

4 Análisis comparativo de los estudios de caso (Colombia, Perú, Nicaragua, Filipinas y Suiza)

4.1 Perfil de riesgos

Los eventos naturales que más generan desastres en *Perú* (Aquino 2003) son los terremotos (1970: 70.000 muertos) y la actividad volcánica en la región costa y también en la región sierra; las inundaciones en la amazonía y bajo condiciones de Niño se afectan los departamentos de la costa norte (Piura y Tumbes). En 1982-83 los impactos del fenómeno El Niño (dependiendo de la fuente) alcanzaron las siguientes cifras: 350 perdieron la vida y se estiman las pérdidas económicas entre 1 y 3.5 mil millones de dólares. La región Piura quedó bajo agua durante seis meses. Otras amenazas naturales se dan por la ocurrencia de derrumbes, vientos fuertes, lluvias intensas, incendios forestales, heladas y granizadas. Aparte de los grandes, también la historia de los pequeños y medianos desastres ha influido con impactos negativos significativos.

En *Colombia* (Paulsen 2003) la situación no es distinta, la historia de los desastres es extensa. Las consecuencias de la suma de los pequeños, medianos y grandes desastres se está convirtiendo, al igual que en el resto del continente, en uno de los grandes problemas y de mayor preocupación. En las últimas décadas se han presentado varios desastres de magnitud significativa y de diverso origen, con grandes pérdidas en vidas humanas, infraestructura, economía, medio ambiente, y con una marcada tendencia a crecer en su impacto destructivo. Entre las amenazas naturales más frecuentes se encuentran terremotos (en 1999 los daños directos e indirectos se sumaron a 1.9 mil millones de dólares), deslizamientos, avalanchas, caídas de roca, erosión, sismos, maremotos, erupciones volcánicas, asentamientos de suelos, inundaciones, sequía, huracanes, vendavales, incendios forestales, efectos del Fenómeno del Pacífico (1997-98: daños de 564 millones de dólares) y fenómenos biológicos.

En Centroamérica, *Nicaragua* (Cárdenas, Claudia 2003) es uno de los países que vive un alto riesgo de desastre. El país presenta múltiples amenazas: frecuente acomodamiento de las placas tectónicas Cocos y Caribe, existencia de la cordillera volcánica activa de Los Marrabios que atraviesa el litoral Pacífico, y la cercanía a la zona de presencia de huracanes. Estas condiciones generan: erupciones volcánicas, maremotos, terremotos, sequías, huracanes, ondas tropicales y deslizamientos de tierra. De acuerdo a los datos de la CEPAL (1999), solo los daños (directos e indirectos) ocasionados por el huracán Mitch en Nicaragua ascendieron a 987 millones de dólares, con un costo aproximado para reconstrucción de 1,336 millones de dólares.

Frente a estas amenazas grandes partes de la población de los tres países viven en condiciones de una vulnerabilidad extrema: altos niveles de pobreza, el desplazamiento incontrolado de población hacia las zonas urbanas, en especial a aquellas de menor valor económico como son las de riesgo alto, viviendas mal construidas y de calidad técnica inapropiada, prácticas agrícolas inadecuadas, descontrolada explotación de los recursos naturales y altos índices de degradación ambiental, entre otros factores.

Desplazándonos al continente asiático, encontramos a *Filipinas* (Jinon 2003), archipiélago expuesto a una variedad de eventos naturales debido a su localización geográfica. Placas tectónicas y numerosos volcanes se encuentran por todo el archipiélago, siendo los tifones la causa de los mayores daños materiales. En 1974 un tsunami provocó la muerte de 3,000 personas, en 1990 un terremoto llevó a una pérdida de 1,666 vidas humanas. Además el país está amenazado por deslizamientos y sequía. La degradación ambiental contribuye a desencadenar diversas amenazas en el territorio. La pobreza y otros factores parecidos a los existentes en América Latina caracterizan la alta vulnerabilidad de la población. Adicionalmente la presencia de actividades terroristas impacta al país y aumenta su nivel de riesgo.

Entre los eventos de origen natural en *Suiza* (Hidajat 2003) se encuentran: tormentas, inundaciones, olas de frío, aludes, temporales, sequía, calor, incendios forestales, terremotos, movimientos de masas, parásitos. El impacto de los fenómenos naturales se refleja sobre todo por daños materiales (provisión de albergues temporales y reconstrucción de infraestructura) y raramente por daños personales lo que demuestra el nivel generalmente bajo de vulnerabilidad de la población.

4.2 El fortalecimiento de capacidades locales para el manejo de riesgos

4.2.1 Contexto nacional

Los esfuerzos del fortalecimiento de las capacidades locales varían significativamente entre los países analizados; sin embargo, se pueden detectar también tendencias similares: En *Colombia*, en 1987, se constituyó un equipo de trabajo interinstitucional, con el apoyo del PNUD, el cual presentó al Congreso la Ley de Creación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, con el propósito de que el país pudiera abordar en forma integral la temática. En 1989 se expidió la reglamentación en la que se establece la forma de operación tanto del Sistema como de su órgano coordinador, a través del Decreto - Ley 919. Entre las principales características del Sistema cabe resaltar las siguientes: es de cobertura nacional y de carácter permanente, lo integran las diferentes organizaciones públicas,

