
**GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO y PREPARATIVOS DE
DESASTRES EN LA REGIÓN ANDINA**
LECCIONES APRENDIDAS y
SISTEMATIZACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS

REFLEXIÓN SOBRE ESTUDIOS DE CASO:
BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR, PERÚ Y VENEZUELA
Versión de Abril - Mayo del 2005

APRENDIENDO DE LAS LECCIONES

Pensamos que este material que aquí presentamos, **GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO y PREPARATIVOS DE DESASTRES EN LA REGIÓN ANDINA: Lecciones aprendidas y Sistematización de buenas prácticas**, será un aporte para el conjunto de iniciativas y procesos que se vienen generando e impulsando en nuestras comunidades y ciudades, en los países y, en general, para ir construyendo una historia y *un mejor qué y cómo hacer* en la región con respecto a un problema común: la existencia de condiciones de riesgo y, por consiguiente, la ocurrencia de desastres.

Queremos agradecer y manifestar que este trabajo es sólo la expresión de algunas experiencias o intervenciones locales, identificadas en cada país, en el marco de un proyecto. Reconocemos nuestra limitación en cuanto a que, quizá sean muy pocas las iniciativas identificadas, con relación al gran número de experiencias que existen, y en cuanto a los muchos esfuerzos desarrollados para contribuir a la reducción de riesgos en los países. No obstante lo que ponemos al alcance de todos ustedes, es un valioso primer paso de esa tarea tan difícil, aún más en el tema, como es el compartir y socializar.

Con humildad reconocer que se trata de un primer intento y que recoge una pequeña muestra de la gran riqueza que existe en la región, en sus instituciones, organizaciones y comunidades en general. Tarea que esperamos continúe, y a la cual se sumen otras experiencias, se enriquezcan las lecciones y hagamos uso de esos aprendizajes para mejorar nuestro quehacer en **PREPARATIVOS DE DESASTRES Y GESTIÓN LOCAL DE RIESGOS**.

¿QUÉ CONTIENE ESTE DOCUMENTO?

I.	La gestión local del riesgo ¿cómo se hace?	pg. 4
II.	El escenario general de los procesos sistematizados	pg. 8
	El reto particular de la gestión local del riesgo.	pg. 10
	El proceso de sistematización	pg. 12
III.	La comunidad andina de naciones y la gestión del riesgo	pg. 16
	Encuentros y desencuentros	pg. 16
	Estrategia andina para la prevención y atención de desastres	pg. 22
IV.	Cómo se está haciendo gestión del riesgo en la región	pg. 29
	Los estudios de caso	
	Bolivia	pg. 30
	Colombia	pg. 35
	Ecuador	pg. 39
	Perú	pg. 44
	Venezuela	pg. 48
	Una mirada de conjunto sobre las experiencias seleccionadas	pg. 52
V.	Lecciones aprendidas...a la luz de las experiencias locales	pg.63
	Reflexiones desde los estudios de caso	pg.63
VI.	Hablar de gestión del riesgo	
	De la práctica hacia la teoría: lo que hacemos y lo que decimos.	pg.100



LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO ¿CÓMO SE HACE?

Es hacer prevención, mitigación, **preparativos para desastres**, atención de emergencias y (en caso ocurran desastres) rehabilitación, recuperación y reconstrucción con el objetivo de reducir las condiciones de riesgo y por lo tanto, los desastres.

Listo: estamos convencidos y convencidas de que la gestión del riesgo tiene que convertirse en un componente transversal del desarrollo, y de que éste solamente será verdaderamente “sostenible” si incorpora en todas y cada una de sus actividades las medidas necesarias para que ni la dinámica de la naturaleza se convierta en una amenaza contra las comunidades, ni la dinámica de éstas se convierta en una amenaza contra los ecosistemas.

Pero, en la práctica, en el ámbito local de los municipios y las comunidades, ¿eso cómo se hace? ¿Cómo pueden un alcalde y los demás actores municipales (de la sociedad civil y del gobierno) manejar o “gestionar” adecuadamente los riesgos existentes y evitar que se conviertan en desastres?

El objetivo de esta publicación es, precisamente, mostrar y comentar algunos ejemplos concretos de cómo, en los distintos países de la región andina, se han venido desarrollando en los últimos años herramientas y conceptos que permiten ir armando respuestas para esas y otras preguntas similares.

En la mayoría de los casos esas respuestas surgen de combinar lo que los investigadores y estudiosos han pensado y propuesto sobre el tema, con los aportes de los “actores de campo” (funcionarios del Estado, trabajadores de organizaciones no gubernamentales, integrantes de organismos de socorro, expertos de agencias internacionales) y con las experiencias y saberes de las comunidades locales, para quienes la gestión local del riesgo (aunque no utilicen esos mismos términos) constituye un requisito de supervivencia cotidiana.

En desarrollo de un proceso que nos ha tomado un poco más de un año, hemos revisado 60 experiencias de gestión local del riesgo en los cinco países andinos, a partir de las cuales escogimos 15 (tres por cada país), para mirarlas con lupa. El objetivo era identificar las “buenas prácticas”, es decir, las respuestas “acertadas” que los procesos seleccionados han producido para enfrentar los retos que tuvieron o tienen que enfrentar en cada situación determinada.

Este conjunto de “buenas prácticas” que aquí recogemos y comentamos, no constituye un recetario. Mal podría ser en un compendio de fórmulas mágicas para solucionar todos los problemas relacionados con amenazas, vulnerabilidades, riesgos y desastres, precisamente porque cada situación concreta es particular y única y, en consecuencia, cada situación exige una respuesta igualmente única, imaginativa, innovadora y creativa.

¿Para qué, entonces, nos hemos puesto en el trabajo de elaborar este documento?

Por varias razones: en primer lugar, porque mucha gente todavía duda de la posibilidad de manejar con éxito los factores que constituyen los riesgos (es decir, las amenazas y las vulnerabilidades) con el objeto de reducirlos y de evitar que se conviertan en desastres (lo cual va ligado a la “duda metódica” sobre la posibilidad real del desarrollo sostenible). Es tanta la complejidad de esos factores, que a veces parece “racionalmente” imposible disminuir los riesgos y evitar los desastres. Por eso, cuando los argumentos teóricos en contra parecen contundentes e invencibles, conviene tener a mano una respuesta como la que dio Galileo después de que la Santa Inquisición lo obligó a retractarse de su afirmación de que la Tierra se movía alrededor del Sol. Seguramente entre dientes, murmuró Galileo: “Y sin embargo se mueve...” Cuando todas las “evidencias” teóricas esgrimidas desde la racionalidad imperante, nos digan que es imposible hacer gestión local del riesgo, podemos decir, como Galileo: *Y sin embargo* lo están logrando en tales y cuales lugares del Perú y de Colombia, o en estas y aquellas comunidades de Venezuela, del Ecuador y de Bolivia.

En segundo lugar, porque si bien es cierto que no existen “fórmulas” aplicables en todas las situaciones y en todos los lugares, y que cada reto particular exige sus propias respuestas, también lo es que uno de los principales factores de vulnerabilidad que nos afectan es el desconocimiento de lo que otros ya han hecho o se encuentran haciendo; esa sensación de soledad y de aislamiento que nos hace pensar que somos la única comunidad de la Tierra que ha tenido que enfrentar esos problemas; esa manía de reinventar la rueda cada vez que nos vemos ante la necesidad de transportar una gran roca. Ese desconocimiento de lo que sucede a veces en nuestro vecindario más cercano, conjuntamente con el *alzheimer* institucional y de las comunidades –esa pérdida colectiva de la memoria que nos hace olvidar que nosotros mismos o nuestras propias comunidades ya tuvimos que enfrentar en el pasado situaciones como esas que en un momento dado nos parecen totalmente novedosas e inéditas- son algunas de las razones que impiden que los logros de ciertas comunidades, los aprendizajes de ciertos procesos, dejen de ser experiencias exitosas pero aisladas, y se conviertan en características culturales, en **maneras de ser** de las comunidades, en **comportamientos normales y obvios** para relacionarnos con el entorno.

Y en tercer lugar, porque esta sistematización aporta elementos que pueden ser de utilidad para que los organismos internacionales evalúen su propio papel y su manera de actuar en los procesos de gestión del riesgo. Este proyecto de sistematización, como se sabe, nace del interés del PNUD y de DIPECHO en recoger lecciones derivadas de proyectos que ellos mismos han apoyado en los países andinos, al igual que de las que hemos llamado “experiencias autóctonas” (surgidas prioritariamente de iniciativas locales), pero que en algunos casos también han contado con el apoyo de cooperantes externos. Aquí encontraremos “claves” implícitas y explícitas sobre la mejor manera de relacionarse entre actores nacionales y locales, y actores internacionales.

Cierto es que si bien, como escribe el investigador Allan Lavell, los riesgos y los desastres se manifiestan en escenarios locales, pero muchas de las causas de los mismos provienen de escenarios globales, a veces muy alejados del lugar o de la comunidad *que paga los platos rotos*, también lo es que no podemos sentarnos a esperar que las soluciones provengan exclusivamente del ámbito global, en el cual suelen dominar política, económica e ideológicamente muchos de los mismos responsables de generar las causas y alimentar las vulnerabilidades. Tenemos, necesariamente, que buscar la manera de que las experiencias locales se articulen entre sí, para que generen *sinergias*, capaces de redimensionar el postulado ambientalista de *pensar globalmente y actuar localmente*. Con este documento queremos contribuir a que, a partir de *actuaciones locales*, tangibles, comprobables, evaluables, surja *pensamiento global*: herramientas conceptuales que en algún momento sean capaces no solamente de responder a problemas locales, sino también de proponer formas de relación entre ecosistemas y comunidades que no conduzcan de manera inevitable a la aparición de nuevos riesgos o a la complejización de los existentes. De alguna manera este es otro aporte de América Latina al *pensamiento global* sobre desastres y desarrollo.

Resulta interesante comprobar de qué manera esta forma relativamente nueva de aproximarse al tema de los riesgos y de los desastres con mirada integral y desde procesos que tienen lugar en la base misma de los ecosistemas y las comunidades, comienza a ganar terreno en las políticas nacionales de los países andinos. Así por ejemplo, la “Exposición de Motivos” de la Ley Orgánica de Gestión de Riesgos, actualmente en debate en la Asamblea Nacional de Venezuela, parte de reconocer los altos niveles de riesgo a que está expuesto ese país y la responsabilidad indelegable que tiene el Estado de enfrentar ese problema, entre otras cosas porque se reconoce a sí mismo como uno de los actores que históricamente han contribuido a configurarlo.

Ese proyecto de Ley Orgánica establece una serie de principios orientadores de la política nacional en términos de desarrollo sostenible, y los vincula expresamente a la gestión del riesgo en sus distintos momentos y ámbitos (prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación, reconstrucción, etc), define un conjunto de estrategias para incorporar la gestión del riesgo a la planificación del desarrollo (ordenación del territorio, planes de inversión, control, penalización de actividades generadoras de riesgo, impulso a procesos de educación y capacitación, etc) y establece el fortalecimiento institucional y de las comunidades como procesos prioritarios.

Mencionamos el caso de Venezuela porque el debate se está dando en este preciso momento y porque resulta interesante que la gestión del riesgo forme parte de las preocupaciones gubernamentales y sociales en esta coyuntura de agitación y de cambio, pero no porque sea el único caso. En general refleja lo que ha venido ocurriendo en la región en los últimos años. En los distintos países se han constituido Sistemas Nacionales a través de los cuales se busca vincular a los responsables del desarrollo con los encargados de la prevención y atención de emergencias y desastres y, en general, convertir la gestión del riesgo en uno de los ejes transversales del desarrollo. Como se sabe, no ha

sido fácil encontrar la manera de llevar a la práctica lo que la teoría y las normas pregonan y ordenan. Por eso también creemos que esta recopilación de experiencias y lecciones concretas resulta importante: porque muestra no solamente que sí es posible aplicar esas políticas y cumplir esas normas en escenarios locales y ante situaciones concretas, sino también los resultados positivos de que esto se haga, en términos de calidad de vida de las comunidades y de interacción armónica con sus entornos.

Es esa misma línea y con el mismo propósito, queremos resaltar la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres (EAPAD). Un esfuerzo concreto y en marcha, tendiente a lograr que los países de la región construyan conjuntamente un enfoque común y un marco compartido que oriente sus acciones.

No todos los resultados de las experiencias y procesos locales que analizamos aquí son totalmente exitosos. En todos los casos aparecen los conflictos y los problemas internos y externos que se oponen a la eficacia y a la continuidad y sostenibilidad de la gestión del riesgo. Pero tan valiosas como las lecciones derivadas de los éxitos, son las derivadas de los errores y fracasos. Y especialmente interesantes resultan las estrategias que *se inventan* los actores institucionales y sociales para seguir adelante *a pesar de* los fracasos.

El material que aquí recogemos es apenas una pequeña muestra de lo que está ocurriendo en los cinco países andinos; incluso las 60 experiencias que inicialmente identificamos, también son una muestra. Existen en la región (por no decir en el resto del continente americano y en general en el mundo) muchísimas más experiencias que giran alrededor del eje ambiental, de la agroecología, de la educación, de la equidad de género, de la comunicación popular, de la niñez y la juventud, de la resolución pacífica de conflictos, de la seguridad y la autonomía alimentaria, de la agricultura urbana, etc. Experiencias que a veces no mencionan siquiera las palabras “gestión del riesgo”, pero que en la medida en que se aproximan a la sociedad y al territorio con visión holística y dinámica, necesariamente se encuentran con los mismos problemas y proponen respuestas que son válidas para esa empresa inaplazable y colectiva que debe ser encontrar nuevas y mejores formas de relación entre los seres humanos, y de nosotros con la Tierra.

II

EL ESCENARIO GENERAL DE LOS PROCESOS SISTEMATIZADOS

En comparación con lo que dura un ser humano (e incluso con los 100 o 200 mil años de existencia que lleva nuestra especie *Homo sapiens*), 12 millones de años pueden parecer muchísimo tiempo. Pero en realidad son muy poco, comparados con los 4.500 millones de años que han transcurrido desde que se formó la Tierra o con los 3.500 millones de años que lleva la Vida sobre este planeta. O con los 150 millones de años que han pasado desde que todos los continentes actuales formaban una sola masa llamada *Pangea*.

Hace 10 o 12 millones de años comenzó el levantamiento de los Andes y hace apenas unos tres millones de años alcanzó su altura actual ésta, la más larga cadena montañosa de la Tierra. El levantamiento de esa “pestaña” en el borde occidental de un continente que hasta ese entonces había sido casi completamente plano, determinó cambios tan drásticos como que el que luego se convirtiera en río Amazonas, que antes desembocaba en el Pacífico, tuviera que irse a desembocar en el Atlántico.

Sólo desde hace siete u ocho millones de años nuestra región andina, en virtud de la deriva continental, llegó a la posición intertropical que hoy ocupa. Esos procesos de cambio no han cesado: las montañas se siguen levantando uno o dos milímetros anuales, en un proceso que, durante varios millones de años, logró generar el Aconcagua con sus casi siete kilómetros de altura, y la Cordillera Blanca, y el Chimborazo y los demás volcanes y montañas y valles y fosas costeras producto de la orogenia de esta parte del continente americano. Éste, nuestro continente, se sigue desplazando hacia el occidente, a veces entre 10 y 20 centímetros por año. Los “escudos” brasileño y guyanés siguen empujando desde el oriente, y el continente suramericano se sigue trepando sobre la placa de Nazca.

