

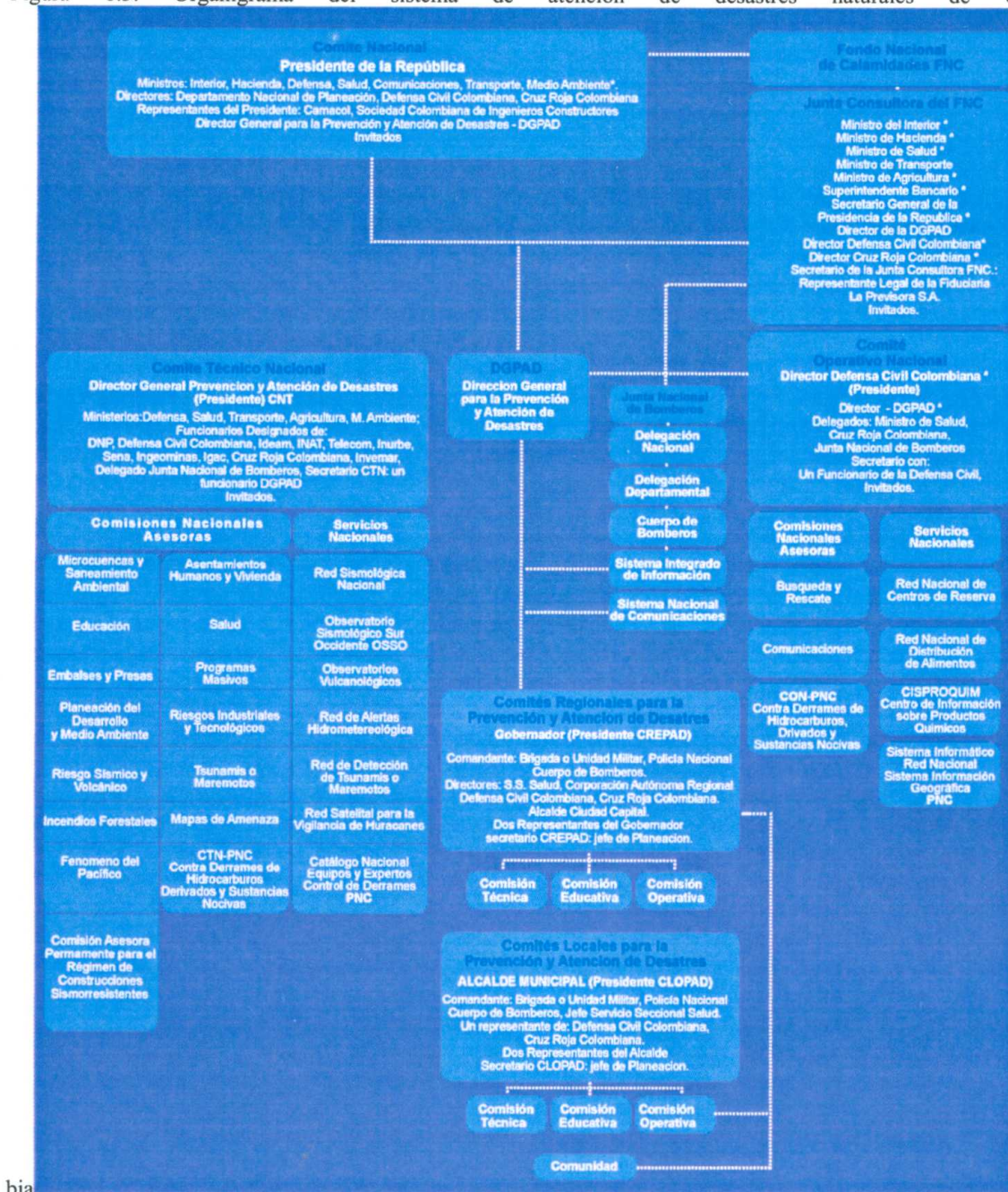
Colombia

El sistema nacional para la gestión de desastres fue creado en Colombia después de la erupción de Nevada de Ruiz y de la destrucción de Armero en 1985. Colombia amplió su paradigma de gestión de desastres más allá de la respuesta en caso de emergencia y creó un Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) liderado por la Presidencia de la República. El SNPAD fomenta la participación de una red de instituciones científicas, de planificación, educativas, y de respuesta en caso de emergencia y amplía las facultades de los comités provinciales y municipales. No sólo coordina las respuestas en caso de emergencia sino que también ayuda a determinar las políticas relativas a medidas preventivas y de mitigación *ex ante*. La Figura 1.3 muestra la interrelación entre los actores del sistema.

