

**IMPLICACIONES DE UN MODELO PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE
DESASTRES: CASO COMUNIDAD ANDINA**

MARIA FERNANDA GALEANO VALBUENA

Trabajo de Grado

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

**FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y
SEGURIDAD**

MAESTRÍA EN RELACIONES Y NEGOCIOS INTERNACIONALES

BOGOTÁ, D.C.

2015

**IMPLICACIONES DE UN MODELO PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE
DESASTRES: CASO COMUNIDAD ANDINA**

MARIA FERNANDA GALEANO VALBUENA

Trabajo de Grado

Roberto Eduardo Reyes Leal

Director trabajo de Grado

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

**FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y
SEGURIDAD**

MAESTRÍA EN RELACIONES Y NEGOCIOS INTERNACIONALES

BOGOTÁ, D.C.

2015

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. TÍTULO	1
2. ANTECEDENTES	2
2.1 Problema de estudio	8
2.2 Metodología	9
3. OBJETIVO GENERAL	12
3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	12
4. MARCO DE REFERENCIA	13
4.1.1 Componentes de riesgo de desastre	13
4.1.2 Componentes de la gestión de riesgo	16
4.1.3 Sistemas Nacionales para la prevención y atención de desastres	19
4.2 MARCO LEGAL COLOMBIANO	26
4.3 MARCO CONCEPTUAL	28

5. CAPÍTULO PRIMERO: COMPONENTES DE LA GESTIÓN DE RIESGO PARA LA ATENCIÓN DE DESASTRES	34
5.1 BREVE RECUENTO HISTÓRICO	34
5.2 CONCEPTOS BÁSICOS DE LA GESTIÓN DE RIESGO PARA LA ATENCIÓN DE DESASTRES	36
5.2.1 Análisis de la importancia de la gestión de riesgo de desastres	36
5.2.2 Vulnerabilidad y amenaza/peligro como componentes claves de la gestión de riesgo	38
5.2.3 Análisis de la reducción/prevención del riesgo e intervención del mismo	40
5.2.4 Estrategias, acciones, programas y políticas para la gestión de riesgo	41
6. CAPÍTULO SEGUNDO: SISTEMAS PARA LA GESTIÓN DE RIESGO DE COLOMBIA, CHILE (PAÍS ASOCIADO), PERÚ, ECUADOR Y BOLIVIA	44
6.1 ANTECEDENTES DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN COLOMBIA Y CHILE.	44
6.2 MODELO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN COLOMBIA	48
6.2.1 Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNGRD).	48
6.3 MODELO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN CHILE (PAÍS ASOCIADO)	52
6.3.1 Sistema Nacional de Protección Civil	52

6.4 MODELO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN PERÚ	58
6.4.1 Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres del Perú	58
6.5 MODELO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN ECUADOR	65
6.6 MODELO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN BOLIVIA	68
6.7 TABLA COMPARATIVA DE LOS MODELOS DE GESTIÓN DE RIESGO DE LOS PAISES	74
7. CAPÍTULO TERCERO: ANÁLISIS DE LOS COMPONENTES Y CARACTERÍSTICAS DE UN MODELO PARA LA GESTIÓN DE RIESGO PARA ATENCIÓN DE DESASTRES EN LA COMUNIDAD ANDINA	79
7.1 GRUPO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL MARCO DE LA COMUNIDAD ANDINA.	81
7.2 ANÁLISIS DE LOS COMPONENTES DEL MODELO PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO PARA LA ATENCIÓN DE DESASTRES DE LA COMUNIDAD ANDINA	83
8. CAPÍTULO CUARTO: ANÁLISIS DE LAS IMPLICACIONES QUE SE DEBERAN TENER EN CUENTA PARA LA ADAPTACIÓN DE UN MODELO PARA LA GESTIÓN DE RIESGO PARA ATENCIÓN DE DESASTRES PARA LA COMUNIDAD ANDINA	99
8.1 APORTES PARA SOLUCIONAR LAS IMPLICACIONES DEL MODELO	105

9. CONCLUSIONES

109

BIBLIOGRAFÍA

115

TABLA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1: Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNGRD).	50
Gráfico 2: Estructura de la ONEMI	57
Gráfico 3: Estructura del Centro de operaciones de Emergencia	58
Gráfico 4: estructura de SINAGERD	63
Gráfico 5: Características del SINAGERD	64
Gráfico 6: Gestión por componentes y procesos SINAGERD	65
Gráfico 7: Estructura operativa de la SNGR	67
Gráfico 8: Modelo de gestión de riesgo de Ecuador	68
Gráfico 9: Marco institucional modelo Bolivia	69

Gráfico 10: Proceso de declaratoria de desastre o emergencia:	72
Gráfico 11: Los desastres y las emergencias se clasifican de acuerdo a los siguientes criterios:	72
Gráfico 12: GENERAR CONOCIMIENTO SOBRE EL RIESGO DE DESASTRE EN SUS DIFERENTES ÁMBITOS	88
Gráfico 13: prevenir el riesgo futuro	90
Gráfico 14: reducir el riesgo existente	92
Gráfico 15: responder y rehabilitar	94
Gráfico 16: responder y rehabilitar	96

1. TÍTULO

Implicaciones de un modelo para la gestión del riesgo de desastres: Caso Comunidad Andina

2. ANTECEDENTES

Los Sistemas Nacionales para la Prevención y Atención de Desastres se empezaron a implementar debido a la falta de respuesta adecuada por parte de la sociedad y los gobiernos ante los grandes desastres naturales, incitando la búsqueda de mejoras en la logística y planificación de la ayuda humanitaria, a su vez se empezó a pensar en estar mejor preparados ante las emergencias en cuanto a la prevención de desastres. Esto, como resultado de eventos naturales, que afectaron a Bolivia, Ecuador, Perú y en Colombia la destrucción de Armero por el deshielo del volcán Nevado de Ruiz.

Sin embargo, a finales de los 60 y los años 80 muchos países de la región crearon organismos cuyo objetivo fue la planeación de preparativos y la atención de emergencias.

Desde finales de los 80 en adelante, debido al continuo aumento absoluto y relativo en las pérdidas humanas y económicas asociados con los desastres y en el marco de la celebración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, se realizaron esfuerzos para transformar y hacer más integrales las estructuras y arreglos institucionales existentes para enfrentar el problema de los riesgos y los desastres, vinculándolo a los problemas de desarrollo, su sostenibilidad, su planificación y programación, aumentando la atención dada a la reducción del riesgo, la prevención y la mitigación, buscando, a la vez, mecanismos financieros que le den permanencia en el tiempo a la gestión del riesgo y los desastres.¹

¹ Cardona, O. Lavell, A. Mansilla, E & Moreno, A. Avances en las estrategias de desarrollo institucional y sostenibilidad financiera de la gestión del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe. 2005. BID. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. en el sitio web www.desenredando.org/.../Gestion_de_Riesgo_LAC_Dialogo_V_LaRED.pdf

Durante los 80 se crearon también centros de monitoreo e investigación sobre amenazas, inspirados por los eventos de los setenta y los primeros años de los 80, incluyendo a fallida predicción de Brady en el Perú. Durante esta época también surgen los planes de emergencia, los Centros Operativos de Emergencia y los sistemas de alerta temprana. Por ejemplo en Colombia se dan cambios importantes con la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres después del desastre de Armero y Chinchina. De igual forma, en México se crea el Sistema Nacional de Protección Civil tras el terremoto de 1985. Con la excepción de estos dos cambios, el tema de la respuesta a emergencias siguió dominado con pocas incursiones en el área de la reducción del riesgo (prevención y mitigación) representadas más que todo en la elaboración y aplicación de normas y códigos de construcciones que garantizaban construcciones más resistentes a los fenómenos naturales.²

En las décadas siguientes la tendencia principal en el tema de intervención en el problema de los desastres, se ha dado a favor de visiones más integrales, tendientes a la formulación de políticas, estrategias e instrumentos de intervención conocidos hoy en día como “gestión del riesgo de desastre”. En esta nueva modalidad la atención se centra en la prevención y mitigación del riesgo y en la reconstrucción sostenible.

A partir de este momento la dimensión del riesgo se empieza a conocer como “vulnerabilidad” y se consideración la relación entre desarrollo y desastres. También hubo ampliación de la noción de amenaza que incluía aspectos relacionados con la exposición y la vulnerabilidad estructural. Se da un cambio de énfasis por parte de múltiples agencias internacionales comprometidas ya no solo con el desarrollo sino también con el aspecto humanitario y con el impacto generado por desastres y se toma conciencia sobre la imposibilidad de resolver el

² Ibid

problema de fondo de los desastres por la vía exclusiva de la respuesta humanitaria.³

Las nuevas institucionalidades generadas en la región después del 2000 se apoyan entonces cada vez más en la idea de la reducción del riesgo en el marco de la gestión del desarrollo, adoptando distintas modalidades organizativas y jerárquicas debido a las concepciones distintas en los diversos países, que se relacionan con factores económicos, sociales, políticos y culturales, pero también a los antecedentes del tema en cada país. Estos tipos de modalidades organizativas y jerárquicas, son:

- Las organizaciones interinstitucionales para la prevención y atención de desastres.
- Las organizaciones interinstitucionales para la reducción de riesgos y respuesta a desastres.
- Las organizaciones nacionales de defensa civil.
- Las organizaciones nacionales de protección civil
- Las comisiones nacionales de emergencias, de contingencias o de atención a desastres
- El esquema bi-céfalo

En consecuencia, es importante hacer una reflexión acerca de la manera como se puede desarrollar un sistema de gestión del riesgo que sea efectivo, teniendo en cuenta las características específicas de los países a investigar discerniendo en cuanto a avances y retrocesos, buscando establecer qué hay de aplicación general o específica, con la intención de proponer ajustes para enfrentar las nuevas condiciones de riesgo que surgen continuamente en la región.

Como ya se mencionó, en Colombia, el desarrollo de la institucionalidad asociada a la prevención y atención de desastres ha estado estrechamente ligado a la

³ ibid

ocurrencia de grandes catástrofes con altos niveles de pérdidas sociales, económicas y ambientales, como la generada por la erupción del Volcán Nevado del Ruiz en noviembre de 1985, que evidenció la debilidad del manejo de los desastres a nivel nacional y sirvió de impulso para la creación de un sistema nacional que abordara el tema.⁴

La mala Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia generó una serie de inconvenientes que motivó la implementación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, SNGRD en el año de 1989, hasta hoy, contando con la Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la cual ha sido beneficiosa para el país en cuanto al manejo de desastres, lográndose desarrollos importantes en lo relativo a protocolos de respuesta, planes de contingencia, planes de mitigación, dotación de equipos, ejercicios de simulación y simulacros en diversas ciudades, incluso varios municipios cuentan con sistemas avanzados de evaluación de daños y sistemas sofisticados de información post desastre.⁵

Por tal motivo, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia, ha sido reconocido en reuniones como **Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres de las Américas, IV Sesión Ecuador 2014**, determinándose como uno de los modelos más desarrollados, más sin embargo existen otros modelos que serán estudiados en el presente trabajo.

En el caso de Perú encontramos el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) el cual fue creado mediante la Ley 29664, como un

⁴ Banco Mundial Colombia. Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas. 2012. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. en el sitio web www.sigpad.gov.co/sigpad/archivos/GESTIONDELRIESGOWEB.pdf

⁵ Cepal. Información para la gestión del riesgo de desastres: Estudio de caso Colombia. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. en el sitio web www.cepal.org/colombia/noticias/.../4/42314/Colombia_case_study.pdf

sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres”.⁶

Este tiene como objetivos: la identificación de los peligros, el análisis de las vulnerabilidades y el establecimiento de los niveles de riesgo para la toma de decisiones oportunas en la gestión del riesgo de desastres, articulación de los componentes y procesos de la gestión del riesgo de desastres y promoción para su incorporación en los procesos de planificación del desarrollo; y en el ordenamiento territorial, la prevención y reducción del riesgo, evitando gradualmente la generación de nuevos riesgos y limitando el impacto adverso de los peligros, a fin de lograr el desarrollo sostenible del país, entre otros.⁷

Otro miembro de la Comunidad Andina es Bolivia, y cuenta con el Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias (SISRADE). Es el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen entre sí las entidades públicas, privadas y las organizaciones ciudadanas, así como los recursos físicos, técnicos, científicos, financieros y humanos de las entidades que lo conforman, en el cuál cada componente, desde el ámbito de su competencia y jurisdicción y en forma autónoma e interrelacionada busca el logro de los siguientes objetivos: prevenir y reducir pérdidas humanas, económicas, físicas, culturales y ambientales generadas por Desastres y/o Emergencias; así como rehabilitar y reconstruir las

⁶ Sistema peruano de información jurídica. Decreto que aprueba el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. En el sitio web spij.minjus.gob.pe/Normas/textos/130514T.pdf

⁷ Ibid

zonas afectadas por estos a través de la interrelación de las partes que lo conforman, la definición de responsabilidades y funciones de estas y la integración de esfuerzos públicos y privados en el ámbito nacional, departamental y municipal, tanto en el área de la Reducción de Riesgos como en el área de la Atención de Desastres.⁸

Y por último, está Ecuador como miembro de esta comunidad, el cual cuenta con la Secretaria de Gestión de Riesgos la cual tiene como misión liderar el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (proyecto de ley), para garantizar la protección de personas y colectividades de los efectos negativos de desastres de origen natural o antrópico, mediante la generación de políticas, estrategias y normas que promuevan capacidades orientadas a identificar, analizar, prevenir y mitigar riesgos para enfrentar y manejar eventos de desastre; así como para recuperar y reconstruir las condiciones sociales, económicas y ambientales afectadas por eventuales emergencias o desastres.⁹

De lo anterior, se podría decir que los países de la Comunidad Andina, cuentan con un marco institucional y jurídico para formular planes de desarrollo en distintos niveles, pero con ciertos vacíos, tales como desarrollar una estrategia de prevención y mitigación del riesgo y un Plan Estratégico; fortalecer la gestión; establecer programas comunes; intercambiar experiencias e información; crear redes y cooperación mutua, entre otros.

La Comunidad Andina cuenta con el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres - CAPRADE – el cual tiene por objeto y competencia contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres naturales y antrópicos que puedan producirse en el territorio de la subregión andina, a través de la

⁸ Ministerio de Defensa de Bolivia. Plan Nacional de Contingencias. 2011. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. En el sitio web www.bivapadbolivia.org.bo/tc/doc621-contenido.pdf

⁹ Bartomioli, E. Documento país. 2008. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014].En el sitio web ec.europa.eu/echo/files/.../opportunities/interest_dipecho6_ecuador.pdf

coordinación y promoción de políticas, estrategias y planes, y la promoción de actividades en la prevención, mitigación, preparación, atención de desastres, rehabilitación y reconstrucción, así como mediante la cooperación y asistencia mutuas y el intercambio de experiencias en la materia.¹⁰

El CAPRADE asumió el reto de elaborar una estrategia a largo plazo para promover la previsión, reducción y control del riesgo bajo una perspectiva de apoyo al desarrollo sostenible, más sin embargo, no ha logrado igualar los sistemas de los diferentes países lo cual es muy importante para lograr que se planifiquen y ejecuten inversiones conjuntas de reducción del riesgo pertinentes, articuladas y priorizadas según el contexto de amenazas y riesgos. Además, es esencial para la consolidación de un plan de desarrollo concertado por los Países Miembros de la subregión andina.¹¹

2.1 PROBLEMA DE ESTUDIO

La Comunidad Andina al formar parte del contexto general de los países de América Latina y el Caribe requiere diseñar un modelo para la gestión del riesgo de desastres, ya que en la región los desastres son un problema constante y su impacto es cada vez mayor debido a desaciertos en los modelos de desarrollo y formas de ocupación del territorio.

El crecimiento poblacional, la urbanización acelerada, la localización de asentamientos humanos en zonas de riesgo, la construcción de vivienda e

¹⁰ Comunidad Andina. Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres. 2009. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. En el sitio web www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/EAPAD+ESP.pdf

¹¹ Ibid

infraestructura sin las técnicas adecuadas, han aumentado la vulnerabilidad de la población frente a una amplia diversidad de peligros naturales.

Aunque se han logrado avances desde el punto de vista técnico, no se ha logrado que la problemática de los desastres sea entendida como un déficit aún no resuelto en la agenda del desarrollo, en el sentido de que los desastres no son eventos de la naturaleza, sino más bien situaciones que resultan de desequilibrios en la relación entre la dinámica de lo natural y la dinámica humana.

En conclusión, en la Comunidad Andina no hay homogenización de los modelos de gestión de riesgo de desastres, lo cual no es acorde con la corriente de globalización, la cual busca estandarizar los países y, a partir de esa conexión entre los países, se busca crear un patrón, unas variables, que determinen un modelo común exitoso.

¿Qué componentes y características debe tener un modelo para la gestión del riesgo para atención de desastres para la Comunidad Andina? ¿Qué implicaciones se deberán tener en cuenta para la adaptación del mismo?

2.2 METODOLOGÍA

Presupuestos metodológicos

-Alcance del objetivo o tipo de investigación

El tipo de investigación empleado para alcanzar el objetivo propuesto es descriptivo y analítico. Por una parte, es descriptivo porque se pretende proporcionar un panorama que describa los sistemas de gestión del riesgo de

desastres de los países de la Comunidad Andina y porque se identifican y describen los componentes y características de un modelo regional de gestión del riesgo de desastres para la Comunidad Andina.

Por otra parte, la investigación es analítica ya que después de realizar la descripción, se podrá proceder a analizar las implicaciones que puede generar la implementación del modelo regional de gestión del riesgo en la Comunidad Andina, al igual que se analizan los aportes de este, las soluciones a dichas implicaciones y los beneficios de desarrollar un modelo regional de gestión del riesgo de desastres.

-Enfoque de la investigación

El enfoque de la investigación es realista en la medida que la cooperación permite que los Estados aumenten sus capacidades y en América Latina el mecanismo adoptado para el desarrollo de los países ha sido el multilateralismo sustentado en políticas de cooperación que traen como resultado el desarrollo de procesos de integración tales como la CAN y un modelo regional de gestión del riesgo.

Métodos, técnicas y fuentes

-Método

El método de la investigación es cualitativo puesto que en primer lugar, el trabajo examina las características y componentes de un modelo de gestión del riesgo de desastres y hace un análisis de este.

-Técnicas Bibliográficas

Dentro de las técnicas bibliográficas, se emplearon libros y capítulos de libros académicos. De igual forma, se utilizaron técnicas documentales no bibliográficas, como páginas Web para las cuales se hizo un análisis de contenido estructural y sustantivo.

-Tipos de fuentes

Durante la investigación se utilizaron fuentes secundarias, libros académicos, páginas Web que contienen artículos académicos, etc. No obstante, se emplearán fuentes primarias provenientes de las entrevistas.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo general

Definir los componentes y características que debe tener un modelo para la gestión del riesgo para atención de desastres para la Comunidad Andina y las implicaciones que se deberán tener en cuenta para la adaptación del mismo.

3.2 Objetivos específicos

- Definir los componentes básicos de la gestión del riesgo para atención de desastres.
- Analizar los sistemas más exitosos para la gestión de riesgo: Caso Colombia y Chile.
- Establecer los componentes y características que debe tener un modelo para la gestión de riesgo para atención de desastres para la Comunidad Andina.
- Establecer las implicaciones que se deberán tener en cuenta para la adaptación del modelo para la gestión del riesgo para atención de desastres para la Comunidad Andina.

4. MARCOS DE REFERENCIA

4.1 MARCO TEÓRICO

La gestión del riesgo para la atención de desastres se enmarca en el propósito de contribuir al desarrollo de los países dentro de una perspectiva de sostenibilidad. En los países de la Subregión Andina, son recurrentes los desastres asociados a fenómenos naturales, socionaturales y causados por la actividad humana, tales como sismos, inundaciones y deslizamientos. Estos desastres afectan el desarrollo de los diferentes territorios impactados, e impiden y/o retrasan la obtención de las metas de bienestar social trazadas por los gobiernos y las agencias de cooperación al desarrollo. De ahí, el riesgo de desastres se debe gestionar mediante un modelo adecuado que este conformado por estrategias eficientes de prevención, atención y recuperación post desastres. A su vez, la tarea de reducir el riesgo de desastre debe estar vinculada al desarrollo sostenible.

4.1.1 Componentes del riesgo de desastre

El riesgo de desastre es un resultado que emerge del desarrollo, es decir, no es una condición que surge repentinamente por factores o agentes externos al proceso de desarrollo, sino que es la consecuencia acumulada de los procesos políticos, económicos y sociales que tienen lugar en el territorio.

El desarrollo expresado como procesos territoriales y procesos sectoriales tiene una profunda relación con la generación y acumulación del riesgo y por lo tanto, con los desastres. Su efecto tiene que ver tanto con las amenazas naturales y antropogénicas como con las vulnerabilidades de los diferentes elementos o componentes expuestos. Los procesos de desarrollo, por ende, tienen que ver tanto con las amenazas socio-naturales y antropogénicas como con las vulnerabilidades de los diferentes elementos o componentes expuestos.

La combinación de factores del desarrollo tales como el crecimiento y concentración de la población, el desarrollo tecnológico en la industria, la información y las comunicaciones, la expansión de áreas urbanizadas, la complejidad de las redes de provisión de servicios e infraestructura y la mezcla de usos y actividades en el territorio, generan relaciones de causalidad entre las amenazas socio naturales y antropogénicas, de tal manera que la ocurrencia de una de ellas puede desencadenar otras, configurándose así escenarios multi-amenazas o multi-riesgos en los que cada vez es más difícil identificarlas e intervenirlas individualmente.¹²

El desarrollo conceptual de gestión del riesgo ha sido objeto de bastantes discusiones a nivel mundial, haciendo que de una u otra manera se enriquezca continuamente.