Hace 12 mil años llegamos los seres humanos a esta parte de la Tierra. Éramos cazadores y recolectores nómadas que comenzamos a aprender estrategias para convivir con el entorno, pero mientras aprendíamos, extinguimos, entre otros, a los mastodontes y a los caballos americanos. Para cuando llegaron los europeos, hace 500 años largos, ya habíamos desarrollado estrategias exitosas, fragmentos de las cuales todavía persisten en la memoria de algunas comunidades. Porque los europeos trajeron e impusieron otras formas de mirar el mundo, otras prioridades, otras formas de relacionarse con el territorio, nacidas en y para otras latitudes, que acabaron por suplantar a las que habían tardado tantos siglos en perfeccionarse. Hace 300 años los europeos trajeron a la fuerza a los negros africanos.

De esa mezcla turbulenta de procesos naturales que siguen vigentes y de violencias humanas que todavía continúan, surgimos los americanos de hoy, incluidos los habitantes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, los cinco países que conforman la Comunidad Andina de Naciones. Esa mezcla es

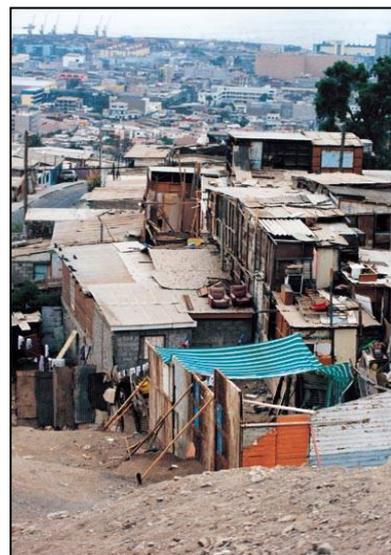


el crisol de nuestras múltiples amenazas y vulnerabilidades, de nuestros riesgos y desastres. Pero también el bastión de nuestras posibilidades.

Más de 113 millones de seres humanos habitamos hoy los 4'710.000 kilómetros cuadrados que conforman la Comunidad Andina de Naciones. Los terremotos y maremotos, las erupciones volcánicas, los huracanes, los desplazamientos de las montañas en una u otra dirección y por distintas causas, los fenómenos de El Niño y la Niña, las sequías, las inundaciones, las

tempestades eléctricas, las heladas, los incendios forestales, las avalanchas y los *huaicos*, son y han sido siempre, expresiones de la vida viva de nuestros paisajes. Ya era hora de que estuviéramos acostumbrados, adaptados de manera tal que esos fenómenos de la naturaleza no se convirtieran en desastres.

Pero no es así: en primer lugar, porque muchos de esos fenómenos ya no son meramente naturales. Muchos, que posiblemente no ocurrirían en condiciones meramente naturales, son desencadenados o acelerados, o sus efectos se agravan, como consecuencia de la actividad humana. Cuando los seres humanos alteramos “el sistema inmunológico” (o sea. la capacidad de autorregulación) de los ecosistemas, esos ecosistemas se vuelven vulnerables. Y esa vulnerabilidad se convierte en amenazas contra las comunidades humanas. Hay inundaciones y sequías y deslizamientos naturales, pero hoy la mayoría de esos fenómenos son el resultado de una gestión ambiental equivocada.



Y en segundo lugar, hemos perdido la capacidad de evitar que los fenómenos de la naturaleza se conviertan en desastres, precisamente porque cada día hay en nuestros países (y en el mundo en general), más seres humanos viviendo en condiciones que los hacen vulnerables. Aumenta nuestra vulnerabilidad cuando por una u otra razón perdemos nuestra identidad y nos alejamos de nuestra cultura; cuando la carencia de recursos nos obliga a ocupar terrenos a las orillas de los ríos, o en humedales desecados, o en laderas empinadas, que nunca deberían haber sido ocupados; cuando en el afán de obtener mayores beneficios económicos –con miras al mercado o a la mera subsistencia– explotamos los ecosistemas más allá de su *capacidad de carga*; cuando no somos capaces de organizarnos y de actuar en función de intereses compartidos, sino que prima el egoísmo; cuando el Estado no es un servicio público al servicio de la comunidad entera, sino un *botín de guerra*, al servicio de unos pocos; cuando la educación no nos permite entender la realidad

inmediata como la principal fuente de aprendizaje, sino que nos aleja de ella. En fin, cuando “renunciamos a construir nuestros propios sueños, por vivir en función de pesadillas ajenas”.

El reto particular de la *Gestión Local del Riesgo*

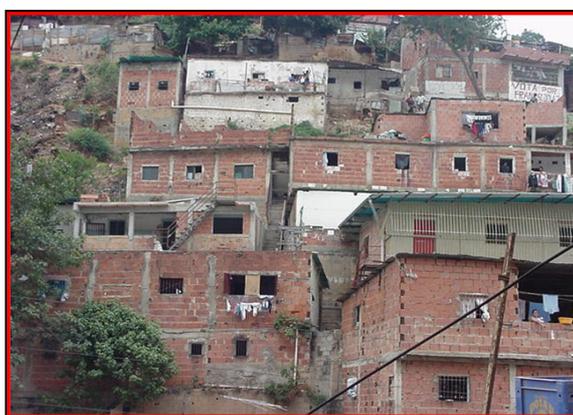
Por todo lo anterior, para alcanzar sus objetivos, la gestión del riesgo tiene que explorar a fondo todos los factores que contribuyen a crear las condiciones para que aparezca un desastre. Por una parte, claro, mejorar la preparación y los recursos de todo tipo con que deben contar las comunidades y las instituciones para responder oportuna y adecuadamente cuando ocurra una emergencia o un desastre y para recuperarse lo más rápido posible de los efectos de la crisis. Pero también, para evitar en lo posible que ocurra el desastre. Como bien lo expresaba un documento de LA RED publicado en noviembre de 2004, no se trata solamente de salvar a los naufragos sino, en lo posible, de evitar los naufragios. Esto es, reducir las causas del naufragio, tanto en el barco mismo como en el océano en donde este navega.



Normalmente los grandes desastres, como el terremoto de Bam (Irán) que produjo cerca de 30.000 muertos en el año 2003, o el tsunami del Pacífico Sur como resultado del cual murieron más de 300.000 personas en diciembre de 2004, atraen la atención de los medios de comunicación, y en consecuencia de la opinión pública mundial, durante varias semanas.

En cambio los *pequeños desastres*, los que apenas afectan a un municipio o a una pequeña región, y causan pocos muertos, o a veces ninguno, aunque les produzcan pérdidas irreparables a quienes los padecen, no tienen la capacidad de conmover a la opinión pública más allá de las fronteras del territorio afectado.

A pesar de lo anterior, la realidad nos demuestra que la suma de estos *pequeños desastres* que suelen pasar inadvertidos, causa más pérdidas económicas y de oportunidad, y afecta a más personas, que los grandes. Con el agravante de que, mientras la solidaridad internacional se vuelca en ayuda de las comunidades y de los gobiernos afectados por los grandes desastres, los responsables de atender los *pequeños* se ven en la obligación de defenderse como puedan,



quitándole recursos a sus prioridades cotidianas. Esto determina que los *pequeños desastres* incrementen la brecha entre quienes tienen acceso a los beneficios del desarrollo y quienes carecen de ellos. Es decir: aumentan la vulnerabilidad de las comunidades afectadas.

Y como ya vimos, el proceso es un ciclo: la vulnerabilidad de las comunidades genera nuevas amenazas contra los ecosistemas (contaminación, tala, deterioro o sobre-explotación de suelos y otros recursos, etc), que a su vez se convierten en amenazas contra las comunidades (sequías, inundaciones, deslizamientos, conflictos violentos) que como consecuencia generan nuevos riesgos (ingobernabilidad, desplazamientos, incapacidad para convivir con el entorno).

En conclusión, los *pequeños desastres* resultan muy grandes para quienes los padecen, pero además generan las condiciones acumulativas necesarias para la ocurrencia de grandes desastres.

Así como las condiciones que generan los desastres forman parte integral de la existencia cotidiana de una comunidad, así la gestión del riesgo debe entrar a formar parte de esa misma existencia cotidiana (o mejor dicho: incorporarse a los procesos de la vida cotidiana) y comprometer a los actores “normales” de la comunidad. Cuando se intenta llevar a cabo la gestión del riesgo solamente a través de procesos excepcionales y con actores excepcionales, lo más probable es que carezca de sostenibilidad.

Es necesario que cada actor –institucional y comunitario- identifique qué papel cumple en los escenarios de riesgo. Es decir, que reconozca de qué manera contribuye a construir esos riesgos, al igual que las posibilidades que tiene de ayudar a controlarlos o a reducirlos.

Resulta muy importante determinar también qué factores dependen exclusivamente del ámbito local, y en consecuencia pueden manejarse exclusivamente en dicho ámbito, y cuáles dependen de niveles regionales, nacionales e incluso internacionales, lo cuales, por su complejidad, le exigen a la gestión del riesgo echar mano de un conjunto más complejo de estrategias (lo cual no quiere decir que la actuación local pierda importancia).

El Proceso de Sistematización

Consideraciones como las anteriores condujeron al Buró de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en conjunto con las oficinas del PNUD de los respectivos países, a impulsar este proyecto regional de “Sistematización y Diseminación de Buenas Prácticas en Preparativos de Desastres y Gestión Local del Riesgo en la Región Andina”, cuyo objetivo es identificar, a través de experiencias representativas, cuál es el estado del arte en la gestión local del riesgo en la región, no tanto desde el punto de vista teórico sino, especialmente, en la práctica misma. El Programa de Preparativos ante Desastres de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (DIPECHO) se unió al BCPR-PNUD con el objeto de promover, financiar y llevar a cabo esta iniciativa.

Como lo indicamos atrás, se inventariaron inicialmente 60 experiencias en los países andinos, de las cuales se seleccionaron 15 casos con el fin de analizar y sistematizar detalladamente sus respectivos procesos, con miras a derivar lecciones de los éxitos y los errores, identificar “mejores prácticas”, reconocer fortalezas y debilidades y, en fin, determinar de qué manera las comunidades andinas están re-adaptándose para convivir con la dinámica turbulenta de sus territorios.

Los criterios para la selección de casos han sido:

Experiencias promovidas o apoyadas por actores locales (municipalidades, ONG’s, organizaciones comunitarias), incluyendo iniciativas apoyadas por DIPECHO.

Experiencias tradicionales de gestión de riesgos basadas en conocimiento local.

Experiencias sostenibles, fácilmente replicables, de bajo costo, tecnología apropiada y culturalmente sensitivas

En la compilación se han incluido iniciativas que reducen o controlan el riesgo a desastres a través de:

- ② Fortalecimiento de las capacidades locales para enfrentar posibles desastres.
- ② Mejora de la capacidad organizativa a través de acciones de preparativos para desastres en el ámbito comunitario.
- ② Fortalecimiento de los vínculos entre las comunidades y los niveles nacionales para atención a desastres.
- ② Favorecimiento del acceso en tiempo real a información apropiada sobre amenazas y establecimiento de sistemas comunitarios de alerta temprana.
- ② Control de la exposición de la sociedad frente a fenómenos físicos a través de estructuras retentivas (barreras, terrazas, canales, muros, etc) o bien de otras medidas como el ordenamiento territorial con enfoque preventivo.
- ② Uso del conocimiento tradicional y de conocimiento local para manejo de riesgos.
- ② Reducción del riesgo futuro a través del control normativo y de la incorporación del riesgo a desastres en las intervenciones del desarrollo

Éste que, más que un inventario de técnicas y metodologías, constituye un verdadero reto cultural, nos ha permitido contar con una serie de ingredientes que, bien aprovechados, deben facilitar el diseño, la concertación y la adopción de políticas, estrategias y programas, no solamente para la gestión del riesgo en sentido restringido sino, en general, para el desarrollo sostenible en la región andina. Y con herramientas concretas para ponerlas en práctica.

Tras la compilación, los parámetros para identificar buenas prácticas en procesos de gestión del riesgo a nivel local son:

- ④ Participación y empoderamiento de las poblaciones en riesgo y sus organizaciones a través de mecanismos institucionales permanentes.
- ④ Procesos de integración con actores sociales de diferentes niveles territoriales y de diferentes sectores.
- ④ Transversalidad e integralidad.
- ④ Busca la sostenibilidad y establece una relación muy cercana entre el desarrollo y su gestión.
- ④ Es un proceso social y no un producto.

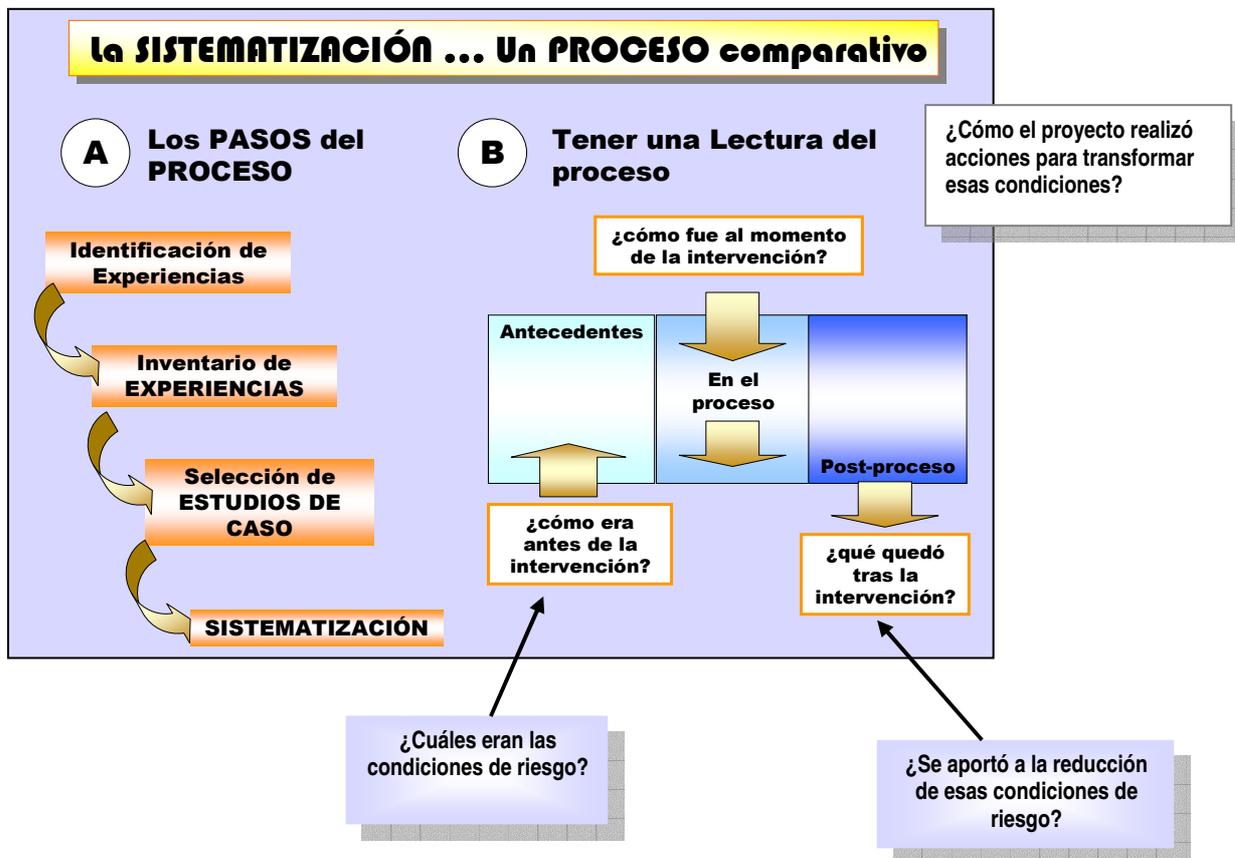
Las 15 experiencias se seleccionaron teniendo en cuenta su incidencia real sobre las causas generadoras del riesgo, de manera tal que, en lo posible, resultara muy “visible” la manera como los distintos actores intervienen o pueden intervenir tanto en la construcción de los problemas como en la solución de los mismos.

