

# 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

## INSTITUCIONALIDAD PARA LOS PROCESOS DE RECUPERACIÓN

DR. CAMILO CÁRDENAS, BCPR/PNUD

En Gestión Integral del Riesgo no hay modelo único y cada país es un caso particular. Ante la diversidad se vuelve menos probable la copia de modelos a seguir.

Los Gobiernos de los países en la década de los 80 y 90, sólo se limitaban al recuento de daños y apuntaban a corto plazo hacia accionar y solucionar los problemas del momento. El centralismo ha sido la característica predominante de esas décadas.

Conforme pasa el tiempo se empieza a crear instituciones específicas para cada tema, especializando el manejo y entregando a actores muy específicos los manejos técnicos (instituciones ejecutoras) o políticos.

Un ejemplo es el de Colombia, donde se creó RESURGIR, que adelantó un programa de reubicación de poblaciones y reconstrucción; sin embargo, nuevamente se incurrió en el centralismo. No se trabajó con las instituciones y se criticó mucho el no trabajar en conjunto con los municipios. Luego se crea el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, con el que se comienza una visión más sistémica del proceso de gestión.

En Colombia se empieza la concepción “sistémica” del manejo pues se da cuenta que trabajando de esa manera se presta mayor agilidad a las respuestas ante cada problema que surgía. Al tener el sistema ya establecido, la planificación juega un papel importante pues es necesario analizar qué hacer con un sector afectado y planificar el plan a seguir. Sin embargo, es trascendental considerar que una concepción sistémica debe ser descentralizada.

Los niveles de centralización en América Latina aún son muy arraigados y graves; sigue reinando a nivel continente y cada caso es diferente: uno político, otro administrativo. La transferencia de recursos y responsabilidades específicas del nivel nacional a provincial y local (municipios) por parte del Gobierno es clave.

La evaluación de daños también debe ser descentralizada a nivel de territorio para que cada territorio pueda analizar y planificar en base a la información obtenida en su investigación realizada. Cada Municipio tiene que hacer su evaluación de daños; cada territorio debe hacer su evaluación del desastre y determinar las repercusiones sobre su Plan de Desarrollo; sin embargo, se debe tener sumo cuidado en que no se desencuentren el Plan de Desarrollo con el de recuperación. Para ello debe haber buena coordinación de entidades del conocimiento, información y lo técnico para que alimenten todas las decisiones del proceso de recuperación.

La organización es otro aspecto importante. Sin coordinación, la integración entre las entidades del conocimiento e información técnica, científica son muy difíciles y lentas. El punto de partida siempre será débil si no se cuenta con una adecuada coordinación y un flujo constante de información.

Es necesario organizar para poder alimentar entre sí y llegar a la mejor síntesis de información para un proceso de recuperación. También es muy importante fortalecer la organización social de las comunidades afectadas, para dar sostenibilidad al proceso presente y futuro, a fin de restar vulnerabilidades y alcanzar altos impactos en la gestión. En comunidades no organizadas es difícil llegar y entender las necesidades que cada una tiene; se corre el real riesgo de dar soluciones parciales y sin un futuro cierto.

En varios países surge la figura de coordinador nacional, con delegación de responsabilidades concretas, que se convierte en el facilitador de la gestión entre los niveles operativos, de planificación y el Presidente. Vale resaltar, no es una instancia más, no se involucra en el manejo técnico ni operativo; sólo facilita y supervisa el accionar eficiente del proceso de gestión, ya que todo plan debe tener un seguimiento, evaluación revisión y actualización, con la participación de los diferentes actores.

Se promueve, hoy en día, la recuperación temprana. Esta debe aprovechar la institucionalidad existente; no necesariamente hay que crear más instituciones, más instancias, más oficinas. El balance de crear instituciones específicas temporales no es buena; se ha demostrado que no siempre una nueva instancia es más eficiente per sé, que otras ya existentes. Lo que se requiere crear son mecanismos específicos para los casos de emergencia.

Un caso para resaltar son las inundaciones en Tabasco, México. Esta es una provincia productora de gas, petróleo y energía hidroeléctrica. Se inundó el 60% de la provincia; incluyendo Chiapas. Se realizó una revisión del Plan de Obras de Ingeniería de Diques de Muros y Presas Reguladoras, diseñadas para prevenir cualquier inundación; sin embargo, lo que venía siendo un aporte ingenieril fue causal de problemas. En el año 1999 vino una inundación inesperada y con fuerza; a partir de eso se amplió el esquema de manejo, con participación de diferentes niveles de conocimiento, revisando integralmente el Plan de Desarrollo bajo una óptica de riesgos. En el año 2007, se repite la situación con mayor fuerza que en años anteriores.

La conclusión de fondo es que las obras de ingeniería han sido las principales causas de desastres, al afectar el medio ambiente, dando impactos muchas veces impredecibles. Pero a raíz de esto se empezó a crear conciencia y se inicia un análisis de las causas de esas inundaciones para determinar de manera más sistémica y participativa (interinstitucional) las posibles soluciones a este grave problema.