

# MUNICIPIOS Y GESTION DE DESASTRES



Guía para la municipalidad

## **Municipios y gestión de riesgos**

### **5.1 Marco Legal**

**E**n la Constitución Política de Nicaragua, capítulo I, artículo 176 se establece que el municipio es la unidad base de la división política administrativa de Nicaragua, y en el artículo 177 se establece que gozan de autonomía política, administrativa y financiera. Son regidos por la Ley de municipios, Ley 40 y sus reformas, la Ley 261, en la cual se plantea que los municipios funcionan con la participación ciudadana.

Tanto en la Constitución Política de Nicaragua, como en la Ley 40 y sus reformas, Ley 261, no se establecen competencias de las municipalidades en la gestión de riesgos.

Sin embargo, en 1996 se aprueba la Ley 217, Ley General del Medio Ambiente y Recursos Naturales, y se incorporan y otorgan atribuciones a las municipalidades en cuanto a desastres (cap. I, artículo 7, inciso 8; cap. II, artículo 15, inciso 7 y artículo 34).

Estas atribuciones están dirigidas fundamentalmente a las tareas de emergencia en situaciones de desastres debido a fenómenos naturales, estableciendo la conformación de Comités

Municipales de Emergencia y estipulando que es el Alcalde del municipio quien debe dirigir este comité de emergencia incorporando como parte del mismo y como una obligación la participación de la población en las labores de atención y auxilio ante situaciones de desastre originadas por fenómenos naturales o de origen humano que afecten el municipio.

En marzo del 2000, fue aprobada la Ley 337, Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, como parte de los compromisos adquiridos por el Gobierno de Nicaragua con la comunidad donante internacional, respecto a la necesidad de incorporar el factor gestión del riesgo, a las políticas y quehacer del Estado con el objetivo de reducir las pérdidas de vidas, socioeconómicas y de recursos naturales como consecuencia de los desastres.

Esta ley crea un Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de los Desastres, y se apoya en las instituciones y ministerios del Estado, así como en los gobiernos municipales, estando integrado también por representantes de estas entidades.

Les asigna a los gobiernos locales y regionales una responsabilidad primaria en las actividades relacionadas a la prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción en su ámbito territorial, creándose los Comités de prevención, mitigación y atención de desastres a nivel departamental, regional y municipal, estos últimos, presididos por el Alcalde municipal.

La ley también señala la necesidad de regular el uso del territorio, como un instrumento dentro de la gestión de riesgos, sin embargo dicho mandato debe ir acompañado de regulaciones para otras instituciones ligadas a este quehacer, para que realmente sea efectivo.

La ley tiene por objetivo establecer los principios, normas y disposiciones e instrumentos generales para crear y permitir el funcionamiento de un sistema institucional orientado a la prevención, mitigación y atención de desastres. Así mismo establece las funciones de los Comités de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres.

*Existe en el ámbito nacional y municipal un marco jurídico-legal fortalecido, que permite y da autonomía a los niveles locales para trabajar en función de la gestión del riesgo, como un proceso orientado a evitar y disminuir los desastres.*

Sin embargo, aún pueden persistir algunos conflictos de competencias que podrían restringir la acción municipal en la prevención y gestión de riesgos, especialmente con las funciones de la Dirección General de Recursos Naturales y la Dirección General de Estrategias Territoriales del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), con el Ministerio Agropecuario y Forestal, MAGFOR, y el INETER que rigen para el ordenamiento territorial en áreas agro-silvo-pastoriles y otras.

Además de lo anterior, también pueden existir algunos otros problemas en la implantación efectiva de la Ley 337, puesto que esta ley no establece los instrumentos técnicos necesarios para apoyar a los municipios en una verdadera prevención de desastres.

## **5.2 Prevención en el ámbito municipal**

Los desastres son el resultado de procesos que se desarrollan en tiempos y espacios definidos, son la materialización de los riesgos. El manejo de éstos implica la intervención de diferentes instancias institucionales, tanto públicas como privadas, en las tres fases principales que comprende el ciclo de los desastres: **prevención** (antes), **atención** (durante) y **reconstrucción-recuperación** (después).

La realidad de América Central muestra que la acción institucional se concentra sobre todo en la atención y en la reconstrucción-recuperación.

La prevención, que debería tener mayor peso, pues es una fase fundamental para reducir el impacto de un desastre, es la menos desarrollada.

Los municipios juegan un papel fundamental en la prevención y gestión de riesgos, tanto en su territorio como a escala de cuenca y de región, en coordinación con los demás municipios que la conformen, lo cual es reconocido por las leyes vigentes de Nicaragua.

### **5.2.1 Prevención pasiva**

La prevención pasiva se refiere al conjunto de acciones educativas, de elaboración y cumplimiento de reglamentos o disposiciones legales, de controles y actos similares que buscan prevenir o sensibilizar para evitar o reducir el efecto de un desastre y actúa en dos vías.

La primera tiene por objetivo reducir la vulnerabilidad, en donde juega un rol básicamente reglamentario, de formación de conciencia de riesgo, de educación o de sensibilización frente al riesgo y los desastres.