Pensamos que esa “visualización” contribuirá a fortalecer el conocimiento y la capacidad de esos mismos actores –y de sus equivalentes en otras comunidades- para la gestión local del riesgo. Es decir, que los dotará de nuevos puntos de vista al momento de actuar sobre los factores sociales, económicos, ecológicos, culturales y de todo tipo que inciden en estos procesos.

La información necesaria para adelantar este proceso se recogió en tres momentos:

Primero se llevó a cabo una revisión de los documentos generados por los distintos proyectos y por otras instituciones vinculadas a los mismos. Después se realizaron entrevistas *in situ*, que permitieron un acercamiento a las experiencias particulares vividas por los distintos actores. Y en tercer lugar, se realizaron en cada país sendos talleres nacionales y locales para validar con los distintos actores, los resultados obtenidos hasta ese momento y la sistematización e interpretación que se estaba haciendo de la misma. Este trabajo fue llevado a cabo por un equipo de sistematizadores, cada uno de los cuales se hizo cargo de las tareas descritas en su país respectivo.

Este documento pretende avanzar un paso más en el proceso. Vamos a intentar “leer y entender” el significado de cada una de las experiencias sistematizadas, a la luz de preguntas como:



- ¿Cómo eran la situación y el contexto antes de la intervención?
- ¿Qué circunstancias propiciaron la intervención?
- ¿En qué consistió y cómo se llevó a cabo?
- ¿De qué manera se lograron transformar las condiciones de riesgo existentes?
- ¿Qué cambios generó la intervención y cuáles han persistido luego del cese de la misma?

Este documento de reflexión general que ponemos a consideración de lectores y lectoras, se complementa con un abanico de propuestas (metodologías, instrumentos, herramientas, técnicas, etc) y con una selección de “buenas prácticas” implícitas y explícitas en los distintos casos de estudio.



Esperamos, de esta manera, aportarles a los agentes y gestores del desarrollo, en especial a quienes desde distintos niveles y ópticas toman las decisiones que determinan cómo se relacionan las comunidades con sus territorios, una serie de elementos de juicio que les permitirán anticipar, con nuevos ojos, las posibles consecuencias de esas decisiones.

Esperamos que este documento se convierta en una herramienta de utilidad para quienes desde el gobierno central, los ministerios sectoriales, los gobiernos departamentales y municipales, las asociaciones comunitarias, el sector privado, los organismos no gubernamentales, las iglesias de distintos credos, las agencias de cooperación internacional, las entidades financieras, las universidades y centros de investigación, los medios de comunicación y la comunidad en general, están explorando la manera de comprometerse activa y eficazmente en esa empresa humana inaplazable que llamamos la gestión del riesgo.

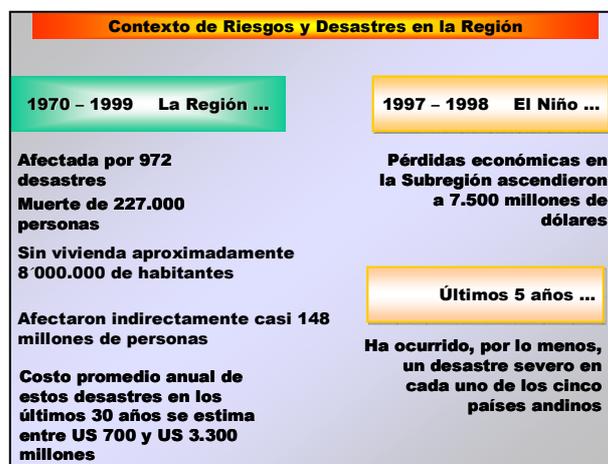
III

LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES Y LA GESTIÓN DEL RIESGO

Encuentros y Desencuentros

Los países que conforman la Comunidad Andina de Naciones (CAN) comparten una serie de características marcadas por su cercanía geográfica, sus historias compartidas y sus afinidades culturales en medio de la diversidad y de las particularidades.

Todos los países andinos tienen una larga historia de desastres para reseñar y recordar. Sus territorios y comunidades presentan elevadas condiciones de riesgo que los hacen susceptibles de sufrir distintos tipos de desastres, lo cual constituye una amenaza contra el desarrollo y pone en riesgo las inversiones y demás esfuerzos que se lleven a cabo con ese objetivo.



A pesar de las coincidencias en cuanto a su historia de desastres, cada país ha seguido sus propios ritmos y su propia trayectoria para enfrentar esos procesos nocivos. El cómo y el qué hacer de cada uno de los procesos nacionales, las expresiones y la profundidad del compromiso político, y los avances en términos de cultura institucional y ciudadana, presentan diferencias marcadas entre unos países y otros.

¿Los esfuerzos que se están llevando a cabo inciden de verdad en la reducción de las causas generadoras de desastres, o se sigue mirando el problema de manera puntual, en función de las emergencias y con el ánimo exclusivo de superar las crisis de la manera más rápida posible?

O, por el contrario, ¿existen en la región ejemplos de cómo la gestión del riesgo se puede utilizar para aportarles soluciones a esos “problemas no resueltos del desarrollo” que se manifiestan por medio de desastres?

Un breve análisis comparativo de la situación en los países de la Comunidad Andina de Naciones las siguientes conclusiones:

- Todos los países andinos han abordado institucionalmente el manejo de desastres, otorgándoles prioridad a las actividades de *respuesta*. Los esfuerzos hacia la *prevención* son esporádicos y no suelen orientarse para

trabajar en un entorno en el que confluyen amenazas múltiples y concatenadas. Aunque se cuenta con esfuerzos incipientes, el hecho de que la mayoría de los sectores de gobierno no hayan incorporado la reducción del riesgo en sus programas de desarrollo, mientras que las agencias especializadas en desastres se concentran en el manejo de emergencias, significa que, en la práctica, los gobiernos de la región han fallado en revertir los procesos de acumulación de riesgos y en abordar apropiadamente las condiciones de riesgo del entorno.

- En el contexto andino se destacan algunos ejemplos concretos en Bolivia, en Colombia y en Venezuela, de cómo la gestión del riesgo ha logrado abrirse paso en las agendas políticas y administrativas nacionales y locales.

C
O
L
O
M
B
I
A

En **Colombia** los avances en gestión del riesgo datan de hace varios años, lo cual, junto con algunos adelantos alcanzados en materia de gestión ambiental y su incorporación en los programas nacionales y regionales de desarrollo, la convierten en un país de referencia en el contexto latinoamericano.

La erupción del volcán Nevado del Ruiz en 1985, y el consecuente flujo de lodo que destruyó la ciudad de Armero y causó la muerte de más de 20.000 personas, constituyó un hito significativo para la gestión del riesgo en el país que nos ocupa. Con el apoyo del PNUD, el gobierno nacional abocó la tarea de crear un Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, lo cual se llevó a cabo mediante Ley 46 de 1988, reglamentada por el decreto-ley 919 de 1989, todavía vigente. Desde entonces, en un proceso que ha tenido numerosos avances y también muchos retrocesos, el Sistema se ha ido consolidando y transformando, con tendencia a la descentralización de la gestión del riesgo en los niveles regionales y locales, y con un importante esfuerzo en la incorporación efectiva de las instancias de planificación pública y entidades sectoriales como parte del Sistema. Merece especial mención el esfuerzo que ha realizado el país, en el marco de la Ley 388 de 1997 y hoy Ley de Ordenamiento Territorial, para incorporar la temática en los planes regulatorios de uso del suelo. De igual forma, la expedición del Consejo Nacional de Política Económica y Social de los documentos CONPES N° 3146 *“Estrategia para la implementación del Plan Nacional para la prevención y atención de desastres”*, CONPES N° 3318 *“Programa para la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado”*, cuya implementación son avances significativos en la gestión de riesgos en el país.

Desde su creación y en especial durante la última década, se han presentado en Colombia numerosos desastres (terremoto del Atrato Medio en 1992, terremoto del Páez en 1994, terremoto del Eje Cafetero en 1999, múltiples casos de inundaciones que se han convertido en desastres, las últimas grandes en 2004) y por lo menos dos casos de reubicaciones (San Cayetano en Cundinamarca y Herrán en Norte de Santander), en los cuales el papel de los distintos niveles del Sistema (nacional, regional y municipal) ha sido variable. En los casos de los terremotos del Páez y del Eje Cafetero se crearon nuevas instituciones para manejar el desastre. En el primero la Corporación NASA KIWE se integró al Sistema y en el segundo el FOREC (Fondo para la Reconstrucción y el Desarrollo Social del Eje Cafetero), en la práctica lo suplantó totalmente.

En **Bolivia** también se han producido cambios significativos en los últimos 10 años, especialmente en cuanto a la interpretación y connotación de los desastres. Coincidió esto con varios hitos determinantes: el terremoto ocurrido en mayo del 1998, que afectó fuertemente a las comunidades de Totorá, Aiquile y Mizque, en el llamado “cono sur cochabambino”; los efectos del fenómeno de El Niño sobre el área agrícola de Bolivia; y por último, la granizada y posterior riada o inundaciones que afectaron a la ciudad de La Paz el 19 de febrero de 2002.

Estos desastres motivaron al Gobierno Boliviano a destinar sus mejores esfuerzos hacia la realización de actividades de ayuda de emergencia por el fenómeno de El Niño a través del Sistema Nacional de Defensa Civil; pero también, con el apoyo del PNUD, a la creación del Sistema Nacional para la Reducción y Atención de Desastres (SISRADE), el cual se formalizó mediante Ley 2140 de 2002. Durante algunos años la gestión del riesgo estuvo a cargo del Ministerio de Desarrollo Sostenible (acciones vinculadas con el desarrollo y la definición de políticas públicas) a la par que el Sistema de Defensa Civil, un Viceministerio del Ministerio de Defensa, se encargaba de los aspectos operativos y de atención y manejo de desastres. A mediados del 2003 se expidió la una ley que reformó la rama ejecutiva del poder público (conocida como LOPE), la cual introdujo una serie de confusiones institucionales, pues le transfirió a la Defensa Civil atribuciones que antes pertenecían al Ministerio de Desarrollo Sostenible, pero sin quitárselas a este. En momentos en que, hace algunos meses, se documentaba este informe, se daba inicio a un proceso de concertaciones interinstitucionales alrededor de un crédito del BID (con el apoyo de la GTZ), dirigido al fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo, a partir del cual se esperan aclarar conceptual y operativamente las confusiones existentes que, en la práctica, constituyen una gran vulnerabilidad del país y un obstáculo para llevar a cabo una adecuada gestión del riesgo. No se sabe en este momento (mayo 2005) qué efectos pueda tener sobre ese proceso la agudización de la crisis política y social boliviana.

Otros dos proyectos apoyados por el PNUD le han permitido a Bolivia avanzar en el camino hacia una real gestión del riesgo: el que tiene como objetivo la creación de un Sistema Municipal para la Gestión de Riesgos en el municipio de La Paz, cuyo ejecutor es el gobierno municipal de esa ciudad (GMLP), y el que persigue el mismo objetivo en el Departamento de La Paz, cuyo organismo ejecutor es la Prefectura correspondiente. Se trata del Proyecto BOL/03/004 que nació a raíz del deslizamiento de Chima, y que ejecuta la Prefectura del Departamento de La Paz.

El caso de **Venezuela** presenta múltiples particularidades. En momentos en que se preparaba este documento, ocurrieron fuertes lluvias y numerosos deslizamientos que afectaron de manera grave una gran parte del territorio venezolano. Días más tarde, el 13 de febrero, el Presidente de la República declaró en su programa televisivo dominical “Aló Presidente”, la necesidad e importancia de avanzar de la “... *administración de los desastres a la gestión del riesgo* ...”, y demandó expresamente el compromiso de todos los agentes del desarrollo, para que asuman su responsabilidad en la transformación de las condiciones de riesgo bajo las cuales vive la población venezolana. Con ese objeto creó el “Comité Interministerial de Gestión de Riesgos”, integrado, entre otros, por el ministerio de Justicia e Interior, el ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el ministerio de Hábitat y Vivienda y el ministerio de Ciencia y Tecnología. El Comité tiene como tarea estructurar un Sistema que se haga cargo de la gestión integral del riesgo en Venezuela, la incorpore como parte integral de las políticas públicas, y establezca las articulaciones a nivel local, estatal y nacional que resulten necesarias.

Antes de la actual coyuntura, Venezuela constituía un caso intermedio en materia de gestión de riesgos. Desde hace varios años la amenaza sísmica que afecta al país constituye una preocupación permanente, lo cual dio lugar a un conjunto de estudios de microzonificación sísmica y a notables desarrollos en materia de construcciones sismorresistentes. Estos esfuerzos han sido liderados por organizaciones científicas de investigación (FUNVISIS) e instituciones académico-universitarias.

El desastre de Vargas (1999) despertó nuevo interés en la gestión del riesgo, y permitió entender y aplicar esta multi-disciplina con el sentido más integral del concepto. Se están registrando avances importantes en los círculos de investigación, científicos y académicos, al igual que en ciertos sectores del Gobierno, tales como los ya citados ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT), de Planificación y Desarrollo (MPD), del Ambiente y Recursos Naturales (MARN), de Educación y Deporte (MECD), etc. Todos estos avances no quieren decir, sin embargo, que la población y las instituciones del país hayan incorporado la gestión del riesgo a su cultura y, en consecuencia, a sus actividades habituales. De manera lenta se está avanzando hacia las transformaciones que deben comprometer con la gestión del riesgo a todo el conjunto de actores.

¹ Entre otras iniciativas en marcha, destacamos la Propuesta de Ley Orgánica de Gestión de Riesgo que se encuentra en revisión en la Asamblea Nacional; el Plan Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos, la Comisión Interministerial para la Gestión del Riesgo; el Programa de Modernización del Sistema de Medición y Pronóstico Hidrometeorológico Nacional (VENEHEMET); la futura creación del Instituto Nacional de Alerta y Pronóstico Hidrometeorológico; el Proyecto Ávila, dirigido por el MARN a través del Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar (IGVSB) mediante el cual se definieron zonas de riesgo en los conos de deyección de diversas quebradas del Estado Vargas; y el Proyecto PREVENE (con el financiamiento de COSUDE) que consistió en la transferencia de alta tecnología en materia de fenómenos geohidrodinámicos como los aludes torrenciales ocurridos en Vargas. Por otro lado aparecieron, se generaron condiciones para la aparición de un conjunto de proyectos y propuestas surgidas de organismos internacionales y/o nacionales, tales como definir una Línea de Base Comunitaria para el Seguimiento de la Vulnerabilidad Social en Venezuela (PNUD y Sistema de Naciones Unidas); la Propuesta para la Reconstrucción y Recuperación de los Desastres y Fortalecimiento de las Capacidades para la Gestión de los Riesgos en Venezuela (trabajada por el BCPR-PNUD), la existencia de la Comisión para la Mitigación de Riesgo (COMIR) liderada por la facultad de Arquitectura de la UCV. Además de lo anterior se definieron políticas vinculadas a la planificación, el ordenamiento territorial, la vivienda y la reconstrucción, tales como el Área de Protección y Recuperación Ambiental Eje Arrecife-Los Caracas (APRA), que consiste en un plan de manejo y reglamento de uso de las áreas de protección; el Plan de Ordenamiento Territorial del Estado Vargas (POTEV) el Proyecto Caracas Mejoramiento de Barrios CAMEBA, etc.