privadas, no gubernamentales y ciudadanas a nivel nacional, regional y local. Debe trabajar de manera intersectorial, interinstitucional e interdisciplinaria, dentro de un enfoque preventivo y de planificación del desarrollo sostenible. Es descentralizado, la responsabilidad principal radica en la administración municipal. Establece responsabilidades sobre las instituciones que realizan actividades riesgosas. Cada nivel territorial cuenta con un Comité para la Prevención y Atención de Desastres y debe tener por lo menos un funcionario encargado de la coordinación del tema. La ley creadora del Sistema reglamentó el Fondo Nacional de Calamidades como una cuenta especial de la Nación, dedicada a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de emergencia y de desastre y para algunas actividades preventivas. No obstante, el Sistema opera con una baja concentración de recursos financieros en el nivel nacional, pues todos los niveles y entidades del Estado vinculados con el tema, deben proveer recursos para la ejecución de las políticas y programas pertinentes en el campo de su competencia.

En *Nicaragua* ha habido un fuerte proceso de cambio institucional, como producto de las lecciones aprendidas de los grandes desastres que ha sufrido el país y de la capacidad de promoción de instancias nacionales y organismos de apoyo y asistencia técnica (como PNUD y CEPREDENAC). A partir de marzo de 2000 se creó el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención a Desastres (SNPMAD), el cual cuenta con una moderna legislación, con un enfoque integral del manejo de riesgo y con un abordaje participativo y de descentralización. En este sistema los gobiernos locales *“son los responsables primarios de las actividades relacionadas con la prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción en su ámbito territorial”* (Ley 337) y coordinan los comités multisectoriales municipales. Sin embargo, este abordaje y SNPMAD son jóvenes y están en proceso de consolidación. Los gobiernos locales todavía no disponen de las capacidades y recursos para cumplir con sus funciones.

También en el *Perú* se observa una tendencia hacia un enfoque integral del tema y un mayor grado de coordinación e institucionalización en la asistencia técnica relacionada. No obstante, y a diferencia de los otros dos países, el Sistema Nacional Peruano y los Comités de Defensa Civil existentes en los diferentes niveles están estructurados y organizados sólo para la atención y la respuesta a las emergencias. En este tema incorporan la sensibilización de la población y contribuyen ampliamente en forma de simulacros y la difusión de informaciones (juegos, afiches, spots publicitarios etc.).

En *Filipinas* el Consejo Nacional de Coordinación para Desastres (NDCC) tiene una estructura descentralizada y con un enfoque hacia la preparación y la respuesta a emergencias. Para ello fomenta la autorresponsabilidad de los gobiernos y comités locales y el involucramiento incluso de actores privados y de la población. En zonas urbanas y centrales esta estructura logró una buena efectividad en casos de emergencias, mientras está alcanzando sus objetivos mucho menos en las áreas rurales y periféricas del país. Desde inicios de la Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN) se busca la ampliación del enfoque involucrando actores de diferentes en comités a nivel nacional. Sin embargo, por falta de recursos y de una clara definición de responsabilidades hasta hoy estos esfuerzos no han mostrado muchos avances.

Suiza es un país altamente descentralizado donde también para el manejo de riesgos la responsabilidad es asumida por el nivel local (cantonal y comunal). A nivel nacional (federación) leyes marco como la ley forestal del año 1993 definen los lineamientos generales y las funciones de actores nacionales y subnacionales. La coordinación está a cargo de los departamentos responsables para Medio Ambiente, Tráfico, Energía y Comunicación (UVEK) y Defensa, Protección Civil y Deporte (VBS), así como de la Oficina Federal para el Medio Ambiente, Bosques y Paisajes (BUWAL). La Oficina para la Defensa Civil coordina las entidades locales de defensa civil que tienen un alto grado de autonomía. El nivel nacional les apoya con lineamientos conceptuales, capacitación, la coordinación de albergues y equipamiento.

4.2.2 Actores locales existentes

En *Colombia*, en casi todos los municipios la Defensa Civil cuenta con organizaciones de voluntarios, las cuales constituyen la mayor fuerza operativa y de voluntariado (25,000 en el territorio nacional) del país ante emergencias y desastres. Estas organizaciones están sometidas a la dirección y orientación de los respectivos alcaldes y comités locales para la Prevención y Atención de Desastres. También es la responsabilidad de los gobiernos locales elaborar planes de ordenamiento territorial, dentro de los cuales se deben hacer inventarios de amenazas y análisis de riesgos y adoptar medidas preventivas y de mitigación con el fin de impedir que se sigan levantando desarrollos urbanos en zonas de riesgo no mitigable. En la actualidad, cerca del 60% de los municipios ya ha elaborado los planes en cuestión. En los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) se otorga gran responsabilidad a los sectores públicos para la integración del manejo de riesgos en sus políticas y se da gran importancia al involucramiento de la población en actividades tanto de prevención y mitigación

como de rehabilitación y reconstrucción (p.ej. autoconstrucción). Los Comités de Educación Municipal y Departamental para la Prevención y Atención de Desastres, trabajan en la elaboración de planes de preparativos escolares a nivel local.

