

5 Situación general de los riesgos y desastres en los países en estudio

Cada uno de los cuatro países estudiados está expuesto a una amplia gama de diferentes riesgos vinculados a fenómenos geológicos e hidrometeorológicos como terremotos, tsunamis, erupciones volcánicas, huracanes, inundaciones y movimientos en masa.

Principalmente en Filipinas, pero también en Guatemala y Colombia, los desastres son de alta frecuencia y gran impacto en pérdida de vidas humanas y bienes públicos y privados, con efectos destacados sobre la economía de los países. En los dos primeros, varios de los fenómenos tienen capacidad para afectar en cada evento grandes porciones del territorio nacional. En Colombia, por la dispersión de su población y de su economía y por su diversa geografía, no hay un riesgo que amenace la totalidad el país, aunque está expuesto a sufrir desastres de gran magnitud. Por su parte en Suiza, pese a la variedad de fenómenos que la amenazan, debido a la baja vulnerabilidad existente, estos afectan en general zonas muy localizadas y existe poca probabilidad de que se produzcan daños catastróficos a nivel nacional.

6 Concepción general sobre el manejo local de riesgos en los países en estudio

En el presente Capítulo se analiza el marco formal del ámbito nacional en cada uno de los países contemplados en el estudio, en lo referente a aspectos de política, normativos, institucionales y sociales vinculados con los riesgos. Con ello se investiga hasta dónde el marco formal nacional crea condiciones para un eficaz manejo local de los riesgos, lo cual se intenta corroborar con la realidad de las experiencias subnacionales de cada país; ello se incluye en el siguiente Capítulo

6.1 Colombia

Contexto. Con una larga tradición de centralismo, inició hace 20 años un amplio proceso de descentralización -fortalecido por la nueva Constitución de 1991- en el cual los municipios cuentan con autonomía para formular y ejecutar sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, manejar sus servicios públicos y controlar el ambiente y las construcciones. Además de percibir ingresos propios, por Constitución, la Nación transfiere a departamentos y municipios cerca del 50 por ciento de sus ingresos ordinarios (Vatsa, 2003). El otro 50 por ciento se ejecuta a través de entidades del ámbito nacional. Por ello, se constituye en uno de los países latinoamericanos con mayor autonomía local para su desarrollo.

Marco de políticas. A raíz del desastre generado por el Volcán Nevado del Ruiz, el gobierno plantea en 1987, en el documento: Bases para la Elaboración de un Plan Nacional”, una Estrategia Nacional, con la cual busca introducir el concepto preventivo en la planificación de las actividades del desarrollo y en el ordenamiento y uso del territorio, con la participación de todo el Estado y de la sociedad, con el municipio como actor principal; además, asignar responsabilidades a todos los involucrados y crear responsabilidades para todos los que generan riesgos, con miras a promover la autoresponsabilización de todos los actores.

Marco legal. Todas estas políticas fueron acogidas en la ley que en 1988 creó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, con un claro enfoque descentralizado y subsidiario, es decir, la responsabilidad de las entidades departamentales, regionales y nacionales de apoyar a los gobiernos locales con sus recursos humanos, técnicos y financieros, cuando los problemas superen sus capacidades, pero dentro del ámbito de las competencias y la disponibilidad de recursos de cada una de estas.

Leyes posteriores, como la ambiental, la de ordenamiento territorial y la de construcciones sismoresistentes, profundizan los fundamentos para que, a partir del municipio, se trabaje con concepto preventivo en todas las actividades del desarrollo y se amplía la asignación de responsabilidades específicas para las administraciones locales y para las diferentes entidades nacionales.

Distribución de funciones entre entidades. Aunque gran parte de las administraciones locales siguen dando prioridad a los preparativos, estas adquirieron una mayor responsabilidad de atender con sus recursos o gestionar la consecución de los mismos para la prevención, mitigación, preparación, respuesta y reconstrucción en sus actividades de desarrollo. Ello se ha reflejado en que, a partir de la creación del Sistema Nacional, un elevado número de planes y programas de desarrollo y ordenamiento territorial ha incorporado el manejo de riesgos, aun cuando, sobre todo en municipios pequeños y áreas rurales, la calidad de esa incorporación es deficiente. A la vez, las entidades nacionales y regionales del desarrollo y científico-técnicas, con sus propios recursos, tienen similar responsabilidad en su campo de competencia, además de la de otorgar apoyo subsidiario de toda índole a los municipios. Se debe destacar que en los últimos años el Departamento Nacional de Planeación, con resultados muy positivos, ha asumido un mayor liderazgo en la promoción de la gestión de riesgos en los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo.

Así, en los últimos diez años las entidades científicas crearon la red sísmica nacional y varias regionales, las redes de vigilancia y alerta por volcanes y por tsunami y se modernizaron la red de alertas hidrometeorológicas y la de inundaciones en las grandes cuencas. Igualmente se han

desarrollado amplios programas de información pública, educación, reubicación de viviendas y se han adoptado medidas de mitigación de diversa naturaleza en todo el territorio nacional.