- Ecuador y Perú presentan los menores avances comparativos en materia de gestión del riesgo. No existen evidencias que permitan afirmar que en estos dos países se hayan logrado vincular y comprometer con la gestión del riesgo, a nuevos actores institucionales y sociales del desarrollo, distintos de las respectivas Defensas Civiles, o de las instituciones científico-técnicas que durante años vienen cumpliendo un rol importante en la caracterización y análisis de las amenazas y peligros vinculados a los fenómenos naturales. En ambos países se vienen manifestando procesos de cambio en cuanto a la conformación de comisiones sectoriales y/o nacionales en materia de gestión de riesgos, o se vislumbra la necesidad de promover cambios en los respectivos marcos normativos y legales.

E C U A D O R

La Defensa Civil ecuatoriana se creó en 1960 y es, desde entonces, el organismo oficialmente encargado del tratamiento del tema. A finales de 1964 se dictó la “Ley de Seguridad Nacional” y se constituyó el Sistema Nacional de la Defensa Civil, y a partir de 1973 este organismo amplió su campo de acción a la prevención y atención de desastres. Para tal fin se creó la Dirección Nacional de Defensa Civil, instancia operativa encargada de capacitar a la población y de asistirle cuando resulte afectada por un evento adverso.

En 1997, ante la inminente llegada del fenómeno de El Niño, se declaró el Estado de Emergencia Nacional y se creó una Unidad Coordinadora del Programa de Emergencia para afrontar el fenómeno (COPEFEN). En la actualidad COPEFEN trabaja directamente con organismos seccionales y con otras entidades del estado que requieran apoyo y financiamiento para la gestión del riesgo, sin importar el sector afectado.

En 1999 se estableció ODEPLAN (Oficina Nacional de Planificación de la Presidencia) hoy transformada en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), organismo al que se asignó la responsabilidad de orientar la inversión pública y de supervisar la planificación para la reducción de riesgos. Desde allí se promovió la conformación del Comité Nacional de Prevención de Riesgos¹ y de otros grupos sectoriales de trabajo, con el propósito de establecer las bases para un plan nacional de prevención y mitigación de riesgos.

² Informe de Misión. PNUD-Ecuador, Buró de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR), Unidad de Reducción de Desastres (DRU), Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Abril 2004. El COPEFEN tiene como funciones básicas analizar los proyectos presentados por los co-ejecutores (municipios, consejos provinciales, ministerios entre otras entidades del sector público) en sus aspectos técnicos, de costos, y ambientales, aprobar aquellos que cumplan con las condiciones de los convenios de préstamo internacionales, transferir recursos y auditar las obras que realiza. CORPECUADOR es una entidad autónoma que tiene por mandato aprobar un Plan Maestro de Obras de obligatoria aplicación, que fue expedido en Septiembre de 1999 y que se encuentra en plena vigencia. El Comité Nacional de Prevención de Riesgos compuesto por SENPLADES, Ministerio de Ambiente, Instituto Oceanográfico de la Armada (INOCAR), Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI), Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional, Dirección Nacional de Defensa Civil, Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE), Ministerio de Relaciones Exteriores, COPEFEN y CORPECUADOR.

PERÚ

Respecto a la información sobre riesgos, el país cuenta con instituciones técnico-científicas como Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI), Instituto Nacional de Oceanografía de la Armada (INOCAR), Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional, Dirección Nacional de Geología del Ministerio de Energía y Minas, y otras entidades vinculadas a instituciones universitarias que producen información de alto nivel científico sobre fenómenos físicos y sociales que pueden suponer amenazas para los asentamientos o sectores productivos. Sin embargo el nivel de coordinación de estas entidades entre sí, y con las entidades vinculadas con el desarrollo del país, es muy precario, debido a lo cual toda la información que estas instituciones producen no se aprovecha totalmente en la gestión del riesgo.

En la actualidad existen tres propuestas normativas en el marco del tema. La primera para la reestructuración del Sistema Nacional de Defensa Civil; una segunda referida al Plan Nacional de Gestión de Riesgos; y la tercera que es para la creación de la oficina coordinadora de la temática. Las propuestas coinciden en el análisis de la problemática y en el reconocimiento de la gestión del riesgo como una política permanente de Estado, que requiere de la articulación entre diferentes entidades y que debe ser intersectorial y descentralizada; pero difieren en el enfoque y en las instancias propuestas para la articulación del Sistema. En el país existen los elementos necesarios para conformar ese Sistema Nacional, al igual que el deseo sincero por parte de los diferentes actores, de alcanzar un consenso y dar un paso adelante hacia el establecimiento del Sistema.

La Defensa Civil es la institución legalmente responsable de la gestión del riesgo en el Perú. A raíz del terremoto de Huaraz (1970) se estableció en 1972 el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI), cuya dirección está en manos del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). Como parte de sus responsabilidades principales, el INDECI se encarga de la organización de la población y de la coordinación, planeamiento y control de las actividades de Defensa Civil.

Hoy el Perú es escenario de múltiples procesos locales y comunitarios, al igual que de procesos nacionales, que explícita o implícitamente se traducen en actividades de gestión del riesgo. Sin embargo existe confusión, tensión y duplicación de funciones institucionales, pues por un lado el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) creó una Comisión Multisectorial para la Prevención y Atención de Desastres, (agosto 2002) y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) creó otra Comisión Multisectorial para la Reducción de Riesgos para el Desarrollo (junio 2002), ambas a través de “resoluciones supremas”.

En el norte del Perú, en el departamento de Piura, a instancias de la GTZ (Cooperación Técnica Alemana) se conformó una mesa de trabajo para la gestión de riesgo, en la cual participan varias organizaciones no gubernamentales locales. En el sur del país se vienen impulsando procesos de gestión de riesgo, también a instancias de la GTZ en unos casos, y en otros casos con el apoyo de ITDG (International Technology Development Group, organización de origen británico que trabaja en el Perú hace varias décadas) y de OXFAM América.

El nivel de coordinación para la gestión del riesgo entre las diferentes entidades y organizaciones del Perú es todavía muy precario.

ESTRATEGIA ANDINA PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES (EAPAD)

PROCESO DE FORMULACIÓN, APROBACIÓN E IMPLEMENTACIÓN ...

BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR, PERÚ Y VENEZUELA conforman la Comunidad Andina, y avanzan en un proceso de integración subregional que se desarrolla en múltiples dimensiones, para lo cual cuentan con la participación de los importantes organismos subregionales, que configuran el **Sistema Andino de Integración (SAI)**. El Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores constituyen las instancias políticas de mayor nivel en la subregión. A la **Secretaría General de la Comunidad Andina** le corresponde cumplir un papel central, en la medida en que desarrolla y les da seguimiento a las decisiones y compromisos políticos acordados por el SAI.



La incorporación del tema de la reducción de riesgos y atención de desastres se ha institucionalizado como parte de la agenda de la Comunidad Andina, lo cual ha dado lugar a importantes avances, entre los cuales se destaca la creación del **Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres: CAPRADE**³. En su calidad de órgano asesor del SIA,

CAPRADE tiene como objetivo contribuir a la reducción de los riesgos y del impacto de los desastres naturales y antrópicos, a través de la coordinación y promoción de políticas, estrategias y planes, y la promoción de actividades de prevención y atención de desastres.

En este contexto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del Buró de Manejo de Crisis y Prevención de Riesgos (BCPR) y de las representaciones del PNUD en los países de la subregión, ha apoyado a la Secretaría General de la Comunidad Andina y al CAPRADE en la formulación, discusión y aprobación de la **Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres**, como mecanismo orientador de la política, los planes, programas y acciones que se deben asumir y emprender en la subregión para el cumplimiento de los objetivos adoptados.

La Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres fue aprobada en la ciudad de Quito, el 15 de junio del 2004, en la III Reunión del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE).

³ El CAPRADE se creó mediante la Decisión 529 del 2001 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Posteriormente, la Estrategia fue aprobada también por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores el 10 de julio del 2004, en la Décimo Tercera Reunión Ordinaria celebrada nuevamente en la ciudad de Quito.

Esa aprobación constituye un avance muy importante en los esfuerzos de la subregión por abordar en forma conjunta y solidaria un proceso de evolución en el campo institucional, y para el desarrollo de políticas públicas y de capacidades para la reducción de riesgos y atención de desastres.

La Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres (EAPAD) se enmarca en el propósito de buscar el desarrollo de los países dentro de una perspectiva de sostenibilidad, bajo los principios reconocidos y los compromisos globales adquiridos en distintas conferencias internacionales, a saber: la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (Río de Janeiro, 1992), la Primera Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres (Yokohama, 1995), la Conferencia de Kyoto (1997), y la Cumbre de Québec (2001). Así mismo se basa en la Agenda 21 y en los compromisos adoptados y revitalizados en la Cumbre de Johannesburgo (septiembre 2002).

LA FORMULACION DE LA ESTRATEGIA MÁS QUE UN PRODUCTO, UN PROCESO

La formulación de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres fue impulsada por las entidades que, en cada país, representan el CAPRADE: los Ministerios de Relaciones Exteriores, las entidades responsables de la planificación del desarrollo y los organismos de Defensa Civil y/o Protección Civil (en el caso de Colombia participa además la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres del Ministerio del Interior). De esta forma, el CAPRADE, expresa tanto los procesos de planificación del desarrollo, como los de atención a emergencias.

La Estrategia es el resultado del trabajo conjunto entre entidades tradicionalmente vinculadas a la prevención y atención de desastres, junto con otras que se están vinculando de forma proactiva a esa problemática; ese resultado ha sido posible gracias a un amplio proceso de participación y de discusiones nacionales de alto nivel, a través de reuniones y talleres de trabajo. El proceso involucró alrededor de 500 funcionarios y 282 entidades de los cinco países de la subregión andina, tales como instituciones nacionales de planeación, Defensa y Protección Civil, Ministerios de Relaciones Exteriores, entidades científicas y universidades, gobiernos regionales y locales, organismos operativos, comunitarios e internacionales, y un número mayoritario de directores y técnicos de ministerios y entidades sectoriales relacionados con vivienda, agua y saneamiento, vías y transporte, salud y desarrollo agropecuario. Esto último refleja el potencial y el interés que tienen las entidades sectoriales en la temática.

Se debe resaltar el acompañamiento y seguimiento que al proceso de formulación de la Estrategia le brindaron numerosos organismos del Sistema de Naciones Unidas, organismos de cooperación internacional y organismos propios del Sistema Andino, como la Corporación Andina de Fomento (CAF).

OBJETIVOS ...

La **EAPAD**, buscará 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; del intercambio de experiencias, la creación de redes y del mejoramiento de la cooperación mutua en situaciones de desastres⁴.

Como los cinco países de la subregión andina comparten riesgos comunes, se considera que la integración puede ayudar a mejorar capacidades en áreas vitales como el conocimiento de riesgos, la planificación del desarrollo, la gestión de riesgos, los preparativos y la actuación en situaciones de crisis, al igual que los riesgos existentes en zonas fronterizas, cuencas o áreas de interés compartido.

Una característica importante de la Estrategia radica en:

- ✚ La promoción de agendas de trabajo para sectores del desarrollo que tradicionalmente han estado aislados de la problemática de los riesgos, no obstante guardan suma importancia para el tema. Es el caso de los sectores vial, agropecuario, energético, y de agua y saneamiento básico; además de aquellos que tienen un reconocimiento tradicional por su correspondencia con el tema de desastres, como salud, ordenamiento territorial y vivienda.
- ✚ El esfuerzo por articular agendas subregionales e internacionales, en particular con la agenda social y la ambiental, y con las políticas de desarrollo de fronteras, temas en donde hay puntos de convergencia.

ESTRATEGIAS SECTORIALES ...

La Estrategia Andina asume que el desafío de la prevención y atención de desastres es una responsabilidad multidimensional que requiere respuestas intersectoriales, interdisciplinarias e interterritoriales. La prevención y atención de desastres plantea que sean las mismas entidades del desarrollo las responsables de asumir la incorporación del tema en la planificación y la gestión de su propio sector, en concordancia con las políticas nacionales de prevención y atención de desastres de cada país.

Señala un conjunto de líneas estratégicas comunes y otras de carácter específico para los sectores agropecuario, agua y saneamiento, vivienda,

⁴ Decisión 591 del 2004, Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

salud, vialidad y transporte, energía, minas e industria, ambiente, turismo, comercio y educación, de la siguiente manera:

- ✚ Las **líneas estratégicas sectoriales comunes a todos los sectores** relacionadas principalmente con el análisis de riesgos y la identificación de impactos de desastres, la formulación de lineamientos de políticas y metodologías para incorporar el tema en los planes de expansión o de mantenimiento del sector, el desarrollo de redes institucionales temáticas, la puesta en marcha de programas de formación a profesionales y técnicos y el fortalecimiento de sistemas de información, comunicaciones y vigilancia de riesgos.

- ✚ Las **líneas estratégicas específicas**, precisan temas de alta sensibilidad y trascendencia para cada sector, como por ejemplo la ampliación de políticas de aseguramiento y el fomento de la participación de los gremios en la reducción de riesgos en el sector agropecuario; el diseño de metodologías para el manejo de cuencas abastecedoras de acueductos; la armonización de normas técnicas para construcción de viviendas seguras; el desarrollo de modelos de gestión del sector salud que articulen variables ambientales con factores de riesgo; la compatibilización de normas técnicas de vías terrestres seguras y la promoción de planes de contingencia para el derrame de hidrocarburos, entre otros ejemplos.

EJES TEMÁTICOS ...

Para el logro de los objetivos de la Estrategia se han definido cinco ejes temáticos, compuestos por programas y subprogramas iniciales que responden a líneas de trabajo consecuentes con las principales necesidades y debilidades diagnosticadas en la subregión andina. Son ellos:

1. Fortalecimiento de la institucionalidad y de las capacidades a nivel subregional, nacional y local.
2. Desarrollo de la información, la investigación y el desarrollo.
3. Evaluación y monitoreo de riesgos.
4. Sensibilización y fomento de la cultura de la prevención y atención de desastres, y la participación social.
5. Asistencia mutua en caso de desastre.

Los ejes temáticos y los programas y subprogramas derivados de ellos están articulados entre sí, son interdependientes y no necesariamente secuenciales. Se asume que la reducción de riesgos será el resultado principalmente de procesos adecuados de planificación del desarrollo. Estos procesos de

planificación requieren, por un lado, contar con información científica aplicable, modelos técnicos convenientes y sistemas de información para el análisis y toma de decisiones de los planificadores. Asimismo, tanto el desarrollo de procesos de planificación como la generación de información, plantean la necesidad de haber tenido previamente unas políticas públicas que los hubieran hecho viables.

La adecuada atención de los desastres, demanda procesos de preparación fundamentados en sistemas de evaluación y monitoreo de riesgos y de planes o acuerdos interinstitucionales de respuesta. La preparación para los desastres, a semejanza de la reducción de riesgos, demanda sistemas de información y comunicaciones, y políticas públicas que le otorguen el soporte jurídico, técnico y financiero que demanda esta fase.