En *Perú*, el INDECI (Instituto Nacional de Defensa Civil), que es la cabeza formal del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI), tiene representación a nivel local para la atención de emergencias. Iniciativas dispersas buscan la integración de diversos sectores (público y privado) en el trabajo local hacia la prevención y reducción de riesgos. En el ámbito de ONG se encuentran las que trabajan en temas diversos y que en algún momento han involucrado el tema de reducción de riesgos en sus actividades. De gran importancia son los gobiernos y administraciones locales quienes deben articular la temática a los procesos de desarrollo local. Sin embargo, sus capacidades son todavía muy limitadas. Igualmente la población y sus organizaciones comunales raramente están involucrados en el manejo de riesgos.

En *Nicaragua*, la integración del manejo de riesgos a nivel local es relativamente joven, por lo cual la mayoría de los actores (gobierno, organizaciones de atención a emergencias, población, ONG de diferentes índoles y sectores públicos y privados) disponen de experiencias en el área de la respuesta, pero muy poco en medidas preventivas y de mitigación. La Ley 377, sin embargo, otorga ahora una amplia responsabilidad al gobierno local y solicita la participación de los sectores públicos en los comités locales del SNPMAD. En este marco también fomenta el involucramiento de actores privados y de la población.

En *Filipinas* el Código de gobierno local de 1991 fortalece el papel de las administraciones locales (de municipio, baranguay y ciudad) para crear, con fondos asignados, un comité local para la coordinación de desastres, enfocado hacia la preparación y atención de emergencias bajo la coordinación del alcalde. Para la elaboración de planes de contingencias se busca la amplia participación de sectores públicos, de ONG, de la empresa privada y de los medios de comunicación. La participación del sector privado además abarca la organización y el equipamiento de brigadas de rescate y un apoyo financiero a los comités locales. Sin embargo, este enfoque solo se alcanza en partes del país mientras que en otras ni siquiera existe el comité local. En estos casos, el ejército, la policía y brigadas contra incendios manejan la atención a emergencias.

En *Suiza* el manejo local de riesgos es primero responsabilidad de los gobiernos y administraciones cantonales y comunales. Ellos deben prevenir y mitigar amenazas y asegurar la protección de su población en caso de la ocurrencia de un fenómeno natural extremo. Comunas y cantones deben, en el marco de los lineamientos estatales, tomar en cuenta los riesgos en el ordenamiento territorial y en el uso de los recursos naturales. Aparte de ello, las normas atribuyen a la población un alto nivel de autorresponsabilidad con relación a sus condiciones de vida (p.ej. construcción de viviendas) y el pago de un seguro por daños ocasionados por fenómenos naturales. Las entidades sectoriales de la administración pública y las empresas privadas tienen que implementar los lineamientos nacionales (currículo escolar etc.) y normas existentes (construcción, medio ambiente etc.).

4.2.3 Capacidades requeridas a nivel local

Con base en el análisis de los estudios de caso de *Colombia, Perú y Nicaragua* se puede inferir la existencia de una serie de capacidades y experiencias relevantes sobre manejo de riesgos a nivel local en América Latina. Sin embargo, la experiencia creciente de situaciones de desastres con elevado impacto en las comunidades muestra que estos procesos son incipientes y que se requiere una fuerte inversión en la promoción y fortalecimiento del manejo local de riesgos.

Algunos elementos que demuestran un potencial para el desarrollo de capacidades locales son los siguientes:

- Un aumento en la sensibilización, conciencia y participación de diferentes actores clave, como políticos, autoridades locales, agencias de cooperación y población en general.
- La existencia de políticas y procesos de descentralización, fortalecimiento municipal y mejoramiento de la gobernabilidad, presenta un escenario potencial aprovechable para la incorporación de criterios de reducción de riesgo en la gestión municipal y local.
- Una mayor participación de los medios de comunicación en la discusión pública de la problemática y la difusión de mensajes de prevención y alerta.
- Un proceso continuo de evolución en los marcos institucionales para la reducción del riesgo y la atención de desastres.
- Finalmente, el creciente rol que están jugando las instituciones y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en la promoción de la temática y en el desarrollo de prácticas concretas de fortalecimiento local para el manejo del riesgo.

Las capacidades para las cuales se requiere mayor fortalecimiento son:

- Mayor conocimiento y toma de conciencia sobre los procesos generadores de riesgo para el fomento de una actitud preventiva y de autorresponsabilidad de todos los actores locales.
- Mejorar la capacidad de los actores para incorporar el manejo de riesgos en sus actividades cotidianas.
- Análisis de riesgo, identificación e implementación de medidas prioritarias de manejo para su reducción. Para ello se podría requerir del apoyo de otros actores. Esto también incluye la generación y el manejo de información y de recursos financieros.
- Creación y cumplimiento de normas nacionales y locales (códigos de construcción, ley forestal, ordenanzas municipales, entre otras).
- Integración adecuada del enfoque de manejo de riesgos en los procesos de desarrollo (planificación municipal, ordenamiento territorial, adaptación agrícola a las condiciones de riesgo, integración del tema como eje transversal en las políticas sectoriales).
- Planificación, monitoreo y evaluación de procesos de manejo de riesgos y de sus impactos, seguimiento a actividades realizadas.
- Promoción de la cooperación entre sectores y de la participación de la población en las actividades y procesos locales de manejo de riesgos inclusive mecanismos de coordinación.
- Coordinación de los esfuerzos locales con las políticas regionales, nacionales y de otras localidades a través de mecanismos de comunicación, intercambio de experiencias, incidencia.