En el Sistema Nacional las administraciones departamentales tienen la función de apoyar con sus recursos humanos, técnicos y financieros a los municipios en todas las actividades relacionadas con los riesgos y servir de canal de búsqueda de apoyo con las instituciones nacionales. Sin embargo, con algunas valiosas excepciones, el papel que cumplen en general los departamentos es muy débil. Esfuerzos que desarrolla actualmente la Dirección General del Sistema para fortalecer estas instancias intermedias, merecen el apoyo de la cooperación nacional e internacional.

El Gobierno Nacional y varias administraciones locales disponen de Fondos para Emergencias creados en el marco del Sistema Nacional. En lo referente al Fondo Nacional de Calamidades, este se nutre básicamente del presupuesto nacional, es administrado por la Dirección General del Sistema Nacional y tiene por finalidad fundamental apoyar situaciones de emergencia y financiar las operaciones de la Dirección, pero también desarrolla algunos programas de divulgación y capacitación. El monto de sus recursos es muy variable y ha disminuído en los últimos años, pero aumenta sustancialmente después de cada desastre. En cuanto a preparativos y respuesta ante emergencias, la capacidad nacional ha crecido en forma notoria y su coordinación compete a la Defensa Civil, bajo la dirección de las respectivas autoridades locales y nacionales. Pero la mayoría de los municipios acude al apoyo subsidiario de los departamentos y de la Nación para emergencias medianas y grandes.

Estructura institucional para el manejo de riesgos. El Sistema Nacional creó Comités de Prevención y Atención de Desastres, como órganos asesores de política de las autoridades y de coordinación interinstitucional, en los tres niveles del Estado. En el nivel nacional, y parcialmente en el departamental y municipal se cuenta, además, con comisiones asesoras por áreas de especialización, en las que participan actores no gubernamentales. El Sistema creó una Dirección General en el Ministerio del Interior, como órgano nacional de políticas y de coordinación, pero no le generó instrumentos eficaces para supervisar las actividades de las entidades locales y nacionales que conforman el Sistema. La mayoría de los departamentos y municipios medianos y grandes y algunas entidades nacionales ha creado oficinas de administración de riesgos, financiadas con sus propios recursos, pero muchos de ellos son muy débiles. La Defensa Civil dispone de oficinas en todos los departamentos. Debe mencionarse que, a pesar de los logros obtenidos, el Sistema presenta muchas debilidades, entre otras referidas a que en los últimos desastres, tal como ocurre en la mayor parte de los países de América Latina, el Gobierno Nacional, para la reconstrucción, ha desconocido la estructura del Sistema y ha creado estructuras paralelas temporales para tal propósito.

Participación de actores no gubernamentales. Bajo la dirección de la Defensa Civil, en la gran mayoría de los municipios existen Juntas Ciudadanas de Defensa Civil y voluntariado de la Cruz Roja. Por ley, a nivel local deben participar en los Comités otros actores no gubernamentales, pero ello sólo se cumple parcialmente. Muchas organizaciones gremiales, profesionales y la consultoría privada, asesoran a las autoridades en este tema. La transferencia de riesgos a través de seguros está poco desarrollada, pero existen experiencias interesantes en este campo, por ejemplo, en el sector agropecuario y en el de financiamiento de la vivienda, en el cual es obligatorio el seguro contra todo tipo de riesgo por el valor del crédito. A raíz del terremoto ocurrido en 1999, en el que resultaron afectados de manera significativa cinco departamentos, con un monto estimado de daños de US \$ 1.589 millones (DNP, 2001), el Gobierno Nacional contrató con varias ONG la administración de la reconstrucción en el área afectada.

6.2 Guatemala

Contexto. Se caracteriza por un gran centralismo que se refleja en las pocas facultades y poder de los gobiernos locales para tomar decisiones sobre el desarrollo de sus territorios y, además, en la baja capacidad institucional y financiera del nivel local, con excepción de unas pocas ciudades. A partir del año 2002 se está implantando una política de descentralización bajo la cual, leyes recientes asignan nuevas competencias a los municipios en cuanto a la formulación de planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, control urbanístico y de los servicios públicos; sin embargo, los instrumentos para cumplir tales funciones apuntan más a un proceso de desconcentración que de descentralización en el corto plazo. Por Constitución, la Nación transfiere al nivel local alrededor del 10 por ciento de sus ingresos ordinarios, pero el poder de decisión sobre inversión en programas y proyectos está concentrado en el nivel nacional.