El modelo colombiano de expansión de una institución existente para abarcar más aspectos de la gestión de desastres fue adoptado por muchas organizaciones internacionales en América Latina. Sin embargo, la mitigación tiende a vincularse con la reconstrucción en lugar de hacerlo con la reducción del riesgo, e intentar la perpetuación de la vulnerabilidad ha sido un verdadero desafío (Cruz Roja, 2001). A pesar de resultar imposible en la actualidad, el mercado privado podría desempeñar un papel en la futura promoción de las actividades para reducir los riesgos.

Otros obstáculos importantes para el sistema nacional colombiano son la falta de estrategias para financiar la reconstrucción y la tendencia histórica a canalizar los recursos para la reconstrucción de forma tal que evitan el sistema nacional. Después del terremoto en Paez en 1999, por ejemplo, la Presidencia creó una nueva entidad: el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC) para supervisar todos los esfuerzos vinculados con la reconstrucción.

Figura 1.3. Organigrama del sistema de atención de desastres naturales de Colombia



bia

Fuente: Sistema Nacional para Prevención y Atención de Desastres.

República Dominicana

En el año 2000, el BID y el Secretario de la Presidencia de la República Dominicana comenzaron invirtiendo aproximadamente U\$S 12 millones en el desarrollo de un sistema más integral de gestión de

desastres para el país, centrado especialmente en la mitigación y la prevención. Anteriormente, la gestión de desastres estaba bajo el control exclusivo de la organización de la defensa civil con base militar. Las propuestas para el nuevo sistema dominicano son similares al sistema que rige en Colombia, pero están creando una nueva entidad paralela –si no jerárquicamente superior- que actuaría como una contraparte *ex ante* al énfasis *ex post* de la defensa civil. Esta nueva propuesta enfrenta una severa oposición de las instituciones. Es demasiado temprano para evaluar los aciertos y las falencias de este nuevo sistema que se halla aún en una etapa de desarrollo (Lavell 2001b).

El Salvador

El Comité de Emergencias Nacionales (COEN) de El Salvador ha sido la organización más importante para la gestión de desastres, pero centró sus actividades casi exclusivamente en la respuesta en caso de emergencia y trabajó junto a las Fuerzas Armadas salvadoreñas y otras organizaciones de rescate. Después de los terremotos de 2001 y motivados por el interés del gobierno, las ONG, la Naciones Unidas y las asociaciones municipales en reducir el riesgo, El Salvador creó una nueva entidad técnica para la gestión del riesgo dentro del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Esta entidad desempeña una amplia gama de actividades especialmente vinculadas con la mitigación en la coordinación de la gestión de desastres con el COEN. Además, debido a su jerarquía dentro del ministerio, la nueva entidad podrá entregar una visión cabal del análisis del riesgo y de la gestión de desastres a importantes sectores de la economía. El éxito de esta visión dependerá claramente de la fuerza del ministerio y también de los acuerdos legales institucionales que brindan los cheques y saldos necesarios para un sistema centralizado. El gobierno debería tomar conciencia de la importancia de crear instituciones del sector privado que eventualmente puedan desempeñar un papel paralelo, o quizás similar, en la gestión de desastres.

Guatemala

Guatemala creó la Coordinadora Nacional de Reducción de Desastres (CONRED) en 1996. El Consejo Superior de la CONRED incluye organizaciones de respuesta al desastre, agencias de desarrollo e importantes representantes de la sociedad civil (ejemplo importante para otros sistemas). La CONRED tiene facultad para desempeñar actividades de mitigación del riesgo pero carece de los recursos financieros o humanos para ser tan eficaz como lo son en otros países de la región. El enfoque guatemalteco es más integral e integrado que una sola institución, pero no está aún al nivel de un verdadero sistema nacional (Lavell 2001a).