A pesar de estas características comunes, hay que hacer hincapié en tendencias particulares en cada país: En *Colombia* se han desarrollado importantes experiencias de gestión local y el fortalecimiento de las capacidades está más desarrollada que en muchos otros países. Sin embargo, las capacidades aquí son significativamente menos desarrolladas en ciudades pequeñas y áreas rurales que en las ciudades grandes y medianas. En el *Perú* se observa un énfasis más fuerte que en los dos otros países en las capacidades de respuesta a emergencias. En Nicaragua aún más que en Perú y Colombia las mayores capacidades se concentran en áreas piloto de proyectos y programas específicos, de cooperación internacional en coordinación con el Sistema Nacional.

En *Filipinas* el panorama de las capacidades es parecido al que se encuentra en los países Latinoamericanos. En el marco de un Sistema Nacional para el Manejo de Desastres, a nivel local existen Consejos de Coordinación para Desastres con personal bien capacitado y equipado en algunas

zonas. Sin embargo, el enfoque de estos consejos es claramente preparativo y cuenta sólo en algunos casos con una participación de amplias partes de la sociedad. Hay un mayor desarrollo de las capacidades en las regiones centrales del país, y menos en el sur y casi nulas en las zonas remotas.

En algunas zonas se ha avanzado con un enfoque más amplio integrando el manejo de riesgos con aspectos de planificación para un desarrollo sostenible e involucrando actores de diferentes sectores. Sin embargo, también en estas localidades faltan principalmente mayores conocimientos, fondos propios y la capacidad de aplicar normas preventivas (p.ej. códigos de construcción) elaborados a nivel nacional.

La situación es sustancialmente diferente en *Suiza* donde por la descentralización tradicional con fuerte autonomía de cantones y comunas y una interiorizada cultura preventiva, los actores locales manejan sus riesgos con un alto nivel de autorresponsabilidad. Para ello han adquirido las siguientes capacidades: conocimientos y análisis de los riesgos, planificación integral, elaboración e aplicación de las normas (construcción, medio ambiente), planificación y realización de medidas de prevención, mitigación y preparación para la atención de emergencias. Estas capacidades se ven apoyadas por un marco normativo favorable a nivel nacional que además define claramente las diferentes responsabilidades. Debido a que este sistema ha demostrado su general eficacia, su reforzamiento se concentra en el fomento continuo y amplio de estas capacidades, en la generación de nuevos conocimientos relacionados con cambios en el perfil de los riesgos (p.ej. cambio climático) y en reformas parciales según debilidades detectadas.

4.2.4 Métodos de asistencia técnica

En *Colombia*, a través de la formación y la capacitación se trabaja en programas tales como: educación comunitaria para la prevención de desastres, preparativos escolares para emergencia, preparativos hospitalarios para desastres, formación institucional en aspectos de seguridad integral, estabilización inicial post desastre, reorganización familiar y comunitaria post desastre. La formación más especializada tiene lugar a través de diplomados, especializaciones y cursos de postgrado (maestrías); normalmente cada persona financia este tipo de educación, aunque algunos Comités y Oficinas Locales y Regionales ocasionalmente aportan financieramente para ello.

La consultoría privada es una modalidad que ha permitido profundizar los conocimientos a través de los estudios que se han realizado particularmente sobre amenazas y vulnerabilidades. El simulacro es

otra de las modalidades utilizadas para evaluar la pertinencia de los planes. Es fundamental el intercambio regional, pues permite el intercambio de experiencias.

En *Perú*, se han identificado diversos métodos de asistencia técnica, siendo el aspecto de la formación uno de los más relevantes. Unos ejemplos son el “Plan de Capacitación Concertado 2002”, la Red Nacional de Capacitadores – Indeci, talleres de capacitación dirigidos a la comunidad y a profesionales que trabajan en la temática (Piura) y cursos universitarios.

Otros métodos vigentes en la actualidad son:

- Red Interinstitucional Regional (Piura) que busca formar capacidades entre las instituciones públicas y privadas interesadas en la temática, a través de la construcción conjunta de metodologías y tecnologías para la gestión de riesgos de desastres.
- Campañas de divulgación en espacios distritales, provinciales y regionales; concursos escolares, de construcción de mapas de riesgos, de propuestas de diversificación curricular; juegos para niños; programas y cuñas radiales de sensibilización para la preparación ante desastres. Además, spot publicitarios y afiches difundidos a nivel nacional, que pretenden mantener el interés y conocimiento de la población por la temática de los desastres.
- Simulacros y simulaciones en caso de sismos, con la participación de centros educativos.

En *Nicaragua*, son variadas las iniciativas que se han estado desarrollando para el manejo del riesgo, muchas de ellas orientadas a fortalecer las capacidades locales, otras las nacionales:

- Elaboración de guías metodológicas para la evaluación de riesgos naturales (dirigida a autoridades municipales y técnicos municipales).
- Capacitación a especialistas locales y técnicos municipales para realizar estudios de riesgos y de planes municipales de reducción de desastres; talleres de capacitación en gestión del riesgo a población altamente vulnerable.
- Jornadas de sensibilización dirigida a: Alcaldes, técnicos, Consejos Municipales, líderes, comunidad, sobre sus condiciones de riesgo.
- Diagnóstico y caracterización participativa de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos de los municipios, a partir de la interpretación de fotografías aéreas, inspecciones y levantamientos de campo, encuestas socioeconómicas y mapas comunitarios (automaqueo).
- Asesoría técnica a las municipalidades para la incorporación de los planes de prevención y mitigación, a los planes de desarrollo municipal.