También, el desarrollo de una adecuada cultura institucional, política y pública de la reducción de riesgos y atención de desastres, es condición básica para comprometer la voluntad y las decisiones públicas en la temática; al tiempo que resulta determinante para lograr compromisos crecientes con su propia protección, de los individuos y las comunidades.

Eje temático 1

Fortalecimiento de la Institucionalidad y de las Capacidades a Nivel Subregional Andino, Nacional y Local.

Uno de los principales compromisos es el diseño y funcionamiento de un Sistema Andino para la Prevención y Atención de Desastres, conformado por el conjunto de redes institucionales, sectoriales y temáticas, programas, planes y acciones que se desarrollan tendientes a desarrollar la Estrategia. El Sistema se fundamentará en la creación de mecanismos de coordinación, comunicación y cooperación subregional entre actores que comparten intereses, con criterios de autosostenibilidad y autonomía organizativa.

Entre otros también, el compromiso que tienen los países por promover la creación y fortalecimiento de esquemas institucionales permanentes de prevención y atención de desastres en cada país, el fortalecimiento de instituciones de planificación, operativas y de conocimiento de riesgos, la incorporación de información y criterios de reducción de riesgos en políticas, leyes, esquemas de planificación y normas de carácter sectorial y territorial, así como el empoderamiento de los municipios o localidades en este tema.

Eje temático 2

Información, Investigación y Desarrollo.

La producción y uso de información sobre los riesgos constituye un insumo fundamental para la toma de decisiones en los procesos de planificación y para el desarrollo de la cultura de la prevención de desastres.

El desarrollo de sistemas de información, la conformación de redes de investigación, la transferencia de experiencias y la sistematización coherente, que permita un mayor acceso a los datos y la información de la temática, son las herramientas organizativas esenciales para la reducción de los desastres en el Siglo XXI. Otro punto básico es la producción e intercambio de modelos de acción, en especial de normas jurídicas, técnicas y metodologías de referencia común, así como el desarrollo de estudios especiales estratégicos para la subregión.

Eje temático 3

Evaluación y monitoreo de riesgos.

Identificación, evaluación y monitoreo de riesgos, alerta temprana y planes específicos. La evaluación y vigilancia de las amenazas y los riesgos, la difusión de pronósticos y el manejo de alertas son herramientas básicas para la realización de planes de preparación para las emergencias y el manejo de contingencias. Los programas y subprogramas abordarán la creación y mejora continua de redes de alerta y el fortalecimiento de los procesos de planificación frente a emergencias.

Eje temático 4

Fomento de una Cultura de Prevención con Participación Social.

Es esencial fomentar y fortalecer la cultura de prevención en la población y su socialización a múltiples sectores de la sociedad, con especial énfasis en los grupos más vulnerables. Un punto central es promover e incentivar que los actores sociales involucrados con los sistemas de ciencia, tecnología y educación superior de cada país asuman un papel proactivo en la producción de conocimiento sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos y la transferencia de información y capacidades a sus comunidades educativas y científicas, a los sectores público y privado y a los procesos de planificación y toma de decisiones, así como a la población en general.

Se promueve la incorporación de la reducción de riesgos en la cultura ciudadana impulsando procesos de formación en la educación básica y secundaria; el mejoramiento de la cultura institucional desarrollando sistemas de capacitación debidamente diseñados y organizados, y estrategias de información pública que aprovechen el potencial transformador de los medios masivos de comunicación.

Es política de la subregión buscar el funcionamiento de mecanismos que viabilicen la participación comunitaria en la reducción de riesgos y la atención de desastres, el papel de las organizaciones no gubernamentales y un papel mucho más activo de los individuos, para que asuman un papel activo y responsable en sus condiciones de seguridad personal, familiar y comunitaria.

Asistencia Mutua en Caso de Desastre.

Constituye un eje que debe convertirse en el instrumento de los países andinos para hacer frente a las situaciones de emergencia o desastre que ocurran en uno o más países y que no puedan ser afrontadas o resueltas en su totalidad nacionalmente y que requieran, por tanto, de la ayuda solidaria y humanitaria de los países andinos y de la comunidad internacional.

Se promueve el establecimiento de un marco normativo y técnico en los países de la subregión para facilitar la canalización de asistencia mutua en caso de desastres y el funcionamiento de redes subregionales de operaciones para emergencias y desastres.

IV

CÓMO SE ESTÁ HACIENDO GESTIÓN DEL RIESGO EN LA REGIÓN

Los estudios de caso

Decíamos al comenzar este documento, que de las múltiples y diversas experiencias que demuestran cómo se está llevando a cabo la gestión local del riesgo en los países de la Comunidad Andina, habíamos escogido quince (tres por cada país), para mirarlas con lupa. De esas tres experiencias por país, una es apoyada o promovida por DIPECHO, otra por el PNUD y la tercera, que llamamos “experiencia autóctona”, nace esencialmente por iniciativa de actores locales y es ejecutada por estos, aunque en algunos casos, como en el del proyecto PROSUKO (altiplano norte boliviano) cuentan también con apoyo internacional.

Una descripción más detallada de todos y cada una de las experiencias seleccionadas se encuentra en la “**Caja de Herramientas para la Gestión Local de Riesgos**” que forma parte de esta misma serie, y se trata de un conjunto de estudios de caso los cuales ilustran buenas practicas útiles como guía para el desarrollo de proyectos, propuestas y acciones comunitarias e institucionales.

Estas son las experiencias seleccionadas:

		DIPECHO	PNUD	Autóctona
BOLIVIA				
1.	Fortalecimiento de capacidades locales para prevención de desastres naturales en el extremo Norte de Potosí	●		
2.	Fortalecimiento de la capacidad institucional para la gestión del riesgo en el departamento de La Paz: Caso Chima		●	
3.	SUKA KOLLUS. Proyecto PROSUKO			●
COLOMBIA				
4.	Fortalecimiento de la capacidad local de prevención y reducción de desastres naturales en seis municipios del departamento del Quindío	●		
5.	Componente Prevención y Atención de Desastres de la Estrategia de Alianzas para Programas Territoriales de Desarrollo y Paz (Gestión del Riesgo en zonas de conflicto armado)		●	
6.	Guardianas de la ladera (Municipio de Manizales, Departamento de Caldas)			●
ECUADOR				
7.	Mitigación, preparación, alerta temprana: Acciones de prevención en el cantón Pedro Carbo, Provincia Guayas	●		
8.	Proyecto de emergencia a favor de poblaciones en riesgo y afectadas por la caída de cenizas del volcán El Reventador – Provincia de Napo y Sucumbios		●	
9.	Proyecto de revegetación de las laderas de la ciudad de Esmeraldas			●

PERÚ				
10.	Desarrollo de capacidades locales para la respuesta y mitigación de desastres en comunidades vulnerables a terremotos en los distritos de Moquegua, Torata y Samegua	●		
11.	Rehabilitación de las zonas afectadas de Arequipa y Tacna – Sismo 2001		●	
12.	Comunidad Urbana Autogestionaria Huaycán			●
VENEZUELA				
13.	Programa de Prevención de Desastres para Comunidades y Fortalecimiento institucional en respuesta a desastres	●		
14.	Proyecto de apoyo a la emergencia en Venezuela		●	
15.	Consortio Social CATUCHE			●

Bolivia⁵



Experiencia 1: Fortalecimiento de capacidades locales a través de procesos participativos comunitarios en Potosí.

Nombre del Proyecto: Fortalecimiento de la capacidades locales para prevención de desastres naturales en el extremo Norte de Potosí.

Proyecto apoyado por: DIPECHO

Esta experiencia se llevó a cabo en los municipios de Caripuyo, Acasio y Arampama, y en el Distrito indígena de Cayana del municipio de San Pedro, en el departamento de Potosí. La región posee una notable actividad agrícola pero carece de canales de comercialización. Está habitada por comunidades con raíces quechua y aymará, cuya población pasa de 24.000 habitantes, que presentan elevados índices de marginalidad: 97.75% de pobreza, esperanza de vida de 51 años, tasa de analfabetismo del 42.3%, promedio de escolaridad de adultos de 2 años, un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.32 considerado bajo⁶, y un acelerado proceso de migración de pobladores hacia las ciudades⁷.

La región se vio afectada por los efectos del fenómeno de El Niño en los años 1982-1983 y 1997-1998, los cuales ocasionaron cambios en los componentes climatológicos en los periodos normales de lluvias y sequías. Esto se sumó a las condiciones climáticas extremas que caracterizan la región, de las cuales

⁵ Los estudios de caso de BOLIVIA, se basan en trabajos de sistematización llevados a cabo por MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ. Se tomaron en cuenta también las reflexiones y resultados del Taller de Intercambio entre el conjunto de sistematizadores y especialistas involucrados en el proyecto, llevado a cabo en la ciudad de Bogotá los días 15 y 16 de octubre del 2004.

⁶ Maldonado Verástegui Jhonny Edwin, **Diagnóstico Espacial Agroecológico**, Medicus Mundi Navarra Delegación Bolivia-ECHO-Prevención de Desastres Naturales, Octubre 2000, página 2.

⁷ Ibid. ant.

forman parte las heladas y granizadas, con graves efectos sobre la actividad agropecuaria y, en consecuencia, sobre la calidad de vida de las comunidades.

Esta experiencia, que ejecutó la organización Medicus Mundi (MM) a través de una contraparte local constituida por los gobiernos municipales del área de cobertura del Proyecto (desde el punto de vista financiero, sólo el Municipio de Caripuyo tenía un monto de contraparte), tuvo una duración de 13 meses (julio 2002 a julio 2003). Enfocó sus esfuerzos en el fortalecimiento de la capacidad local para la prevención de desastres, para lo cual promovió la consolidación de “Consejos de Desarrollo” en los municipios participantes. Se realizaron mapas de riesgo digitalizados y estudios sobre percepción del riesgo y relaciones de género en las comunidades implicadas. Asimismo, se elaboraron materiales educativos y contenidos para programas de difusión radial. Otro aspecto relevante fue la incidencia del proyecto en la educación (formal y alternativa), lo cual se logró mediante la vinculación a los procesos educativos de los temas de riesgos y ambiente, y la capacitación impartida a técnicos locales de ONGs, gobierno municipal y sociedad civil. Parte de la capacitación estuvo relacionada con la ejecución de obras demostrativas de prevención.

Esta experiencia constituye un ejemplo de...

Cómo se puede intervenir integralmente sobre los procesos “normales” de desarrollo de poblaciones afectadas por riesgos y desastres, en este caso desastres por inundaciones, sequías, deslizamientos y otros fenómenos hidrometeorológicos que se agudizaron como consecuencia del fenómeno de El Niño. Entre los logros y lecciones que vale la pena resaltar, está la incidencia del proyecto sobre los procesos educativos formales y no formales existentes en la comunidad, y la importancia de la capacitación en temas ambientales y de gestión del riesgo, dirigida a distintos actores locales, desde las autoridades y los técnicos del municipio hasta la población escolar y la comunidad en general. Un aporte muy importante de esta experiencia lo constituyen las investigaciones que se llevaron a cabo sobre **percepción cultural del riesgo** y sobre **las relaciones de género**⁸ en las comunidades participantes.

⁸ Estudio concertado con el Proyecto Gestión de Riesgos y Seguridad Alimentaria en la Cuenca de San Pedro (PGRSAP) de la Cooperación Técnica Alemana GTZ.



Experiencia 2: Fortalecimiento y coordinación institucional y territorial para la gestión del riesgo en La Paz.

Nombre del Proyecto: Fortalecimiento de la capacidad institucional para la gestión del riesgo en el departamento de La Paz: Caso Chima

Proyecto apoyado por: PNUD

Esta experiencia se llevó a cabo en la población de Chima, situada a orillas del Río Tipuani, a 280 kilómetros al norte de la ciudad de La Paz. Chima nació y creció alrededor de la actividad minera, pero su población se fue incrementando poco a poco por la afluencia de personas dedicadas a actividades comerciales y de servicios, ligadas a la minería sólo de manera indirecta. Fue así como el pueblo que, inicialmente era un campamento minero, se fue convirtiendo en “asentamiento civil”. Su población se acercaba a los 3.000 habitantes en el año 2003. El crecimiento de la población y la ocupación de terrenos cercanos a las explotaciones mineras, provocaron una serie de conflictos (muchas veces no explicitados sino marcados por la “incomunicación”) entre la cooperativa encargada de esa explotación, las autoridades municipales, regionales y nacionales, y los nuevos pobladores.

El 31 de marzo de ese año, en plena temporada de lluvias, un fuerte deslizamiento en el cerro Pula Loma, cuya ocurrencia se venía presintiendo desde antes, enterró tres barrios que representaban aproximadamente el 30% de la superficie del pueblo.

El proyecto promovió la creación de una instancia encargada de coordinar la inclusión de la gestión del riesgo en los distintos planes, programas y actividades de la Prefectura del Departamento de La Paz, y concretamente en el Plan de Desarrollo Departamental, dentro del cual la gestión del riesgo constituye un eje transversal. Como parte de esto se creó un Centro de Operaciones de Emergencia en el nivel departamental, se han fortalecido los actores locales en el municipio de Tipuani (al cual pertenece el área de Chima), incluyendo a la organización que agrupa a los damnificados por el desastre, y se han abierto distintos espacios de encuentro e interlocución entre actores nacionales, regionales y municipales. La Prefectura de La Paz ha fortalecido su capacidad para apoyar a los municipios en materia de gestión del riesgo y para servir como “interfase” entre estos y el nivel nacional. Así mismo, las lecciones aprendidas en Chima-Tipuani se han extendido a los demás municipios de la Prefectura de La Paz.

Esta experiencia constituye un ejemplo de...

Cómo un desastre de carácter local puede desencadenar procesos tendientes a fortalecer capacidades a nivel regional y a abrir espacios de interlocución con el nivel nacional. El análisis del desastre de Chima aporta elementos para entender los desastres como el resultado de múltiples incomunicaciones (entre la comunidad y la montaña; entre la cooperativa minera y los pobladores “civiles”, habituales o temporales; entre todos estos y la autoridad municipal; entre distintos actores del nivel nacional y regional, incluidas las autoridades mineras del país, etc.). Aunque los conflictos en Chima no han encontrado hasta el momento una solución, sí se ha fortalecido la capacidad de los distintos actores para participar proactivamente en la construcción de una salida “sostenible” al problema, a partir de la concertación. El alguna medida esta experiencia se alimentó también de lecciones aprendidas en el proceso de fortalecimiento de capacidades para la gestión del riesgo en la ciudad de La Paz, proyecto también apoyado por PNUD



Experiencia 3: SUKA KOLLUS: una comunidad conviviendo con las inundaciones y sequía en el altiplano boliviano

Nombre del Proyecto: Suka Kollus. Programa PROSUKO

Experiencia: Autóctona

Esta experiencia, que comenzó en 1992 y continúa en la actualidad, tiene como escenario el Altiplano Norte boliviano, área de influencia del lago Titicaca y sector de mayor desarrollo relativo de la región altiplánica, con fuerte liderazgo en la zona andina del país.

Los efectos del fenómeno de El Niño, en especial en 1983 y el 1997-1998, se manifestaron en un descenso cercano a los tres metros en el nivel del lago Titicaca⁹, pero otras veces se expresan en inundaciones, que también generan pérdidas en la región circundante. Esto condujo a pensar en la necesidad de encontrar estrategias que les permitieran a los productores locales adaptarse a los cambios ambientales.