Honduras

Honduras abordó el tema ampliando su esquema existente más allá de las respuestas en caso de emergencia. Con el apoyo del Banco Mundial, el sistema nacional en Honduras, la Comisión Permanente para Contingencias (COPECO), está analizando nuevas estrategias de gestión de desastres dirigidas a la prevención y mitigación. Se formuló una ley para ampliar la cobertura de la COPECO, que incluye la prevención y mitigación que aparecen en su nuevo nombre: Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de las Emergencias y Desastres. Un tema que surge en Honduras, y en otros países que intentan implementar esta ampliación de actividades (como el caso de Nicaragua), es la combinación del nuevo paradigma de preparación con el antiguo enfoque de respuesta. Si bien las leyes pueden dictaminar cambios en las facultades de estos sistemas, los actores dominantes en caso de desastres (la defensa civil) pueden dificultar la implementación de dichos cambios de paradigmas. Tal fue el caso de la defensa civil de Nicaragua y el Instituto de Estudios Regionales que son altamente eficaces en dar respuesta en caso de emergencia, pero no son tan receptivos en cuanto al nuevo enfoque de mitigación y preparación (Lavell 2001a).

México

México ha ampliado el papel que desempeña el sector público en la gestión del riesgo de desastres. En 1986, el gobierno mexicano creó el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) como mecanismo principal para la coordinación de los esfuerzos realizados por las diferentes agencias en caso de desastres. El SINAPROC es responsable de reducir la pérdida de vidas y bienes y la interrupción de los servicios sociales esenciales provocada por desastres. El sistema depende del Organismo de Coordinación General para la Protección Civil del Ministerio del Interior, pero es parte de una red ya que sincroniza las tareas técnicas de diversos ministerios como, por ejemplo, el Ministerio del Desarrollo Social por Peligros Geológicos. En 1990, el Consejo Nacional para la Protección Civil fue anexo al SINAPROC. Dicho consejo es un comité asesor, de planificación y coordinación presidido por el presidente de México y compuesto por 12 ministros y el intendente del Distrito Federal de México.

La red también incluye al Centro Nacional para la Prevención de Desastres (CENAPRED), una institución única ubicada en el campus de la Universidad Autónoma Nacional de México que depende directamente de la Mesa Directiva de Protección Civil del Ministerio del Interior. El CENAPRED vincula el trabajo de investigación sobre desastres naturales con quienes formulan las políticas y participa tanto en la investigación como en la divulgación de la información recabada. El gobierno de México asigna fondos de su presupuesto para la ayuda en caso de desastres y la reconstrucción, y los coloca en el Fondo para Desastres Naturales (FONDEN). El FONDEN se ocupa de la reparación de la infraestructura no asegurada, de la asistencia inmediata para restaurar la productividad para la subsistencia de los agricultores y de la ayuda a las víctimas de desastres de bajos ingresos (Kreimer *et al.*, 1999)

Venezuela

A mediados de la década de 1990, Venezuela comenzó a analizar el modelo colombiano de gestión de desastres y, en su momento, creó el Sistema Nacional de Defensa Civil. Este sistema es similar a un enfoque anterior que centraba su atención en la respuesta municipal a las emergencias. Los departamentos municipales de bomberos han desempeñado un papel crítico en la historia de la gestión de desastres en Venezuela, especialmente en Caracas. La principal diferencia entre el sistema antiguo y el nuevo radica en el crecimiento de la participación civil comparada con la militar. Sin embargo, a partir de 1999, el gobierno comenzó a retomar el camino de la participación militar (especialmente durante los deslizamientos de lodo en el estado de Vargas). Después del desastre en 1999 y del cambio constitucional, el gobierno comenzó a estudiar el nuevo modelo prestando mayor atención en la mitigación del riesgo.

Tanto los ministerios de ciencia como de tecnología han participado en la gestión de desastres y su objetivo es trabajar más en la zonificación territorial y en la política de utilización de la tierra como así también en la disminución de la vulnerabilidad. El UNDP y la Corporación Andina para el Desarrollo han apoyado estas actividades.

Estados del Caribe

En 1981, las pequeñas islas de angloparlantes en el Caribe crearon el Proyecto Pancaribeño de Preparación para Desastres -*Pan Caribbean Disaster Preparedness Project (PCDPP)*- para mejorar la gestión de desastres en el ámbito nacional y regional del Caribe. A pesar de que se concibió como un proyecto de 18 meses de duración dirigido exclusivamente a la preparación, el PCDPP funcionó durante casi 10 años (Poncelet 1997). En 1989, cuando el proyecto abarcó la prevención de desastres, su acrónimo fue extendido a Proyecto Pancaribeño de Preparación y Prevención de Desastres -*Pan Caribbean Disaster Preparedness and Prevention Project (PCDPPP)*-.