El “riesgo de desastres” se puede entender desde dos definiciones. La primera como “la probabilidad de la ocurrencia de un evento físico dañino”. Esta definición pone énfasis en la amenaza o el evento físico detonador del desastre. La segunda como “el riesgo de desastre comprende la probabilidad de daños y pérdidas futuras asociadas con la ocurrencia de un evento físico dañino”. Es decir, el

¹² CAMPOS, Ana. Incorporando la gestión del riesgo de desastre en la planificación y gestión territorial. Comunidad Andina. 2009. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/LIN+PLAN+DES+web.pdf

énfasis se pone en los impactos probables y no en la probabilidad de ocurrencia del evento físico como tal.¹³

El riesgo es una condición que al no ser modificada o mitigada a través de la intervención humana o por medio de un cambio en las condiciones del entorno físico-ambiental, implica un determinado nivel de impacto social y económico hacia el futuro. Este riesgo se expresa y se concreta con la existencia de población humana, producción e infraestructura expuesta al posible impacto de los diversos tipos de eventos físicos posibles, y que además se encuentra en condiciones de “vulnerabilidad”, es decir, en una condición que predispone a la sociedad y sus medios de vida a sufrir daños y pérdidas.¹⁴

Los eventos físicos y la vulnerabilidad son entonces los factores del riesgo, sin los cuales el riesgo de desastre no puede existir. Los factores de riesgo son “la existencia de condiciones físicas y sociales que contribuyen a la existencia de riesgo en la sociedad y que se diferencian entre sí. Además, se constituyen en factores de riesgo a raíz de relaciones, y secuencias de causa y efecto, diferenciadas.” hay dos tipos de factor: eventos físicos potencialmente dañinos y vulnerabilidad.¹⁵

Se debe aclarar que la noción de desastre exige niveles de daños y pérdidas que interrumpen de manera significativa el funcionamiento normal de la sociedad. Así, puede haber riesgo sin que haya desastre, sino más bien niveles de daños y pérdidas manejables, no críticas. De ahí, bajar el nivel de daños probables a

¹³ NARVAEZ, Lizardo, LAVELL, Alan y PÉREZ, Gustavo. La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos. 2009. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/PROCESOS_ok.pdf

¹⁴ Ibid

¹⁵ Ibid

niveles aceptables o manejables será una de las funciones más importantes de la gestión del riesgo de desastre.¹⁶

4.1.2 Componentes de la gestión del riesgo

La Gestión del Riesgo de Desastres se define como “el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”.¹⁷

Otra definición de Gestión del Riesgo podría ser la de Alan Lavell (2006) al plantear que “hace referencia a un proceso social, político, a través del cual la sociedad busca controlar los procesos de creación o construcción de riesgo o disminuir el riesgo existente con la intención de fortalecer los procesos de desarrollo sostenible y la seguridad integral de la población. Es una dimensión de la gestión del desarrollo y de su institucionalidad”.¹⁸

¹⁶ LAVELL, Alan. Consideraciones en torno al enfoque, los conceptos y los términos que rigen con referencia a la reducción del riesgo y la atención de desastres en los países Andinos miembros del CAPRADE. 2006. PREDECAN. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web www.comunidadandina.org/predecana/doc/r1/docAllan1.pdf

¹⁷ JOVEL, Roberto. Los desastres naturales y su incidencia económico- social. Revista de la CEPAL, N° 38. Santiago de Chile. 1989. Pp 133-147. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11744/038133146_es.pdf?sequence=1

¹⁸ LAVELL, Alan. Consideraciones en torno al enfoque, los conceptos y los términos que rigen con referencia a la reducción del riesgo y la atención de desastres en los países Andinos miembros del CAPRADE. 2006. PREDECAN.

De acuerdo con la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) la gestión del riesgo se define como “el conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades a fin de reducir el impacto de amenazas naturales y de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes.”¹⁹

De forma tal, la gestión “correctiva” o para reducir el riesgo existente, busca llevar a cabo acciones integrales que permitan disminuir el riesgo ya creado por las inadecuadas intervenciones al territorio. Dentro de estas acciones es posible encontrar la realización de obras de mitigación, la reubicación de familias en alto riesgo no mitigable y reforzamiento sísmico, entre otros.²⁰

La gestión “prospectiva” o para evitar la generación de nuevo riesgo, busca realizar acciones que impidan la creación de nuevo riesgo a través de la intervención de procesos territoriales y sectoriales generadores de riesgo. La planificación territorial y sectorial y la educación forman parte de estas acciones.²¹

Para entender qué es la gestión del riesgo se hace necesario remontarse al pasado, al mismo inicio de la existencia humana en la tierra, la cual siempre ha estado relacionada con la noción de riesgo, estrechamente relacionado con pérdidas o daños asociados a la actividad humana.

Hay otras definiciones de riesgo de desastre que rescatan lo social y lo económico y tienden a plasmarse de la siguiente manera: “el riesgo de desastre

¹⁹ CAMPOS, Ana. Incorporando la gestión del riesgo de desastre en la planificación y gestión territorial. Comunidad Andina. 2009. [en línea]

²⁰ Ibid

²¹ Ibid

comprende la probabilidad de daños y pérdidas futuras asociadas con la ocurrencia de un evento físico dañino”.²² O sea, el énfasis se pone en los impactos probables y no en la probabilidad de ocurrencia del evento físico como tal.

Por su parte, la identificación y valoración del riesgo consiste en el tener un panorama completo de los procesos generadores del riesgo, de los actores clave de estos procesos y de las áreas que pueden estar o ser afectadas. Por lo tanto, se deben identificar las amenazas socio naturales y tecnológicas existentes, evaluar la vulnerabilidad social y estructural, y valorar el riesgo, es decir, conocer las consecuencias sociales, económicas y ambientales que la materialización de ese riesgo pueda producir.²³

Esta línea de acción involucra entonces las acciones de generación, evaluación y administración de la información del riesgo necesaria. Se encuentran instrumentos como el monitoreo de los fenómenos, modelos, estudios y mapas de amenaza, vulnerabilidad y riesgo, inventarios, sistemas de información y encuestas de percepción.

La prevención y reducción del riesgo agrupa acciones dirigidas a la disminución del riesgo existente. Para ello, existen medidas relacionadas con la intervención física en el territorio y de sus elementos expuestos como obras de mitigación, el reasentamiento de familias y el mejoramiento de viviendas, entre otros. Otras medidas están relacionadas con la intervención en los procesos de planificación, políticas, normas y prácticas socio culturales como, planificación territorial, sectorial, códigos y normas de construcción y programas educativos, de

²² JOVEL, Roberto. Los desastres naturales y su incidencia económico- social. Revista de la CEPAL, N° 38. Santiago de Chile. 1989. Pp 133-147. [en línea]

²³ CAMPOS, Ana. Incorporando la gestión del riesgo de desastre en la planificación y gestión territorial. Comunidad Andina. 2009. [en línea]

concientización pública y de construcción de capacidad ciudadana para alcanzar comportamientos de autoprotección y el fortalecimiento institucional.²⁴

En este sentido, la gestión del riesgo abarca formas de intervención muy variadas, que van desde la formulación e implementación de políticas y estrategias, hasta la implementación de acciones e instrumentos concretos de reducción y control.

La gestión del riesgo admite distintos niveles de intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar. Requiere de la existencia de sistemas o estructuras organizacionales e institucionales que representen estos niveles y que reúne, bajo modalidades de coordinación establecidas y con roles diferenciados acordados aquellas instancias colectivas de representación social de los diferentes actores e intereses que juegan un papel en proceso de construcción del riesgo y en su reducción, previsión y control.

Las posibilidades para la reducción y control del riesgo son factibles en tanto deriven de intervenciones sobre los mismos procesos que lo generan, es decir, las formas de desarrollo. La planificación del desarrollo no puede, entonces, abstraerse de la reducción y control del riesgo de desastre como una estrategia para su sostenibilidad. Por lo tanto, la planificación del desarrollo se convierte en el principal instrumento de la gestión del riesgo de desastre en todos los niveles.

4.1.3 Sistemas Nacionales para la prevención y atención de desastres

Una vez ya definido riesgo y gestión del riesgo de desastres, es necesario entender que es un sistema. Un sistema en su concepción básica, es un conjunto de elementos que ubicados dentro de un ámbito común reconocible interactúan entre sí y con el medio externo que los rodea, con el fin de lograr un fin común.

²⁴ ibid

Se observa cómo las organizaciones sociales, al estar conformadas por un conjunto de elementos funcionales y especializados, que deben interactuar de manera dependiente y recíproca para lograr un fin común, constituyen propiamente un sistema básico. De acuerdo con ello, era posible no solo considerar a las organizaciones como sistemas, sino también buscar la manera de diseñarlas y gestionarlas como tales.²⁵

Es así, como en Latinoamérica los sistemas nacionales para la prevención y atención de desastres comprenden la participación de diversas entidades públicas y privadas, la interacción y coordinación entre estas, el financiamiento y las políticas que definen la forma en que se adopta la Gestión del Riesgo en determinado país. Por lo general suelen tener un carácter integral y formal aunque en algunos países puede tratarse de programas desarrollados por organizaciones no gubernamentales y/o ser aplicados en el ámbito comunitario y local. Cada uno de estos aspectos están definidos por cada país atendiendo a la singularidad de su geografía, del clima, de los fenómenos naturales y las vulnerabilidades socioeconómicas locales.

Por ejemplo, la actual institucionalidad sobre prevención y atención de desastres en Colombia está asociada a la ocurrencia de grandes catástrofes como la generada por la activación del Volcán del Ruiz, que arrasó con el pueblo de Armero. Desde entonces se empezaron a diseñar e implementar las políticas nacionales que derivaron en la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNGRD).²⁶

²⁵ NARVAEZ, Lizardo, LAVELL, Alan y PÉREZ, Gustavo. La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos. 2009. [en línea]

²⁶ LEY 46 DE 1988 DE COLOMBIA, por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones. Dicha ley fue reglamentada por el Decreto 919 de 1989, Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones.

El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres²⁷ es el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país.²⁸

El SNGRD es una red institucional para la toma de decisiones en respuesta al impacto y repercusión de las amenazas naturales y antrópicas en el territorio colombiano, que tiene como objetivos: determinar las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias durante las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo en materia de prevención y atención de desastres; integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desastre, y; garantizar el manejo oportuno y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos para la prevención y atención de las situaciones de desastre.

Actualmente el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres está compuesto por 6 instancias de orientación y coordinación, quienes optimizan el desempeño y la gestión de las distintas entidades en la ejecución de acciones. Estas son:

²⁷ Creado a partir de la Ley 1523 de 2012 por sanción presidencial, es el conjunto de entidades nacionales del orden público, privado y comunitario que, articuladas con las políticas, normas y recursos, tiene como objetivo llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en todo el territorio nacional en busca de mejorar la calidad de vida, la seguridad y el bienestar de todas las comunidades colombianas.

²⁸ Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Ley 1523. 2012.

Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo

Es la instancia superior encargada de orientar a todo el Sistema Nacional encabezado por el Presidente de la República, y a su seguir, los ministros, el Departamento Nacional de Planeación y el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).²⁹

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Es la entidad que se encarga de la coordinación de todo el Sistema Nacional y quien dirige la implementación de la Gestión del Riesgo, atendiendo las políticas y el cumplimiento de la normatividad interna, además de las funciones establecidas en el Decreto – Ley 4147 de 2011.³⁰

Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo

Son los encargados de asesorar y planificar la implementación permanente del proceso de conocimiento del riesgo y está encabezado por el Director de la UNGRD, seguido por los directores del Departamento Nacional de Planeación, Departamento Nacional de Estadística, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Instituto Colombiano de Geología y Minería, el Ideam, la Dirección General Marítima, la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales, la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios.³¹

Comité Nacional para la Reducción del Riesgo

Este asesora y planifica la implementación del proceso de reducción del riesgo de desastres. Se encuentra integrado por el Director de la UNGRD, quien lo preside; y los directores del Departamento Nacional de Planeación, el Consejo Colombiano

²⁹ UNGRD. Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estructura.aspx>

³⁰ Ibid

³¹ Ibid

de Seguridad, la Asociación de Corporaciones Autónomas, el Presidente de la Federación Colombiana de Municipios, la Federación de Aseguradores Colombianos y los representantes de universidades públicas y privadas que en sus programas tengan manejo, administración y gestión del riesgo.³²

Comité Nacional para el Manejo de Desastres

Encargado de asesorar y planificar la implementación del proceso de manejo de desastres. Este comité está encabezado por el Director de la UNGRD, el director del Departamento Nacional de Planeación y los comandantes o directores del Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana, la Policía Nacional, la Defensa Civil, la Cruz Roja Colombiana y la Junta Nacional de Bomberos.³³

Consejos Departamentales, distritales y municipales para la Gestión del Riesgo

Son las instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento quienes deben garantizar la efectividad y articulación de los procesos de la Gestión del Riesgo en la entidad territorial que a cada uno le corresponde.

Es de resaltar que el trabajo de cooperación de todas las entidades que hacen parte del sistema no se hace de manera independiente, sino que apunta a la integralidad de las comunidades y sus habitantes, haciéndolos responsables de acciones que permitan la seguridad de todos y cada uno, por tal motivo no olvide que usted también es responsable de esta tarea.³⁴

Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

³² Ibid

³³ Ibid

³⁴ Ibid

El Fondo Nacional de Calamidades y de ahora en adelante denominado Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, fue creado con fines de interés público y asistencia social con el propósito de atender las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad.³⁵

Dentro de sus principales objetivos están los de negociar, obtener, recaudar, administrar, invertir, gestionar instrumentos de protección financiera y distribuir los recursos necesarios para la implementación de la política de Gestión del Riesgo en donde están incluidos los procesos de Conocimiento y Reducción del Riesgo y Manejo de Desastres.³⁶

De esta forma, y de acuerdo con el artículo 3 del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, el Fondo Nacional es un fideicomiso estatal de creación legal constituido como patrimonio autónomo, administrado por la sociedad fiduciaria La Previsora S.A

Toda la ordenación del gasto del Fondo Nacional y sus subcuentas estará a cargo del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

En el contexto internacional el manejo de la Gestión del Riesgo se hace a través de organismos y comunidades, como el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) y El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central –CEPREDENAC.

Se podría decir que en el contexto internacional, la reducción del riesgo de desastres como un componente de la gestión del riesgo, se materializa aplicando las normativas y directrices internacionales en lo local, a través de la articulación de cada uno de los componentes del SNGRD, con sus puntos focales departamentales y municipales.

³⁵ Ibid

³⁶ Ibid

A nivel internacional la relación como SNGRD, en las pautas fijadas en la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres – UNISDR, se da inicialmente con el mecanismo subregional, el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres – CAPRADE - de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), con el fin de establecer parámetros comunes que agilicen la cooperación en situaciones de desastre, fomentando el entendimiento entre los países, estableciendo conceptos técnicos comunes y fomentando el apoyo mutuo, entre otros; a su vez se relaciona con otros mecanismos de interacción regional paralelos como CDEMA, la Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastres Socio-naturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria (REHU) de MERCOSUR, y el CEPREDENAC.³⁷

Dentro de la organización de CAPRADE, se manejan cinco ejes temáticos:

1. Fortalecimiento de las capacidades institucionales a todo nivel.
2. Fomento de la investigación y el conocimiento.
3. Promoción de la educación, la comunicación y la participación.
4. Reducción de los factores de riesgo subyacentes.
5. Fortalecimiento de sistemas y mecanismos de preparación y de asistencia mutua en caso de desastre.

Dichos ejes temáticos, son liderados por cada país y atienden a la necesidad de desarrollo de la región en gestión del riesgo de desastres; el CAPRADE “tiene por objeto y competencia contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres que puedan producirse en el territorio de la subregión andina, a través de la coordinación y promoción de políticas, estrategias y planes, y la promoción

³⁷ NGRD. Líneas estratégicas y avances en priorización de zonas de intervención. 2012. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web http://www.eird.org/wikiesp/images/COL_Documento_de_pais_L%C3%ADneas_Estrat%C3%A9gicas_DIPECHO_031012.pdf

de actividades en la prevención, mitigación, preparación, atención de desastres, rehabilitación y reconstrucción, así como mediante la cooperación y asistencia mutuas y el intercambio de experiencias en la materia”.³⁸

4.2 MARCO LEGAL COLOMBIANO

En el contexto nacional el Congreso de la República ha expedido una serie de leyes, o facultado al Presidente de la República para legislar sobre la gestión del riesgo de manera general o asuntos específicos. Algunas de las leyes de mayor relevancia para los fines del presente documento son las siguientes:

Ley 99 de 1993, creó el Ministerio del Medio Ambiente y estableció que “La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento” como uno de los principios de la política ambiental colombiana. Además descentralizó las actividades de “análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación”, al ponerlas en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Ley 164 de 1994, que aprobó la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, convención marco que en el numeral 8 del artículo 4°,

³⁸ COLOMBIA PRESIDENCIA pro – tempore. Comité andino para la prevención y atención de desastres “CAPRADE” 30 junio 2011 27 julio 2012.

consigna que “las partes estudiarán a fondo las medidas que sea necesario tomar en virtud de la convención para atender a las necesidades y preocupaciones específicas de las partes que son países en desarrollo derivadas de los efectos adversos del cambio climático o del impacto de la aplicación de medidas de respuesta”, indicando los países con mayor vulnerabilidad, entre los cuales se halla Colombia en los literales b), c), d), e), f), g) y h).

Ley 629 de 2000, que aprobó el "Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", que en el numeral tres (3) y cuatro (4) del artículo 2° del Protocolo, establece una clausula complementaria para los propósitos de atender a las necesidades de países en desarrollo con efectos adversos del cambio climático o del impacto de la aplicación de medidas de respuesta.

Ley 1523 de 2012, por medio de la cual se adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Esta Ley sustituyó el Decreto Ley 919/89 y determinó responsabilidades, principios y definiciones, e implantó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Ley 1575 de 2012, Ley General de Bomberos de Colombia. Aunque los decretos y resoluciones se hallan, normalmente dentro del marco legal nacional, para efectos del presente documento se tomarán como instrumentos normativos de decisión política y técnica sobre la reducción de Riesgos y políticas públicas.

Decreto 093 de 1998, o Plan Nacional para la Prevención y atención de Desastres, cuya elaboración fue ordenada por el Decreto Ley 919 de 1989, en su artículo 3°, en cabeza de la oficina Nacional para la Atención de Desastres. Por su parte, la Ley 1523 de 2012, en el artículo 34, ordenó a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, la elaboración del plan nacional de gestión del

riesgo se encuentra en curso, razón por la cual sigue rigiendo el Decreto 098 de 1998.³⁹

Marco de Acción de Hyogo, Tratado, firmado y aprobado en 2005 en Japón entre 168 países en el que se comprometieron a introducir en las políticas públicas los conceptos de prevención y evaluación de riesgos, así como la manera de enfrentar los desastres o los modos de actuación tras una crisis. En definitiva, comprende una serie de principios que debería respetar toda la comunidad internacional con el fin de, en consonancia con la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, hacer presión para que estos principios se respeten.

En el presente trabajo se presentaran conceptos básicos relacionados con la Gestión del Riesgo, los cuales serán una referencia fundamental para la comprensión del presente documento. Siendo tomados **extractos del documento: “La Noción del riesgo desde la perspectiva de los desastres, Marco Conceptual para su Gestión Integral”**.

4.3 MARCO CONCEPTUAL

A continuación se definirán los conceptos que componen la gestión del riesgo para la atención de desastres ya que es importante tener claridad sobre que aborda cada componente puesto que son los que determinan y configuran la gestión del riesgo.

Gestión del riesgo:

³⁹ MINISTERIO DEL INTERIOR REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley del Sistema Nacional de gestión del Riesgo. Ley 1523 de 2012.

La gestión del riesgo hace referencia a un complejo proceso social cuyo objetivo último es la reducción o control del riesgo en la sociedad. Toma como punto de partida la noción de que el riesgo como manifestación social es una situación dinámica. La gestión del riesgo puede entenderse como el conjunto de elementos, medidas y herramientas dirigidas a la intervención de la amenaza o la vulnerabilidad, con el fin de disminuir o mitigar los riesgos existentes de desastre.

Su objetivo es articular los diferentes tipos de intervención, dándole un papel principal a la prevención y mitigación sin abandonar la preparación para la respuesta en caso de desastre. Una política de gestión de riesgos no sólo se refiere a la acción de las entidades del Estado, sino por su propósito a la articulación de las diversas fuerzas sociales, políticas, institucionales, públicas y privadas. Esto significa la participación democrática y la suma de esfuerzos y responsabilidades de acuerdo con el ámbito de competencia de cada cual. La gestión del riesgo colectivo involucra cuatro dimensiones o políticas públicas bien diferenciadas: la identificación del riesgo (que se relaciona con la percepción individual y colectiva; y con su análisis y evaluación), la reducción del riesgo (que se relaciona con las acciones de prevención y mitigación); el manejo de desastres (que se relaciona con la respuesta a emergencias, la rehabilitación y la reconstrucción); y la transferencia y financiación del riesgo (que se refiere a los mecanismos de protección financiera para cubrir pasivos contingentes y riesgos residuales.

Desastre

Es una situación o proceso social que se desencadena como resultado de la manifestación de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en una población, causa alteraciones intensas en las condiciones normales de

funcionamiento de la comunidad. El desastre representa la materialización de condiciones de riesgo preexistentes.

Riesgo

El riesgo es resultado de la existencia de un peligro latente asociado con la posibilidad de que se presenten fenómenos peligrosos y de unas características propias o intrínsecas de la sociedad que la predisponen a sufrir daños de diversos grados. El riesgo colectivo o riesgo público, es el peligro en algún grado para todos los miembros de una comunidad propensa, el cual una vez conocido implica la aplicación de medidas para su reducción, lo que debe comprometer a instituciones no sólo del sector público, sino también del sector privado y a la comunidad misma. También se define como las posibles consecuencias económicas, sociales y ambientales que pueden ocurrir en un lugar y tiempo determinado. El riesgo es el resultado de la *convolución* de la amenaza y la vulnerabilidad.

Amenazas

Naturales: están representadas por fenómenos geodinámicos internos (de origen tectónico: sismos, erupciones volcánicas, tsunamis, deformaciones del suelo) y externos (remociones en masa, deslizamientos, reptaciones, flujos, avalanchas, hundimientos); fenómenos hidrológicos (como inundaciones, desbordamientos de ríos, desertificación, sequías); fenómenos atmosféricos (de origen meteorológico, como tornados, vendavales, tormentas, heladas, granizadas, huracanes, fenómeno del niño) y fenómenos biológicos (epidemias y plagas que pueden afectar al ser humano).