Marco de políticas. El Decenio Internacional y el huracán Mitch sirvieron para que Guatemala participara en la definición de políticas regionales para la reducción de desastres, acordadas por los Presidentes Centroamericanos en 1999, con apoyo del CEPREDENAC

Dentro de ese marco, Guatemala acoge recientemente el tema en sus políticas de desarrollo social y reducción de la pobreza, con el fin de fomentar estrategias de reducción de riesgos y, en particular, aludiendo al ordenamiento territorial y al manejo de los recursos naturales y otros sectores. Sin embargo, aún se adolece de una visión amplia del tema, sobre todo, de la forma en que debe abordarse a nivel local. Pero históricamente los municipios no han introducido el concepto preventivo en el ordenamiento territorial, ni cuentan con código de construcciones sismorresistentes, ni disponen de

estudios de zonificación de amenazas. Por ello, en el país los mayores esfuerzos están dirigidos en la actualidad a los preparativos para emergencias. En muchos casos, los propietarios de las tierras son los principales opositores a medidas preventivas como la zonificación de amenazas, porque se sienten perjudicados por ellas.

Marco legal. La Ley 109 de 1996, que crea la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres-CONRED, regula la respuesta a emergencias pero, a su vez, introduce la necesidad de que Estado y sociedad trabajen en la reducción de riesgos. Sin embargo, no asigna responsabilidades a los gobiernos locales ni a las entidades nacionales, por lo cual estas quedan exclusivamente a cargo de las Coordinadoras. La Ley de Desarrollo Social de 2001 introduce políticas muy generales sobre este tema en las actividades del desarrollo. Las Leyes General de Descentralización, de Consejos de Desarrollo y el Código Municipal, incorporan condiciones favorables para iniciar la descentralización y en parte, la desconcentración general de funciones en los niveles territoriales

Distribución de funciones entre entidades. Como derivación de las nuevas leyes en relación con riesgos y desastres, coexisten en el país dos redes institucionales paralelas: las Coordinadoras de CONRED y los Consejos de Desarrollo, ambas en los cinco niveles territoriales, pero sin concepto sistémico, ya que sólo compromete a esos órganos de coordinación, sin generar responsabilidades ni compromisos reales para el resto del Estado y de la sociedad.

Las primeras, básicamente, aunque no exclusivamente, para coordinar los preparativos y la respuesta y los segundos, para introducir el tema en la planificación. Por el centralismo vigente, el accionar del municipio se restringe en la actualidad a una intervención menor en la respuesta y, respecto a la ejecución de los proyectos en este campo, la decisión sobre recursos está totalmente centralizada. Una propuesta para crear un Sistema Interinstitucional de Reducción de Riesgos-SINAMRED, liderada por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia-SEGEPLAN y CONRED que, entre otras, busca integrar las dos redes institucionales mencionadas amerita, por su alta conveniencia, mayor respaldo político para su desarrollo. A través del Fondo Nacional para Emergencias, que cuenta con recursos muy bajos, CONRED apoya a las localidades en emergencias y con obras de mitigación. El conocimiento científico está concentrado en una sola institución, INSIVUMEH, que debe ser fortalecido para prestar apoyo a las localidades. La absoluta mayoría de los municipios no posee capacidad para utilizar la información sobre riesgos que genera esta institución.

Estructura institucional para el manejo de los riesgos. En los cinco niveles del Estado existen Coordinadoras de CONRED y Consejos de Desarrollo, presididos por las autoridades territoriales. A nivel nacional, la Secretaría Ejecutiva de CONRED coordina todas las actividades en el país,

básicamente para situaciones de emergencia y para ello dispone de un Centro de Operaciones de Emergencia y cuatro sedes regionales. De otro lado, los Consejos de Desarrollo funcionan bajo el liderazgo de SEGEPLAN. Los Ministerios de Salud y Agricultura tienen en su estructura unidades para la administración de riesgos.

Participación de actores no gubernamentales. Tanto en las Coordinadoras de CONRED como en los Consejos de Desarrollo, participan representantes de organizaciones ciudadanas. Promovidas por CONRED y varios organismos más, existen muchas experiencias de creación de organizaciones comunitarias alrededor de proyectos en áreas de riesgo. De estudios realizados sobre este aspecto se deduce que parte de ellas pierde su sostenibilidad cuando terminan los proyectos, entre otras razones, cuando están desvinculadas de los gobiernos locales, y otras, por no haber aprovechado las organizaciones comunitarias existentes, sino que se crearon específicamente para fines de los proyectos. El sector de los seguros está muy poco desarrollado en Guatemala.

6.3 Filipinas

Contexto. Con una corta vida de independencia y una estructura de poder muy centralizada, en 1992 expidió el Código de Gobierno Local, para iniciar su descentralización hacia las provincias, municipios, ciudades y baranjays, generando una dinámica de mayor autonomía en el desarrollo local, en el marco de una política de alivio de la pobreza.

Sobre esta base, trasladó a los gobiernos locales la responsabilidad sobre aspectos como la salud, los servicios sociales y de infraestructura. Las aldeas o baranjays recuperaron una tradición de autonomía municipal, con activa participación en lo político y económico.