El proyecto PROSUKO, alrededor del cual gira la experiencia seleccionada, retomó los resultados de investigaciones arqueológicas y culturales que se venían llevando a cabo desde años atrás, con el objeto de conocer a fondo y utilizar frente a los retos actuales, una serie de técnicas de cultivo –y en

⁹ Corporación Andina de Fomento, *Las lecciones de El Niño 1997/1998-Bolivia, Volumen II*, CAF, página 65.

general de estrategias de apropiación y gestión territorial- que estuvieron en plena vigencia durante el imperio Tiwanaku.

Los *suka kollus* (camellones de tierra intercalados con canales con agua), son la expresión más visible de una técnica de cultivo adecuada a las temperaturas extremas del altiplano, que permite minimizar la incidencia de las heladas aprovechando las características térmicas del agua, y resultan especialmente propicios para suelos inundables y con problemas de drenaje. Los *suka kollus* permiten, además, aminorar el efecto de la sequía, evitar la erosión de los suelos y disminuir la probabilidad de que las lluvias intensas provoquen inundaciones, puesto que los canales conducen las aguas sin afectar los cultivos.

Esta forma de trabajar la tierra y el agua va ligada a otras estrategias, como son los “ingenieros yapuchiris”, que son personas de la misma comunidad que se encargan de darles acompañamiento técnico y capacitación a las familias productoras, pero desde la cosmovisión propia de las comunidades indígenas. Estos “ingenieros yapuchiris” son gestores de un diálogo de saberes en el cual se integran conocimientos modernos con, por ejemplo, el manejo de “bioindicadores”, que son señales del entorno que indican, por ejemplo, en qué circunstancias es necesario adelantar o aplazar las prácticas de siembra o cuando es mejor conservar los productos que llevarlos de manera inmediata al mercado.

El proyecto PROSUKO ha contado con el apoyo financiero de COSUDE (Cooperación Suiza para el Desarrollo).

Esta experiencia constituye un ejemplo de...

Cómo un conjunto de saberes y prácticas precolombinas pueden retomarse para diseñar estrategias apropiada para enfrentar retos actuales, siempre y cuando se logren enmarcar dentro de la cosmovisión y el contexto cultural que les otorgan su máxima validez y significado. Un aspecto muy importante de esta experiencia es que si bien pone énfasis en la autonomía (seguridad y soberanía) alimentaria de las comunidades participantes, no evade los retos del mercado. Por el contrario, establece una serie de exigencias que determinan que la estrategia no solamente sea cultural y socialmente sostenible, sino además económicamente rentable. Esto es lo que la convierte en una lección valiosa no solamente sobre la manera de enfrentar las amenazas que provienen de fenómenos hidrometeorológicos como El Niño, sino además las que provienen de la globalización neoliberal y sus efectos sobre las comunidades andinas.

Colombia¹⁰



Experiencia 4: Fortalecimiento de los comités locales de prevención y atención de desastres en el Quindío.

Nombre del Proyecto: Fortalecimiento de la capacidad local de prevención y reducción de desastres naturales en seis municipios del departamento del Quindío

Proyecto apoyado por: DIPECHO

Esta experiencia se llevó a cabo en seis municipios (Salento, Calarcá, Córdoba, Buenavista, Pijao y Génova) de la zona montañosa del departamento del Quindío, epicentro del terremoto y las réplicas que durante el 25 de enero de 1999 y los días subsiguientes, afectaron la región cafetera situada sobre la cordillera central, en el corazón mismo de Colombia.

La experiencia seleccionada se comenzó a ejecutar en mayo 2001, casi dos años y medio después del terremoto, y duró hasta marzo 2002. Estuvo a cargo de la organización no gubernamental italiana CISP (*Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli*) y contó con el apoyo financiero de DIPECHO. Uno de los objetivos de la misma fue complementar y darles continuidad a algunos de los procesos que inició el FOREC, la institución que creó el gobierno colombiano para coordinar la reconstrucción física, social y ambiental de la zona afectada, que no se limitó al Quindío sino que también alcanzó a los departamentos de Risaralda, Caldas y norte del Valle.

Quizás el principal objetivo –y resultado- del proyecto fue el fortalecimiento de y desarrollo de los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD) de los municipios participantes. Esto incluyó la elaboración de mapas de aproximación al riesgo y la elaboración de planes municipales de emergencia (con mapas operativos), conjuntamente con la identificación de lineamientos generales para la definición de áreas homogéneas para el departamento del Quindío. También se elaboró un software para la evaluación rápida de vulnerabilidad en edificaciones, y material educativo e informativo (textos y cartillas), al igual que una estrategia de información pública a través de los medios (“Madreguémosle a la Prevención”), que incluía un programa de radio que ahora se transmite de manera permanente en la capital de departamento.

¹⁰ Los estudios de caso de COLOMBIA, se basan en los trabajos de sistematización llevados a cabo por LINA BEATRIZ FRANCO. Se tomaron en cuenta también las reflexiones y resultados del Taller de Intercambio entre el conjunto de sistematizadores y especialistas involucrados en el proyecto, llevado a cabo en la ciudad de Bogotá los días 15 y 16 de octubre del 2004.

Esta experiencia constituye un ejemplo de...

Cómo sí es posible trabajar de manera integral en y con los municipios, involucrando actores institucionales y comunitarios, con énfasis en la comunidad educativa. La experiencia muestra también cómo el desarrollo de herramientas técnicas (tales como software para información geográfica adaptado a las necesidades y características municipales y elaboración, entre otros, de mapas preliminares de riesgo), puede llevarse a cabo de manera simultánea y concatenada con el desarrollo de materiales y estrategias de información pública y de educación y capacitación dirigida a distintos actores locales. También muestra la importancia de encontrar aliados estratégicos que garanticen la continuidad de los procesos, al tiempo que reafirma la convicción de que aún cuando un proceso parezca estar “blindado” contra amenazas coynturales, puede resultar altamente vulnerable a factores como los cambios de personas (y con ellas de intereses y prioridades) en las administraciones municipales.



Experiencia 5: La importancia de los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres en zonas de conflicto en Colombia.

Nombre del Proyecto: [Componente Prevención y Atención de Desastres de la Estrategia de Alianzas para Programas Territoriales de Desarrollo y Paz](#)

Proyecto apoyado por: [PNUD](#)

La existencia de zonas del país en las cuales distintos grupos armados por fuera de la ley ejercen el control, le impone retos particulares a la gestión del riesgo en esas zonas, pero a su vez incrementa los factores de amenaza y de vulnerabilidad. La destrucción de bosques nativos y el abandono de cultivos tradicionales para dedicar los suelos a cultivos de usos ilícito (coca y amapola), deteriora la capacidad de autorregulación de los ecosistemas afectados, lo cual se traduce en nuevas y mayores amenazas contra otros ecosistemas y contra las comunidades aledañas. Así mismo, cada vez más familias campesinas se ven obligadas a abandonar sus territorios originales para “protegerse” en las ciudades, en donde sólo encuentran lugares accesibles para asentarse en zonas de alto riesgo, como laderas empinadas, humedales rellenos y zonas de expansión de ríos y quebradas. En las ciudades grandes de Colombia, como Bogotá, Cali y Medellín, y también en ciudades intermedias y más pequeñas como Cartagena, Manizales o Popayán, la inmigración masiva de familias desplazadas está incrementando de manera notable el panorama de riesgos.

El objetivo central de este proyecto, que se desarrolló entre los años 2003 y 2004) era consolidar, mantener y fortalecer la estructura organizacional del

Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres Naturales (SNPAD) en el nivel territorial, de manera que los municipios en donde el proyecto se llevó a cabo incrementaran su capacidad para responder de manera efectiva en caso de desastre (a través de Planes Locales de Emergencia y Contingencias - PLEC), y tender puentes entre la gestión del riesgo y las actividades y planes de desarrollo (planes de desarrollo municipales).

Desde el punto de vista del PNUD, el proyecto se enmarca en el interés de que todas las acciones de desarrollo promovidas por el organismo internacional, en cooperación con el gobierno colombiano y las diversas contrapartes nacionales, regionales y locales, contribuyan a disminuir riesgos asociados al conflicto armado en el país, mitiguen su impacto y faciliten la recuperación de las zonas y sociedades afectadas.

Este proyecto en particular se llevó a cabo en tres regiones colombianas duramente golpeadas por el conflicto armado: Oriente Antioqueño, departamento del Meta y región de Montes de María en los departamentos de Sucre y Bolívar. La selección de los municipios, 19 en total, fue realizada por los respectivos Comités Regionales de Emergencias, según criterios de: presencia de actores en conflicto, población desplazada y afectación por fenómenos de origen natural o antrópicos. En algún momento se planteó la posibilidad de ampliar el proyecto a Soacha, municipio colindante con Bogotá cuya población ha experimentado un notable crecimiento debido a que allí llega una gran parte de los desplazados del país, pero posteriormente se descartó.

Esta experiencia constituye un ejemplo de...

Cómo el conflicto armado (cualquiera que sea su denominación), le impone a la gestión del riesgo la necesidad de desarrollar estrategias que la hagan viable en escenarios de confrontación e ingobernabilidad. Muestra también cómo, en la medida en que la institucionalidad fortalece su capacidad para ofrecerles a las comunidades mayor seguridad frente a las amenazas de carácter natural y sionatural, así mismo aumenta la confianza de las comunidades en los actores “formales”, y con ello se incrementa la gobernabilidad. En distintos niveles del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, desde el nacional hasta el local, se realiza un esfuerzo permanente (no siempre expreso) para mantener una clara diferenciación entre las fuerzas del Estado encargadas de enfrentar militarmente a los actores por fuera de la ley, y las instituciones y organismos responsables de la gestión del riesgo. Esto no significa que algunos actores estatales pretendan alegar “estatus de neutralidad” frente al conflicto armado, pero sí la conciencia, de manera directa o indirecta, la gestión del riesgo constituye uno de los mecanismos a través de los cuales se pueden hacer efectivos los postulados del Derecho Internacional Humanitario en cuanto hace referencia a la protección de la población civil.



Experiencia 6: Guardianas de la Ladera: Una estrategia preventiva y de generación de ingresos a grupos vulnerables desde la alcaldía de Manizales.

Nombre del Proyecto: [Guardianas de las laderas](#)

Experiencia: [Autóctona](#)

Esta experiencia se desarrolla en la ciudad de Manizales, capital del Departamento de Caldas, la cual ha sido afectada a lo largo de su historia por diversos eventos (terremotos, erupciones volcánicas, deslizamientos, inundaciones, incendios) los cuales han producido pérdidas humanas, económicas y ambientales de consideración.

No obstante, por su frecuencia magnitud, y por sus consecuencias sociales, económicas y ambientales, los procesos de inestabilidad de laderas constituyen la amenaza que más afecta a Manizales. Según estadísticas de la Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres (OMPAD), desde 1.960 hasta el 2.000 murieron cerca de 300 personas como consecuencia de los deslizamientos, y más de 2.500 viviendas fueron evacuadas; adicionalmente, durante el mismo periodo se estimaron daños económicos superiores a los cuatro millones de dólares. En el año 2003, durante el 18 y el 19 de marzo, intensas lluvias se registraron en la ciudad de Manizales, y produjeron la ocurrencia de más de 100 deslizamientos en la ciudad.

Esta iniciativa nació de la Alcaldía Municipal y tiene por objeto incorporar a las comunidades que habitan zonas de ladera, en actividades de gestión del riesgo. Concretamente, pone en manos de un grupo de mujeres cabeza de familia, las actividades de mantenimiento de las obras de infraestructura construidas para estabilizar las laderas. Estas mujeres, además de derivar ingresos económicos como resultado de esa actividad, se convierten en gestoras del riesgo en sus comunidades, en virtud de lo cual adelantan actividades permanentes como la identificación de riesgos, la difusión de información pertinente y la vigilancia para evitar que nuevas familias ocupen las zonas de amenaza que hayan sido desalojadas.

La estrategia de vincular a las comunidades con la gestión del riesgo, se integra a otra serie de estrategias pioneras que, a lo largo de varias administraciones municipales, se han venido consolidando en la ciudad, tales como la elaboración de estudios de micro-zonificación sísmica que se han vuelto determinantes en los planes de ordenamiento territorial y la adopción de mecanismos de transferencia del riesgo que permiten que un número muy significativo de construcciones estatales y privadas estén aseguradas.

Esta experiencia constituye un ejemplo de...

Cómo la gestión del riesgo puede entrar a formar parte de “la manera de ser” de una ciudad y de sus administraciones municipales. El proceso de las “Guardianas de la Ladera” propone una serie de mecanismos que le garantizan sostenibilidad social e institucional a este tipo de procesos. Posiblemente lo más importante es demostrar de qué manera la gestión del riesgo puede convertirse en una fuente permanente de ingresos para mujeres cabeza de familia que forman parte de grupos altamente vulnerables de la comunidad (lo cual les permite reducir de manera importante su vulnerabilidad económica y social), además de que el proceso incluye la capacitación y el fortalecimiento de los procesos organizativos en las comunidades locales. La experiencia muestra también cómo la administración municipal ha establecido alianzas estratégicas con otros actores locales, en este caso del sector privado, como la Corporación para el Desarrollo de Caldas (CDC), y con otras instituciones académicas y gubernamentales, para otorgarle a este proceso eficacia, solidez y continuidad. Una vulnerabilidad del proceso puede ser la dependencia del mismo frente a los intereses del alcalde de turno, lo cual impone el reto de seguir buscando estrategias que le otorguen a la estrategia mayor autonomía social, política, técnica y económica frente a eventuales cambios de personas y prioridades en la administración municipal.

Ecuador¹¹



Experiencia 7: Sistemas de Alerta Temprana e implementación de medidas de contingencia en Guayas

Nombre del Proyecto: Mitigación, preparación, alerta temprana: Acciones de prevención en el cantón Pedro Carbo, Prov. Guayas.

Proyecto apoyado por: DIPECHO

Esta experiencia se llevó a cabo entre Junio 2002 y mayo 2003 en el cantón Pedro Carbo, provincia de Guayas, región frecuentemente afectada por inundaciones y deslizamientos. Como efecto del fenómeno de El Niño aumentó el impacto de las inundaciones, al igual que el valor de las pérdidas. La población que de una u otra manera se puede beneficiar con los resultados del proyecto es doce mil habitantes, de los cuales el 47% son mujeres.

¹¹ Los estudios de caso de ECUADOR, se basan en los trabajos de sistematización llevados a cabo por ALFREDO PONCE. Se tomaron en cuenta también las reflexiones y resultados del Taller de Intercambio entre el conjunto de sistematizadores y especialistas involucrados en el proyecto, llevado a cabo en la ciudad de Bogotá los días 15 y 16 de octubre del 2004.

La organización italiana ALISEI operó como ejecutora del proyecto. Esta organización nació en 1998 como resultado de la unificación de dos asociaciones preexistentes: CIDIS y NUOVA FRONTIERA.

El proyecto promovió la constitución del Comité de Operaciones de Emergencia (COE) cantonal y de los COE sectoriales, los cuales se fortalecieron con la rehabilitación de las sedes del Cuerpo de Bomberos, la Cruz Roja y la Brigada de Protección Civil. Así mismo se capacitaron grupos de voluntarios, se mejoraron la dotación, los insumos y equipos, y se brindó acompañamiento técnico para el fortalecimiento institucional del cantón Pedro Carbo. Así mismo se elaboraron estudios hidrológicos sobre inundaciones y erosión fluvial, mapas sectoriales de riesgo y planes de contingencia para los COE sectoriales.