- Sistematización de información, de metodologías e instrumentos aplicados, como base para la toma de decisiones en la planificación municipal.
- Formulación de Planes de prevención y preparación ante desastres.
- Maestría especializada en el tema de riesgos.

En *Filipinas* el método principal institucionalizado de asistencia técnica es la capacitación de los miembros de los comités locales para la coordinación de desastres. Esta capacitación abarca la preparación y atención a emergencias. Además, a nivel nacional se busca el fortalecimiento del acceso a información (generación y divulgación) relacionada con el manejo de riesgos. Adicionalmente, sobre todo en las zonas rurales del país la población y los demás actores locales reciben asistencia técnica a través de asesorías y capacitaciones por parte de ONG.

En *Suiza*, finalmente, el fortalecimiento de las capacidades locales está altamente institucionalizado y consiste sobre todo de:

- La capacitación generalizada de los entes locales responsables para la Defensa Civil en elementos de la atención de emergencias, dividida en una formación básica y módulos de especialización. Para esta capacitación se estableció un plan marco a nivel nacional, la implementación se realiza a nivel cantonal. Los capacitadores cantonales adaptan el plan marco a las realidades locales y pueden solicitar el apoyo de institutos especializados.
- La generación de conocimientos sectoriales y específicos, así como su divulgación a través de la educación formal, el intercambio de información y experiencias, capacitaciones y asesorías.
- Una amplia sensibilización de la población.

4.2.5 Fuentes de asistencia técnica

En *Colombia* diferentes entidades sectoriales (salud, educación, transporte, desarrollo económico, medio ambiente etc.) capacitan y dan asesoría a sus profesionales y a técnicos municipales con el fin de promover la incorporación del manejo de riesgos en lo cotidiano de su propio sector y de otros actores. Se ha elaborado una serie de planes y materiales para reforzar las capacidades. El Departamento de Planificación promueve y supervisa la inclusión de la prevención y mitigación en planes sectoriales y territoriales. Los institutos de investigación y técnicos tanto como las universidades ofrecen asesorías, formación, capacitaciones, la generación y divulgación de información. Sin embargo, los esfuerzos quedan descoordinados, discontinuos y dispersos. Raras veces llegan hasta las ciudades pequeñas y

áreas rurales, donde adicionalmente es más agudo el conflicto interno Colombiano. Por ello se intenta fortalecer actores departamentales (sectoriales, de coordinación intermunicipal etc.) para lograr, a través de ellos, una atención más sistemática de todas las localidades.

La Federación Colombiana de Municipios ofrece asistencia técnica en aspectos legales y normativos a las localidades, y la Confederación Colombiana de ONG (CCONG) trabaja en momentos de emergencia y reconstrucción en las zonas afectadas por un evento. A nivel internacional varios son los actores que están apoyando iniciativas en la temática que tienen incidencia en el nivel local, entre ellos: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Agencia de Cooperación Internacional Japonesa (JICA), Unión Europea, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y el Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos (CISP).

En *Nicaragua* se observa un fuerte apoyo de la cooperación internacional (gubernamental y no gubernamental) que se dirige, ya sea directamente a los actores locales (ONG local, población, sectores y autoridades locales) o a las entidades nacionales del SNPMAD, para reforzar sus capacidades de asistir a la población y a las administraciones municipales. Los temas tratados abarcan todos los aspectos del manejo de riesgos, desde el análisis de éstos hasta la sistematización de experiencias. El apoyo directo para los actores locales enfoca principalmente temas del desarrollo local, de la planificación y de la respuesta. El fortalecimiento está mayormente financiado por la cooperación internacional pero se busca con las entidades del SNPMAD una mayor apropiación de la asistencia técnica a mediano plazo.

En la actualidad son cada vez más los actores nacionales que están articulando sus acciones en la temática a través del Sistema Nacional, y que tienen representantes (técnicos y asesores) trabajando a nivel local. Algunos de ellos son: Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), Ministerio del Ambiente y de Recursos Naturales (MARENA), Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER).

Actores internacionales que a través de diversos proyectos están apoyando el desarrollo de la temática a nivel local, y por ende a los actores locales, son: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), CARE, Agro Acción Alemana, Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), Agencia Internacional de Cooperación Sueca (ASDI), OXFAM América, OXFAM Canadá, OXFAM Gran Bretaña, Organización Panamericana de la Salud (OPS), Banco Mundial, Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

En *Perú*, una amplia gama de ONG y agencias de cooperación internacional participan en el fortalecimiento de las capacidades locales. A pesar de trabajar algunos también en la preparación para la respuesta, otros aplican un enfoque integral del manejo de riesgos y capacitan y asesoran en procesos de desarrollo local (p.ej. el manejo de cuencas) e instrumentos de planificación participativa (incl. ordenamiento territorial). El panorama, parecido a muchos países de América Latina y del Caribe, se ve completado por el involucramiento del sector educativo desde las escuelas hasta las universidades. Los cursos universitarios son financiados con recursos propios o apoyo internacional. La incorporación del tema en otros sectores sigue todavía débil, el más avanzado es el sector salud. Los actores trabajan aún de una manera relativamente aislada. Sin embargo, se han creado primeras estructuras de coordinación como la red de capacitadores del Instituto Nacional de Defensa Civil INDECI y una red intersectorial a nivel regional (Piura). Algunas redes municipales distritales han tenido la experiencia de reconstrucción de infraestructura de riego post fenómeno El Niño con la participación de ONG y población organizada.