Marco de políticas. En la década de los 70 del siglo pasado se establecieron los principios de política para fomentar que cada gobierno local sea autoresponsable de su propia seguridad en la atención de desastres y el uso de los recursos locales, la participación de las comunidades y la asignación de funciones a todas las entidades públicas en los diferentes niveles del Estado. En 1992, con el Código de Gobierno Local se descentralizó aún más la administración de desastres en el nivel local. A raíz del Decenio Internacional se empezó a otorgar importancia política a la reducción de riesgos, con posteriores desarrollos legales y programáticos que dieron inicio a la introducción de la prevención en diferentes campos del desarrollo, con el concepto de sistema nacional descentralizado.

Marco legal. El Decreto Presidencial 1566 de 1978 sentó las bases de la organización para la atención de desastres y del Plan Nacional para la Preparación de la Comunidad. El Código de Gobierno Local concretó la descentralización del tema a nivel local. Este fue fortalecido con la reciente creación del

Sistema Nacional para la Administración de Desastres, el cual incorporó desarrollos legales en temas como alivio a la pobreza, uso del suelo, Código de Edificaciones, Código Estructural, Estándares de Seguridad y Salud Profesional y Código de Incendios. Esta base legal contribuyó a la institucionalización y operatividad del manejo descentralizado de los riesgos en el ámbito local.

Distribución de funciones entre entidades. Estructuralmente el ejecutivo del Gobierno en cada nivel del Estado, es responsable, en el campo de su competencia y jurisdicción, de las diferentes actividades relativas a la prevención, mitigación, preparativos, respuesta y reconstrucción.

El Gobierno Nacional tiene la función de apoyar a los gobiernos locales en momentos de emergencia y lo hace a través de las oficinas nacionales presentes en cada localidad. Cada agencia del Estado tiene responsabilidades en su campo de competencia y en el apoyo a las localidades, con sus propios recursos. Aunque es muy reciente y presenta debilidades, como parte del Sistema Nacional, las localidades deben incluir en sus presupuestos anuales recursos para actividades de mitigación y preparativos. Pero, adicionalmente, por Ley, cada localidad debe destinar anualmente el cinco por ciento de sus recursos regulares para el Fondo Local de Calamidades, con el fin exclusivo de atender las situaciones postdesastre que se presenten en su territorio. Los Fondos Locales son manejados por los gobiernos locales, pero para usar dichos recursos deben contar previamente con una resolución del Concejo Local o Provincial declarando formalmente el estado de calamidad. Además, reciben apoyo subsidiario de la Nación, a través del Fondo Nacional de Calamidades.

Estructura institucional para el manejo de los riesgos. El Plan Nacional establece los mecanismos de coordinación e integración horizontal y vertical entre las diferentes entidades del Estado, en los distintos niveles y con los sectores privado y ciudadano. En cada nivel territorial existe un Consejo de Coordinación de Desastres presidido por el respectivo jefe de gobierno territorial, con la finalidad de asesorarlo y garantizar la coordinación institucional. Para la respuesta ante desastres, la Defensa Civil cuenta con una oficina nacional y directores en las regiones; para tal fin dispone de Centros de Operaciones para desastres.

Participación de actores no gubernamentales. En el ámbito local, las organizaciones ciudadanas participan en los procesos de planificación y en aspectos operativos; además, las normas fomentan la máxima participación del sector privado, aunque dicha participación presenta aún debilidades. Muchos proyectos locales de análisis de riesgos y planificación son realizados por organizaciones comunitarias, pero también algunas ONG les prestan asistencia técnica o manejan directamente sus proyectos. Medidas de protección económica, como los seguros, han sido delegadas al sector privado y ONG y medidas de mitigación estructural son responsabilidad de organizaciones de ingeniería y arquitectura.

6.4 Suiza

Contexto. Desde 1848 Suiza es un Estado Federal con una larga tradición de autonomía de los cantones, cada uno de los cuales tiene su propia constitución, parlamento, gobierno y tribunales. La Federación asume las funciones de política exterior, seguridad, monetaria, aduanera y legislación nacional. Las demás políticas de desarrollo recaen sobre los cantones, y a su vez, cada cantón define el nivel de autonomía de sus municipios en cuanto a planeamiento, servicios públicos y defensa civil.

Marco de políticas. Por políticas y normas legales, la Federación Suiza debe garantizar la protección del habitat humano frente a peligros naturales; según estas, el riesgo debe ser reducido a una dimensión aceptable; los cantones y municipios, por su parte, deben tener en consideración dicha protección en todas las actividades que generen impacto sobre el territorio. La protección a la población está definida por un sistema federal que coordina las diferentes entidades involucradas. El enfoque central para la prevención frente a la mayoría de las amenazas naturales radica en el cuidado, uso sostenible y protección de los bosques.