Antrópicas: incluyen sucesos tecnológicos (fallos de sistemas por descuido, falta de mantenimiento, errores de operación, fatiga de los materiales, mal

funcionamiento mecánico, accidentes aéreos, de embarcaciones, ferroviarios, rompimiento de presas, sobrepresión de tuberías, explosiones, incendios industriales, etc.), sucesos contaminantes (acción de agentes tóxicos o peligrosos en términos bióticos para el ser humano y el medio ambiente; escapes de sustancias químicas peligrosas, líquidas o gaseosas, derrames de petróleo, emisiones o escapes de radiación nuclear, mala disposición de residuos líquidos o sólidos, domésticos o industriales), y sucesos antropogénicos (accidentes en zonas de afluencia masiva de personas o situaciones de pánico, guerras, acciones terroristas, vandalismo, conflictos civiles y militares violentos).

Vulnerabilidad

Puede ser considerado como el grado de pérdida de un elemento o la predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir daños en caso de que un fenómeno desestabilizador de origen natural o antropogénico se manifieste. La vulnerabilidad de los asentamientos humanos está íntimamente ligada a los procesos sociales que allí se desarrollan y está relacionada con la fragilidad, la susceptibilidad o la falta de resiliencia de los elementos expuestos ante amenazas de diferente índole. Por otra parte, la vulnerabilidad está íntimamente ligada a la degradación ambiental, no solo urbana sino en general del entorno natural intervenido o en proceso de transformación. Por lo tanto la degradación del entorno, el empobrecimiento y los desastres no son otra cosa que sucesos ambientales y su materialización es el resultado de la construcción social del riesgo.

Wilches-Chaux (1989) propone el concepto de vulnerabilidad global para integrar los diferentes aspectos que caracterizan la vulnerabilidad desde varias perspectivas. Algunos de estos componentes son:

Dimensión física: ubicación en áreas propensas y las deficiencias de los elementos expuestos de los que depende su capacidad de absorber la acción del suceso que representa la amenaza.

Dimensión Económica: los sectores más deprimidos son más vulnerables, por lo que la pobreza aumenta la vulnerabilidad.

Local: falta de empleo, nivel de ingresos, acceso a servicios.

Nacional: dependencia de factores externos incontrolables, falta de diversificación de la base económica, restricciones al comercio internacional, imposición de políticas monetarias.

Dimensión Social: las sociedades pueden ser más o menos vulnerables en el sentido en que puedan responder como un grupo organizado, mediante procesos de auto-organización, con intereses comunes primando sobre los individuales, con relaciones más estrechas entre sus integrantes, o con relaciones meramente circunstanciales.

Dimensión Política: Nivel de autonomía de una comunidad en el manejo de sus recursos y la toma de decisiones que la afectan.

Dimensión Institucional: Dificultad de las instituciones para hacer gestión del riesgo, por ejemplo falta de preparación, no llevar a cabo acciones eficientes y efectivas para reducirlo o mitigarlo.

Dimensión Cultural: relacionada con la forma en que los individuos se ven a sí mismos en la sociedad y como colectividad.

Dimensión Ideológica: ideas y creencias de las personas sobre el devenir y los hechos del mundo. Se expresa en actitudes pasivas, fatalistas, creencias religiosas que limitan la capacidad de actuar de los individuos frente a ciertas circunstancias.

5. CAPÍTULO PRIMERO: COMPONENTES DE LA GESTIÓN DE RIESGO PARA LA ATENCIÓN DE DESASTRES

En este capítulo se hará una breve reseña sobre la evolución que ha tenido la gestión del riesgo de desastres evidenciando que a través de los años la misma ha cobrado mayor importancia en Latinoamérica por lo que se han desarrollado estrategias para la reducción del riesgo, comités para la prevención y atención de desastres, entre otros. Seguido de esto, se describirán y analizarán los componentes de la gestión de riesgo y la importancia de implementar una adecuada gestión de riesgo de desastres que considere actividades de prevención, mitigación y preparación (ex ante), así como las de atención y rehabilitación (ex post), y articule los diferentes tipos de intervención.

5.1 BREVE RECUENTO HISTÓRICO

La Gestión del Riesgo de Desastre, como concepto central de la discusión en torno a la intervención en el riesgo y desastre, data esencialmente de la última mitad de los años noventa del siglo pasado y, desde entonces, ha reemplazado en muchos lugares las nociones de Manejo, Gestión o Administración de Desastres, tan comunes desde los años sesenta en adelante.⁴⁰

⁴⁰ NARVAEZ, Lizardo, LAVELL, Alan y PÉREZ, Gustavo. La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos. 2009. Pp 9. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/PROCESOS_ok.pdf

De ahí, la Organización de las Naciones Unidas asume la tarea de incorporar dicha temática en la agenda pública internacional, para lo cual se declaró el período 1990 – 1999 como el “Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales”.⁴¹

Terminado el Decenio, se crea la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD), la cual busca ubicar la gestión del riesgo de desastres como el elemento central de la política pública y las intervenciones, sin descuidar la necesaria atención que reviste el componente de respuesta y rehabilitación.⁴²

Posteriormente, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores CAMRE, mediante la decisión 529, crea el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres CAPRADE, en Julio de 2002, con el propósito de reunir en una sola institucionalidad, a las principales entidades relacionadas con la prevención y atención de desastres en la Subregión Andina.⁴³

Luego de su creación, el CAPRADE asumió el reto de elaborar una estrategia a largo plazo para promover la Prevención y Atención de desastres bajo una perspectiva de apoyo al desarrollo sostenible, avanzando en un enfoque moderno que privilegia la planificación a diferentes niveles y la promoción e implementación de políticas nacionales y subregionales para la prevención de desastres.⁴⁴

⁴¹ Comunidad Andina. Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres. 2009. Pp 20. [en línea]

⁴² Ibid

⁴³ LAVELL, Allan. Reducción del riesgo de desastres en el ámbito local: lecciones desde la subregión andina. 2009. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web http://www.desenredando.org/public/varios/2009/2009_PREDECAN_Lavell_Gestion%20Local%20del%20Riesgo.pdf

⁴⁴ Ibid

A su vez, con el fin de promover la prevención de desastres en la Subregión, se formuló y aprobó mediante la decisión del CAMRE 555 de junio de 2003, el Proyecto “Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina, PREDECAN”. La Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres EAPAD, fue aprobada mediante la Decisión 591 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en julio de 2004. Finalmente, el CAPRADE en el año 2005, decidió la implementación de la EAPAD, a través de la aprobación y ejecución del Plan Estratégico Andino para la Prevención y Atención de Desastres PEAPAD, con un horizonte de implementación de 5 años: 2005 – 2010.⁴⁵

La Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres EAPAD es “un conjunto de políticas y orientaciones destinadas a lograr la reducción del riesgo y la oportuna respuesta ante los desastres en la Subregión Andina”, tiene como objetivo “contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres para coadyuvar en el desarrollo sostenible en todos los países de la Subregión Andina a través del fortalecimiento institucional y el establecimiento de políticas, estrategias, programas y subprogramas comunes entre los países y las mejora de la cooperación mutua en situaciones de desastres.”⁴⁶

5.2 ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS BÁSICOS DE LA GESTIÓN DE RIESGO PARA LA ATENCIÓN DE DESASTRES

5.2.1 Análisis de la importancia de la gestión de riesgo de desastres

⁴⁵ Ibid

⁴⁶ Comunidad Andina. Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres. 2009. [en línea]. Pp 23

El riesgo de desastre es entonces “un proceso social caracterizado por la coincidencia, en un mismo tiempo y territorio, de eventos físicos potencialmente peligrosos, y elementos socioeconómicos expuestos ante éstos en condición de vulnerabilidad.”⁴⁷

La gestión del riesgo de desastres es el conjunto de políticas, instrumentos y medidas orientadas a reducir los efectos adversos de fenómenos peligrosos, comprende las actividades de prevención, mitigación y preparación (ex ante), así como las de atención y rehabilitación (ex post), y tiene como objetivo articular los diferentes tipos de intervención, dándole un papel principal al desarrollo de las políticas de reducción del riesgo que en el largo plazo conduzcan a disminuir de manera significativa las necesidades de intervenir sobre los desastres ya ocurridos.⁴⁸

De ahí, la gestión del riesgo debe preocuparse de que los procesos de reconstrucción no supongan la reconstrucción de las vulnerabilidades existentes previas a la ocurrencia del desastre, sino que consoliden un desarrollo más seguro buscando la sostenibilidad de las áreas reconstruidas.

A su vez, la gestión del riesgo debe reducir la vulnerabilidad y las amenazas que existen en el territorio como producto de una acumulación histórica de patrones de desarrollo no adecuados al entorno.

⁴⁷ NARVAEZ, Lizardo, LAVELL, Alan y PÉREZ, Gustavo. La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos. 2009. Pp 18. [en línea].

⁴⁸ Comunidad Andina. Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres. 2009. [en línea]. Pp 11

5.2.2 Vulnerabilidad y amenaza/peligro como componentes claves de la gestión de riesgo

Según EIRD (2004) por "vulnerabilidad" se entiende "las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad y exposición de una comunidad al impacto de amenazas".⁴⁹

Según EIRD (2004) por "amenaza/peligro" se entiende un "evento físico potencialmente perjudicial, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdida de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental. Las amenazas incluyen condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro. Pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas)".⁵⁰

La vulnerabilidad de los elementos socioeconómicos expuestos, con referencia al espectro normal de eventos físicos recurrentes, es el resultado de condiciones sociales, políticas y económicas que asignan diversos niveles de debilidad o falta de resistencia a determinados grupos sociales.⁵¹

Es decir que toda causa de vulnerabilidad y toda expresión de vulnerabilidad, es social. Por lo tanto, el proceso de creación de condiciones de vulnerabilidad

⁴⁹ UNISDR. Marco de acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. 2006. Pp 1. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web www.comunidadandina.org/predecan/doc/ext/hyogo.pdf

⁵⁰ Ibid

⁵¹ NARVAEZ, Lizardo, LAVELL, Alan y PÉREZ, Gustavo. La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos. 2009. [en línea].

obedece también a un proceso de construcción social. De ahí la importancia de que la sociedad disponga de mecanismos de planificación, de protección o de mitigación.

El concepto o noción de vulnerabilidad hoy en día se acompaña por la noción de “resiliencia”, en el sentido de falta de resiliencia. La resiliencia se propone como una subnoción del concepto de vulnerabilidad, al referirse a “la capacidad de una comunidad o individuo de levantarse, de re-establecerse, de recuperarse y reconstituirse, después de la ocurrencia de un evento dañino con consecuencias severas en términos de pérdidas y daños.”⁵²

De ahí, la noción de resiliencia está siendo incorporada al tema de riesgo y desastre para identificar específicamente aquellos entornos en que la sociedad está en mejores situaciones para recuperarse después del impacto y sus consecuencias inmediatas, y volver a la “normalidad”.

El conocimiento de las amenazas y las vulnerabilidades, permite construir escenarios de riesgo; estos pueden ser de mayor o menor complejidad, e incorporar atributos sobre la percepción del impacto (riesgo alto, moderado, bajo) o sobre su temporalidad (inminente, de mediano o de largo plazo).

Con los cambios paulatinos que suceden en el ambiente y la sociedad, el riesgo, construido a raíz de la interacción de eventos con la exposición y la vulnerabilidad, es un proceso dinámico. Hasta por razones particulares, dentro de los procesos normales y pausados de cambio, puede haber casos más abruptos donde una sección particular de la sociedad sufre un cambio brusco en sus condiciones de riesgo.

⁵² NARVAEZ, Lizardo, LAVELL, Alan y PÉREZ, Gustavo. La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos. 2009. Pp 17. [en línea].

5.2.3 Análisis de la reducción/prevención del riesgo e intervención del mismo

Por el lado de la sociedad, los cambios en paradigmas sociales y económicos, relativamente bruscos, como es el caso con la crisis actual, la llegada de la modernización, el comienzo y fin del neoliberalismo económico y reducción del papel del Estado, etc., inevitablemente afectan la “progresión de la vulnerabilidad” y el riesgo, introduciendo nuevas y aceleradas dinámicas.

De forma tal, el riesgo de desastre y los factores que lo componen no son estables en el tiempo y en el espacio. Son sujetos de presiones y cambios en ambiente y sociedad con expresiones paulatinas o bruscas. Poder anticipar y medir, controlar y disipar los impactos más importantes de estos cambios debería ser parte de la esencia de la gestión del riesgo en el presente y en el futuro.

La reducción o previsión se fundamenta en un entendimiento de cómo se construye el riesgo y sus factores constitutivos y cuáles son los procesos humanos involucrados. Estos procesos y factores se dan en distintos niveles e intensidades y varían desde procesos macro asociados con los sistemas económicos y políticos existentes, hasta procesos micro. Desde esta perspectiva la reducción y control del riesgo exige acciones en múltiples niveles, desde lo macro hasta lo micro.⁵³

La intervención del riesgo se ejecuta en función del proceso Riesgo - Desastre, y se aborda a partir de los distintos procesos generadores o de construcción del riesgo de desastres. Actuar antes de que se genere el riesgo implica una estrategia que propone reflexiones sobre las formas de uso y ocupación del

⁵³ OROZCO, Gabriel y GUEVARA, Oscar. Gestión integrada del riesgo de desastres. 2011. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web www.usbcartagena.edu.co/libros?...20%3Agestion...riesgo-de-desastres

territorio y sus recursos, requiere instrumentos específicos de planificación y conocimiento adecuado de la dinámica del riesgo en la sociedad.

La intervención puede y debe realizarse cuando el riesgo de desastre ya es conocido, lo que significa que se ha identificado la concurrencia de un peligro con elementos socioeconómicos expuestos en condiciones de vulnerabilidad en relación a ese peligro.

Cuando el fenómeno es inminente o efectivamente se manifiesta, es necesario intervenir de manera inmediata mediante la atención y asistencia de las situaciones de emergencias que se presenten.

Después de ocurrido el fenómeno, será necesaria la intervención para restablecer provisionalmente un cierto nivel de actividad social y económica de la comunidad afectada; y una vez que se identifique y evalúe la magnitud de los daños producidos, la intervención se orientará hacia la formulación y ejecución de planes y proyectos de recuperación y reconstrucción de las zonas afectadas.⁵⁴

5.2.4 Análisis de las estrategias, acciones, programas y políticas para la gestión de riesgo

El diseño de estrategias que conduzcan a una gestión del riesgo efectiva exige tener claridad frente a la relación que existe entre riesgo y desarrollo. Por lo que debe tener un enfoque conceptual integral, desarrollar metodologías participativas en los diferentes niveles y procesos del desarrollo; organizar y optimizar información que permita una adecuada toma de decisiones; tener políticas claras y definidas en torno a la organización y las estrategia para la reducción de riesgos

⁵⁴ Ibid

de desastres; promover una cultura de prevención a través de la educación y la comunicación.

Por otro lado, una de las mayores debilidades en la reducción de riesgos radica en que los proyectos y acciones de desarrollo e inversión carecen, en su mayoría, de un proceso adecuado de planificación de mediano y largo plazo donde se consideren las actuales y/o potenciales condiciones de riesgo.

Las políticas para la prevención y atención de desastres de los países de la Subregión Andina tienen deficiencias para su implementación. No hay un conocimiento adecuado de las amenazas y vulnerabilidades, ya que hay poca financiación y poca investigación. En cuanto al sector académico e investigativo, este está poco orientado a formar a los futuros profesionales y ciudadanos con visión y conciencia de sus realidades ambientales, geográficas y de sus riesgos. Entonces se carece de la información necesaria que permita una adecuada toma de decisiones y, por ende, el control de la gestión pública.

En cuanto a la gestión del riesgo en relación con la gestión del desarrollo sostenible existen unas formas de ver esa relación y de establecerla. Una, considera que la gestión de riesgo debe integrarse a la gestión del desarrollo en sus distintas expresiones sectoriales o territoriales, ambos considerados temas “transversales”. En esencia este argumento se sustenta sobre la idea de que el “desarrollo” mejora y se afianza en la medida en que los temas de género, ambiente y ahora riesgo, sean explícitos y siempre presentes en el diseño de políticas, estrategias e instrumentos de desarrollo.⁵⁵

Una segunda manera de ver la relación de los dos temas es por vía de los enfoques más holísticos o deductivos, los integrales y no sumatorios. Bajo esta

⁵⁵ Ibid

visión se establecería que no hay tema transversal como tal sino integral. Que el ambiente, la mujer, el riesgo y otros temas, son aspectos esenciales de la definición misma del desarrollo y sin la presencia de consideraciones sobre la sostenibilidad del ambiente, de equidad de la mujer y de reducción o previsión de riesgo, no puede haber desarrollo en absoluto.⁵⁶

Es decir que no se “mejora” el desarrollo sumando consideraciones de riesgo de desastre, sino que el riesgo no es un adjunto al desarrollo sino uno de sus factores constitutivos, es parte de su misma definición, sin el cual sería difícil pensar en desarrollo en un sentido integral.

Sin lugar a dudas el tema de la “integración” es el que domina el discurso y la práctica hoy en día. Es importante enfatizar en los temas de ambiente, mujer y riesgo en la planificación y práctica del desarrollo dándole cierta independencia, autonomía y para los cuales se requiere una institucionalización, una práctica y posición “independiente”. Esto a menos de que se logre se lograría una consideración automática de estos temas como ejes fundamentales del desarrollo integral, como parámetros para pensar e implementar el desarrollo y, en consecuencia, se lograría su incorporación rutinaria en nuestros planes y estrategias.

A continuación se dará noción de algunos componentes generales de los modelos adoptados por los países miembros y algunos socios de la Comunidad Andina.

⁵⁶ Comunidad Andina. Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres. 2009. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. En el sitio web www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/EAPAD+ESP.pdf

6. CAPÍTULO SEGUNDO: SISTEMAS PARA LA GESTIÓN DE RIESGO DE COLOMBIA, CHILE (PAÍS ASOCIADO), PERÚ, ECUADOR Y BOLIVIA

En este capítulo se explicaran los modelos de gestión de riesgo de desastres de Colombia, Chile por ser un país asociado, Perú, Ecuador y Bolivia puesto que es importante establecer como ha desarrollado cada país los componentes de la gestión de riesgo en los modelos implementados. Se aclara que no se incluirá a Venezuela puesto que este país se retiró de la Comunidad Andina en el 2006, más sin embargo, por su cercanía geográfica se hablará sobre su sistema de gestión del riesgo de desastres.

En primer lugar, se hará un breve recuento de los antecedentes de la gestión de riesgo de desastres en Colombia y Chile; posteriormente se describirá el modelo de gestión de riesgo de desastres de ambos países y se hará una comparación de ambos modelos. Se eligieron estos dos países por tener los modelos de riesgos de desastres mejor diseñados e implementados.

Seguido de esto, se explicaran los modelos de gestión de riesgo de desastres de Perú, Ecuador y Bolivia.

6.1 ANTECEDENTES DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN COLOMBIA Y CHILE.

COLOMBIA

De acuerdo con la información recopilada hasta la fecha sobre la ocurrencia e impactó de los fenómenos naturales (lluvias intensas e inundaciones, sismos,

erupciones volcánicas, sequías, incendios forestales, entre otros) a través de la historia de nuestro país, se considera que Colombia es un país expuesto a casi la totalidad de dichos fenómenos sin contar con aquellas amenazas de tipo antrópico. Sin embargo el impacto socioeconómico que han generado estas amenazas en la población, no había sido evaluado de tal manera que a partir de estas experiencias se pudieran establecer lineamientos para así en un futuro, lograr tomar acciones con respecto a prevención y respuesta ante la eventual ocurrencia de estos eventos.

Solo fue hasta el 13 de Noviembre de 1985 con el desastre ocurrido por la avalancha provocada por la activación del Volcán del Ruiz, el cual afectó a los departamentos de Tolima y Caldas, provocando 25.000 víctimas y pérdidas económicas alrededor de los 211.8 millones de dólares, de acuerdo con cifras suministradas por el PNUD, que se detectó como necesidad prioritaria para el país contar con un Sistema que coordinará todas las acciones encaminadas a la prevención y atención de desastres en todo el territorio nacional. En consecuencia se crea el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres - SNGRD como red institucional para el cumplimiento de esta función.⁵⁷

A partir de este momento se da inicio a toda la gestión y organización a nivel interinstitucional para la determinación de lineamientos y directrices claros con respecto a la prevención y atención de desastres (Ley 46 de 1988 – Decreto Ley 919 de 1989), los cuales enmarcan las funciones y responsabilidades de cada uno de los actores del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres. Posteriormente y con el fin de establecer y regular las acciones del Sistema, se

⁵⁷ BANCO MUNDIAL COLOMBIA. Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas. 2012. [en línea]

adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - PNPAD mediante Decreto 93 de 1998.⁵⁸

En este sentido se determinó como estrategia, el manejo de la gestión del riesgo como componente importante de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y Planes de Desarrollo Sectorial (PDT), configurados como instrumentos de planificación en el corto y mediano plazo y a su vez herramienta para la toma de decisiones sobre el futuro económico y social de los municipios, departamentos y nación.⁵⁹

Con el fin de dar continuidad al manejo de la prevención y atención de desastres a nivel nacional, regional y local, se adoptó mediante la Ley 812 de 2003 Plan Nacional de Desarrollo: “Hacia un Estado Comunitario” criterios claros con respecto a la ejecución del PNPAD en temas específicos tales como: Profundización del conocimiento en riesgos naturales y su divulgación; inclusión de la prevención y mitigación de riesgos en la planificación de la inversión territorial y sectorial; y reducción de la vulnerabilidad financiero del Gobierno ante desastres.⁶⁰

CHILE

Chile se incluye en el trabajo ya que tiene un modelo de gestión de riesgo de desastre exitoso y es país asociado de la Comunidad Andina. Mediante la

⁵⁸ CEPAL. Información para la gestión del riesgo de desastres: Estudio de caso Colombia. [en línea]

⁵⁹ Ibid

⁶⁰ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 812 de 2003. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8795

decisión 645, adoptada el 20 de septiembre de 2006, Chile se convierte en Miembro Asociado de la CAN, 30 años después de su salida. Se suscribe, el 24 de noviembre de 2006, el Acta de Constitución de la Comisión Mixta CAN-Chile y se realiza su primera reunión.⁶¹

Las actividades de prevención y preparación para la respuesta frente a eventos extremos, se encuentran internalizadas, de acuerdo con su tipo, en diferentes reparticiones públicas asociadas a cada uno de los ámbitos propios de las acciones, e incorporadas a los programas regulares. En la práctica no existe una única institución encargada de promover y ejecutar la gestión del riesgo a nivel nacional. Desde el punto de vista de la gestión pública, el Ministerio del Interior, a través de la Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI) es el ente encargado de promover la Gestión del Riesgo a nivel nacional. Sin embargo las restricciones administrativas, legales y económicas limitan severamente la acción de este organismo.⁶²

Sumado a lo anterior, en Chile se ha generado un proceso profundo de privatización y concesión de servicios públicos. Esto ha redundado en que el Estado, que regula habitualmente su nivel de riesgo en su propia gestión, a través de la incorporación de reglamentos, leyes y ordenanzas, cuando se refiere a infraestructura de servicios concesionada o privatizada, utiliza los Planos de Desarrollo Urbano, leyes y Ordenanzas y en especial exige cumplimiento de resultados.⁶³

⁶¹ COMUNIDAD ANDINA. Chile. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=110&tipo=TE...chile

⁶² UNESCO, PNUD, CRUZ ROJA CHILENA y ONEMI. Análisis de riesgos de desastres en Chile: VII Plan de acción DIPECHO en Sudamérica 2011-2012. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web www.eird.org/wikisp/images/Analisisriesgosdedesastreschiledipechovii.pdf

⁶³ Ibid

Este último aspecto es crítico, debido que el Estado al, desprenderse de la administración de los mencionados servicios, perdió también el control de la información y riesgo de la infraestructura. Es así, que un concesionario, por ejemplo de agua potable, está obligado a proveer el servicio hasta cierto nivel preestablecido de un fenómeno natural (crecida, aluvión, etc.). Si el servicio, ante fenómenos naturales “menores” no es realizado, el Estado puede establecer multas y la eliminación de la concesión. Sin embargo el Estado generalmente desconoce previamente al hecho, el nivel de riesgo y las acciones de prevención que posee su infraestructura concesionada y aún menos los servicios privatizados.⁶⁴

Las distintas instituciones del Estado consideran como parte integrante de su actividad la Gestión de Riesgo. Especialmente en los últimos años, debido a la acción proactiva de la ONEMI las labores sectoriales han sido sociabilizadas y estandarizadas de tal manera que el resultado sea una acción más coordinada.⁶⁵

6.2 MODELO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN COLOMBIA.

6.2.1 Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNGRD).