En la segunda vía el papel de la prevención pasiva es de preparación y organización de la sociedad civil para enfrentar el desastre. Es también el campo donde un municipio o cualquier institución puede hacer más con mínimos recursos. Esto se debe a que un gobierno municipal tiene potestad para realizar este tipo de prevención utilizando acciones e instrumentos como los siguientes:

#### **Acciones para la reducción de la vulnerabilidad**

- Plan estratégico de desarrollo municipal.
- Plan de ordenamiento territorial (zonificación y reglamentación del uso del suelo, zonificación ecológica-económica).
- Plan de mitigación.
- Reglamentos de construcción.

- Otorgamiento condicionado de licencias de construcción o de habilitación urbana.
- Sistemas de monitoreo para zonas críticas.
- Coordinaciones interinstitucionales.
- Señalizaciones de las zonas de riesgo.
- Programas de educación preventiva (*spots* publicitarios, afiches, cartillas técnicas e instructivas, etc.).

#### **Acciones para la preparación y la atención**

- Programas de preparación para casos de emergencia (simulacros, cartillas de instrucciones, entrenamiento de líderes, organización de grupos, etc.) y programas de contingencia.
- Planes de emergencia o de contingencia.
- Planes de evacuación o reubicación de zonas críticas.

### **5.2.2 Prevención activa**

Se refiere a las obras y acciones destinadas a atacar directamente la fuente potencial de desastres, es decir, la amenaza.

Este tipo de prevención requiere una base técnica, para lo cual es necesario una evaluación precisa de la fuente de amenaza, un buen conocimiento de su naturaleza y de su evolución temporal, y nivel de peligrosidad que permita recomendar la obra, acción o medida más adecuada.

La elección de una obra o medida de tratamiento es siempre una cuestión delicada, por lo que debe ceñirse a determinados criterios que conjuguen la calidad y confiabilidad técnica con el realismo económico.

Por ningún motivo debe olvidarse que estamos en países pobres, donde los municipios cuentan con escasos recursos financieros y tienen otras prioridades, lo cual no debe significar que se abandone la prevención o se elija alternativas irreales o poco eficaces.

Hay que buscar un punto de equilibrio coherente, que combine una propuesta técnica viable, el interés institucional y la participación popular, con el fin de sensibilizar a la población frente al riesgo y lograr que se identifique con la acción emprendida o la obra ejecutada.

Las obras y medidas preventivas pueden orientarse hacia tres ejes o principios de acción:

- **Eliminar o disminuir la fuente de amenaza** atacando directamente el fenómeno potencialmente desastroso mediante obras de estabilización o de tratamiento.
- **Reducir sus efectos destructivos en la zona de impacto:** actuando tanto sobre el fenómeno (obras de tratamiento parcial) como sobre los elementos vulnerables (obras de reforzamiento o de defensa).
- **Alejar la fuente de amenaza:** mediante reubicaciones, desviaciones de cauces, etc.

En la tabla # 4 se presentan algunos ejemplos de acciones o medidas a aplicar según el objetivo que se persigue.

**Tabla N° 4: Principios de acción de las medidas de prevención**

<b>Objetivos</b>	<b>Ejemplos de Acciones a aplicar</b>
Eliminar la fuente de amenaza	Terrenos inestables: estabilizar el deslizamiento, obras de contención, drenaje, uso de explosivos para descargar zonas de derrumbe. Procesos torrenciales, inundaciones: manejo integral de cuenca.
Reducir efectos destructivos	Terrenos inestables: medidas constructivas. Procesos torrenciales y de inundación: construir obras de defensa ribereña
Alejar la fuente de amenaza o los elementos vulnerables	Todo tipo de amenazas: evacuación y reubicación hacia zonas más seguras. Inundaciones, deslaves, derrumbes: desviar cauce de río, construir diques de desviación.

### **5.3 Riesgos Naturales y Planificación**

Los municipios comprenden un espacio territorial, una población y un marco legal - institucional. El territorio comprende recursos, que son el soporte de la actividad económica, pero también incluye procesos naturales potencialmente catastróficos que amenazan la seguridad de las vidas, inversiones y el medio ambiente.

Por lo general, se entiende que el desarrollo de un municipio responde al uso racional de sus recursos, para beneficio de sus pobladores y dentro del marco jurídico vigente.

Algo que se debe agregar a este marco general es el concepto de seguridad.

*Sin seguridad física, cualquier inversión, cualquier recurso natural o humano, cualquier planificación es muy relativa o está condenada a perderse o a deteriorarse.*

*Dentro de la seguridad física, las amenazas naturales tienen un peso preponderante.*

En términos económicos, el riesgo asociado a fenómenos naturales es un factor que debe ser evaluado e incluido en los cálculos y criterios de planificación; su análisis y mitigación no deben ser tomados como un gasto sino como una inversión.