También se implementó el sistema de alerta temprana (SAT) compuesto por estaciones pluviales e hidrométricas, lo cual incluyó la formación de operadores voluntarios para el levantamiento de datos pluviométricos e hidrométricos, y la dotación de radios portátiles para cada operador voluntario. A estas acciones se suman medidas de prevención y mitigación como la construcción de puentes colgantes, capacitación de brigadistas, construcción de muros de contención, drenaje de suelos agrícolas con actividades demostrativas de agro-forestería (prácticas agronómicas completadas con prácticas forestales), construcción de gaviones y limpieza de cauces, implementación demostrativa de pozos de agua, etc.

Esta experiencia constituye un ejemplo de...

Cómo a través de una intervención territorial orientada al fortalecimiento de capacidades locales en poblaciones afectadas por la presencia de El Niño, se alcanzan objetivos como la conformación y consolidación de los Comités Operativos de Emergencia (COE), dotados de planes de contingencia, y la puesta en marcha de un sistema de alerta temprana (SAT). Estas medidas institucionales y comunitarias se complementan con una serie de obras de infraestructura, lo cual demuestra la necesidad y posibilidad de combinar medidas estructurales y las no estructurales para lograr una adecuada integralidad en la gestión local del riesgo.



Experiencia 8: Una comunidad campesina conviviendo con el volcán El Reventador.

Nombre del Proyecto: *Proyecto de emergencia a favor de poblaciones en riesgo y afectadas por la caída de cenizas del volcán El Reventador – Provincia de Napo y Sucumbios*

Proyecto apoyado por: PNUD

Esta experiencia se llevó a cabo en los cantones Quijos y El Chaco, pertenecientes a la provincia del Napo, y en el cantón Gonzalo Pizarro, perteneciente a la provincia de Sucumbios, todos localizados en el noroccidente de la región amazónica. La zona del proyecto incluye partes de las reservas ecológicas Antisana y Cayambe Coca, y de la Reserva de Biosfera Sumaco, al igual que parte de la zona de amortiguamiento de la Reserva de la Bioreserva del Cóndor¹².

En el área existe un pequeño porcentaje de diferentes etnias indígenas, al igual que comunas de población nativa no indígena. Son notorios los conflictos sociales internos y una fuerte inequidad de género que determina que la carga productiva y las responsabilidades asignadas a hombres y mujeres, no corresponden con una participación proporcional de ambos géneros en la toma de decisiones.

Un hito característico de la región es el volcán El Reventador, uno de los más activos del Ecuador, que sin embargo permaneció durante 26 años sin dar mayores manifestaciones, hasta el domingo 3 de noviembre de 2002 cuando una erupción cubrió de ceniza los pueblos aledaños y afectó, en mayor o menor grado, cerca de 28 mil familias, numerosas hectáreas de cultivo, equipos agrícolas e invernaderos.

El proyecto promovió la conformación de sistemas de protección de cultivos y huertos familiares, escolares y comunitarios, con carpas o plásticos “tipo invernadero”, y se capacitó a las comunidades en prevención de desastres y en técnicas para mejorar sus conocimientos agrícolas y veterinarios; se construyeron galpones comunitarios y escolares para crianza de pollos y cuyes; se rehabilitaron y mejoraron establos, centros de salud, centros educativos y sistemas de agua potable; se produjo material didáctico para la capacitación; se actualizaron planes de contingencia; etc.

¹² Esta zona es muy importante estratégicamente debido al paso del Sistema del Oleoducto Trans-ecuatoriano (SOTE), que desde la Amazonía transporta petróleo a la refinería de Esmeraldas, situada en el noroccidente del país. Esta también es la región de paso del Oleoducto de Crudo Pesado (OCP), y del proyecto “Papallacta”, cuyo objetivo es abastecer de agua a Quito, Distrito Metropolitano.

Esta experiencia constituye un ejemplo de...

Cómo se puede preparar una comunidad para reducir el impacto de la caída de cenizas y en general los efectos adversos de una erupción volcánica. A través de las acciones descritas y de mejorar la coordinación entre los actores locales y los organismos nacionales e internacionales presentes en la zona, se lograron fortalecer las capacidades locales para gestionar riesgos y reducir el impacto de futuros desastres.



Experiencia 9: Revegetación de laderas en Esmeraldas.

Nombre del Proyecto: Proyecto de revegetación de laderas en la ciudad de Esmeraldas

Experiencia: Autóctona

La Provincia de Esmeraldas, ubicada al extremo noroccidental del país, cuenta con una población de 385.223 habitantes; su cantón más poblado, llamado también Esmeraldas, representa el 41% de la población provincial. El 80% de los habitantes son de raza negra y comparten el territorio con etnias indígenas Chachis y Awa¹³.

La provincia, que fuera una de las más ricas en recursos naturales del país, ha visto sus bosques notablemente reducidos como efecto de la deforestación. El 60% de la población no tiene acceso a servicios básicos como electricidad, agua potable y saneamiento ambiental, incluyendo alcantarillado. Como consecuencia, 150.000 personas están dramáticamente expuestas a parásitos tropicales y a enfermedades tales como la hepatitis, el cólera y la malaria. Análisis estadísticos de la provincia establecen su condición como una de las regiones más pobres del país e incluso se afirma que su nivel de pobreza es comparable al de las fabelas brasileñas y al de los barrios más pobres de la India.

La iniciativa de restaurar la cobertura forestal -revegetación de laderas- en Esmeraldas, surgió como respuesta a los deslizamientos de tierra y a las inundaciones desencadenadas por el fenómeno de El Niño en 1998, que produjeron destrucción de viviendas y calles, y pusieron en riesgo la infraestructura petrolera, los sistemas de almacenamiento de agua y la red de comunicaciones con que cuenta la provincia.

El promotor principal de la experiencia fue el Municipio de Esmeraldas, en consorcio con la Fundación Natura (ONG) y la empresa petrolera Petroecuador. Contaron además con un gran nivel de participación ciudadana,

¹³ Instituto Nacional del Niño y la Familia – INNFA, 2.004.

que permitió recuperar las “mingas”, una forma tradicional indígena de trabajo comunitario. Otros actores locales y nacionales se vincularon a la misma.

En desarrollo de la experiencia se aplicaron una serie de estrategias de recuperación y protección de laderas (como los cultivos en curvas de nivel y la utilización de *vetiver* –planta de origen hindú- para conformar barreras vivas cuyo objetivo es controlar los deslizamientos y la erosión), se recuperaron espacios verdes para la ciudad y se sembraron árboles que contribuirán a mejorar la calidad del aire, altamente contaminado por la industria petrolera. Así mismo se pusieron en marcha estrategias de organización y fortalecimiento de las comunidades y organizaciones locales, se elaboraron planes de desarrollo barrial y planes de emergencia mediante estrategias participativas, se constituyeron comités barriales de emergencia y se impartió capacitación en técnicas de comunicación comunitaria, dirigida a jóvenes, mujeres, directivas barriales y personal docente; se produjeron materiales educativos y se difundieron los resultados del proyecto tanto hacia el interior de los barrios como hacia la ciudad en general.

Esta experiencia constituye un ejemplo de...

Cómo la vulnerabilidad de las comunidades y la vulnerabilidad de los ecosistemas están íntimamente ligadas, y son mutuamente generadoras de amenazas capaces de conducir a la ocurrencia de desastres. Esta experiencia también constituye un ejemplo de cómo sí es posible adelantar estrategias sinérgicas, que al tiempo que reducen la vulnerabilidad de los ecosistemas, contribuyen a fortalecer integralmente a las comunidades participantes. Como resultado se ha logrado reducir el riesgo ante inundaciones y deslizamientos, mejorar los niveles de organización y poner en marcha procesos tendientes a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. Otra lección importante se deriva de la manera como se constituyeron alianzas entre la administración municipal, la empresa privada, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad.



Experiencia 10: Fortaleciendo capacidades comunitarias con el apoyo de los jóvenes en Moquegua.

Nombre del Proyecto: *Desarrollo de capacidades locales para la respuesta y mitigación de desastres en comunidades vulnerables a terremotos en los distritos de Moquegua, Torata y Samegua.*

Proyecto apoyado por: DIPECHO

La región de Moquegua se encuentra situada en la zona sudoccidental del país y cuenta con una población que apenas supera los 134.000 habitantes. Es una zona altamente vulnerable, con más del 80% del casco urbano de la ciudad de Moquegua (capital de la provincia) ubicada en zona de alto riesgo. Con antiguas viviendas, construidas con adobe, paredes ocre y blancas de curiosos techos de "mojinete", ha crecido debido a las migraciones internas, y cuenta con 52.400 habitantes aproximadamente (según censo 2002).

El 23 de junio de 2001 un terremoto de fuerte intensidad afectó la población de los distritos de Moquegua, Samegua y Torata, y produjo innumerables daños y miles de personas damnificadas. Según datos estadísticos del Instituto de Defensa Civil (INDECI), en la región Moquegua se registraron 51.149 personas afectadas, 678 viviendas dañadas y 235 casas destruidas, además de daños en infraestructuras de interés social como colegios, centros de salud, canales de riego, entre otros.

El proyecto que nos ocupa fue ejecutado por el Centro de Estudios y Prevención de Desastres PREDES en asocio con OXFAM - Gran Bretaña, y se centró en el fortalecimiento de los Comités Distritales de Defensa Civil. En desarrollo del mismo se realizaron estudios de peligros y vulnerabilidad, se elaboraron planes de emergencia y prevención y se promovió la capacitación en prevención de desastres y el trabajo en esa materia con jóvenes voluntarios (JOVOS) entre 14 y 22 años. También se brindó asesoría técnica para la ejecución de obras demostrativas de mitigación y prevención, tales como diques de control de corrientes, estabilización de taludes y construcción de módulos sismorresistentes. Se formularon normas y ordenanzas locales que incorporan criterios de seguridad en los planes de ordenamiento y uso de suelo, y se llevaron a cabo acciones de difusión y sensibilización, para lo cual se logró la vinculación, en algunas actividades, de comunicadores sociales y periodistas de la ciudad de Moquegua.

¹⁴ Los estudios de caso de PERÚ, se basan en los trabajos de sistematización llevados a cabo por ORLANDO CHUQUISENGO. Se tomaron en cuenta también las reflexiones y resultados del Taller de Intercambio entre el conjunto de sistematizadores y especialistas involucrados en el proyecto, llevado a cabo en la ciudad de Bogotá los días 15 y 16 de octubre del 2004.

Esta experiencia constituye un ejemplo de...

Cómo una intervención en áreas semi-urbanas, orientada fundamentalmente al fortalecimiento de capacidades locales, en poblaciones impactadas por un terremoto, logra producir un impacto significativo sobre grupos de jóvenes voluntarios que recibieron capacitación metodológica y técnica en gestión del riesgo. La experiencia también resalta la manera como se lograron incorporar criterios de gestión del riesgo en los planes y propuestas de ordenamiento territorial, al igual que la implementación de obras demostrativas de mitigación y prevención factibles de ser replicadas en experiencias similares.



Experiencia 11: Reconstrucción de viviendas por la propia comunidad en Arequipa y Tacna.

Nombre del Proyecto: *Rehabilitación de las zonas afectadas de Arequipa y Tacna – Sismo 2001*

Proyecto apoyado por: PNUD

El 23 de junio del 2001 un fuerte sismo sacudió la zona sur del territorio peruano y afectó considerablemente poblaciones de los departamentos de Tacna y Arequipa. En Tacna los daños se concentraron en los distritos al norte del área urbana, especialmente en las construcciones realizadas sobre suelos de baja calidad en la periferia de la ciudad. Entre las más afectadas figuran las viviendas rurales ubicadas en el litoral costero, en Pampa La Yarada, a 45 kilómetros de la ciudad de Tacna, sobre un suelo arenoso y salitroso a 10 metros de altura sobre el nivel del mar. La población en su gran mayoría es originaria del departamento de Puno y conserva fuertes patrones culturales propios de su lugar de procedencia, entre ellos la tradición del trabajo comunitario o “ayni”. Las viviendas colapsadas estaban construidas sin criterios técnicos, con adobe y bloquetas de concreto, techadas con esteras o calaminas. Como no cuentan con agua potable, se abastecen de pozos. Tampoco cuentan con servicio de alcantarillado ni depósitos para excretas.

En Arequipa, el municipio de Quicacha ubicado en el valle de Chaparra, provincia de Caravelí, es uno de los distritos con menor crecimiento poblacional. Las estimaciones censales indican que para el año 2000 la población se acercaba a los 1.800 habitantes, divididos de manera más o menos equitativa entre hombres y mujeres. La población se ve afectada por la migración hacia las ciudades de Lima, Ica, Arequipa y Camaná, principalmente.

Este proyecto, financiado por el PNUD, fue ejecutado por las siguientes organizaciones: tres ONG vinculadas a la Cooperación Italiana, las cuales asumieron la rehabilitación de tres centros educativos; el Servicio Nacional de Capacitación e Investigación de la Construcción (SENCICO) construyó 97 viviendas usando el sistema constructivo de adobe reforzado, en el

departamento de Arequipa; e Intermediate Technology Development Group (ITDG), organización internacional con sede en Lima, reconstruyó 26 viviendas en el departamento de Tacna, usando el sistema constructivo de albañilería armada con bloquetas de concreto.

Entre los principales logros obtenidos por el proyecto se debe señalar la reconstrucción de las viviendas conjuntamente con la población beneficiaria, bajo la modalidad de autoconstrucción. Para ello, se capacitó a la población en la producción de los componentes constructivos (bloques y tejas) y en métodos constructivos, y se realizaron actividades de capacitación sobre gestión del riesgo. Finalmente se sistematizó la experiencia a fin de propiciar su intercambio y difusión a nivel nacional e internacional.

Esta experiencia constituye un ejemplo de...

Cómo un proyecto puede hacer uso de tecnologías tradicionales mejoradas, para solucionar las necesidades de vivienda de una comunidad de extrema pobreza y vulnerabilidad afectada por un terremoto, mediante la modalidad de la autoconstrucción. Esta experiencia también reafirma la certeza de que en la autoconstrucción la casa física termina siendo un subproducto del proceso, pero los principales resultados son la capacitación de las comunidades participantes –que incrementa su autonomía y su capacidad para el trabajo- y los procesos de organización. También se resalta la importancia y utilidad de sistematizar una experiencia y de difundir sus resultados de manera que las lecciones aprendidas puedan ser aprovechadas por otras comunidades en circunstancias similares.



Experiencia 12: HUAYCAN: Construyendo una ciudad segura y saludable.

Nombre del Proyecto: Comunidad Urbana Autogestionaria HUAYCAN
Experiencia: Autóctona

El 15 de julio de 1984, pobladores de bajos recursos económicos organizados de áreas y barrios marginales de Lima¹⁵, capital del país, en conjunto y de común acuerdo con la Municipalidad Metropolitana, deciden tomar posesión de unos terrenos eriazos o eriales en la zona este de la ciudad, con la finalidad de impulsar y desarrollar el “Programa Especial de Habilitación Urbana Progresiva” conocido como HUAYCÁN. El escenario de esta experiencia se encuentra ubicado a 16,5 kilómetros al este de Lima, distrito de Ate Vitarte, en las faldas de la quebrada del mismo nombre, sobre la margen derecha del río Rímac. En la actualidad Huaycán ocupa un terreno de aproximadamente 442 hectáreas, con

¹⁵ Inicialmente participaron de la invasión seis asentamientos humanos marginales y 17 cooperativas y/o Asociaciones de Vivienda y pobladores que de manera organizada, ingresaron a la quebrada para darle vida y dinámica a esta naciente ciudad.

una población superior a los 150.000 pobladores, de los cuales el mayor porcentaje se encuentra en condiciones de extrema pobreza. La comunidad está compuesta por aproximadamente 300 Unidades Comunales de Vivienda (UCV).