En Colombia, el desarrollo de la institucionalidad asociada a la prevención y atención de desastres ha estado estrechamente ligado a la ocurrencia de grandes catástrofes con altos niveles de pérdidas sociales, económicas y ambientales,

⁶⁴ Ibid

⁶⁵ CEPAL. Información para la gestión del riesgo de desastres: estudio de caso Chile. 2007. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/.../LCmexL834_es.pdf

como la generada por la erupción del Volcán Nevado del Ruiz en noviembre de 1.985, que evidenció la debilidad del manejo de los desastres a nivel nacional y sirvió de impulso para la creación de un sistema nacional que abordara el tema. Así, el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – SNGRD, integrado por entidades públicas y privadas fue inicialmente coordinado por la Oficina Nacional para la Atención de Desastres (ONAD), hoy Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres–UNGRD-, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.⁶⁶

El SNGRD creado mediante la Ley 46 de 1988 y organizado por el Decreto 919 de 1989, tiene tres objetivos:

1. Definir responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que den lugar las situaciones de desastre o calamidad.
2. Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desastre o de calamidad.
3. Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastre o calamidad.

⁶⁶ CEPAL. Información para la gestión del riesgo de desastres: Estudio de caso Colombia. [en línea]

El SNGRD se caracteriza por cuatro aspectos fundamentales: Su interinstitucionalidad, su carácter participativo y descentralizado, y su índole intersectorial.⁶⁷

Gráfico1: Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNGRD).



Fuente: UNGRD

El Sistema está integrado por una serie de entidades públicas y privadas con funciones y ámbitos jurisdiccionales diferenciados:

⁶⁷ UNGRD. Marco legal del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web http://www.gestiondelriesgo.gov.co/sigpad/paginas_detalle.aspx?idp=13

Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres: es el órgano encargado de establecer las políticas en materia de desastres, aprobar el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNPAD) y determinar los mecanismos para la ejecución de las políticas y planes. Lo preside el Presidente de la República y está integrado por autoridades políticas y técnicas de las entidades integrantes del sistema (ministerios de Gobierno, Departamento Nacional de Planeación, Defensa Civil y Cruz Roja Nacional, Oficina Nacional para la Atención de Desastres y asociaciones gremiales, profesionales y comunitarias).

Comité Técnico Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (CNT): es el órgano que tiene entre sus funciones la asesoría en materia de prevención y atención de desastres y está conformado por funcionarios designados como responsables de la coordinación de emergencias en las diferentes entidades integrantes del CNT.

Comité Operativo Nacional para Atención de Desastres: cumple funciones en caso de que se declare alguna situación de desastre y tiene a su cargo la coordinación general de las acciones para el alojamiento temporal, realización de censos, diagnóstico inicial de daños, atención primaria o básica a personas afectadas, provisión de suministros básicos de emergencia, establecimiento y operación de alertas y alarmas, entre otros.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres (UNGRD): es la dependencia del Ministerio del Interior y de Justicia que se encarga de dirigir y coordinar las acciones de prevención y atención de desastres asignadas a cada componente del sistema. Asimismo, se encarga de proponer las políticas y estrategias nacionales para la gestión del riesgo y realizar el seguimiento a las acciones desarrolladas en el marco del PNPAD.

Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres: son las instancias del sistema con jurisdicción local correspondientes a cada uno de los departamentos, intendencias y municipios. Entre sus funciones principales figuran las de prestar apoyo y colaboración a la UNGRD, orientar y coordinar las actividades de las entidades y organismos públicos en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del PNPAD, etc.

Fondo Nacional de Calamidades: tiene a su cargo el manejo económico para las labores de prevención, atención y recuperación en caso de desastre. Sus funciones básicas son administrar los aportes de dinero y supervisar el manejo y control del inventario de los centros de reserva para emergencias.⁶⁸

6.3 MODELO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN CHILE (PAÍS ASOCIADO)

6.3.1 Sistema Nacional de Protección Civil

La Gestión de Riesgo de desastres en Chile está relacionada con el proceso nacional de desarrollo sostenible. En este contexto se configura como una estrategia de prevención con un enfoque participativo en el que se integra a diferentes instancias regionales, provinciales, comunales, sectoriales, científico-técnicas, así como a la comunidad organizada.⁶⁹

⁶⁸ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DE COLOMBIA: Documento CONPES 3146, Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – PNPAD - en el corto y mediano plazo, 2001.

⁶⁹ CEPAL. Información para la gestión del riesgo de desastres: estudio de caso Chile. 2007. [en línea]

En este país no existe una única entidad que se encargue de la prevención y atención de desastres. De hecho las políticas para enfrentar tales eventos se encuentran internalizadas en las distintas actividades asignadas a las entidades públicas pertinentes. De esta manera cada una de ellas incorpora la Gestión de Riesgo como parte integrante de sus funciones, materializándolas a través de las actividades y programas regulares correspondientes a cada sector.

Con tal finalidad, se han asignado competencias a las instituciones públicas a través de legislación emitida en diferentes períodos de tiempo, configurándose así el Sistema Nacional de Protección Civil.

En principio, la responsabilidad de la gestión en protección civil corresponde a las autoridades de cada nivel administrativo del Estado (Ministro del Interior, Intendente, Gobernador o Alcalde). El Ministerio del Interior tiene como responsabilidad la conducción y coordinación nacional de la protección civil, la cual es ejercida a través de la Oficina Nacional de Emergencias del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI)⁷⁰. La coordinación a nivel regional, provincial y comunal es de responsabilidad de los directores de protección civil y emergencia respectivos.

La ONEMI es el órgano técnico del Estado que tiene a su cargo la planificación, coordinación y ejecución de la gestión nacional de protección civil cuyo ámbito de acción comprende la prevención, manejo y rehabilitación frente a situaciones de emergencia, desastre o catástrofe derivadas de riesgos de origen natural o

⁷⁰ Decreto con Fuerza de Ley N.º 7.912 de 1927 y Ley 16282, fija disposiciones para casos de sismos o catástrofes, establece normas para la reconstrucción de la zona afectada por el sismo de 28 de marzo de 1965 y modifica la Ley N.º 16.250. Decreto N.º 369, de 1964, Crea la Oficina Nacional de Emergencia.

humano. Mediante su gestión se sociabilizan y estandarizan las labores sectoriales, lo cual permite una acción más coordinada.⁷¹

Las funciones específicas de la ONEMI se encuentran definidas en la Guía de Ministerios de 2001⁷²:

- Planificar, coordinar y ejecutar, en el nivel nacional, las actividades destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de grandes calamidades públicas y de catástrofes naturales o provocadas por el hombre.

- Capacitar a la población para afrontar los problemas creados por catástrofes y recuperar la normalidad, si ella es alterada, en el plazo más breve.

- Coordinar los recursos humanos y materiales, tanto de los organismos públicos como privados, y también las operaciones que deban ejecutarse al ocurrir una emergencia nacional.

- Instruir a las autoridades regionales sobre medidas preventivas u operativas frente a las variables de catástrofe.

- Coordinar su acción con los organismos internacionales afines para el intercambio de experiencia en los campos de la planificación, capacitación y oportuna entrega de ayuda en catástrofes.

La ONEMI actualmente cuenta con un instrumento de planificación: el “Plan Nacional de Protección Civil”, aprobado por el Decreto N° 156 del 12 de marzo de 2002. A través del Plan Nacional de Protección Civil se norma la estructura organizacional y administrativa del Sistema Nacional de Protección Civil. Mediante este sistema se pretende disponer de una planificación multisectorial en materia de protección civil, dedicada al desarrollo de “acciones permanentes para la

⁷¹ CEPAL. Información para la gestión del riesgo de desastres: estudio de caso Chile. 2007. [en línea]

⁷² Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior de Chile: “Guía de Ministerios”, 2001.

prevención y atención de emergencias y/o desastres, a partir de una visión integral de manejo de desastres”. El Plan Nacional de Protección Civil establece la forma en que se desarrollará la gestión del Sistema Nacional de Protección Civil coordinada por ONEMI.⁷³

Una vez declarada la emergencia, operan los mecanismos dispuestos a través del Plan, y se constituyen los Comités de Emergencia, conformados por representantes de los organismos que forman parte del Comité de Protección Civil, con competencias y capacidades específicas relacionadas a la emergencia. Este comité ejerce su misión en un Centro de Operaciones de Emergencia (COE), donde se coordinan las decisiones y acciones de respuesta y rehabilitación.⁷⁴

De acuerdo con los lineamientos del Plan Nacional de Protección Civil, cada una de los niveles administrativos debe poseer un Comité de Protección Civil, al interior del cual se diseñen los planes y prioricen y ejecuten actividades de prevención, mitigación y preparación, adecuadas a las particulares realidades de cada área jurisdiccional.

La Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional asigna a los Intendentes y Gobernadores la función de adoptar las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe. Asimismo, establece como funciones generales del Gobierno Regional tomar medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe y desarrollar programas de prevención y protección. Asimismo, la Ley Orgánica Constitucional

⁷³ UNESCO, PNUD, CRUZ ROJA, GOBIERNO DE CHILE. Análisis de riesgos de desastres en Chile. 2012. [en línea].

⁷⁴ Ibid

de Municipalidades otorga funciones similares a estas instancias dentro del marco de los planes nacionales y regionales que las regulan.⁷⁵

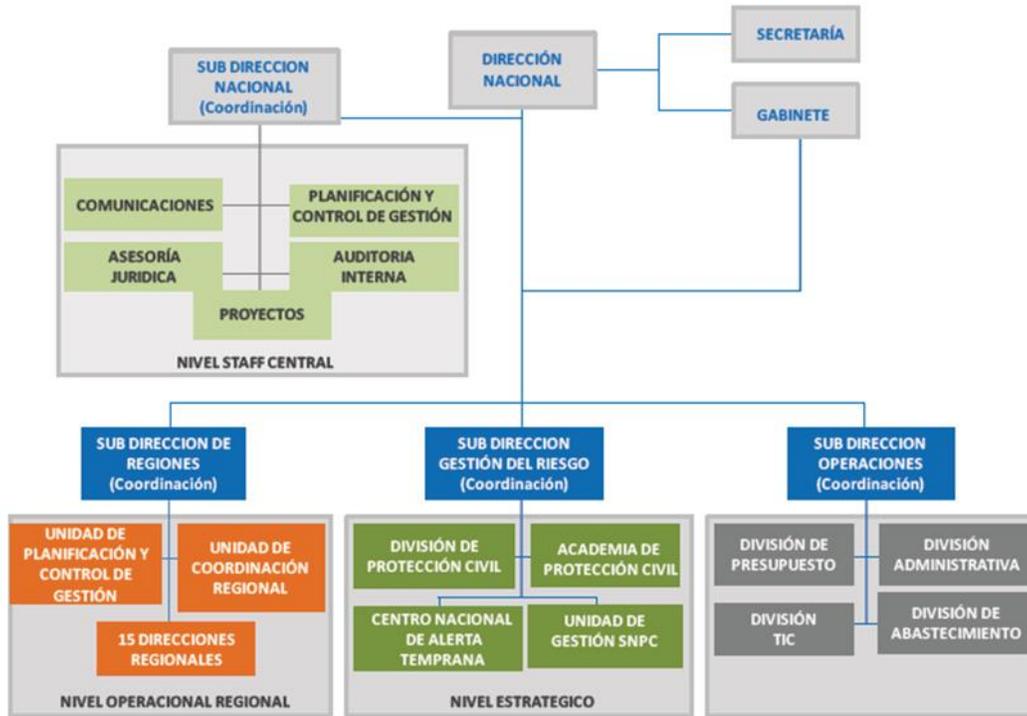
Para ejercer dichas funciones, las autoridades de los ámbitos regional, provincial y comunal establecen coordinaciones con los organismos de protección civil de su jurisdicción a través de los Comités Locales de Protección Civil y de Emergencia, los que funcionan como comisiones de trabajo permanentes:

Cabe señalar que para cada fase del ciclo se han previsto tres tipos de mando: uno de carácter técnico asociado a alguna organización o sector con especialidad en la naturaleza del evento, otro de coordinación que recae en los Directores de Protección Civil y Emergencia, y un mando de autoridad ejercido por las Autoridades de Gobierno Interior (Alcalde, Gobernador, Intendente, Ministro del Interior).⁷⁶

⁷⁵ CEPAL. Información para la gestión del riesgo de desastres: estudio de caso Chile. 2007. [en línea]

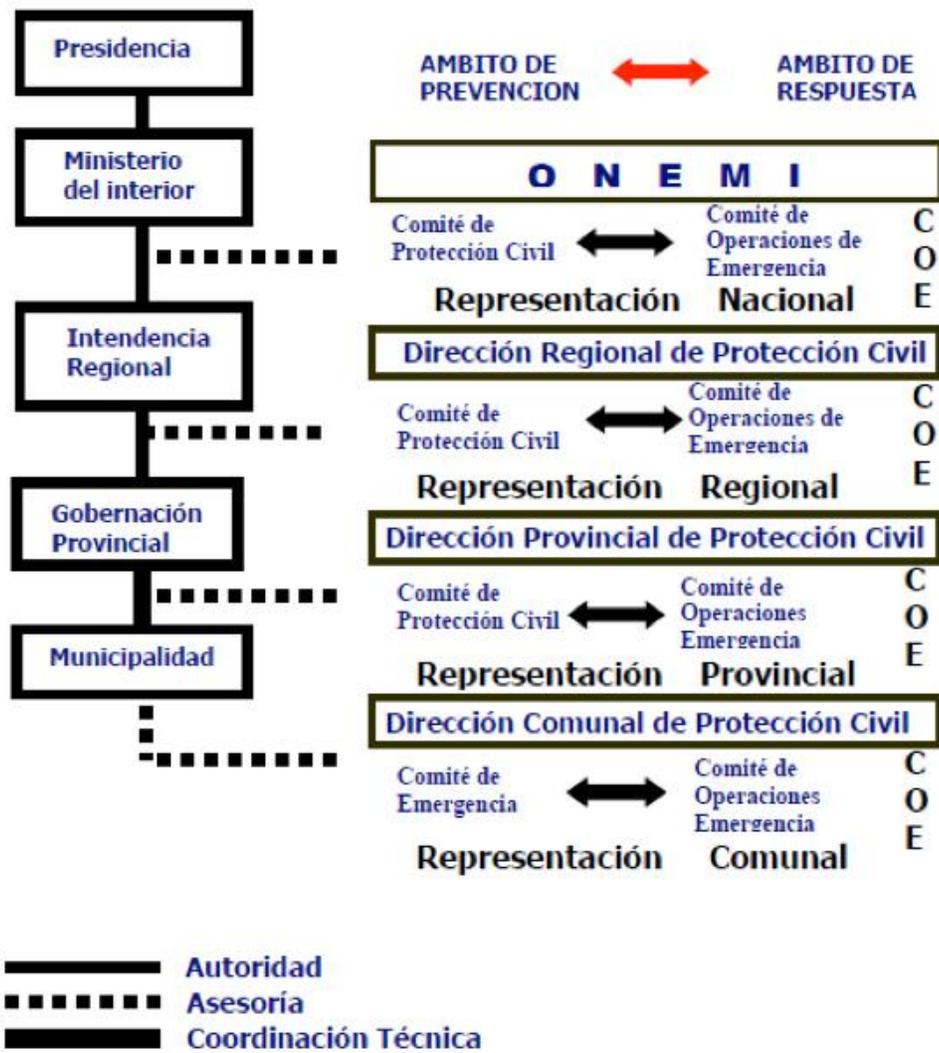
⁷⁶ Decreto N.º 156 de 2002, Plan Nacional de Protección Civil - Instrumento Indicativo para la Gestión Integral.

Gráfico 2: Estructura de la ONEMI



Fuente: UNESCO, PNUD, CRUZ ROJA, GOBIERNO DE CHILE. Análisis de riesgos de desastres en Chile. 2012. [en línea].

Gráfico 3: Estructura del Centro de operaciones de Emergencia



Fuente: UNESCO, PNUD, CRUZ ROJA, GOBIERNO DE CHILE. Análisis de riesgos de desastres en Chile. 2012. [en línea].

6.4 MODELO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN PERÚ

6.4.1 Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres del Perú

El Perú es un país muy proclive a sufrir desastres. La geografía del país da lugar a peligros o amenazas constantes. La vulnerabilidad por exposiciones es evidente en la gran mayoría de ciudades y centros poblados (ubicación riesgosa, problemas ambientales). La vulnerabilidad por fragilidad social y débil capacidad de resiliencia se expresa con mayor intensidad en las zonas de mayor pobreza. Hay debilidad institucional para gestionar los riesgos de desastres por problemas de planificación, capacidades y coordinación.⁷⁷

La tendencia en vulnerabilidades se observa en aspectos tales como⁷⁸:

- Crecimiento urbano no planificado
- Asentamientos poblacionales en zonas de riesgo.
- Prácticas continuas que incrementan riesgos: deforestación, cultivos inadecuados, etc.
- Pocos recursos en presupuestos estatales para llevar adelante de prevención y preparación.
- Insuficientes procesos de planificación con enfoque de riesgos.
- Baja conciencia en la población respecto a los riesgos conlleva a una casi nula cultura de prevención y preparación.
- Débil noción de derechos a nivel comunitario.

Se ha ampliado el concepto a Gestión del Riesgo de Desastres/Reducción del Riesgo de Desastres desde el 2005 con el impulso del Marco de Acción de Hyogo suscrito por 168 gobiernos, junto con el del Perú.

⁷⁷ REBAZA, Ana. La Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú: Retos y Perspectivas. 2011. OCHA. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. En el sitio web http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc_01604.pdf

⁷⁸ Ibid

Por su parte, se impulsó la Política de Estado sobre GRD desde INDECI con el apoyo de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, ONGs, Cruz Roja, organismos internacionales y sociedad civil, aprobada por el Acuerdo Nacional en diciembre de 2010.

Los componentes de la política nacional de gestión de riesgo de desastres, incluye⁷⁹:

- Gestión Prospectiva: acciones que se planifican y realizan con el fin de evitar y prevenir la conformación del riesgo futuro. (Nuevas inversiones y proyectos en el territorio)
- Gestión Correctiva: acciones que se planifican y realizan con el objeto de corregir o mitigar el riesgo existente.
- Gestión Reactiva: acciones y medidas destinadas a enfrentar los desastres ya sea por un peligro inminente o por la materialización del riesgo.

Mediante la Ley N° 29664 se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) como sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres”.⁸⁰

⁷⁹ GONZALEZ, Melba. El Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres del Perú y el CENEPRED. 2012. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014].

⁸⁰ GONZALEZ, Melba. El Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres del Perú y el CENEPRED. 2012. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. En el sitio web http://www.sela.org/attach/258/default/Di-10_CENEPRED_Sistema_Nacional_Gestion_Riesgo_Desastres_del_Peru_Melva_Gonzalez.pdf

La definición que hace la Ley de la gestión del riesgo de desastres es “un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre.”⁸¹

Los objetivos de la SINAGERD, son⁸²:

-Identificación de los peligros, el análisis de las vulnerabilidades y el establecimiento de los niveles de riesgo para la toma de decisiones oportunas en la gestión del riesgo de desastres

-Articulación de los componentes y procesos de la gestión del riesgo de desastres y promoción para su incorporación en los procesos de planificación del desarrollo y en el ordenamiento territorial

-Prevención y reducción del riesgo, evitando gradualmente la generación de nuevos riesgos y limitando el impacto adverso de los peligros, a fin de lograr el desarrollo sostenible del país.

-Participación de diferentes actores locales de la sociedad civil y del sector privado en general, en la identificación de prioridades y el desarrollo de acciones subsidiarias pertinentes.

-Articulación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres con las otras políticas de desarrollo.

-Atención oportuna de la población en emergencias y recuperación social, la reactivación económica y la reconstrucción, en el marco del proceso de planificación del desarrollo.

Los instrumentos de la SINAGERD, son⁸³:

⁸¹ GONZALEZ, Melba. El Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres del Perú y el CENEPRED. 2012. Pp 11. [en línea].

⁸² GONZALEZ, Melba. El Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres del Perú y el CENEPRED. 2012. [en línea].

⁸³ Ibid

- Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- La Estrategia Financiera del Riesgo de Desastres a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Los mecanismos de coordinación, decisión comunicación y gestión de información en situación de desastres.
- El Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres.
- El Sistema de Comunicaciones.

