgos, trabajando la cultura ciudadana, como en los países desarrollados. Incluir este tema en la educación formal en todos sus niveles.
- La Gestión del Riesgos, no es un tema de poder; es cuestión de responsabilidad, por eso debe haber normas. Ya no es tan importante quién dirige sino quién vigila eficientemente que se cumplan las normas pertinentes.
- Hoy en día, institucionalizar la Gestión del Riesgo no es una opción, es una OBLIGACIÓN.

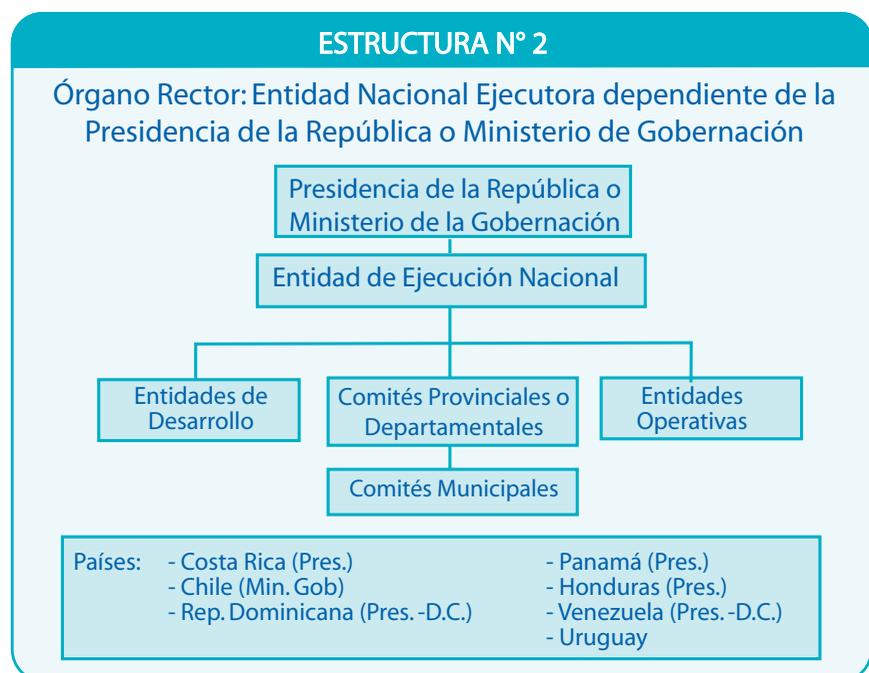
MODELOS DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE RIESGOS

A título informativo, se presentan a continuación algunos modelos de gestión de amenazas y riesgos en diferentes países. No hay un modelo único; todos son viables si se enmarcan en la realidad política e institucional del territorio y se implementan normativas legales que les den sostenibilidad.

ESTRUCTURA 1. Todos los implicados dependientes del Ministerio de Defensa bajo el mando de la Defensa Civil.



ESTRUCTURA 2. Órgano rector, entidad ejecutora dependiente de la Presidencia de la República o Ministerio de la Gobernación.



ESTRUCTURA 3. De carácter sistémico, donde el órgano rector: oficina coordinadora y Defensa Civil como entidad dependiente.



ESTRUCTURA 4. Dos órganos rectores (aplicado en Bolivia, se creó en el 2000 y en el 2002 se regresó a la estructura de “una cabeza”)