Marco legal. La legislación sobre riesgos es amplia en el país; las primeras normas se remontan a 1876. La Constitución Federal, las Leyes Federales de Bosques, Protección Civil, Planeamiento Territorial e Ingeniería Hidráulica establecen las responsabilidades de los cantones en este campo: a su vez, una variada legislación sobre riesgos en cada uno de los cantones, regula y traslada en forma autónoma gran parte de esas responsabilidades a los municipios.

Distribución de funciones entre entidades. La Federación establece los principios y la supervisión de la protección civil. Los cantones reglamentan las leyes federales y generan las bases para el conocimiento y mitigación de los peligros naturales. Los municipios son subsidiariamente la primera instancia responsable, con sus recursos, de la prevención y mitigación de riesgos en la planificación, uso del suelo, mapas de riesgo, medidas constructivas y forestales. Como aspecto sobresaliente, las normas establecen el principio de autoresponsabilidad de la población frente a los riesgos. Los cantones y municipios aportan recursos de similar magnitud a los subsidios que reciben de la Federación para este tema.

Estructura institucional para el manejo de los riesgos. A nivel de la Federación, la prevención y mitigación de riesgos es liderada por una oficina del Departamento para el Ambiente, que cuenta con comisiones asesoras en diferentes especialidades. Por su parte, para la protección civil funciona un Comité Federal para la coordinación interinstitucional y la oficina para la Defensa Civil, dependiente del Departamento de Defensa. Los cantones y municipios establecen autónomamente su organización.

Suiza está evolucionando en la actualidad hacia un “sistema confederado para la dirección, protección, rescate y ayuda en catástrofes y crisis”.

Participación de actores no gubernamentales. La protección civil se basa en el servicio nacional obligatorio de protección, que tiene presencia en los municipios y cantones. La Asociación Suiza de Aseguradores desempeña un importante papel en la transferencia de riesgos, ya que el seguro contra incendios incluye los daños frente a la mayoría de los riesgos, excepto los de origen sísmico, dentro de un concepto muy particular de solidaridad con la población expuesta a riesgos. En Suiza son obligatorios los seguros para inmuebles. Hay consejos de planificación municipal encargados de elaborar los planes de ordenamiento territorial; a estos asisten, con voz y voto, los agentes del seguro.

6.5 Otros países latinoamericanos

Con base en documentos y conocimiento directo de otros países latinoamericanos, es conveniente una rápida mención a aspectos relativos a los sistemas nacionales y la descentralización en algunos de ellos. Es importante señalar que en el año 2000 Nicaragua y Bolivia, dentro de sus respectivos procesos de descentralización, crearon por Ley Sistemas Nacionales descentralizados y subsidiarios para la reducción de riesgos; en ambos casos, al igual que en Colombia, los gobiernos recibieron apoyo del PNUD; en estos sistemas las administraciones municipales, con recursos propios, son las primeras responsables de la prevención, mitigación, respuesta y reconstrucción; en estos sistemas, los comités de emergencias son básicamente órganos de coordinación y no tienen responsabilidades de ejecución, como si ocurre en la mayoría de los países de América Latina. En ambos casos se asignan responsabilidades específicas para diferentes órganos del Estado, para que con sus recursos trabajen en este campo y se establecen responsabilidades explícitas a quienes generan riesgos y se introduce el tema en la planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial y la inversión pública y privada en el marco del desarrollo sostenible.

Por su lado, Costa Rica tiene el mandato político y legal para constituir un Sistema Nacional. A su vez, Honduras, Ecuador y República Dominicana, han venido trabajando en los últimos años en proyectos de ley con la misma finalidad de crear sistemas nacionales; en los dos últimos países, divergencias en cuanto a la entidad que lideraría el Sistema, han impedido que las propuestas logren la institucionalización. Esto se reafirma el estudio de L. R. Durán cuando afirma: “El enfoque prevaleciente en muchas de las discusiones sobre la legislación se centra en aspectos de autoridad, mando y la definición de la cabeza rectora” (Durán, 2002)

No puede dejar de mencionarse que en varios países del continente las normas que regulan la administración de desastres están fundamentalmente orientadas a establecer los mecanismos y la organización para el manejo de emergencias, pero sin instrumentos reales para trabajar en la prevención y mitigación de riesgos.

Es oportuno mencionar que en general en Centroamérica, según el estudio de L. R. Durán: “Es evidente que los elementos necesarios para la construcción de sistemas nacionales para reducir riesgos se encuentran presentes en todos los países” de Centroamérica Refuerza el anterior planteamiento Freeman (Fase I) en cuanto a que “La mayoría de los consultados considera que los gobiernos nacionales deben participar activamente en el diseño e implementación de un sistema formal para que un sistema nacional de desastres sea amplio”.

Además, en relación con los procesos de descentralización, elemento vital para un manejo integral eficaz de los riesgos a nivel local, hay en general en América Latina un ambiente favorable en esa dirección, aunque con avances muy diferenciados entre los países. Ello se ratifica en el informe de Freeman y Martín (2002), cuando afirman: “En todos los países que visitamos se realizan esfuerzos sustantivos para lograr la descentralización”.