Se abrieron oficinas de preparación para desastres en diferentes localidades, tales como la Organización Central de Ayuda a Emergencias -*Central Emergency Relief Organisation*- en Barbados, la Agencia Nación de Gestión de Emergencias -*National Emergency Management Agency*- en Trinidad Tobago y la Oficina de Gestión de Emergencias y Preparación para Desastres -*Office of Disaster*

Preparedness and Emergency Management- en Jamaica. En 1991, la Comunidad del Caribe (CARICOM) aprobó la creación de CDERA en reemplazo del PCDPPP, una nueva agencia con fondos de los estados miembro y otras entidades de ayuda, responsable de la movilización de los recursos entre los países de la CARICOM (www.cderra.org). La CDERA es más fuerte que la PCDPPP desde el punto de vista institucional, ya que tiene la facultad de movilizar a las fuerzas militares (la Unidad de Respuesta en Caso de Desastres CARICOM). La CDERA fue creada para mejorar la respuesta en caso de desastre y la gestión de desastres en el ámbito nacional y regional. Su interés principal radica en la preparación para desastres y en la promoción de actividades de mitigación de los riesgos.

Obstáculos en América Latina y el Caribe

Esta breve presentación muestra la existencia de tres aspectos importantes que afectan el éxito de la gestión integral de desastres en Latinoamérica y el Caribe: la continua atención en la respuesta en caso de emergencia con sus consiguientes obstáculos entorpecen la transición hacia un sistema más integrado, la participación limitada de los actores del mercado privado y de la sociedad civil y la escasas provisiones *ex ante* para el financiamiento de la reconstrucción.

Resistencia de las instituciones a movilizarse más allá de la respuesta en caso de emergencia. En Latinoamérica y el Caribe, el primer interés en la gestión de desastres –según lo indican las leyes, las estructuras de los planes y las políticas- ha sido la respuesta ante emergencias (Maskrey, 1993; Blaike *et al.*, 1994). Aparentemente, resulta difícil incorporar actividades vinculadas con la prevención y la mitigación en las leyes, los planes y las instituciones que trabajan en temas relativos a los desastres territoriales y sectoriales (Lavell 2001b). El desafío de la región radica en encontrar la forma de promover y concentrarse en la mitigación del riesgo en un entorno dominado por instituciones creadas específicamente para dar respuesta a las emergencias en lugar de reducir el riesgo. Para asegurar el éxito de la transición, los nuevos enfoques integrales enfrentan el desafío de lograr la participación de los actores tradicionales en dar respuesta a las emergencias en lugar de antagonizar con ellos. El caso de Colombia demuestra que los cambios en la estructura de las instituciones dentro del gobierno no son suficientes por sí mismos. Además, debe existir la voluntad política de llevar a delante el intento de reestructurar las instituciones como así también los cheques y los saldos originados fuera del sistema gubernamental. Los actores del sector privado y las ONG pueden ser útiles en este aspecto. Sin embargo, han estado ausentes en los planes de reestructuración en Latinoamérica.

Participación limitada de la sociedad civil y del mercado privado. En la mayoría de los países de la región, la gestión de desastres está dominada por instituciones del gobierno central y carece de las ventajas y desventajas que propone la participación de actores no gubernamentales pertenecientes a la sociedad civil y al mercado. Los seguros aún desempeñan un papel limitado en Latinoamérica y en el Caribe. A pesar de que se ha comenzado a recorrer el camino hacia proyectos de seguros y reaseguro regionales, las primas aún están más allá de las posibilidades económicas de la mayoría de la población (Vatsa y Krimgold, 2000). Vatsa y Krimgold (2000) informan que la mayor parte de los propietarios de viviendas (excluyendo a los de Barbados), como así también las pequeñas y medianas empresas, no contratan seguros excepto en caso de que las instituciones crediticias lo exijan. La provisión de seguros también es un problema. El Proyecto de Gestión de Desastres del Caribe, implementado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE.UU y la OEA, demostró que una de las cuestiones para mejorar la capacidad de contratación de seguros sobre la propiedad sería que las compañías de seguros locales y las agencias en la región retuvieran sólo una pequeña porción del riesgo que aseguran (Vermeiren, 2000). La OEA promovió los acuerdos de colocación en la región que podrán aumentar la participación de los mecanismos del mercado en la gestión de desastres en los próximos años.

Provisiones ex ante insuficientes para el financiamiento de la reconstrucción. Muchos países cuentan con fondos de reserva para operativos de emergencia tales como la Fundação Cearense de Apoio ao