Los procesos contemplados en la SINAGERD, son:

- Estimación de riesgos
- Prevención
- Reducción de riesgos
- Reconstrucción

Por otro lado, el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres CENEPRED tiene como función fundamental la de ser la institución articuladora, entre los tres niveles de gobierno, competencia funcional que tiene la condición de relevante e ineludible en el logro de los objetivos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Se encarga de⁸⁴:

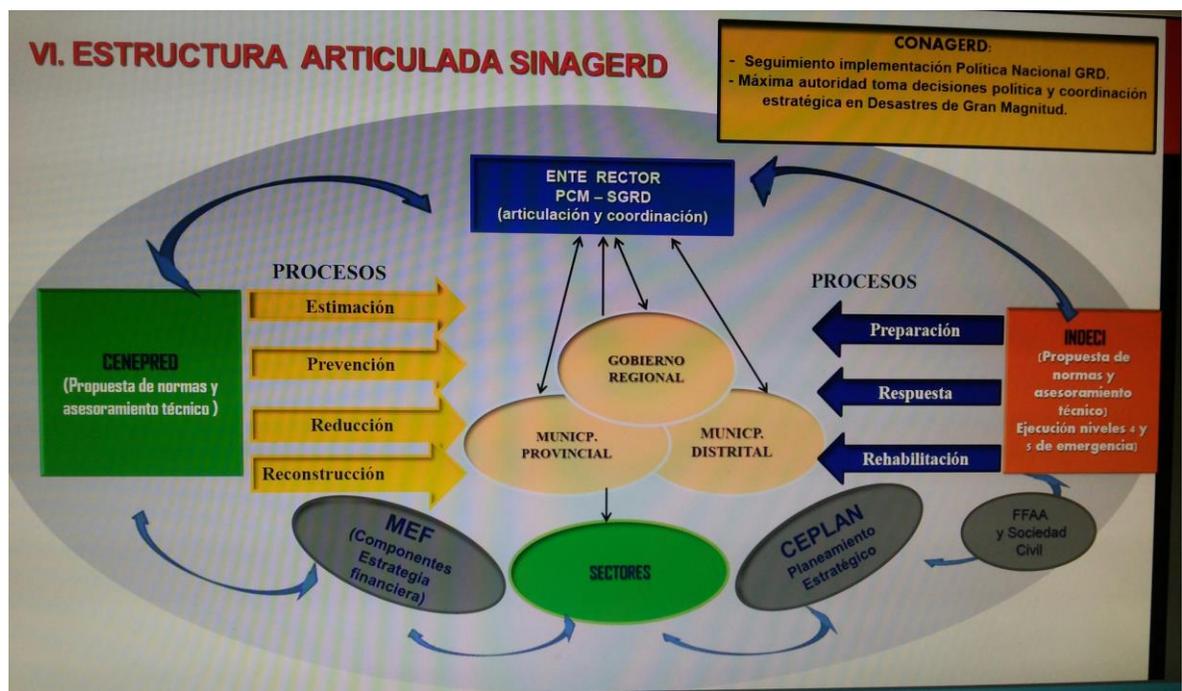
- Impulsar el desarrollo de iniciativas, que permitan ejecutar las acciones de prevención y reducción del riesgo de desastres; así como el abordaje oportuno de los diferentes escenarios de riesgos, con el fin de ejecutar políticas de reducción de riesgos con mayor sustento e impacto en beneficio de la población.

⁸⁴ Ibid

-Impulsar el desarrollo de una cultura de prevención en todos los actores del desarrollo, y en todos los niveles sociales, especialmente en la población de menores recursos.

Apoyar el diseño e implementación de planes de desarrollo concertados basados en la zonificación y orden territorial, junto a procesos participativos sociales.

Gráfico 4: estructura de SINAGERD



Fuente: SECRETARÍA DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE DEL PERÚ. Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres PLANAGERD 2014-2021. [en línea]

Gráfico 5: Características del SINAGERD



Fuente: GONZALEZ, Melba. El Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres del Perú y el CENEPRED. 2012. [en línea].

Gráfico 6: Gestión por componentes y procesos



Fuente: GONZALEZ, Melba. El Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres del Perú y el CENEPRED. 2012. [en línea].

6.5 MODELO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN ECUADOR

La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos tiene como objetivos⁸⁵:

- Reducir el nivel de riesgos ante amenazas de origen natural o antrópico.
- Incrementar las capacidades institucionales y sociales para la gestión de riesgos.

⁸⁵ SECRETARÍA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS. Informe 2012. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. En el sitio web www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/.../Informe_de_Gestion_2012.pdf

-Incrementar la efectividad de las acciones de respuesta ante las necesidades de la población afectada por emergencias o desastres.

La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos garantiza la protección de las personas ante las amenazas y vulnerabilidades generadoras de riesgo. En este contexto para cumplir con la política pública y el Plan de Desarrollo se estructura en las siguientes áreas:

- Construcción Social de Gestión de Riesgos.
- Respuesta frente a las emergencias.
- Gestión Técnica del Riesgo.

La SNGR con el propósito de implementar una gestión efectiva y reducción de los riesgos, desarrolla diferentes tipos de acciones que buscan beneficiar a la población y a los actores del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.⁸⁶

De ahí, plantea diversas acciones a través de programas, proyectos y actividades para analizar los riesgos considerando su generación, monitoreo, procesamiento de experiencias y modelamientos que permitan comprender y generar capacidades en la sociedad para enfrentar los riesgos.

La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos desarrollo desde el 2012 un Modelo de Gestión Integral de Riesgo impulsando la participación activa entre actores de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

Su objetivo es la creación y/o fortalecimiento de las Unidades Municipales de

⁸⁶ Ibid

Gestión de Riesgos que permitan: Impulsar la creación de la UGR Municipal; empoderar a la ciudadanía en gestión de Riesgos; fortalecer las capacidades institucionales de los municipios.⁸⁷

La gestión de riesgos en Ecuador es una política pública que es parte del Régimen del Buen Vivir establecido por la Constitución del 2008, y parte necesaria del Plan de Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.

Gráfico 7: Estructura operativa de la SNGR



Fuente: SNGR. Manual del Comité de gestión de riesgos. [en línea]

⁸⁷ Ibid

Gráfico 8: Modelo de gestión de riesgo de Ecuador



Fuente: SNGR. Manual del Comité de gestión de riesgos.

6.6 MODELO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN BOLIVIA

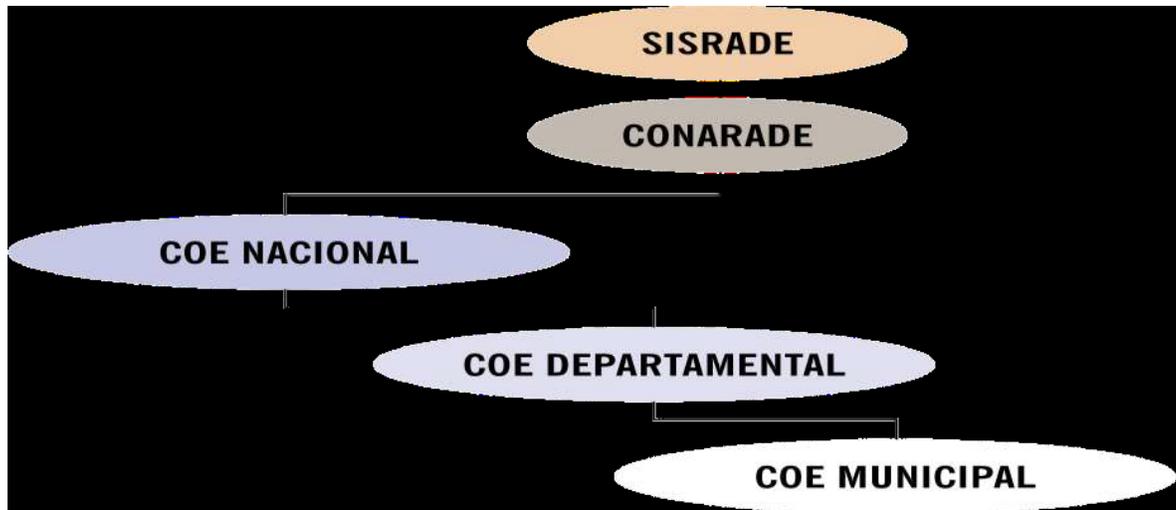
El Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres (SISRADE) trabaja para el logro de los siguientes objetivos⁸⁸:

-Prevenir y reducir la pérdida de vidas humanas, económicas, físicas, culturales y ambientales generadas por los desastres y/o emergencias.

⁸⁸ CONDORI, Franklin. Marco normativo-institucional para la gestión de riesgo de desastres en Bolivia. Viceministerio de Defensa Civil. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. En el sitio web www.eird.org/wikies/images/VIDECCI_Marco_normativo.pdf

- Rehabilitar y reconstruir las zonas afectadas por los desastres y/o emergencias
- Definir las responsabilidades y funciones de las entidades que conforman al SISRADE.

Gráfico 9: Marco institucional



Fuente: CONDORI, Franklin. Marco normativo-institucional para la gestión de riesgo de desastres en Bolivia. Viceministerio de Defensa Civil.

El Centro de Operaciones de Emergencia COE es una organización que se activa temporalmente cuando surge un desastre y/o Emergencia para dirigir y coordinar el recojo de información, ejecutar acciones, establecer canales de comunicación y efectuar el seguimiento respectivo.⁸⁹

Las funciones del COE, son⁹⁰:

⁸⁹ Ibid

⁹⁰ Ibid

- Definir competencias y responsabilidades institucionales en las diferentes fases de atención de los eventos.
- Ejecutar y aplicar Planes de contingencia.
- Proporcionar información oportuna y veraz.
- Integrar el proceso de toma de decisiones entre los niveles político y técnico.
- Establecer y atender las necesidades de asistencia humanitaria.
- Evaluar y difundir información oficial sobre el impacto de las operaciones durante y después del evento.

Por su parte, la Unidad de Gestión de Riesgo es una instancia técnica de coordinación intersectorial y permanente para atender las actividades de reducciones de riesgos y atención de desastres o emergencia.⁹¹

El Artículo 100. (Gestión de Riesgos y Atención de Desastres Naturales), establece⁹²:

El nivel central del Estado tiene, entre otras, las siguientes competencias exclusivas:

- Coordinar el Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Desastres (SISRADE).
- Declarar desastre y/o emergencia, y ejecutar acciones de respuesta y recuperación integral de manera coordinada con las entidades territoriales autónomas

Los gobiernos departamentales tienen las siguientes competencias exclusivas:

- Conformar y liderar comités departamentales de reducción de riesgo y desastres, en coordinación con los comités municipales.
- Declarar desastre y/o emergencia y realizar acciones de respuesta y recuperación de manera concurrente con los gobiernos municipales e indígena originario campesinos.

⁹¹ Ibid

⁹² Ibid

Los gobiernos municipales tienen las siguientes competencias exclusivas:

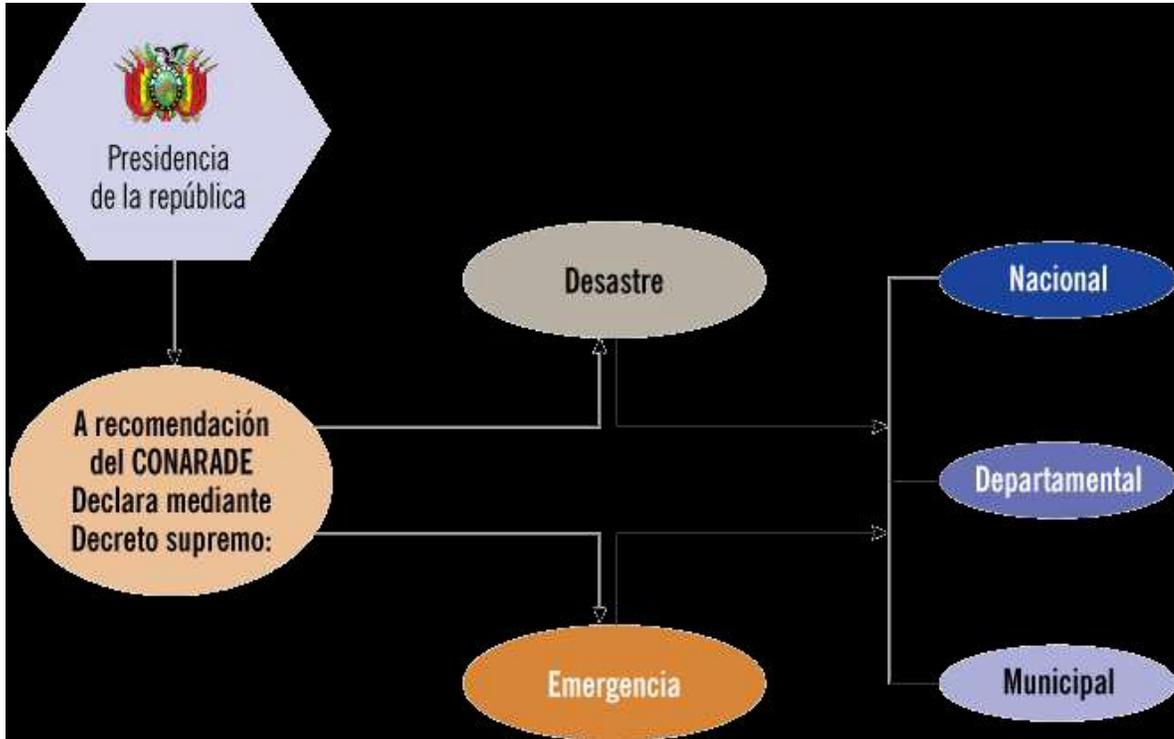
- Normar, conformar y liderar comités municipales de reducción y atención de desastres.
- Declarar desastre y/o emergencia, de acuerdo a la categorización que corresponda.
- Ejecución de respuesta y recuperación integral con cargo a su presupuesto.

Declaratoria de la emergencia o desastre⁹³:

- Declaratoria nacional: cuando la emergencia o desastre afecta a dos más departamentos
- Declaratoria departamental: cuando la emergencia o desastre afecta a dos o más municipios
- Declaratoria municipal: cuando la emergencia o desastre afecta a un solo municipio

⁹³ Ibid

Gráfico 10: Proceso de declaratoria de desastre o emergencia:



Fuente: CONDORI, Franklin. Marco normativo-institucional para la gestión de riesgo de desastres en Bolivia. Viceministerio de Defensa Civil.

Gráfico 11: Los desastres y las emergencias se clasifican de acuerdo a los siguientes criterios:



Fuente: CONDORI, Franklin. Marco normativo-institucional para la gestión de riesgo de desastres en Bolivia. Viceministerio de Defensa Civil.

Como se mencionó anteriormente no se incluyó a Venezuela puesto que este país en el 2006 dejó de ser miembro de la Comunidad Andina, pero por su cercanía geográfica a continuación se mencionará la estructura de su sistema:

Venezuela cuenta con un Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, cuyo propósito es definir, instrumentar y ejecutar la Política Nacional destinada a disminuir los niveles de riesgo en el territorio nacional, contribuyendo a la sostenibilidad del desarrollo.⁹⁴

El Sistema Nacional de Gestión de Riesgos está integrado por las instancias nacionales, estatales y municipales, vinculadas directa o indirectamente en la construcción del desarrollo físico y social; en la administración de emergencias o desastres; y en los estudios e investigaciones que tengan incidencia en el tema de riesgos.⁹⁵

Dicho Sistema está conformado por el Consejo Nacional de Gestión de Riesgos, una Secretaría Técnica Interministerial, un Subsistema de Prevención y Mitigación de Riesgos, y un Subsistema de Protección Civil y Administración de Emergencias y Desastres. Ante la ocurrencia de desastres se constituiría un Comité Coordinación de Reconstrucción al cual le corresponderá dictar los

⁹⁴ Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica de Gestión de Riesgos. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. En el sitio web <http://www.miranda.gob.ve/pc/images/noticias/ley%20organica%20de%20gestion%20de%20riesgos.pdf>

⁹⁵ Ibid

lineamientos de las actividades que correspondan de acuerdo con la naturaleza del evento.⁹⁶

Este Sistema busca realizar las acciones pertinentes para prevenir o mitigar los riesgos, garantizar a plenitud la preparación y auxilio de la población frente a eventuales desastres, rehabilitar y reconstruir las zonas de desastre hasta llevarlos a un nivel de desarrollo que asegure la sostenibilidad.

6.7 TABLA COMPARATIVA DE LOS MODELOS DE GESTIÓN DE RIESGO DE LOS PAÍSES

A continuación se realiza una tabla comparativa de los modelos de gestión de riesgo de los países anteriormente mencionados con el fin de determinar las diferencias y similitudes entre sus sistemas de gestión de riesgo y sus políticas de prevención y atención de desastres y sus características.

PAÍSES	SISTEMAS DE GESTIÓN DE RIESGO	PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES
COLOMBIA	<p>El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – SNGRD, integrado por entidades públicas y privadas fue inicialmente coordinado por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres–UNGRD-.</p> <p>El SNGRD tiene tres objetivos:</p>	<p>El Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres es el órgano encargado de establecer las políticas en materia de desastres, aprobar el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNPAD) y determinar los mecanismos para la ejecución de las políticas y planes.</p>

⁹⁶ Ibid

	<p>-Definir responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que den lugar las situaciones de desastre o calamidad.</p> <p>-Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desastre o de calamidad.</p> <p>-Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastre o calamidad.</p>	<p>El Comité Técnico Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (CNT) es el órgano que tiene entre sus funciones la asesoría en materia de prevención y atención de desastres.</p> <p>La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres (UNGRD) se encarga de dirigir y coordinar las acciones de prevención y atención de desastres asignadas a cada componente del sistema. Asimismo, se encarga de proponer las políticas y estrategias nacionales para la gestión del riesgo y realizar el seguimiento a las acciones desarrolladas en el marco del PNPAD.</p> <p>Los Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres: son las instancias del sistema con jurisdicción local correspondientes a cada uno de los departamentos, intendencias y municipios.</p>
CHILE	<p>Sistema Nacional de Protección Civil.</p> <p>La Gestión de Riesgo de desastres en Chile está relacionada con el proceso</p>	<p>Las políticas de prevención y atención de desastres parten de la noción de Protección Civil. Dicho concepto alude a la protección de las personas</p>

	<p>nacional de desarrollo sostenible. En este contexto se configura como una estrategia de prevención con un enfoque participativo en el que se integra a diferentes instancias regionales, provinciales, comunales, sectoriales, científico-técnicas, así como a la comunidad organizada.</p>	<p>y sus bienes ante una situación de riesgo colectivo, sea este de origen natural o antrópico. Con tal finalidad, se configuro el Sistema Nacional de Protección Civil.</p> <p>Los Comités de Emergencia este comité ejerce su misión en un Centro de Operaciones de Emergencia (COE), donde se coordinan las decisiones y acciones de respuesta y rehabilitación.</p> <p>En este país no existe una única entidad que se encargue de la prevención y atención de desastres.</p>
<p>PERÚ</p>	<p>Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres del Perú que es un sistema que tiene por finalidad identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.</p> <p>Los procesos contemplados en la SINAGERD, son:</p>	<p>Política de Estado sobre GRD desde INDECI aprobada por el Acuerdo Nacional en diciembre de 2010.</p> <p>Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres CENEPRED tiene como función fundamental la de ser la institución articuladora, entre los tres niveles de gobierno, competencia funcional que tiene la condición de relevante e ineludible en el logro de los objetivos del Sistema Nacional de Gestión del</p>

	<ul style="list-style-type: none"> -Estimación de riesgos -Prevención -Reducción de riesgos -Reconstrucción 	Riesgo de Desastres.
ECUADOR	<p>La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos implementa una gestión efectiva y reducción de los riesgos, desarrolla diferentes tipos de acciones que buscan beneficiar a la población y a los actores del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.</p> <p>Actúa en la prevención, preparación, mitigación, remediación y respuesta ante diferentes tipos de amenazas</p>	<p>Protección de las personas ante las amenazas y vulnerabilidades generadoras de riesgo. Se estructura en las siguientes áreas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Construcción Social de Gestión de Riesgos. -Respuesta frente a las emergencias. -Gestión Técnica del Riesgo. <p>Emprenden acciones a través de programas, proyectos y actividades para analizar los riesgos desde su generación, monitoreo, procesamiento de experiencias y modelamientos que permitan comprender y generar capacidades en la sociedad para enfrentar los riesgos.</p>
BOLIVIA	<p>El Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres (SISRADE) trabaja para el logro de los siguientes objetivos :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Prevenir y reducir la pérdida de vidas humanas, 	<p>El Centro de Operaciones de Emergencia COE es una organización que se activa temporalmente cuando surge un desastre y/o Emergencia para dirigir y coordinar el recojo de información, ejecutar</p>

	<p>económicas, físicas, culturales y ambientales generadas por los desastres y/o emergencias.</p> <p>-Rehabilitar y reconstruir las zonas afectadas por los desastres y/o emergencias</p> <p>-Definir las responsabilidades y funciones de las entidades que conforman al SISRADE.</p>	<p>acciones, establecer canales de comunicación y efectuar el seguimiento respectivo.</p> <p>La Unidad de Gestión de Riesgo es una instancia técnica de coordinación intersectorial y permanente para atender las actividades de reducciones de riesgos y atención de desastres o emergencia.</p>
--	--	---

7. CAPÍTULO TERCERO: ANÁLISIS DE LOS COMPONENTES Y CARACTERÍSTICAS DE UN MODELO PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS PARA ATENCIÓN DE DESASTRES EN LA COMUNIDAD ANDINA

Los componentes y características del modelo para la gestión de riesgos para atención de desastres en la Comunidad Andina se establecerán articulando los componentes y características más relevantes de los modelos de gestión de riesgo de cada país miembro y asociado (Chile) de la Comunidad Andina con el fin de construir un modelo regional.

Además, se puede facilitar el desarrollo de este modelo si se considera que los países miembros de la Comunidad Andina tienen aspectos sociales, culturales, ambientales, económicos y comerciales similares. Los riesgos son similares, los sistemas de gestión del riesgo y de prevención y atención de desastres son similares en varios aspectos. Por otro lado, los países miembros de la Comunidad Andina tienen intereses parecidos, niveles de desarrollo similares, un interés común por un mundo multipolar; por desarrollar y profundizar el proceso de integración; por promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros; por la formación gradual de un mercado común latinoamericano; por fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes; por mejorar el nivel de vida de los habitantes de la subregión; entre otros. Todos estos intereses se pueden ver favorecidos con el desarrollo de un modelo regional de gestión del riesgo de desastres para la Comunidad Andina ya que una adecuada gestión del riesgo favorece el desarrollo sostenible, la calidad de vida, el mercado, la cooperación.