7 Experiencias subnacionales en cada país

A continuación se presenta el análisis de la situación en cada una de las localidades visitadas en Colombia, Guatemala y Filipinas en lo referente al manejo local de los riesgos y la relación entre esta situación con el marco nacional de políticas, normativo, institucional y social de cada país, estudiado en el Capítulo anterior.

7.1 Colombia.

Se trabajó en forma directa en Bogotá, capital del país y en Manizales, ciudad intermedia capital del Departamento de Caldas y en ambas ciudades los principales riesgos son de origen sísmico, deslizamientos e inundaciones. Ambas ciudades están entre las que mayores logros muestran en el país en el manejo local de riesgos.

Marco de políticas. Debe anotarse que varias regiones y ciudades del país, entre ellas Manizales, vienen trabajando exitosamente desde hace tres décadas en la mitigación de riesgos por deslizamientos e inundaciones y en ordenamiento territorial. Sin embargo, a partir del proceso de descentralización y

de la creación del Sistema Nacional en la pasada década de los ochenta, en ambos municipios y con mayor autonomía, las autoridades locales han asumido las responsabilidades que les asignan las nuevas leyes. Por ello, los planes de desarrollo de los últimos diez años han otorgado gran importancia a la reducción de riesgos. Los dos municipios, de conformidad con la ley de ordenamiento territorial expedida en 1997, concluyeron recientemente sus planes de ordenamiento territorial con concepto preventivo, al igual que de zonificación de amenazas y estudios de microzonificación sísmica. Bogotá expidió recientemente su Código de Construcciones Sismorresistentes y Manizales está en proceso de actualización del Código ya existente. No obstante, por problemas de gobernabilidad, pobreza, migraciones derivadas del conflicto interno e intereses económicos de los propietarios de la tierra, continúan produciéndose ocupaciones ilegales desordenadas en zonas de alta amenaza, incrementándose así los riesgos locales.

Vale la pena anotar que las tres últimas administraciones de Bogotá, dentro de sus programas de cultura ciudadana, han promovido el respeto a las normas y la autoresponsabilidad ciudadana, con notorios efectos sobre la gobernabilidad de la ciudad y, en particular, sobre la defensa de muchas de las zonas declaradas de alto riesgo.

Marco Legal. La administración de las dos localidades, en todas sus actividades relativas a la reducción de riesgos y atención de desastres, se rige por las normas nacionales aprobadas en el marco del Sistema Nacional; además, han expedido normas locales con concepto preventivo sobre ordenamiento y uso del territorio, ambiente y código de construcciones. Bogotá adicionalmente, creó por norma propia el Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias como parte integrante del Sistema Nacional

Distribución de funciones entre entidades. Desde la creación del Sistema, ambos municipios con sus propios recursos y un apoyo reducido de la Nación, desarrollan de manera autónoma actividades de prevención, mitigación, preparativos, respuesta y reconstrucción. En los dos casos, la mayoría de las oficinas municipales como las de administración de riesgos, planificación, salud, educación, obras públicas y las empresas de servicios públicos trabajan, como responsabilidad propia y con sus recursos, en las actividades relativas a los riesgos en el campo de su competencia. Bajo la dirección de las alcaldías, la Defensa Civil y el Cuerpo de Bomberos coordinan las actividades de todos los organismos relacionados con los preparativos y la respuesta a emergencias. En el marco del Sistema Nacional, tanto Bogotá como Manizales han recibido soporte técnico y/o financiero de algunas instancias nacionales, como del INGEOMINAS con la red sísmica nacional y un Observatorio Vulcanológico en Manizales; del Instituto Nacional de Vivienda Social reciben apoyo financiero para reubicación de

viviendas, del Fondo Financiero de Desarrollo Territorial, para la reconstrucción del Hospital de Manizales después del último terremoto; del Ministerio de Salud con apoyo técnico y de su red local de emergencias; en capacitación han recibido apoyo de la DGAPD, Ministerio del Ambiente, SENA y Defensa Civil. Manizales también ha recibido apoyo técnico y en obras de mitigación de la Corporación Regional Ambiental que opera en su territorio.

Principalmente para actividades de prevención y mitigación, aunque también para la respuesta, en los últimos ocho años Bogotá ha destinado a su Fondo de Emergencias sumas anuales que fluctúan entre 4 y 15 millones de dólares, parte de los cuales se maneja como reserva para emergencias, además, Bogotá cuenta con las inversiones de otras entidades del municipio, cuyo monto total puede ascender a una cifra similar o superior. Manizales, por su parte, ha dedicado también recursos cuantiosos, del orden de dos a tres millones de dólares al año, a la reducción de riesgos, ocupando el tema el tercer lugar en importancia en su presupuesto. De esa forma, los dos municipios y en especial Bogotá, han desarrollado múltiples actividades preventivas y de mitigación en diferentes campos.