La cooperación internacional a través de sus agencias también participa en el desarrollo de la temática a nivel local, por ejemplo USAID a través de OFDA apoya procesos de capacitación en respuesta a emergencia, en diversas instituciones públicas y privadas; COSUDE ha trabajado en acciones operativas de respuesta a emergencias; GTZ actualmente tiene dos proyectos (Piura y Arequipa) con el enfoque de gestión de riesgos de desastres; OXFAM Inglaterra ha iniciado la inclusión del enfoque de reducción de riesgos en experiencias de atención a la niñez, realizando talleres de capacitación.

En *Filipinas* la asistencia técnica está concentrada en dos niveles: la que ofrece la Oficina de Defensa Civil para fortalecer las capacidades de respuesta de los consejos locales y la que brindan las ONG. Estas últimas apoyan sobre todo la población en las áreas más abandonadas del país en diferentes etapas del desarrollo (organización comunitaria, planificación y realización de proyectos, monitoreo etc.). Parcialmente incluyen aspectos del manejo de riesgos en sus labores, para aumentar la sostenibilidad de sus propios esfuerzos o para fortalecer de manera explícita la reducción de los riesgos de las comunidades. Aunque se observa a nivel nacional un cambio hacia una visión más integral de los desastres naturales, falta que esta transformación se materialice también a nivel local y que el manejo de riesgos se vuelva realidad en todas partes del país. Para lograr mejores conocimientos e informaciones sobre los riesgos, la Oficina de Defensa Civil creó un sistema de información para el

manejo de emergencias (EMIS) Las universidades todavía no toman en consideración el manejo de riesgos, salvo en algunas carreras técnicas (p.ej ingeniería)

En *Suiza* actores de muy diferentes ámbitos están involucrados en la asistencia técnica. Las capacidades locales de atención de emergencias son fortalecidas a través de las estructuras descentralizadas de la Defensa Civil. Institutos técnicos y académicos (incl. universidades) incorporan el manejo de riesgos en la generación de información y la educación formal de su sector. Se fundó una red (Centro de competencia en materia de amenazas naturales, CENAT) para coordinar la solución conjunta de problemas e intercambiar informaciones y experiencias. CENAT además busca el contacto con actores parecidos de otros países. Los institutos ofrecen asesorías (sobre todo en el análisis de amenazas), dan capacitaciones y participan en actividades de sensibilización y difusión de información. Para la sensibilización de la población se observa una estrecha cooperación entre actores públicos (p.ej. sector educativo) y del sector privado, sobre todo las aseguradoras, ONG especializadas y medios de comunicación. Las aseguradoras apoyan p.ej. campañas de sensibilización (ver 4.3.4). Los medios de comunicación juegan un papel importante en la difusión de alertas y de informaciones en tiempos de emergencia, pero también se busca una estrecha cooperación en tiempos “normales” para informar, sensibilizar y capacitar a la población.

4.3 Fortalezas y debilidades de prácticas de asistencia técnica

En este capítulo se presentan algunas prácticas muy diferentes de asistencia técnica con sus fortalezas y debilidades: Se analiza el ejemplo de un municipio que ha alcanzado un nivel relativamente alto de capacidades, un proyecto piloto para establecer una estrategia de asistencia técnica a través de un sistema nacional, una red interinstitucional a nivel subnacional y una práctica novedosa para aumentar la conciencia de la población de manera sostenible con el apoyo del sector privado

4.3.1 El sistema local para la Prevención y Atención de Desastres de Manizales, Colombia

En *Colombia* se analiza la experiencia desarrollada por el Sistema Local para la Prevención y Atención de Desastres de Manizales, región central del occidente del país.

La Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres (OMPAD) está encargada de la ejecución de planes, programas y acciones para el manejo de riesgos. Además, el Comité Local de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres (COLPADE) es la instancia del Sistema Nacional,

encargada de planear, programar y ejecutar todas las acciones tendientes a prevenir los desastres o a mitigar sus efectos cuando estos ocurran.

Entre los *logros* de su gestión se identifican: elaboración de mapas de amenazas y riesgos, creación del Observatorio Sismológico, estudio de microzonificación sísmica de la ciudad, existencia de un código de construcción sismorresistente, estudios de vulnerabilidad en algunas edificaciones, plan de emergencia de la ciudad, ejecución de programas de reubicación de viviendas, planes de señalización y evacuación, realización de campañas de sensibilización e instrucción a la población sobre los riesgos y sus impactos. El COLPADE está conformado por las autoridades de planeación, salud, educación, obras públicas, Defensa Civil, Policía Nacional, OMPAD y bomberos, y realiza actividades en la temática, de manera conjunta con otros sectores como el ambiental, el desarrollo científico-técnico, información y comunicaciones, servicios públicos, ONG, comunitario, privado. El municipio dispone de fondos para realizar actividades o contratar otros actores como institutos técnicos y ONG.