En este orden de ideas, en el contexto internacional el manejo de la Gestión del Riesgo se hace a través de organismos y comunidades, como el Comité Andino

para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) y El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central – CEPREDENAC.

Se podría decir que en el contexto internacional, la reducción del riesgo de desastres como un componente de la gestión del riesgo, se materializa aplicando las normativas y directrices internacionales en lo local, a través de la articulación de cada uno de los componentes del SNGRD, con sus puntos focales departamentales y municipales.

A nivel internacional la relación como SNGRD, en las pautas fijadas en la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres – UNISDR, se da inicialmente con el mecanismo subregional, el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres – CAPRADE - de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), con el fin de establecer parámetros comunes que agilicen la cooperación en situaciones de desastre, fomentando el entendimiento entre los países, estableciendo conceptos técnicos comunes y fomentando el apoyo mutuo, entre otros; a su vez se relaciona con otros mecanismos de interacción regional paralelos como CDEMA, la Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastres Socio-naturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria (REHU) de MERCOSUR, y el CEPREDENAC.

Dentro de la organización de CAPRADE, se manejan cinco ejes temáticos:

1. Fortalecimiento de las capacidades institucionales a todo nivel.
2. Fomento de la investigación y el conocimiento.
3. Promoción de la educación, la comunicación y la participación.
4. Reducción de los factores de riesgo subyacentes.
5. Fortalecimiento de sistemas y mecanismos de preparación y de asistencia mutua en caso de desastre.

Dichos ejes temáticos, son liderados por cada país y atienden a la necesidad de desarrollo de la región en gestión del riesgo de desastres; el CAPRADE “tiene por objeto y competencia contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres que puedan producirse en el territorio de la subregión andina, a través de la coordinación y promoción de políticas, estrategias y planes, y la promoción de actividades en la prevención, mitigación, preparación, atención de desastres, rehabilitación y reconstrucción, así como mediante la cooperación y asistencia mutuas y el intercambio de experiencias en la materia”.⁹⁷

En este orden de ideas, se propone la creación de un modelo para la gestión del riesgo para la atención de desastres de la Comunidad Andina a través de un Grupo de Gestión del Riesgo de Desastres en el marco de la Comunidad Andina.

El Grupo de Gestión del Riesgo de Desastres en el marco de la Comunidad Andina reuniría a todos los Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres de los países pertenecientes a la Comunidad Andina. Esta iniciativa se vería reflejada en el ámbito legislativo a través de la Comunidad Andina y la aplicación en una Comisión.

7.1 GRUPO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL MARCO DE LA COMUNIDAD ANDINA.

Este grupo sería el encargado de preparar los debates sobre los aspectos relativos a la Gestión del Riesgo de Desastres en la Comunidad Andina. Estaría

⁹⁷ COLOMBIA PRESIDENCIA pro – tempore. Comité andino para la prevención y atención de desastres “CAPRADE” 30 junio 2011 27 julio 2012.

precedido por la Delegación del país que en su momento tenga la presidencia de la Comunidad Andina.

En este grupo se desarrollarían debates que logren la aprobación de las Conclusiones propuestas por el Estado Miembro que preside. Esas conclusiones no se convertirían en un instrumento jurídico, pero darían paso a un consenso Comunidad Andina sobre los aspectos que se trataran en esas conclusiones.

Comisión

Esta comisión buscaría la cooperación en materia de Gestión del Riesgo de Desastres. Y lo que se buscaría a través de esta Comisión sería el mejorar las actividades de respuesta de la Comunidad Andina, en caso de desastre, bajo el marco de un mecanismo de la Comunidad Andina para la gestión del riesgo de desastres. A su vez, actividades de alerta temprana, prevención, formación y preparación para los miembros de todos los Sistemas pertenecientes al grupo.

La Comisión tendrá un instrumento financiero, este instrumento se aplicaría en planes de trabajo anuales, que se aprobarían a final del año, para ser usados el próximo año.

Las líneas prioritarias de cooperación que se tratarían en el grupo serian:

- La cooperación para los temas humanitarios y de rehabilitación, canalizados a través del mismo sistema o de las entidades que lo conforman.
- Contribuir a la rehabilitación integral de las comunidades afectadas por desastres.

- Colaboración para la reconstrucción de las zonas afectadas, a través del apoyo técnico y financiero.
- Construcción de obras de mitigación y contención de riesgos, a través del apoyo técnico y financiero.

- Trabajar con comunidades vulnerables y grupos étnicos asentados en zonas de riesgos, para la prevención, la reducción, el manejo y la mitigación del riesgo.
- Brindar apoyo para la reubicación permanente de las comunidades asentadas en zonas de alto riesgo.

Sería de gran ayuda contar con apoyo técnico y financiero para llevar tener una sistematización en la recopilación de datos e información después de sucedidos los desastres mediante un control estadístico que permita mejorar las acciones y predicciones.

7.2 ANÁLISIS DE LOS COMPONENTES DEL MODELO PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO PARA LA ATENCIÓN DE DESASTRES DE LA COMUNIDAD ANDINA

La importancia de un modelo para la gestión del riesgo para la atención de desastres de la Comunidad Andina radica en el diseño de instrumentos que promuevan la participación plural de los Estados y las sociedades en forma armónica y así poder establecer e implementar estrategias de reducción de riesgos y atención de desastres que contribuyan al desarrollo sostenible, con el fin de contribuir al desarrollo económico y social que asegure los recursos y el medio ambiente.

Un modelo para la gestión del riesgo para la atención de desastres de la Comunidad Andina debe entender como los procesos constitutivos del quehacer humano y del desarrollo afectan los niveles macro y micro, dichos procesos son:

- Los mecanismos de apropiación de los recursos naturales, la gestión ambiental y la gestión de los servicios ambientales. Hay degradación y pérdida de productividad, o hay una gestión racional y sostenible.

-Los mecanismos de decisión en torno al uso del suelo y el ordenamiento territorial. Establecer dónde se ubican las personas, la producción y la infraestructura y bajo qué condiciones.

-Los medios de vida, su adecuación al medio, sus niveles de seguridad y sostenibilidad. La dotación de opciones de infraestructura, micro crédito, seguros, etc.

-Las condiciones sociales de vida, sus niveles y sus repercusiones en términos de decisiones sobre vida y seguridad, autoprotección y acceso a protección social.

-La gobernabilidad y las formas en que las expresiones organizativas, de gobierno, de planificación, de acceso al poder y la decisión afectan niveles de riesgo y su gestión.

En consecuencia, al reconocer dichos procesos existirá la oportunidad de diseñar un modelo de gestión de riesgo que realice intervenciones coherentes y articuladas en torno a estos procesos, de tal manera que el riesgo se reduzca o se limite.

El modelo para la gestión del riesgo para la atención de desastres de la Comunidad Andina deberá tener unos objetivos básicos⁹⁸:

-La integración de manera efectiva del tema del riesgo de desastre en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, enfocándose en la prevención y mitigación de los desastres, la preparación para casos de desastre y la reducción de la vulnerabilidad.

⁹⁸ UNISDR. Marco de acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. 2006. [en línea].

-La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios a todo nivel, en particular a nivel de la comunidad, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas.

-En el proceso de reconstrucción de las comunidades damnificadas, se deben incorporar criterios de reducción de riesgos en cuanto a preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.

A su vez, el modelo para la gestión del riesgo para la atención de desastres de la Comunidad Andina deberá enfocarse en⁹⁹:

-Velar porque la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación: Los marcos normativos, e institucionales para la reducción de los riesgos de desastre de los países son esenciales para esto ya que en ellos se incluyen indicadores específicos y medibles para observar el progreso, otorga capacidad para controlar los riesgos y para fomentar una mayor participación de los diferentes sectores de la sociedad para poner en práctica las medidas de reducción del riesgo.

-Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana. Para reducir los riesgos de desastre y promover una cultura de resiliencia es esencial conocer las amenazas y los factores físicos, sociales, económicos y ambientales de vulnerabilidad a los desastres, así como la evolución de las amenazas y los factores de vulnerabilidad con el fin de poder adoptar las medidas oportunas.

-Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel. Esto es esencial para que la comunidad

⁹⁹ Ibid

pueda asumir una cultura de prevención y de resiliencia, y tenga la capacidad de decisión y acción frente al riesgo y sus formas de reducción.

-Reducir los factores de riesgo subyacentes, es decir las relaciones de articulación o desarticulación entre la sociedad y la naturaleza, en el que la degradación ambiental está participando en la configuración de nuevos riesgos.

-Fortalecimiento de sistemas y mecanismos de preparación, atención y de asistencia mutua en caso de desastre, en todos los niveles.

El modelo para la gestión del riesgo para la atención de desastres de la Comunidad Andina debe brindar los instrumentos para resolver las condiciones inseguras mediante la mitigación de riesgos, abordando las presiones dinámicas a través de la promoción de la prevención en los esquemas y las políticas de desarrollo.

La clave para una efectiva gestión del riesgo de desastres, consiste en individualizar con la mayor precisión posible, los hitos fundamentales del proceso de construcción del riesgo tales como: creación de factores/condiciones de riesgo futuro; consolidación/permanencia de los factores/condiciones de riesgo actual; ocurrencia de desastre; y transformación del escenario de riesgo. A partir de estos hitos, identificar las estrategias de intervención que se requieren.

Lo anterior implica intervenir de la siguiente forma: prevenir el riesgo futuro; reducir el riesgo existente y preparar la respuesta; responder y rehabilitar; recuperar y reconstruir.

Entonces, se pueden identificar como los procesos a desarrollar dentro del modelo para la gestión del riesgo para la atención de desastres de la Comunidad Andina, los siguientes:

1. Generar conocimiento sobre el riesgo de desastre en sus diferentes ámbitos: Disponer y difundir datos, información y conocimiento que permita y facilite la efectiva gestión del riesgo a través de todos sus procesos constitutivos de forma tal que sean accequibles a quienes tienen que tomar decisiones

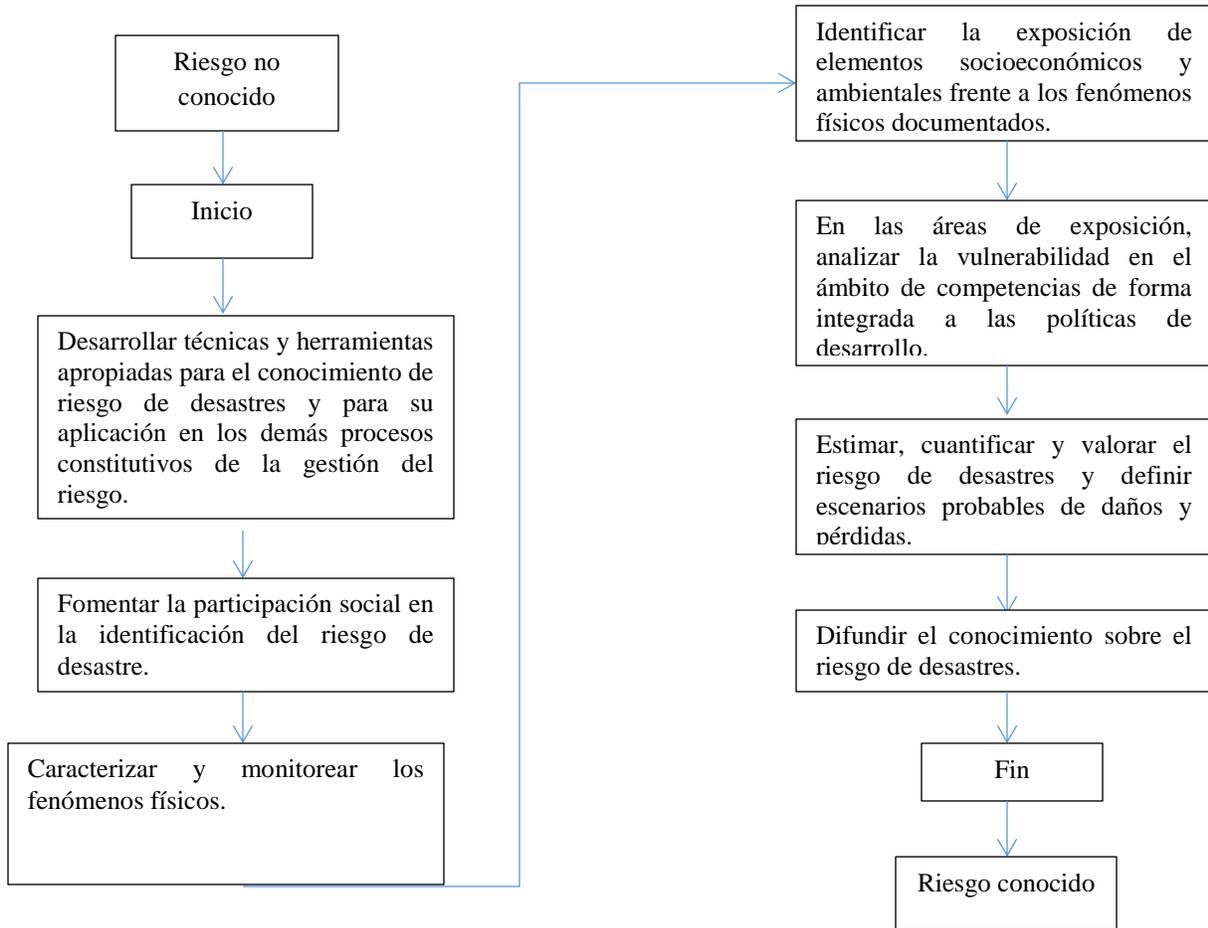
Se debe contar con:

- Datos sobre la probable ocurrencia de fenómenos potencialmente peligrosos, área de afectación y recurrencia
- Información sobre la dinámica de la sociedad en relación al uso, ocupación y transformación de territorio y sus recursos
- Herramientas para la estimación, cuantificación y espacialización de pérdidas y daños
- Recursos humanos, institucionales y financieros

Estrategias:

- Desarrollar técnicas y herramientas apropiadas para el conocimiento de riesgo de desastres y para su aplicación en los demás procesos constitutivos de la gestión del riesgo.
- Fomentar la participación social en la identificación del riesgo de desastre.
- Caracterizar y monitorear los fenómenos físicos.
- Identificar la exposición de elementos socioeconómicos y ambientales frente a los fenómenos físicos documentados.
- En las áreas de exposición, analizar la vulnerabilidad en el ámbito de competencias de forma integrada a las políticas de desarrollo.
- Estimar, cuantificar y valorar el riesgo de desastres y definir escenarios probables de daños y pérdidas.
- Difundir el conocimiento sobre el riesgo de desastres.

Gráfico 12: GENERAR CONOCIMIENTO SOBRE EL RIESGO DE DESASTRE EN SUS DIFERENTES ÁMBITOS



2. Prevenir el riesgo futuro: Limitar el desarrollo de los factores de Riesgo de Desastre en la sociedad a través de una gestión territorial-ambiental adecuada.

Se debe contar con:

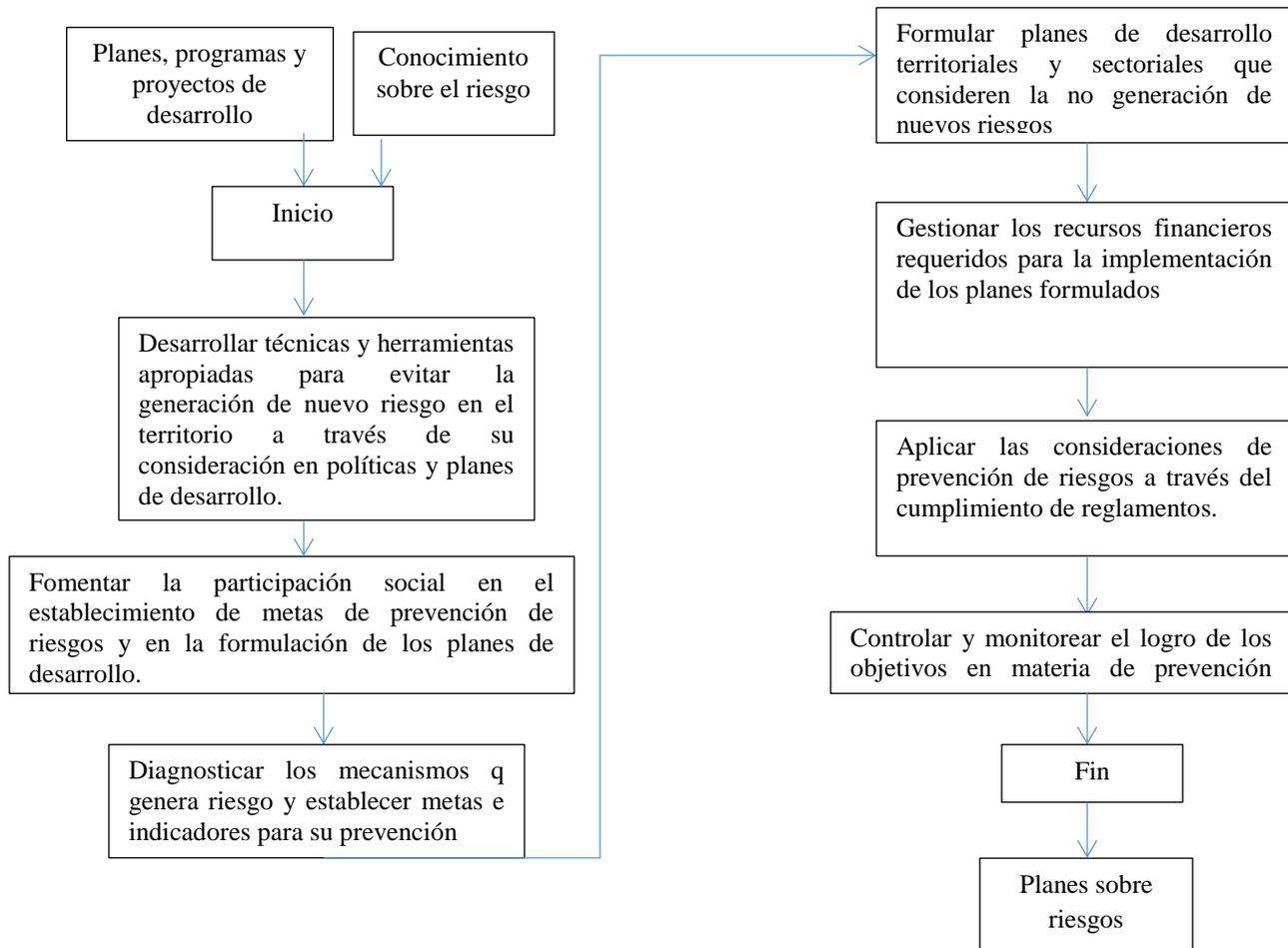
-Información sobre el desarrollo de los factores de riesgo y sus causas (presiones dinámicas y causas de fondo), estimación de posibles escenarios de riesgo a futuro.

- Herramientas e instrumentos de planificación del desarrollo, territorial y sectorial
- Recursos humanos, institucionales y financieros

Estrategias:

- Desarrollar técnicas y herramientas apropiadas para evitar la generación de nuevo riesgo en el territorio a través de su consideración en políticas y planes de desarrollo.
- Fomentar la participación social en el establecimiento de metas de prevención de riesgos y en la formulación de los planes de desarrollo.
- Gestionar los recursos financieros requeridos para la implementación de los planes formulados.
- Controlar y monitorear el logro de los objetivos en materia de prevención de nuevos riesgos en el territorio.

Gráfico 13: prevenir el riesgo futuro



3. Reducir el riesgo existente: Minimizar los factores del riesgo existente para evitar o limitar el impacto adverso de los eventos peligrosos en la sociedad.

Se debe contar con:

-Información sobre riesgos existentes, estimados / evaluados, indicando probabilidad de ocurrencia, área de afectación, recurrencia y efectos en términos de escenario de riesgo.

-Herramientas e instrumentos para la planificación y ejecución de acciones de reducción de riesgos (medidas específicas de intervención).

Estrategias:

- Desarrollar técnicas y herramientas apropiadas para reducir el riesgo existente en el territorio

-En las áreas con riesgo consolidado, diagnosticar con detalles y fines de reducción el riesgo de desastre, incluyendo el inventario de viviendas expuestas y la percepción social y comunitaria del riesgo.

-Determinar de forma participativa con criterios técnicos, sociales y ambientales las metas de la reducción del riesgo de desastres, considerando niveles de prioridad de acuerdo con el grado de exposición y de vulnerabilidad.

-Analizar y evaluar las diferentes opciones de actividades y proyectos de reducción de vulnerabilidad.