Como un buen ejemplo de lo que se ha logrado en estos dos municipios en virtud de la creación del Sistema Nacional, con gran autonomía municipal, se señalan a continuación los principales logros alcanzados con recursos de sus presupuestos municipales y una baja participación de la Nación

Bogotá: Análisis detallado de todas sus amenazas; campañas de divulgación y capacitación comunitaria; planes de preparativos escolares; programas en preparación para reforzamiento sismorresistente de cerca de cien planteles escolares; estudio de vulnerabilidades de las instalaciones de salud pública y reforzamiento estructural de varios hospitales; casi todas las empresas de servicios públicos tienen estudios de vulnerabilidad física y todas ellas han reforzado diferentes edificaciones, plantas y redes de distribución; se construyó un embalse de reserva de agua para uso exclusivo en situaciones de emergencia, se han reforzado o reconstruido varios puentes vehiculares y peatonales de la ciudad; se han reforzado varias edificaciones de la administración municipal, entre ellas, la de la Dirección de Emergencias y de Bomberos; dentro de un programa permanente proyectado a diez años, que debería servir de modelo para otras ciudades, en los últimos cinco años se ha reubicado cerca de 2000 viviendas y está programada la reubicación de un número similar para los próximos tres años; también se ha realizado una gran cantidad de obras de mitigación frente a deslizamientos e inundaciones; funciona la red de vigilancia sísmica y se ha iniciado la operación de la red de vigilancia para inundaciones.

Manizales: Análisis de las amenazas sísmica, por deslizamientos e inundaciones; campañas de sensibilización y capacitación comunitaria; estudios de vulnerabilidad de varias edificaciones públicas;

reforzamiento estructural de un hospital y de la gobernación, reubicación de viviendas por problemas de deslizamientos y estabilización de taludes en diferentes sitios de la ciudad. Manizales cuenta con observatorio vulcanológico a cargo de la entidad nacional INGEOMINAS

Ambos municipios han logrado así reducir el número de víctimas por inundaciones y deslizamientos en los últimos años.

Estructura institucional para el manejo de los riesgos. Los dos municipios, como parte del Sistema Nacional, disponen de Comités para la Prevención y Atención de Desastres, comisiones asesoras especializadas y oficinas coordinadoras del tema, sostenidas con recursos propios. La Defensa Civil tiene sedes en los dos casos. Bogotá, además, ha creado Comités de coordinación en las Localidades en las que está dividida administrativamente y cada una de ellas asigna recursos propios para el tema en sus programas de desarrollo.

Participación de actores no gubernamentales. En los Comités Locales de Bogotá y en las comisiones asesoras de los dos municipios participan organizaciones de la sociedad. Las compañías consultoras y las Universidades son apoyo fundamental, principalmente para el estudio de los riesgos. Las ONG tienen poca actuación en este campo. Manizales, mediante contrato con una aseguradora del Estado, ha logrado que, voluntariamente, el 30 por ciento de los predios pague, junto con el impuesto predial, un seguro contra todo tipo de riesgos socionaturales y cuenta con un seguro para incendios de todas sus edificaciones municipales. Ambos casos son un buen ejemplo para otros municipios. En los dos municipios la Cruz Roja y las Juntas Ciudadanas de Defensa Civil son soporte básico para atender emergencias.

Otros municipios colombianos. Bogotá y Manizales pertenecen al grupo de las ciudades grandes y medianas que han avanzado notablemente en el manejo local de riesgos, pero no ocurre lo mismo en algunas ciudades intermedias y en la mayoría de las localidades menores del país, que siguen priorizando los preparativos para emergencias. A partir de la creación del Sistema Nacional, casi todos los departamentos y municipios grandes y medianos incluyen el tema de los riesgos en sus planes de desarrollo, poseen oficinas para la administración de riesgos y con sus recursos realizan actividades de prevención, mitigación y respuesta, aunque pocos han involucrado en forma amplia a los actores locales del desarrollo. A raíz de la Ley de Ordenamiento Territorial de 1997 y como un paso muy importante en el país, durante los últimos tres años el 60 por ciento de los 1.098 municipios del país elaboró su plan de ordenamiento territorial con concepto preventivo, para lo cual debieron adelantar previamente la zonificación de amenazas aunque, como ya se señaló, con deficiencias, sobre todo en municipios pequeños y áreas rurales.

7.2 Guatemala

Se analizaron la capital del país y cuatro municipios pequeños: Villa Canales, La Gomera, San Vicente Pacaya y Siquimilá, afectados por amenazas sísmica, volcánica, huracanes, inundaciones y deslizamientos.