La prevención de desastres es un factor de desarrollo y de seguridad; es una forma de medir y mejorar el bienestar, por cuanto la seguridad permite un mejor desenvolvimiento de las actividades humanas y garantiza su continuidad y progreso.

La seguridad es un elemento que toma cada vez más fuerza dentro de los criterios de evaluación del nivel de desarrollo de los pueblos.

La planificación que incluye el factor riesgo natural se da en varios niveles: existe una planificación de origen centralizado, que corresponde al ámbito nacional, donde se definen especializaciones productivas, estrategias de compensación, priorización de inversiones e incluso criterios geopolíticos.

Existe una planificación regional que puede darse a escala de departamentos, regiones autónomas, cuencas, etc., donde el condicionante geográfico o las interdependencias obligan a definir criterios concertados para distribuir mejor los recursos o tomar medidas compartidas.

*Dentro del ámbito municipal, la planificación y la prevención deben tomar en cuenta tanto las zonas urbanas, como las zonas rurales. Los criterios y parámetros difieren parcialmente para ambos casos, pero deben ser definidos de manera conjunta. No puede haber una evaluación puntual o aislada de amenazas, la evaluación debe tener un carácter integral.*

Es importante tener presente que los límites y territorios municipales y departamentales no siempre responden a una lógica espacial o a un orden-unidad geográfica determinada; muchas veces se han establecido de manera arbitraria o por necesidades de diversa índole.

Por tanto, no todas las fuentes potenciales de desastre se ubican necesariamente dentro de la jurisdicción territorial de un

municipio o un departamento. Hay fenómenos y procesos que se generan fuera de él, pero sus efectos se dan dentro del mismo o pueden abarcar varios municipios o departamentos.

Los casos de las inundaciones son los más representativos de este tipo de problemas: se generan en la parte alta de una cuenca y sus peores efectos se dan en la parte media y baja.

En caso de deslizamientos, éstos pueden generar avenidas torrenciales con capacidad de desplazarse a grandes distancias. La prevención y planificación que incluya el factor riesgo debe tomar en cuenta el concepto de peligro transferido.

Cuando se encuentra el problema de peligros transferidos, la evaluación de las amenazas debe, necesariamente, rebasar el ámbito territorial de un municipio. En este caso se requiere la asociación de los municipios implicados para encomendar un estudio conjunto y planificar la aplicación de las propuestas compartidas.

### **5.3.1 Identificación de la necesidad de un análisis de riesgos**

Desde el momento en que un municipio decide realizar planes de desarrollo o programas de ordenamiento territorial, está obligado a conocer las condiciones de riesgo, en general, y para el caso específico, las condiciones de riesgo asociadas a fenómenos –amenazas- naturales que, en suma, puede ser un elemento crucial para definir o reorientar sus propuestas.

Aún cuando no se guarde memoria de eventos catastróficos en el pasado, nunca se descarta su eventual ocurrencia en el futuro.

*Las municipalidades en general cuentan con poco presupuesto para su funcionamiento, sin embargo deben hacer esfuerzos para designar alguna partida para la realización de análisis de riesgos para garantizar que sus obras sean seguras y que sus planes de desarrollo sean bien formulados considerando todos los factores.*

Es importante la participación de profesionales y técnicos de las municipalidades para que adquieran experiencia y darle seguimiento a las recomendaciones hechas por profesionales y técnicos externos. Queda siempre abierta la alternativa de obtener el apoyo de la cooperación internacional, de las ONGs y del sector privado.

Una vez identificada la necesidad de realizar el estudio, es necesario contratar un equipo competente para realizar éste y la propuesta de Plan Municipal de Reducción de Desastres, para lo cual el municipio puede suscribir un contrato de consultoría de servicios profesionales que debe contemplar un mínimo de exigencias y otorgar un margen de seguridad y maniobra suficientes como para garantizar un producto útil, confiable y, sobre todo, realista.

Con el fin de asegurar la calidad de los productos, la elaboración del contrato de servicios debe ser cuidadosa y considerar en los Términos de Referencia, entre otros, lo siguiente:

- **Definir el área geográfica para la realización de los trabajos.**
- **Definir el nivel de evaluación deseado (diagnóstico preliminar o evaluación de semi-detalle).**
- **Definir claramente los productos esperados.**
- **Los productos deben mencionar claramente la procedencia de datos e informaciones (mapas topográficos, referencias bibliográficas, estadísticas), esto para evitar problemas de propiedad intelectual. De ser necesario se deben solicitar las autorizaciones de uso a las entidades pertinentes.**
- **Definir forma de entrega del informe, de tal manera que la información se presente en formato que sea compatible con los programas y equipos con que cuenta la municipalidad.**
- **Definir plazo para la ejecución del diagnóstico y/o la evaluación de semi-detalle.**
- **Definir programa de trabajo conjunto, condiciones de participación de personal del municipio, visitas de campo, reuniones de concertación.**
- **Cláusula por derecho a revisión del trabajo a cargo de una persona, institución especializada u otra instancia.**
- **Cláusula que contemple un período de consultas tras la entrega del trabajo.**