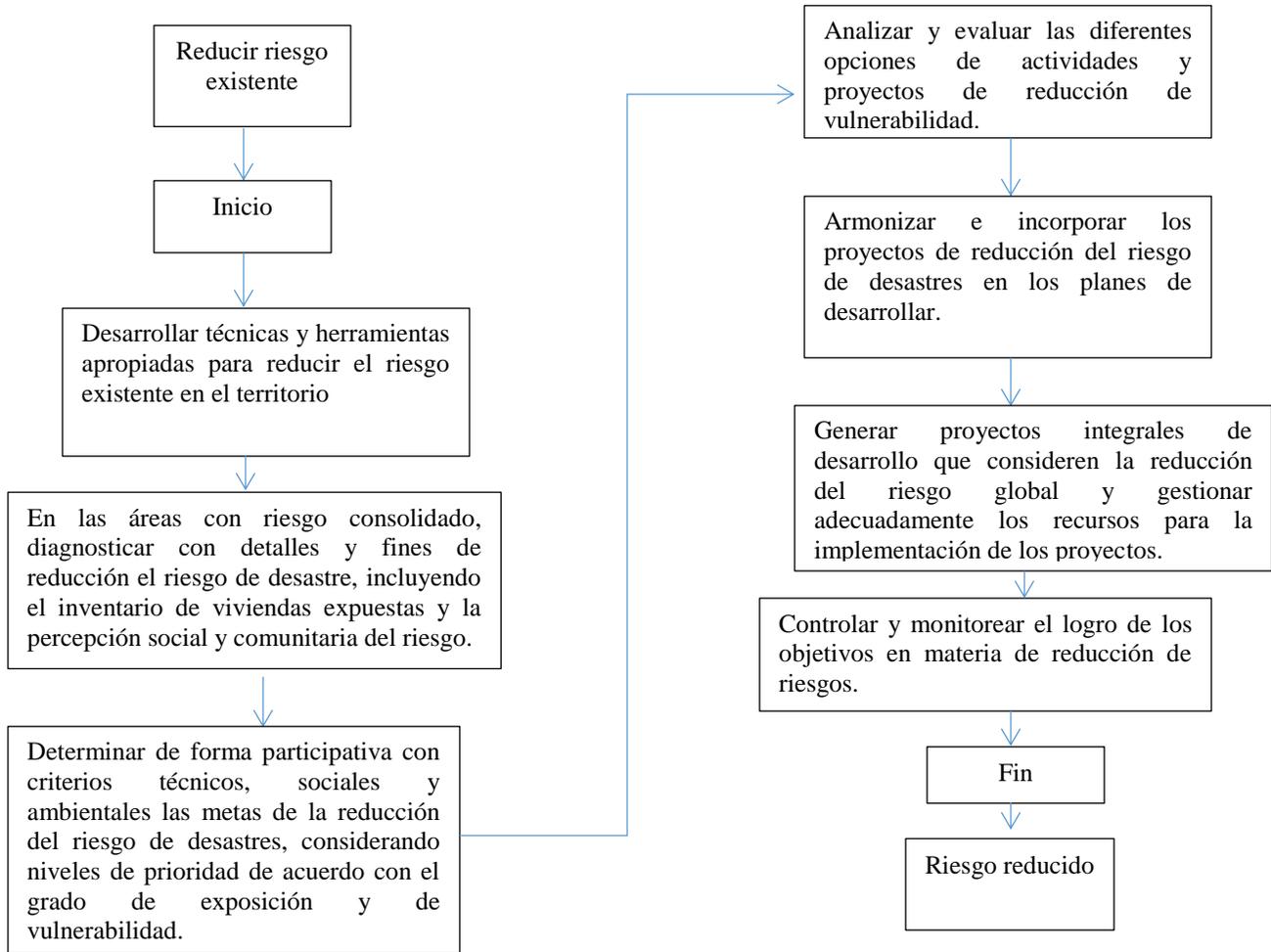
-Armonizar e incorporar los proyectos de reducción del riesgo de desastres en los planes de desarrollo.

-Generar proyectos integrales de desarrollo que consideren la reducción del riesgo global.

-Gestionar adecuadamente los recursos destinados por la Comunidad Andina para la implementación de los proyectos.

- Controlar y monitorear el logro de los objetivos en materia de reducción de riesgos.

Gráfico 14: reducir el riesgo existente



4. Responder y rehabilitar: Atender oportunamente las necesidades básicas e inmediatas de las poblaciones amenazadas o afectadas por un evento físico peligroso y prever la aparición de nuevas condiciones de riesgo.

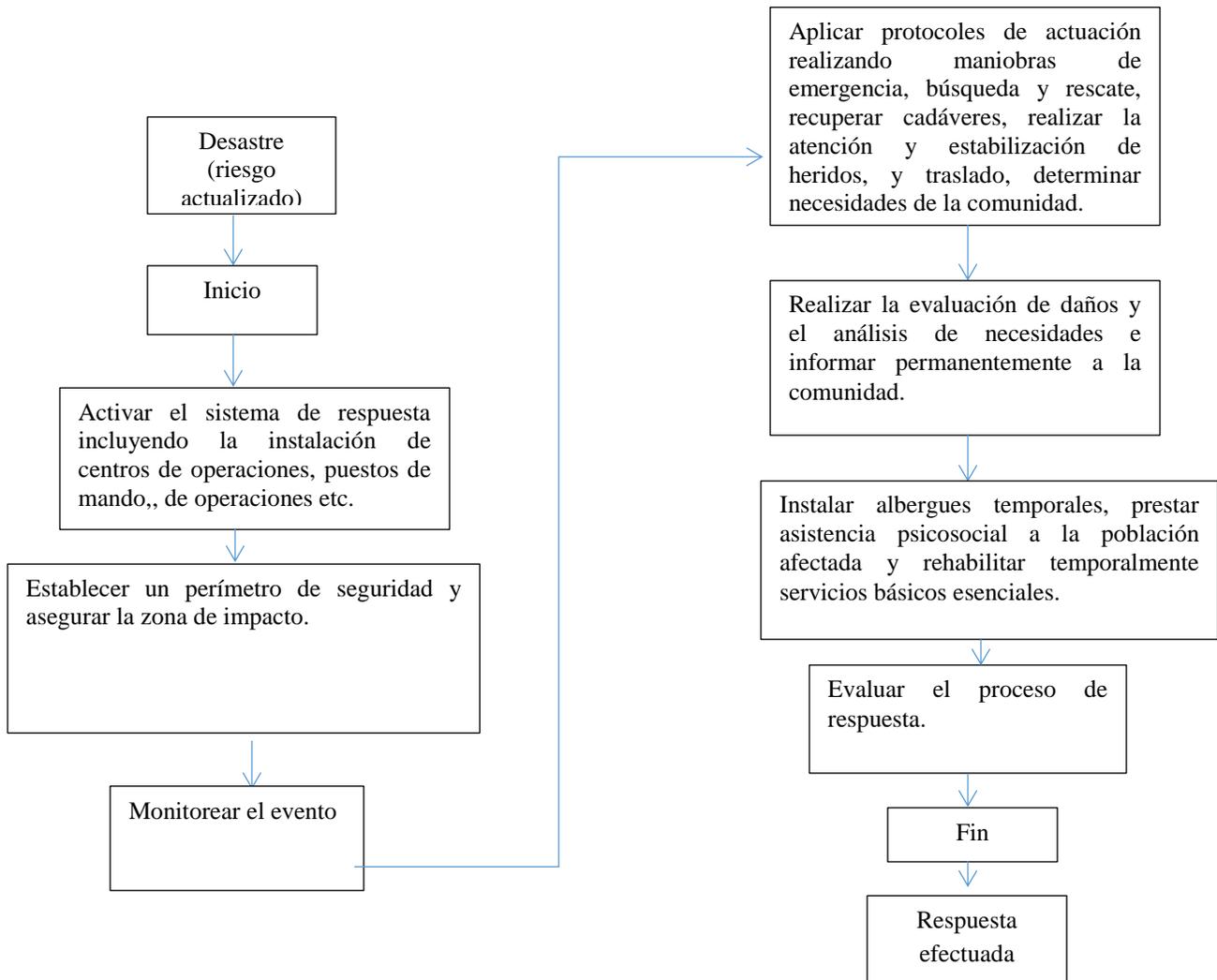
Se debe contar con:

- Información sobre daños y pérdidas: área de afectación, necesidades emergentes, recursos disponibles para la respuesta.
- Herramientas e instrumentos para la planificación y ejecución de acciones de respuesta en casos de desastre, incluyendo los Planes de Emergencia y Contingencia y los insumos requeridos en función del escenario de desastres previamente identificado.
- Recursos humanos, institucionales y financieros. Equipos de rescate y de movilización, entre otros.

Estrategias:

- Activar el sistema de respuesta incluyendo la instalación de centros de operaciones, puestos de mando, de operaciones etc.
- Establecer un perímetro de seguridad y asegurar la zona de impacto.
- Monitorear el evento.
- Aplicar protocolos de actuación realizando maniobras de emergencia, búsqueda y rescate, recuperar cadáveres, realizar la atención y estabilización de heridos, y traslado, determinar necesidades de la comunidad.
- Realizar la evaluación de daños y el análisis de necesidades e informar permanentemente a la comunidad.
- Instalar albergues temporales, prestar asistencia psicosocial a la población afectada y rehabilitar temporalmente servicios básicos esenciales.
- Evaluar el proceso de respuesta.

Gráfico 15: responder y rehabilitar



5. Responder y rehabilitar: Restablecer condiciones aceptables y sostenibles de desarrollo económico y social de la comunidad afectada, reduciendo el riesgo a un nivel menor del que existía antes del desastre.

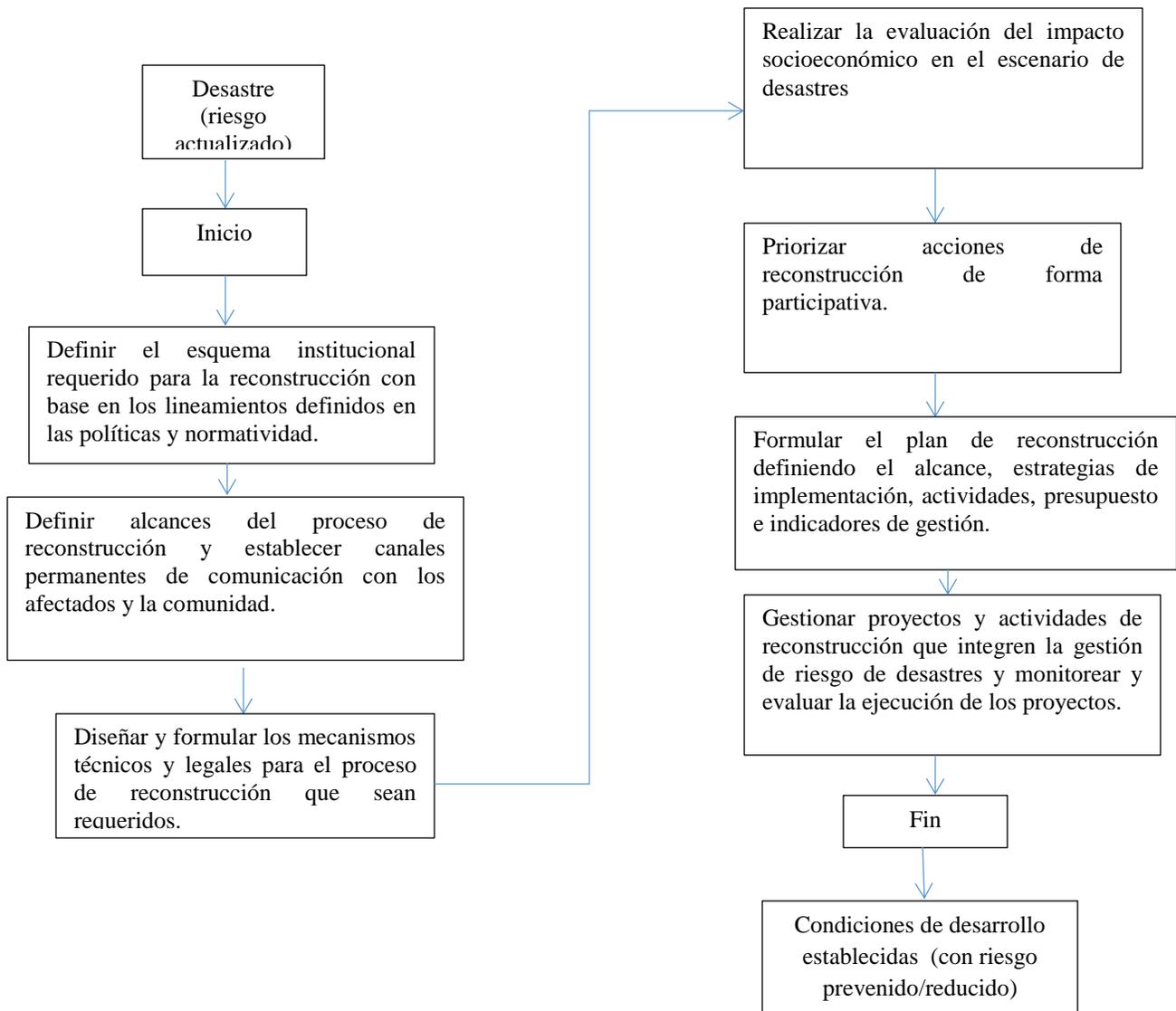
Se debe contar con:

- Información sobre daños y necesidades indicando área de afectación, censo de población afectada y damnificada y pérdidas en términos de modos de producción.
- Herramientas e instrumentos para la evaluación del impacto y para la identificación de opciones de planificación que consideren la no reproducción del riesgo preexistente (planes de recuperación y reconstrucción sostenible).
- Recursos humanos, institucionales y financieros.

Estrategias:

- Definir el esquema institucional requerido para la reconstrucción con base en los lineamientos definidos en las políticas y normatividad.
- Definir alcances del proceso de reconstrucción y establecer canales permanentes de comunicación con los afectados y la comunidad.
- Diseñar y formular los mecanismos técnicos y legales para el proceso de reconstrucción que sean requeridos.
- Realizar la evaluación del impacto socioeconómico en el escenario de desastres.
- Priorizar acciones de reconstrucción de forma participativa.
- Formular el plan de reconstrucción definiendo el alcance, estrategias de implementación, actividades, presupuesto e indicadores de gestión.
- Gestionar proyectos y actividades de reconstrucción que integren la gestión de riesgo de desastres.
- Monitorear y evaluar la ejecución de los proyectos.

Gráfico 16: responder y rehabilitar



En este orden de ideas, un óptimo modelo para la gestión del riesgo para la atención de desastres de la Comunidad Andina debe tener unas características a saber:

-Relación estrecha con el desarrollo y su gestión: El riesgo y su gestión no son algo externo al desarrollo, sino un componente íntimo, intrínseco de él. Esto significa que la gestión del riesgo debería ser transformadora de realidades, buscando acoplarse a nuevos y más sostenibles procesos de desarrollo.

-La gestión del riesgo debe ser vista como un proceso. Buscar la sostenibilidad en el tiempo y en el territorio. La gestión se encuentra plasmada en la continua aplicación de principios y acciones de gestión, y en la sostenibilidad de procesos. La sostenibilidad significa el paso de un proyecto concreto a un proceso continuo.

-La gestión del riesgo debe estar sujeta a la participación y apropiación activa por parte de los pobladores en riesgo y sus organizaciones: La importancia de las dimensiones subjetivas del riesgo en su evaluación y análisis significa que el proceso de la gestión tiene que ser necesariamente participativo, elevando a los sujetos del riesgo y las autoridades a actores y sujetos de análisis, formulación estratégica y de decisión.

-La gestión del riesgo debe ser fomentada a través de la creación o consolidación de estructuras organizacionales institucionales permanentes y sostenibles y con representación de los actores fundamentales del riesgo y su gestión de la sociedad civil y política.

-La gestión del riesgo debe buscar la integración, coordinación y concertación de actores sociales de niveles territoriales diferenciados: Debe ser una práctica impulsada, coordinada y monitoreada particularmente desde lo local pero no puede existir sin el establecimiento de relaciones, niveles de concertación y

coordinación, negociación y acoplamiento con actores y procesos generados en territorios de mayor jerarquía, sean éstos sub-regionales, regionales, nacionales y hasta internacionales.

- La gestión del riesgo debe ser entendida como una práctica transversal e integral que comprende actividades y enfoques tanto en la prevención y mitigación, como en temas particulares relacionados con los preparativos, la respuesta, la rehabilitación y la reconstrucción.

8. CAPÍTULO CUARTO: ANÁLISIS DE LAS IMPLICACIONES QUE SE DEBERAN TENER EN CUENTA PARA LA ADAPTACIÓN DE UN MODELO PARA LA GESTIÓN DE RIESGO PARA ATENCIÓN DE DESASTRES PARA LA COMUNIDAD ANDINA

En este capítulo se analizarán las implicaciones de gestión, políticas, sociales, legales y económicas que puede tener para la Comunidad Andina la adaptación de un modelo para la gestión de riesgo para atención de desastres.

Implicaciones sociales

Una de las implicaciones de dicho modelo puede ser que el énfasis que se haga el estudio de las amenazas y la transferencia tecnológica incite un fortalecimiento del paradigma “fiscalista”, en vez de un enfoque más integral, fundamentado en lo social, y con una propuesta que otorgue su debido lugar y relevancia a los niveles comunitarios, locales y a organizaciones no gubernamentales de base o de la sociedad civil en general.¹⁰⁰ Es dentro de este contexto que debe surgir la iniciativa de crear un modelo para la gestión de riesgo para atención de desastres para la Comunidad Andina trabajando el tema desde la perspectiva social.

La gestión del riesgo está construida socialmente y por lo tanto, la sociedad debe intervenir para garantizar su reducción o previsión.

¹⁰⁰ GELLERT, Gisela. El cambio de paradigma: de la atención de desastres a la gestión del riesgo. Sapiens Research Group. Vol. 2(1)-2012. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. En el sitio http://www.desenredando.org/public/varios/2012/2012_SapiensResearch_GiselaGellert_EICambiodParadigma.pdf web

Implicaciones de gestión

La adaptación de dicho modelo de no ser diseñado e implementado adecuadamente podría no tomar en consideración la intervención de todas las condiciones de riesgo. En este sentido, dicho modelo deberá considerar el riesgo ya existe, como condición latente, anunciando y anticipando un futuro desastre, por lo que la intervención deberá ser de tipo correctivo o mitigadora (o sea, reduciendo el riesgo ya existente), sujeto de acciones de “gestión correctiva del riesgo”, incluyendo los preparativos para desastre.¹⁰¹

A su vez, dicho modelo deberá considerar el riesgo que no ha sido plasmado, desarrollado, asentado en el territorio aún, para anticiparlo y tomar acciones que buscan garantizar que los nuevos procesos de desarrollo, proyectos, acciones no construyan nuevos factores de riesgo. En este caso, se deben desarrollar acciones de “gestión prospectiva del riesgo”.¹⁰²

De igual forma, se corre el riesgo de que este modelo no se limite a resolver las condiciones inseguras mediante la mitigación de riesgos, de forma aislada y sin abordar las presiones dinámicas a través de la promoción de la prevención en los esquemas y las políticas de desarrollo, ya que es una estrategia de muy poco impacto y casi siempre ineficaz en el largo plazo.

Por el contrario, deberá abordar dentro de los esquemas de intervención del riesgo no solamente las condiciones inseguras (por ejemplo reubicar las casas), sino que

¹⁰¹ COMUNIDAD ANDINA. Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres. 2009. [en línea]

¹⁰² COMUNIDAD ANDINA. Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres. 2009. [en línea]

se deben incluir acciones de mayor envergadura como el mejoramiento del acceso a vivienda segura a bajo costo, para desincentivar la ocupación insegura. Es decir que la intervención que se realice deberá ser más integral y abordar problemas no resueltos del desarrollo.¹⁰³

Implicaciones políticas

Pueden presentarse dificultades a la hora de articular las acciones de los Estados miembros de la Comunidad Andina en esta materia ya que dichos instrumentos implican un proceso de toma de decisiones de cada país relacionadas con la orientación, la formulación, el diseño, la regulación, la reglamentación y la programación, mediante los cuales se define el qué (políticas) y el cómo (soluciones estratégicas misionales, funcionales, jurisdiccionales e instrumentales) de la gestión pública. Además, existen intereses locales distintos para lo cual sería necesario identificar factores regionales y sectoriales con efectos vinculantes. También sería importante crear una organización de coordinación regional y diseñar instrumentos en materia de gestión del riesgo en el ámbito regional.

De ahí, diseñar una estrategia de respuesta que funcione en un ámbito superior al local parece indispensable para obtener una influencia efectiva sobre la gestión de riesgos de desastres. Por lo tanto, la tarea principal de la planificación regional y los fondos estructurales debe ser establecer un marco vinculante para las actividades de mitigación de riesgos locales.

A su vez, un elemento indispensable para el éxito de dichos instrumentos es la existencia de recursos financieros en el ámbito regional. Esto es muy importante porque la falta de coordinación y la responsabilidad compartida entre la

¹⁰³ LAVELL, Alan. Consideraciones en torno al enfoque, los conceptos y los términos que rigen con referencia a la reducción del riesgo y la atención de desastres en los países Andinos miembros del CAPRADE. 2006. PREDECAN.

planificación regional y la prevención de riesgos de la planificación sectorial se puede ver seriamente limitada.

Implicaciones legales

Por otro lado, una implicación de la adaptación de este modelo puede ser que al considerar la gestión del riesgo y su relación con la gestión del desarrollo teniendo en cuenta que esto implica considerar que esta debe integrarse a la gestión del desarrollo en sus distintas expresiones sectoriales o territoriales, y de igual manera al tema de ambiente y género puesto que el “desarrollo” mejora y se afianza en la medida en que los temas de género, ambiente y ahora riesgo, sean explícitos y estén presentes en el diseño de políticas, estrategias e instrumentos de desarrollo; se puede presentar un problema en cuanto a la homogenización del trato de estos temas en el modelo y la unificación de las normas, decretos, lineamientos, órdenes ejecutivas, etc. Cada país en el área institucional trata el tema de género, ambiente, riesgo y desastre de manera distinta en los planes de gobierno y en los planes de desarrollo sectorial y territorial; y tienen diferentes normas, decretos, lineamientos, órdenes ejecutivas, etc., sobre los mismos.

Se establece entonces un tipo de separación, autonomía e independencia de los temas, y por ende, una necesidad de su unificación en los artífices legales e institucionales del modelo para la Comunidad Andina. Esta unificación de la gestión del riesgo es esencial para la transformación del desarrollo; por ello, la “ejecución” de la gestión del riesgo no debe ser un aspecto aislado, sino integrado a un modelo común en el que el enfoque y la práctica de la gestión del riesgo se consolide en el conjunto de actores sociales e institucionales de la Comunidad Andina que participan en la creación del riesgo y en su resolución.

Sería positivo crear un marco legal común para la gestión de riesgo de desastres de la Comunidad Andina y así legitimar las acciones a desarrollar y poder definir funciones y evitar conflictos entre las instituciones de cada país.

Implicaciones financieras

Como ya se mencionó, la adaptación de un modelo común de gestión de riesgo de desastres para la Comunidad Andina implica profundas transformaciones en la legislación y la institucionalidad. Esto a su vez, tendrá implicaciones en términos financieros ya que el modelo deberá contar con un presupuesto el cual debe ser acordado por los países de la Comunidad Andina y unificar las medidas financieras para la sostenibilidad de la gestión de riesgo teniendo en cuenta que dichos países poseen pocos recursos presupuestarios será algo difícil.