Marco de políticas. En ninguno de los municipios la mitigación de riesgos ha tenido prioridad, ni ha sido incluida en los planes de gobierno, ni se han destinado recursos para tal fin. Sólo la capital, recientemente, con apoyo de SEGEPLAN y a partir de las recientes políticas nacionales sobre la materia, está dando los primeros pasos para incluir el tema en las políticas de reducción de la pobreza. A pesar de los problemas de ocupación ilegal de tierras urbanas, ninguna localidad estudiada cuenta con ordenamiento territorial, ni zonificación de amenazas, ni códigos de construcciones, ni control ambiental con concepto preventivo.

Marco legal. La única norma legal sobre el tema de los riesgos que se reconoce en los cinco municipios, aunque el conocimiento de ella es escaso, es la que rige a CONRED.

Distribución de funciones entre entidades. Las localidades no se sienten parte de CONRED y miran a esta como una entidad nacional para apoyarlas con recursos en caso de emergencia o cuando requieren con urgencia obras de mitigación. Unas pocas entidades nacionales y algunos Consejos de Desarrollo han realizado obras de mitigación en los municipios visitados; en los cinco casos las administraciones manifestaron no disponer de recursos para este propósito. Con excepción de la capital, los alcaldes de las otras localidades manifestaron que la responsabilidad sobre la reducción de riesgos era del gobierno nacional y que las administraciones no disponían de facultades legales, ni de instrumentos, ni de capacidad para impedir la ocupación de zonas en riesgo, ni para asegurar el concepto preventivo en las construcciones, ni para reubicar poblaciones amenazadas. En varios municipios se mencionó la conformación por parte de CONRED de organizaciones y sistemas comunitarios de alerta temprana, así como mapas de riesgo y planes de emergencia para áreas específicas de alto riesgo.

Estructura institucional para el manejo de los riesgos. Las Coordinadoras Locales de CONRED en los cinco municipios sólo se reúnen en situaciones de emergencia. Ciudad Guatemala tiene un funcionario que entre varias responsabilidades tiene la de coordinar tales actividades; en esta localidad los Bomberos son el órgano operativo de respuesta.

Participación de actores no gubernamentales. En varios municipios CONRED ha apoyado la creación de organizaciones comunitarias para alerta temprana y respuesta a emergencias por inundaciones y erupciones volcánicas, con baja participación de las administraciones locales y en comunicación directa con el nivel nacional de CONRED, por lo cual, su campo de acción para la mitigación es mínimo.

Varias ONG han operado en los municipios, pero en general en períodos postdesastre, sin continuidad cuando terminan sus proyectos.

7.3 Filipinas

En este país se estudiaron las Provincias Negros Occidental y Albay y la ciudad de Naga, cada una de las cuales ha sufrido fuertes afectaciones por diferentes amenazas, entre ellas, sísmica, erupciones volcánicas, tifones, inundaciones y deslizamientos.

Marco de políticas. En los tres casos analizados se otorga gran importancia a los preparativos y respuesta a emergencias, con buena capacidad para ello. Sin embargo, en cuanto a la reducción de riesgos, cada uno está en situación diferente. Muy recientemente Naga, a partir de las políticas y programas nacionales para la reducción de riesgos de los últimos años y después de un destacado esfuerzo, ha logrado introducir la mitigación de riesgos en la planificación del desarrollo de la ciudad. El objetivo, dentro del Proyecto Filipino de Mitigación de Desastres en Ciudades, es convertir a Naga en modelo para la mitigación y el manejo de tifones e inundaciones. Para ello realizó un estudio de planificación de la mitigación y administración de desastres, en el marco del Sistema Nacional, en estos trabajos participaron el gobierno, consultores, ONG y sector privado. Por su parte Albay, a partir de la reciente creación de la Oficina Provincial de Administración de Desastres, está empezando a dar atención regular a las actividades de prevención y mitigación. En cambio Negros continúa enfocada principalmente a las alertas y respuesta ante desastres, aunque menciona disponer de un programa de seguridad vial.

Marco legal. Se afirma en forma general que a nivel local se está aplicando el conjunto de leyes nacionales relativas a los riesgos, la mayoría de las cuales son muy recientes. No obstante, no se dispuso de información para constatar esta afirmación en las localidades visitadas.

Distribución de funciones entre entidades. En las tres localidades, en el marco del Sistema Nacional, las autoridades asumen la responsabilidad y la coordinación de las labores de mitigación, preparativos y respuesta en sus respectivos territorios, con apoyo de los Consejos de Coordinación del Sistema Nacional. Las dos Provincias se encargan del fortalecimiento de los Consejos Locales y de la capacitación y dotación de los grupos voluntarios de rescate, existentes en municipios y ciudades.

Estructura institucional para el manejo de riesgos. En Negros y Albay existen Consejos Provinciales de Coordinación de Desastres y Oficinas Provinciales de Administración de Desastres; además, Negros dispone del Centro de Operaciones para Desastres, de la Federación de Rescate y de la Academia de Seguridad Pública, promovida esta por el gobierno provincial para el entrenamiento de voluntarios. Por