Algunas *dificultades* identificadas son: crisis severa de la OMPAD en los últimos años (escaso personal y pérdida de la memoria institucional), que llevó también a que se pierda el vínculo con las ONG que contribuyen con capacitaciones y sensibilización sobre todo en el tema de la preparación; falta actualizar mapas de riesgos y amenazas, inexistencias de planes de reubicación preventiva; dificultades con las normas para la implantación del seguro obligatorio contra amenazas naturales, débil trabajo con comunidades.

Las *capacidades locales se fortalecen de diversas maneras*: Los cuerpos operativos son capacitados por sus respectivas organizaciones o entre ellas suscriben convenios de capacitación: Defensa Civil, Sistema Nacional de Salud, Sistema Nacional de Bomberos, Cruz Roja, Policía Nacional, entre otros. En Manizales, INGEOMINAS ofrece en forma regular capacitación a estos organismos.

Los administradores reciben formación por parte de la Federación Colombiana de Municipios, los organismos de control y otras entidades que se dedican a este tema, en el cual es crucial la capacitación sobre la normatividad vigente que atañe al nivel municipal y sobre aspectos sectoriales y temáticos como sistemas de organización y manejo financiero municipal y departamental. Está preparándose un convenio entre la DGPAD y la Escuela Superior de Administración Pública para que esta última, que tiene carácter de Universidad, realice capacitación en la temática en todas las regiones del país.

Los administradores y técnicos reciben capacitación de organismos nacionales como la DGPAD, las Corporaciones Autónomas Regionales que pertenecen al sector ambiental, (en el caso de Manizales, CORPOCALDAS). Las Secretarías Municipales de Educación, en conjunto con los Comités Locales, capacitan en el Plan de Preparativos Escolares. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) dicta

cursos sobre sistemas constructivos sismorresistentes, el Ministerio de Comunicaciones ha comenzado a capacitar a radioaficionados sobre colaboración en casos de emergencias. En el ámbito local y regional son importantes capacitadores las Universidades, como es el caso de Manizales y también Bogotá.

4.3.2 El proyecto “Apoyo a la gestión local del riesgo en seis municipios de Nicaragua”

En *Nicaragua* el proyecto “Apoyo a la gestión local del riesgo en seis municipios de Nicaragua” ha sido ejecutado por el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SNPMAD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta experiencia desarrollada entre 2001 y 2002, en los municipios de Dipilto, Mozonte, Ocotal, San Isidro, Sébaco y Ciudad Darío, enfocó sus actividades en cinco aspectos para el manejo integral del riesgo: sensibilización (talleres), organización (reuniones), análisis de riesgo (automaqueo y evaluación indicativa de riesgos y recursos locales), planificación (estrategias de desarrollo municipal) y sistematización de la experiencia (documentación escrita).

Aunque la duración del proyecto fue de un año, se pueden identificar algunos logros: el enfoque del proyecto (el tema de riesgos y desastres en la agenda de desarrollo, y actores de la sociedad actuando en su transformación) permitió a los municipios reconocer sus vulnerabilidades y riesgos; se tomó conciencia de que una emergencia es una oportunidad para el desarrollo y para hacer conciencia sobre los riesgos y fomentar así una actitud preventiva; se estimuló un cambio de mentalidad en el tema y fortaleció la participación ciudadana (p.ej. en el análisis de riesgo); el proceso de organización promovido continúa funcionando con esfuerzos locales; conocer la ley 337 sobre manejo del riesgo permitió entender los roles y funciones de los actores locales; se dio una mejor comunicación entre actores locales, principalmente entre el gobierno municipal y líderes comunitarios, fortaleciendo la confianza entre ellos; las autoridades municipales reconocen el vínculo entre la prevención de riesgos y el desarrollo del municipio; la construcción de escenarios de riesgos es reconocida como una herramienta útil para la toma de decisiones de las autoridades municipales y participantes comunitarios; se fortaleció el papel de las autoridades locales mediante instrumentos de manejo de riesgos (incl. planificación estratégica municipal); hay claridad en que la integración del enfoque de riesgos debe estar acompañada de presupuestos y planes operativos; se reconoce la importancia de seguir los canales de autoridad del municipio en el desarrollo de cualquier proceso en el territorio; la voluntad del alcalde municipal puede ser determinante en el retraso o impulso de los procesos de manejo de riesgos; la creación del Sistema Nacional es un avance para la organización local; hubo intercambio de experiencias entre municipios; se resaltó la importancia de la organización del Comité de Desarrollo

Municipal como base para la planificación estratégica de la localidad; existe conciencia de que la ayuda externa no debe llegar con propuestas predeterminadas que no incluyan las experiencias y recursos locales.

Algunas de las capacidades adquiridas por los actores locales (autoridades y técnicos municipales, líderes comunitarios, representantes sectoriales de instituciones gubernamentales, ONGs nacionales e internacionales, técnicos del SNPMAD) a través del proyecto son: se ampliaron los conocimientos sobre las amenazas, condiciones de vulnerabilidad y riesgos de cada una de las localidades; conocimiento de la Ley 337 y rol de actores locales para la reducción de riesgos; elaboración de diagnósticos de capacidades y recursos locales, como insumos para la planificación municipal con enfoque de reducción de riesgos; construcción de escenarios de riesgo a través de la utilización de herramientas como el mapa indicativo de riesgos; elaboración de la planificación estratégica municipal con enfoque de reducción de riesgos.

Estas capacidades sin embargo, requieren ser fortalecidas a través de asesoría técnica con acompañamiento a largo plazo. Algunos de los actores que se mencionan para este apoyo están: INETER, INIFOM, AMUNIC, COSUDE.