Tal vez una solución a este problema sea unificar los fondos de reservas para la respuesta y la prevención de cada país, y así se contaría con un instrumento de cofinanciación; también será importante hacer asignaciones presupuestales bien definidas, con base en reglamentaciones del gasto.¹⁰⁴

Otra posible solución puede ser definir un porcentaje mínimo de asignación presupuestal de cada país al presupuesto del modelo y reglamentar en qué tipo de acciones de gestión de riesgo se pueden ejecutar los recursos. También, construir un fondo común para estimular la cofinanciación de proyectos y programas orientados a la reducción del riesgo.¹⁰⁵

¹⁰⁴ CARDONA, O. LAVELL, Alan. MANSILLA, Ernesto & MORENO, A. Avances en las estrategias de desarrollo institucional y sostenibilidad financiera de la gestión del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe. 2005. BID. [en línea]

¹⁰⁵ CARDONA, O. LAVELL, Alan. MANSILLA, Ernesto & MORENO, A. Avances en las estrategias de desarrollo institucional y sostenibilidad financiera de la gestión del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe. 2005. BID. [en línea]

Dificultades a nivel interno de los países

Por otro lado, también para la adaptación de este modelo se deben considerar aspectos particulares de cada país de la Comunidad Andina y que pueden dificultar la adaptación del modelo:

- Los elementos de gobernabilidad de cada país que influyen la gestión, descentralización, transparencia y participación.
- La debilidad y vulnerabilidad política de cada país.
- Poco desarrollo legislativo en los países, enfocado a la gestión del riesgo esto a causa de las vulnerabilidades políticas y económicas, mala adecuación a las circunstancias nacionales, falta de condiciones estructurales para su plena operación.
- Diferencias entre lo militar y lo civil, entre defensas civiles y actores de desarrollo en cada país donde la armonía y colaboración no es fácil de lograr.
- El desempeño de la gestión de riesgo de cada país en cuanto a la identificación del riesgo, reducción del riesgo, manejo de desastres, gobernabilidad y protección financiera.
- La intervención fragmentada, parcial, aislada, dispersa en el territorio jurisdiccional, que conlleva a duplicidad de esfuerzos e ineficiencia.
- La persistencia del enfoque asistencial y correctivo de las instituciones públicas y la acción poco articulada de los actores públicos, privados y comunitarios.
- El acercamiento erróneo hacia las comunidades.
- El énfasis en las soluciones de ingeniería, descuidando el aspecto educativo.
- La centralización de las decisiones en el gobierno nacional, lo cual impide la generación de capacidades locales y es poco articulado.
- La dispersión de responsabilidades, coordinación, funciones y rendiciones de cuentas.
- La falta de criterios de evaluación de riesgo que permitan tomar decisiones anticipadas a la ocupación desordenada del territorio.

8.1 APORTES PARA SOLUCIONAR LAS IMPLICACIONES DEL MODELO

Algunas medidas que se pueden tomar para solucionar las implicaciones del modelo podrían ser: definir entre los países una política integral en la materia; armonizar la legislación para poder implementar la política común en esta materia; consolidar un sistema integrado de información; desarrollar evaluaciones del riesgo mediante una metodología común y así poder coordinar la elaboración de términos de referencia adecuados teniendo en cuenta el tipo de decisiones que se tomaran, el nivel de resolución que permita la compatibilidad entre las etapas de la evaluación.

Es importante que las posibles soluciones mencionadas consideren la diversidad y las particularidades de cada país de la Comunidad Andina tales como las especificidades estructurales, sociales, económicas y políticas, las propias demandas, necesidades, prioridades y opciones y resolución de problemas. Además de considerar la forma de interpretación y aplicación dada. Coordinar todo esto en el modelo puede requerir un gran esfuerzo al igual que identificar lo que es sostenible y adaptable al modelo.

De igual forma, la Comunidad Andina deberá avanzar en ciertos aspectos para lograr la adaptación de un modelo para la gestión de riesgo para la atención de desastres:

- Fomentar mayor movilización, interés y compromiso por los tomadores de decisiones gubernamentales y organizaciones de desarrollo.
- Desarrollar metodologías para medir las vulnerabilidades no estructurales y hacerlas disponibles para los agentes del desarrollo.

- Reformar la estructura legal e institucional, para integrar las organizaciones de desarrollo, cambiar el enfoque de atención a emergencias y estimular políticas públicas descentralizadas y participativas, para la reducción del riesgo.
- Introducir reformas educativas que integren de forma multidisciplinaria nociones de riesgo y gestión desde el punto de vista del desarrollo.
- Promover la articulación entre los niveles regionales y nacionales en relación a la reducción de riesgo, para unir y no duplicar esfuerzos.
- Vulnerabilidad política e institucional.

Algunos beneficios que puede traer la adaptación de un modelo para la gestión de riesgo para atención de desastres para la Comunidad Andina, son:

- Existiría una política pública regional sobre gestión del riesgo de desastres que establezca los impactos que se quieren lograr en este campo. Dicha política estaría formulada de manera que integraría el conocimiento e información del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres, así como las estrategias para asegurar la gobernabilidad frente al tema y su contribución a la seguridad territorial, al bienestar, a la calidad de vida y al desarrollo sostenible.

Las acciones de la Comunidad Andina en esta materia ya no estarían direccionadas solamente por instrumentos de planeación sino que tendrían un énfasis en la definición de programas y actividades, existiría la suficiente jerarquía para adoptar decisiones de fondo sobre los resultados que se quieren lograr con la gestión del riesgo, así como también se definirían los alcances de la responsabilidad pública y privada a nivel territorial y sectorial, y las responsabilidades que el Estado deberá adquirir frente a los riesgos generados.

- Lograr los objetivos sobre la reducción de riesgos de desastres.
- Dirigir la ayuda al desarrollo directa y multilateral hacia inversiones destinadas a mitigar los riesgos de catástrofes con el fin de obtener la mejor rentabilidad.

-Reunir a muchos sectores, a países en desarrollo, recabando su apoyo político para lograr un enfoque proactivo de la gestión de riesgos para el desarrollo nacional y las alianzas de ayuda internacional. Prestar especial atención a la creación de capacidad y a la transferencia de conocimientos a través de la cooperación.

-Transferir tecnología entre los gobiernos y empresas privadas a los países y comunidades desfavorecidas con el propósito de apoyar en la implementación de los mejores sistemas de alerta temprana y métodos de construcción resistentes a desastres, y otras soluciones innovadoras de bajo costo.

-Iniciar diálogos entre los países sobre invertir en la reducción de riesgos mediante un proyecto común.

-Dicho modelo no sólo impactaría a nivel regional sino a nivel mundial, ya que en un mundo globalizado, el nuevo regionalismo es un proceso complejo que se está dando a dos niveles al mismo tiempo: a escala intrarregional e interregional. “El primero responde a la lógica de bloques económicos basados en la cercanía geográfica. El segundo es aquel que existe entre esquemas de integración y países que no presentan cercanía geográfica”.¹⁰⁶

A nivel intrarregional e interregional, para los países que integran la Comunidad Andina sería muy importante esta integración en el tema de la gestión del riesgos de desastres, ya que este modelo formaría parte de una estrategia regional, que buscaría el desarrollo en diferentes aspectos, entre ellos el económico incrementando la autonomía y política de la región con los otros países del mundo, tomando el liderazgo frente al tema de la gestión del riesgo de desastres. De esta manera, los países de la región, estarían en una mejor posición ya que a través de

¹⁰⁶ BRICEÑO RUIZ, José. La integración hemisférica y el interregionalismo en la estrategia comercial externa de América del Sur. Editorial: Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración Año 11, No. 21. Año de publicación: Noviembre 2006.

este modelo podrían replantearse su actuación con los actores extrarregionales más relevantes, en el tema de la gestión del riesgo de desastres.

9. CONCLUSIONES

En cuanto al primer capítulo, se puede concluir que la gestión del riesgo busca anticiparse a la configuración del riesgo futuro que, integrada a los procesos de desarrollo y a la planificación del territorio, exige a los nuevos programas y proyectos incorporar criterios que consideren las condiciones de peligro/amenaza y vulnerabilidad. De forma tal, la gestión del riesgo debe incluir la gestión ambiental y el desarrollo sostenible, en el que la planificación se constituya en uno de sus instrumentos fundamentales.

La reducción de riesgos y gestión de riesgos considera ámbitos de acción que permiten definir estrategias y acciones puntuales. Estos se describen a continuación:

-Prevención: acciones que se toman con el fin de evitar o suprimir la ocurrencia de un evento adverso. Por ejemplo, evitando la ubicación de un asentamiento en una zona de riesgo.

-Mitigación: acciones orientadas a reducir el riesgo que no se puede suprimir.

Por ejemplo, normas de construcción sísmo-resistente para reducir el impacto de un terremoto o defensas fluviales para aminorar el riesgo de crecidas.

-Preparación: acciones que se toman anticipadamente para prever, responder, y recuperarse de forma efectiva de los impactos de los eventos o las condiciones probables, inminentes o actuales que se relacionan con una amenaza. Incluye la emisión oportuna y efectiva de sistemas de alerta temprana, la realización de ejercicios como simulacros y simulaciones, así como de evacuaciones preventivas.

-Respuesta y rehabilitación: el suministro y/o restablecimiento oportuno de servicios y de asistencia pública durante o inmediatamente después de la

ocurrencia de un desastre, con el propósito de salvar vidas, reducir los impactos a la salud, velar por la seguridad pública y satisfacer las necesidades básicas de subsistencia de la población afectada.

-Recuperación: la restauración y el mejoramiento, cuando sea necesario, de infraestructura, instalaciones, medios de sustento y condiciones de vida de las comunidades afectadas por los desastres, ámbito que incluye esfuerzos para reducir los factores del riesgo de desastres.

En cuanto al segundo capítulo, se puede concluir que el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres de Colombia se ha consolidado como un mecanismo para la toma de decisiones en respuesta al impacto y repercusión de las amenazas naturales y antrópicos en el territorio colombiano.

Colombia tiene una adecuada gestión, eficiente manejo municipal y alta participación ciudadana. Ha habido importantes logros en el avance en una política nacional de gestión del riesgo y de prevención y atención de desastres. Desarrolla una metodología propia para la evaluación y seguimiento de proyectos sociales, con la construcción de indicadores y metodologías para evaluar avances en materia de eficiencia y eficacia de los proyectos.

El sistema se caracteriza por la rapidez y eficiencia con las que se lleva a cabo el proceso de reconstrucción. Además por el fortalecimiento de lo local a partir de la autonomía en el proceso de la reconstrucción. A su vez, existe una alianza entre Estado central y administraciones locales y apoyo en la sociedad civil organizada

Respecto a Chile, no existe una única institución encargada de promover y ejecutar la gestión del riesgo a nivel nacional. Desde el punto de vista de la gestión pública, el Ministerio del Interior, a través de la Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI) es el ente encargado de promover la Gestión del Riesgo a nivel nacional.

Por lo tanto, en este país no existe una única entidad que se encargue de la prevención y atención de desastres. De hecho las políticas para enfrentar tales eventos se encuentran internalizadas en las distintas actividades asignadas a las entidades públicas pertinentes. De esta manera cada una de ellas incorpora la Gestión de Riesgo como parte integrante de sus funciones, materializándolas a través de las actividades y programas regulares correspondientes a cada sector.

En el Perú, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) ha permitido un avance en la identificación y reducción de los riesgos asociados a peligros y a minimizar efectos, así como se ha avanzado en evitar la generación de nuevos riesgos, en la preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.

De forma tal, el Modelo de Gestión ecuatoriano le ha permitido a la SNGR actuar en el ámbito de sus competencias en la prevención, preparación, mitigación, remediación y respuesta ante diferentes tipos de amenazas; con lo que el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos ha consolidado los espacios de coordinación y articulación con los diferentes actores del sistema, lo que ha permitido mejorar las acciones de respuesta ante emergencias y la ayuda humanitaria a nivel local e internacional

En este orden de ideas, se observa que en los países de la Comunidad Andina la Gestión de Riesgo ha ido tomando importancia, constituyéndose en la actualidad en un elemento eficaz para disminuir tales amenazas. En la perspectiva del riesgo se asume que este es una construcción social, así que la ocurrencia de desastres no depende sólo de factores naturales, sino de las condiciones de vulnerabilidad encadenadas a procesos sociales desarrollados en áreas propensas a esos eventos. Es por esto, que la Gestión de Riesgo en estos países le da prioridad a

las acciones para la transformación de las condiciones de riesgo preexistentes, con el objeto de reducir progresivamente la ocurrencia de futuros desastres.

En cuanto al tercer capítulo, se puede concluir que ha habido avances en la sostenibilidad de la gestión del riesgo en la Comunidad Andina, por ejemplo en la estructura organizacional, en criterios de operatividad, en la gestión local, en la incorporación en procesos sectoriales, en la educación, entre otros. Pero la sostenibilidad y efectividad de estos avances y buenas prácticas requieren de generalidad y homogenización he ahí la importancia de implementar un modelo para la gestión de riesgo para atención de desastres en la Comunidad Andina.

Dicho modelo, asegurara la gestión adecuada de la prevención y mitigación del riesgo, desarrollada desde perspectivas multidisciplinarias y comprometidas socialmente. Esto significa una reducción de la vulnerabilidad y el impacto de los desastres en los países de la Comunidad Andina puesto que este modelo se enfocara en: la consolidación de los organismos oficiales de desastre; el aumento de la investigación sobre amenazas y vulnerabilidades; la promoción de intercambios de información, ayuda y estrategias de reducción de riesgo; y el fortalecimiento de las capacidades locales.

Se han identificado campos que exigen mayor esfuerzo en la Comunidad Andina, tales como: creación de conciencia social, cambios legislativos e institucionales, prácticas sociales modificadas, reducción de la corrupción, movilización de grupos de interés del sector privado y sacrificio de objetivos a corto plazo a favor de objetivos de sostenibilidad de mediano y largo plazo.

En cuanto al cuarto capítulo, se puede concluir que con la adaptación del modelo en la Comunidad Andina se daría una cooperación a nivel de los países que conforman la Comunidad Andina en temas de desarrollo sostenible, el cambio climático y la atenuación de riesgos de desastres. A su vez, sería posible el

desarrollo de una gestión integral de riesgo superando la fragmentación del territorio, de las amenazas o de las vulnerabilidades y considerando los aspectos técnicos, sociales, económicos, culturales y ambientales. Se fortalecería la prevención ya que se corregirían las dinámicas generadoras del riesgo sin descuidar la corrección del riesgo existente y la respuesta ante emergencias. Se Integraría la gestión de riesgo en las políticas de salud, educación, movilidad, ambiente y economía. Se descentralizaría la gestión del riesgo. Se Incrementaría la corresponsabilidad. Y por último, aumentaría el manejo de la información y el conocimiento en gestión de riesgo.

Algunas sugerencias para la eficacia y efectividad de la gestión de riesgo para la atención de desastres en la Comunidad Andina, son:

- Innovación en la forma de gestión y de relación entre la sociedad civil y el Estado.
- Creación de nuevas organizaciones sociales comunitarias y regionales fortalecidas en liderazgo democrático, participación ciudadana y ordenamiento territorial.
- Hacer avances en materia de contratación de proyectos y modalidades de contratación, con criterios del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Creación de propuestas en materia jurídica frente a temáticas relacionadas con un proceso de reconstrucción.
- Construcción de un modelo de desarrollo sostenible y con mayor equidad social.

Esta propuesta podría dar pautas sobre cómo la gestión del riesgo puede estimular el desarrollo reduciendo las vulnerabilidades. Además, esta propuesta puede conducir a la creación de una “mancomunidad”, una alianza legal de los países de la Comunidad Andina y sus comunidades. La creación de la “mancomunidad” permitiría a los países tener una voz más fuerte y unificada cuando se abordaran los intereses regionales, nacionales e internacionales.

La propuesta puede tener un impacto muy positivo ya que podría cambiar la actitud de la población hacia la gestión del riesgo haciéndolos dueños del proceso, junto con la familiarización con la cultura de la prevención. Es decir, esta propuesta podría brindarles la habilidad para generar ingresos y reducir el riesgo. La discusión y la reflexión sobre los impactos del desastre ayudarían a la comunidad a comprender los procesos que generan los riesgos y su propia participación en los mismos.

Por otro lado, en cuanto a los futuros escenarios de aplicación este trabajo podría ser presentado como una opción a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia, UNGRD, para que a través de su Grupo de Cooperación Internacional, sea llevada a la Comunidad Andina. Esta investigación puede ser tomada como la base previa a la elaboración de estrategias o de políticas, que permitan el fortalecimiento de la cooperación Sur- Sur, siendo este uno de los principales objetivos de la UNGRD.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica de Gestión de Riesgos. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. En el sitio web

<http://www.miranda.gob.ve/pc/images/noticias/ley%20organica%20de%20gestion%20de%20riesgos.pdf>

BARTOMIOLI, E. *Documento país*. 2008. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web ec.europa.eu/echo/files/.../opportunities/interest_dipecho6_ecuador.pdf

BANCO MUNDIAL COLOMBIA. Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas. 2012. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. en el sitio web www.sigpad.gov.co/sigpad/archivos/GESTIONDELRIESGOWEB.pdf

BRICEÑO RUIZ, José. La integración hemisférica y el interregionalismo en la estrategia comercial externa de América del Sur. Editorial: Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración Año 11, No. 21. Año de publicación: Noviembre 2006.

CAMPOS, Ana. Incorporando la gestión del riesgo de desastre en la planificación y gestión territorial. Comunidad Andina. 2009. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/LIN+PLAN+DES+web.pdf

CARDONA, O. LAVELL, Alan. MANSILLA, Ernesto & MORENO, A. *Avances en las estrategias de desarrollo institucional y sostenibilidad financiera de la gestión del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe*. 2005. BID. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web www.desenredando.org/.../Gestion_de_Riesgo_LAC_Dialogo_V_LaRED.pdf

CEPAL. Información para la gestión de riesgo de desastres. Estudio caso de Colombia. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. Disponible en el sitio web www.cepal.org/colombia/noticias/.../4/42314/colombia_case_study.pdf

CEPAL. Información para la gestión del riesgo de desastres: estudio de caso Chile. 2007. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/.../LCmexL834_es.pdf

COLOMBIA PRESIDENCIA pro – tempore. Comité andino para la prevención y atención de desastres “CAPRADE” 30 junio 2011 27 julio 2012.

COMUNIDAD ANDINA. Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres. 2009. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. En el sitio web www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/EAPAD+ESP.pdf

CONDORI, Franklin. Marco normativo-institucional para la gestión de riesgo de desastres en Bolivia. Viceministerio de Defensa Civil. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. En el sitio web www.eird.org/wikies/images/VIDECI_Marco_normativo.pdf

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DE COLOMBIA: Documento CONPES 3146, Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – PNPAD - en el corto y mediano plazo, 2001.

Decreto con Fuerza de Ley N.º 7.912 de 1927 y Ley 16282, fija disposiciones para casos de sismos o catástrofes, establece normas para la reconstrucción de la zona afectada por el sismo de 28 de marzo de 1965 y modifica la Ley N.º 16.250.

Decreto N.º 369, de 1964, Crea la Oficina Nacional de Emergencia.

GELLERT, Gisela. El cambio de paradigma: de la atención de desastres a la gestión del riesgo. Sapiens Research Group. Vol. 2(1)-2012. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. En el sitio web http://www.desenredando.org/public/varios/2012/2012_SapiensResearch_GiselaGellert_ElCambiodeParadigma.pdf

GONZALEZ, Melba. El Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres del Perú y el CENEPRED. 2012. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. En el sitio web http://www.sela.org/attach/258/default/Di-10_CENEPRED_Sistema_Nacional_Gestion_Riesgo_Desastres_del_Peru_Melva_Gonzalez.pdf

JOVEL, J ROBERTO. Los desastres naturales y su incidencia económico- social. Revista de la CEPAL, N° 38. Santiago de Chile. 1989.

LAVELL, Alan. Consideraciones en torno al enfoque, los conceptos y los términos que rigen con referencia a la reducción del riesgo y la atención de desastres en los países Andinos miembros del CAPRADE. 2006. PREDECAN. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web www.comunidadandina.org/predecancan/doc/r1/docAllan1.pdf

Ley 46 de noviembre de 1988: “Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones”.

MINISTERIO DEL INTERIOR REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley del Sistema Nacional de gestión del Riesgo. Ley 1523 de 2012

MINISTERIO DE DEFENSA DE BOLIVIA. *Plan Nacional de Contingencias*. 2011. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web www.bivapadbolivia.org.bo/tc/doc621-contenido.pdf

NARVAEZ, Lizardo, LAVELL, Alan y PÉREZ, Gustavo. La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos. 2009. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/PROCESOS_ok.pdf

UNGRD. Líneas estratégicas y avances en priorización de zonas de intervención. 2012. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web http://www.eird.org/wikiesp/images/COL_Documento_de_pais_L%C3%ADneas_Estrat%C3%A9gicas_DIPECHO_031012.pdf

UNGRD. Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estructura.aspx>

OROZCO, Gabriel y GUEVARA, Oscar. Gestión integrada del riesgo de desastres. 2011. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web www.usbcartagena.edu.co/libros?...20%3Agestion...riesgo-de-desastres

REBAZA, Ana. La Gestión del Riesgo de Desastres en el Perú: Retos y Perspectivas. 2011. OCHA. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. En el sitio web http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc_01604.pdf

SECRETARÍA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS. Informe 2012. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. En el sitio web www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/.../Informe_de_Gestion_2012.pdf

SECRETARÍA DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE DEL PERÚ. Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres PLANAGERD 2014-2021. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. En el sitio web www.mef.gob.pe/contenidos/.../04-Ley-Sinagerd-y-el-Planagerd.pdf

Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Ley 1523. 2012.

Sistema peruano de información jurídica. *Decreto que aprueba el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*. 2014. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web spij.minjus.gob.pe/Normas/textos/130514T.pdf

SNGR. Manual del Comité de gestión de riesgos. [en línea] [Consulta realizada en octubre de 2014]. En el sitio web http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe_completo_20.pdf

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior de Chile: “Guía de Ministerios”, 2001.

UNISDR. Marco de acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. 2006. [en línea] [consulta

realizada en noviembre de 2014]. En el sitio web
www.comunidadandina.org/predecan/doc/ext/hyogo.pdf

UNESCO, PNUD, CRUZ ROJA, GOBIERNO DE CHILE. Análisis de riesgos de
desastres en Chile. 2012. [en línea] [consulta realizada en noviembre de 2014].
En el sitio web
www.eird.org/wikiesp/images/Analisisriesgosdedesastreschiledipechovii.pdf