El proyecto también enfrentó dificultades para su óptimo desarrollo, algunas de ellas son: falta una mejor comunicación entre actores, intercambio de visiones y consenso con las autoridades de Defensa Civil del nivel nacional, en particular con respecto a la organización de los Comités Municipales; no se fortalece a los municipios con recursos financieros para el desarrollo del tema de riesgos y desastres; débil participación de las autoridades municipales en el Comité de Desarrollo Municipal; débil presencia del Sistema Nacional incide en la poca participación de delegados de gobierno en las estructuras de participación local; tiempo insuficiente invertido en sensibilización y organización; poca asesoría en procesos municipales de planificación del desarrollo; falta de claridad sobre el papel de la Defensa Civil; vacío en la creación de capacidades locales en el tema de emergencia; poco conocimiento de la ley referida al manejo de riesgos; el proyecto no facilitó recursos para la multiplicación de conocimiento a nivel comunitario.

4.3.3 Grupo de Gestión de Riesgos de Desastres del departamento de Piura (GGRD), Perú

En el departamento de Piura después del evento fenómeno El Niño 1997-98 se formó el Grupo de Gestión de riesgos de desastres. Es una iniciativa promovida por profesionales interesados en la temática del manejo de riesgos que trabajan en la Región Piura y que pertenecen a diferentes

instituciones públicas y privadas de la región. Las principales actividades del Grupo de Gestión de Riesgos – Piura son: Formular **propuestas técnicas** para el manejo de riesgos adecuadas para la región.

- Asesorar a **equipos sectoriales** en la temática del manejo de riesgos.
- Promover **espacios de reflexión** sobre riesgos existentes para mejorar la toma de decisiones.
- Promover **incorporación de enfoque** de manejo de riesgos en las instituciones.
- Fortalecer **equipo multidisciplinario** de profesionales de la región que conozcan y aplican temas de manejo de riesgos.
- Promover **proyectos especiales** para disminuir los riesgos en las cuencas.
- Promover procesos de **sensibilización de las autoridades** para ejecutar acciones de reducción de riesgos frente al Fenómeno el Niño.

De acuerdo a la reunión de evaluación realizada en enero del 2003 el GGRD ha listado las siguientes fortalezas y debilidades en su accionar:

Fortalezas: promocionar en el espacio regional propuestas para incorporar el manejo de riesgos, ser voceros regionales reconocidos en el tema, promover un alto grado de sensibilización hacia la población en la temática de manejo de riesgos, promover la formación de instructores y a la vez generar espacios de análisis sobre la temática de riesgos de desastres, mantener espacios de discusión que gravitan en la toma de decisiones a nivel institucional, promover el trabajo concertado para el desarrollo de acciones de capacitación para actores del nivel regional provincial y la participación de instituciones con amplios conocimientos sobre manejo de riesgos permite un aprendizaje mayor para los integrantes.

Debilidades: poca participación de algunas instituciones en el desarrollo cotidiano de actividades, poca integración de otras instituciones de la sociedad civil del departamento, poca difusión del trabajo del GGRD en espacios nacionales y provinciales-distritales, poca incorporación de representantes de gobiernos locales (Ej. provincia de Piura) y no se cuenta con reconocimiento formal del GGRD.

4.3.4 Sensibilización con rutas de aprendizaje “protección.bosques.hombre”, Suiza

En las regiones montañosas suizas se han organizado ocho rutas de aprendizaje que, bajo la denominación de “protección, bosque, hombre”, permiten experimentar el tema “peligros naturales y bosque protector”. El objetivo de las rutas de aprendizaje es concienciar a la población local y turistas, respecto a la importancia del bosque como protección frente a los elementos naturales. Esto en lugares donde amenazan fenómenos naturales como desprendimientos de piedras, crecidas, coladas detríticas,

deslizamientos o aludes, y en donde también puede observarse su fuerza destructiva, se quiere mostrar de forma convincente la protección preventiva que ofrecen las masas arbóreas. En el diseño de las rutas se atribuyó especial importancia al aprendizaje sostenible. Las instalaciones (que en parte pueden ponerse en movimiento) y los carteles “interactivos” especialmente desarrollados para ello permiten un acceso de gran efecto a los principales aspectos de la relación hombre-bosque protector. Con estímulos para la actividad individual, con preguntas que despiertan el interés y con la posibilidad de conversar en grupo, la transmisión de la información es parte de un proceso animado y emocionante.

El proyecto “protección.bosque.hombre” está financiado por un consorcio de 22 aseguradoras suizas. Se trata de una obra única en el mundo en favor de las poblaciones amenazadas por peligros naturales. Se parte del convencimiento de que el bosque protector tiene una enorme importancia en la prevención de daños. Este consorcio ha promovido los seguros para daños sufridos por elementos naturales con una prima única aceptable para todos los asegurados.

La planificación y el establecimiento de las rutas está a cargo de la organización de formación medioambiental SILVIVA, activa en todo el país y especializada en la temática “bosque y sociedad”. La dirección cualitativa del proyecto le incumbe al Grupo para Relaciones Públicas, Bosques y Peligros Naturales (GOWN). El GOWN se compone de responsables forestales de la Confederación Suiza y de algunos cantones, así como de la Asociación Suiza de Silvicultura.