Generalmente los terrenos ocupados por invasores presentan condiciones de inhabilitabilidad e inseguridad, por ser terrenos eriazos ubicados en quebradas propensas a huaycos o deslizamientos o en riberas de los ríos. Huaycán se ubica exactamente en la desembocadura de tres quebradas, y para su habilitación y diseño se realizaron todos los estudios geológicos y geomorfológicos necesarios para determinar las amenazas y las áreas expuestas a éstas. Con estos criterios se dejaron libres los cauces para ser usados como avenidas y calles principales, de manera que a través de ellas, y no por donde quedaran las viviendas, pudieran evacuarse los flujos o huaycos.

En ese proceso se promovió el uso de tecnología alternativa y apropiada de bajo costo para la construcción de viviendas y locales comunitarios, con mucha precaución de establecer criterios de seguridad para el proceso de construcción, brindando asistencia técnica y formación a los autoconstructores. Se trabajaron y aplicaron propuestas progresivas para el proceso de habilitación (construcción de las viviendas, consecución de los servicios de agua, desagüe, eliminación de residuos urbanos, electricidad, etc.), velando por la seguridad que las distintas etapas del proceso demandaban. Esto exigió trabajar con los líderes comunitarios y la población en su conjunto, con el fin de que entendieran las propuestas técnicas, las discutieran y adquirieran conciencia y responsabilidad sobre las implicaciones de todo tipo que el proceso acarrearía.

A partir de la década de los 80 Huaycán creció aceleradamente debido a las migraciones forzadas, en su mayoría por la violencia política que azotó especialmente al sur-centro del país. A pesar de que la zona había sido considerada como de inactividad actual ante posibles aluviones, uno a dos años atrás ocurrieron una serie de deslizamientos y huaycos o flujos aluviales, que afectaron a numerosas familias de Huaycán. Esto permitió evaluar hasta que punto, pasados 20 años del día de su fundación (julio 1984), las propuestas con las cuales nace y se construye este asentamiento, fueron posibles de mantener con el ingreso de nueva población que espontáneamente se fue asentando (o “invadiendo”), acondicionando y transformando día a día su territorio para vivir.

Venezuela¹⁶



Experiencia 13: Capacitación para la preparación en caso de sismos en Venezuela.

Nombre del Proyecto: *Programa de Prevención de Desastres para Comunidades y Fortalecimiento institucional en respuesta a desastres.*

Proyecto apoyado por: DIPECHO

El proyecto tuvo como ámbito de intervención seis municipios pertenecientes a seis estados venezolanos, y 60 comunidades. Los municipios fueron: el municipio de Chichiriviche en el estado de Falcón; el municipio de Valencia en Carabobo; el municipio de Vargas en Vargas; en el Distrito Federal de Caracas; el municipio de Barcelona en Anzoátegui; y en el estado de Sucre. Fue ejecutado, por la Cruz Roja Española, teniendo como contraparte nacional a la Cruz Roja Venezolana (CRV), durante el período de mayo del 2002 a mayo del 2003.

El proyecto fue ejecutado entre mayo 2002 y mayo 2003 por la Cruz Roja Española, que tuvo como contraparte nacional a la Cruz Roja Venezolana (CRV).

Su objetivo era reducir la vulnerabilidad de las comunidades situadas en regiones con alta amenaza de terremoto, mediante el fortalecimiento de la capacidad comunitaria de respuesta y de la capacidad de las instituciones encargadas de manejar emergencias. Para ello se promovió la conformación de brigadas de respuesta inmediata (a las cuales se les entregaron botiquines y equipos de primeros auxilios), redes de mujeres y brigadas escolares; además se pusieron en marcha procesos de capacitación dirigidas a comunidades y escuelas (también se entregó un botiquín por escuela). Los materiales de capacitación se diseñaron inicialmente sobre sismos, pero con posterioridad a los deslaves que afectaron gravemente al país en 1999, los beneficiarios solicitaron la ampliación de los temas a las inundaciones y desbordes, tarea asumida posteriormente por la Cruz Roja Venezolana.

Se entregaron equipos de emergencia a los municipios y se realizaron cursos de capacitación en primeros auxilios, preparación para terremotos y manejo de albergues temporales, dirigidos a la población en general, a grupos de voluntarios y a profesoras y profesores de las escuelas. El total de población capacitada en ascendió a 1.153 personas en primeros auxilios, 1.040 en preparación para terremotos y 851 en manejo de albergues temporales, además de un total de 1.158 profesores igualmente capacitados.

¹⁶ Los aspectos referidos a los "estudios de caso" pertenecientes a VENEZUELA, se basan en los trabajos de sistematización llevados a cabo por WILFREDO SAMANAMÚ DÍAZ. Se tomaron en cuenta también las reflexiones y resultados del Taller de Intercambio entre el conjunto de sistematizadores y especialistas involucrados en el proyecto, llevado a cabo en la ciudad de Bogotá los días 15 y 16 de octubre del 2004.

Esta experiencia constituye un ejemplo de...

Una intervención centrada en capacitación, formal y no formal, alrededor del tema amenaza sísmica, dirigida a hombres y mujeres de la comunidad, profesores y profesoras de las escuelas y grupos de personal voluntario, como resultado de la cual las comunidades quedan mejor preparadas para enfrentar desastres desencadenados por terremotos, pero también por otro tipo de amenazas.



Experiencia 14: Una propuesta integral para la reconstrucción en Miranda

Nombre del Proyecto: *Proyecto de apoyo a la emergencia en Venezuela*

Proyecto apoyado por: PNUD

En la segunda quincena de diciembre de 1999, Venezuela sufrió una de las mayores catástrofes de su historia. Lluvias que cayeron durante diez días continuos, causaron deslaves o flujos de lodos torrenciales y deslizamientos de tierra, que causaron la muerte de miles de personas (las cifras exactas no se pudieron establecer, pero se calcula que hubo entre 10.000 y 20.000 muertos y más de 5.000 desaparecidos) y 100.000 personas fueron afectadas directa o indirectamente por el desastre. Los daños y pérdidas materiales se estimaron en más de 3.000 millones de dólares¹⁷. Entre los estados más afectados están Vargas, Caracas, Miranda, Carabobo, Yaracuy, Falcón, Zulia y Táchira.

El Gobierno de Italia aportó recursos financieros a través del PNUD para realizar acciones de emergencia y rehabilitación de las poblaciones afectadas. Se llevó a cabo una Misión de expertos italianos y otra Misión de Transición a la Reconstrucción del PNUD-ERD¹⁸, para identificar áreas prioritarias y proyectos de emergencia y rehabilitación. Se definieron los proyectos a realizar, entre ellos, apoyar la recuperación de infraestructura de servicios básicos localizadas principalmente en el estado Miranda, de donde se eligieron los municipios de Paez, Pedro Gual y Acevedo, que fueron los más duramente afectados¹⁹.

Con el proyecto se lograron rehabilitar infraestructuras sociales básicas y restablecer servicios sociales dañados y destruidos por la catástrofe, y se promovieron proyectos y procesos para mejorar el bienestar socioeconómico de la población.

¹⁷ Fuente CEPAL según datos de CONAVI y OCEI.

¹⁸ Actualmente BCPR, Buró para la Prevención de Crisis y Recuperación.

¹⁹ La selección de esta propuesta se basó en las recomendaciones de la estrategia de transición de la emergencia a la recuperación y rehabilitación, trabajo presentado por la Misión de expertas del PNUD-ERD (BCPR).

La intervención se desarrolló en dos fases: Primera Fase o de Rápido Impacto (duración 6 meses), en la cual se atendieron necesidades urgentes en materia de saneamiento ambiental, abastecimiento de agua potable, salud, educación y atención psico-social y comunitaria; y Segunda Fase o de Transición al Desarrollo (aproximadamente 12 meses de duración entre septiembre 2000 y septiembre 2001) durante la cual se estableció una metodología de intervención basada en un Programa Marco, que agrupó un número proyectos de impacto transversal y de intervención integral en el área, evaluados en conjunto con autoridades locales, regionales y nacionales. Se ejecutaron 24 proyectos a través de 16 organismos²⁰, entre ellos proyectos de reactivación económica, desarrollo local y participación comunitaria; proyectos de fomento de potencialidades para el desarrollo rural, para el desarrollo de la producción semi –industrial del cacao y para la organización de empresas mediante la asociación de productores. También hubo proyectos de creación de plantas procesadoras, rehabilitación o construcción de centros educativos, escuelas técnicas agropecuarias, módulos de servicio comunitario y casas de acogida para niños y niñas damnificados; al igual que proyectos de desarrollo integral psicosocial y atención psicoemocional, formación de una brigada móvil de salud comunitaria, dotación de laboratorio clínico, campaña de salud preventiva, manejo comunitario de desechos y residuos sólidos, y rehabilitación de red de pozos y de sistemas de conducción de agua en las comunidades.

Esta experiencia constituye un ejemplo de...

Cómo es posible articular, en una sola intervención o proceso, las acciones de emergencia necesarias en los momentos posteriores a la ocurrencia de un desastre, con una transición adecuada hacia la recuperación y reconstrucción de la zona afectada. Esto sólo es posible mediante una acción coherente, planificada e integral en el marco de la recuperación y reconstrucción del territorio, lo cual incluye desde el impulso a acciones de recuperación psicoemocional, hasta la rehabilitación de la infraestructura destruida y la reactivación económica de la población damnificada.

²⁰ Asociación per la Partecipazioni allo sviluppo (APS), SOCSAL (Servicio de apoyo local), FUNDACOMUN, ARCS (Asociación de Promoción Social), AVSI (Asociación Voluntari per il Servizio Internazionali), GESVI (cooperazione e Sviluppo) CINS (Cooperazione Italiana Nord Sud), COSV (Comitato Internazionale per lo Sviluppo del popoli), CISS (Cooperazione Internazionale Sud Sud), COOPI (cooperazione), COORPOSALUD-MIRANDA, Zona Industrial EL TAMBO, Sector Los Cerritos, CRI (Croce Rossa Italiana), CRIC (Centro Regionjale d'Intervento per la Cooperazione), DVC (Dividendo Voluntario para la comunidad, Asociación Civil-Venezuela), MLAL (Movimiento de laicos de America Latina-Italia)



Experiencia 15: CATUCHE: Comunidad organizada en la tarea de la reconstrucción.

Nombre del Proyecto: Consorcio Social CATUCHE

Experiencia: Autóctona

Los pobladores mismos promovieron y llevaron a cabo esta experiencia. El “Consortio Catuche” fue la figura creada por la comunidad con el objeto de diseñar, coordinar, administrar, controlar y dirigir la ejecución de todas las obras físicas, y de manejar y controlar el manejo de recursos destinados a la construcción del barrio Catuche. Esta experiencia marcó un hito en cuanto a formas y métodos de organización comunitaria para alcanzar un objetivo.

El barrio se encuentra ubicado en Caracas, en el Municipio de El Libertador, al pie del río que lleva su nombre. El crecimiento de Caracas conllevó la conformación de una serie de factores de riesgo, en particular en las zonas marginales denominadas “barrios”. Catuche como pueblo, se conformó en 1958 como barrio marginal, pero desde 1993 decidió organizarse y dar respuesta a su situación de marginalidad y de riesgos, puesto que se encuentra asentada en la margen del río que lleva su nombre. Así, en coordinación con el municipio de El Libertador, los pobladores efectuaron una reubicación voluntaria de 32 familias que se encontraban asentadas en áreas de riesgo, a través de un programa de sustitución de viviendas. A fines de ese mismo año la comunidad se organizó como “Consortio Social Catuche”, organización que se hizo cargo de la gestión del proceso y en particular de la coordinación y negociación con los distintos agentes del desarrollo.

Con motivo del desastre de diciembre de 1999, Catuche demostró la capacidad de la comunidad organizada para responder a la emergencia de manera oportuna y adecuada, lo cual se tradujo en una notable reducción de los daños posibles: “... *En Catuche fueron 12 nuestros muertos y ello por negligencia. Porque durante estos años ha habido concientización de los peligros y riesgos de vivir al borde del río y la gente estaba entrenada. Después, como hay una red social, inmediatamente hubo movilización de los vecinos que con megáfonos, cuerdas, sogas, hasta los malandros sacaron sus pistolas para sacar a la gente de sus casas. Una confluencia de voluntades y no simple espontaneidad.*” (Entrevista al Padre José Virtuoso, tomada del Internet)

Así, a iniciativa e interés de la propia organización comunitaria, se trabajó arduamente en la realización de los estudios hidrológicos y de suelos, en la reubicación de 34 familias a nuevas viviendas y/o construcción de viviendas de sustitución para las familias afectadas, en la asesoría legal sobre la propiedad de las viviendas, en la elaboración de proyectos de tratamiento urbano, en el control de aguas, saneamiento del cauce y mejora del entorno del río Catuche, en la realización de programas de capacitación y talleres de sensibilización sobre el riesgo, etc.

Once años después, el “Consortio Social Catuche” continúa trabajando en nuevos proyectos de urbanización y construcción de servicios, de conformidad con su plan de desarrollo. Esta experiencia fue reconocida por las Naciones Unidas en Estambul, en el año 1995, dentro de las primeras 100 experiencias positivas comunitarias y/o mejores prácticas comunitarias. También, fue seleccionada en la ciudad de Quito, Ecuador, entre las 16 mejores experiencias positivas de autogestión comunitaria.

Esta experiencia constituye un ejemplo de...

Cómo una comunidad organizada y conciente de los riesgos existentes en su territorio, puede generar, desde la base, propuestas para enfrentar y reducir los problemas ligados a los asentamientos urbanos marginales. Demuestra de qué manera la gestión del riesgo y el mejoramiento integral de la calidad de vida van de la mano y se apoyan mutuamente, y cómo, cuando las comunidades se apropian del tema, los procesos de gestión del riesgo se convierten en una dimensión “normal” de las luchas comunitarias por asegurarse un mejor hábitat.

Una mirada de conjunto sobre las EXPERIENCIAS seleccionadas

Los diferentes estudios de caso que acabamos de sobrevolar, muestran de qué manera se está llevando a cabo la gestión del riesgo en muchas –y muy diferentes- comunidades urbanas y rurales de la región; el tipo de estrategias que se han desarrollado; algunas de las acciones a través de las cuales esas estrategias se llevan a la práctica y, también, las dificultades que deben enfrentar los actores comprometidos con el propósito de construir unas relaciones más sostenibles entre las comunidades y su entorno natural.

Como se habrán dado cuenta los lectores y lectoras, la mayoría de las experiencias seleccionadas surgieron como respuesta a hechos cumplidos, es decir, a la ocurrencia más o menos cercana de desastres “grandes”, “medianos” o “pequeños”, según las categorías convencionales con que se suelen medir este tipo de procesos catastróficos, teniendo en cuenta especialmente la cantidad de personas afectadas, el valor de las pérdidas y el área de afectación.

En el límite difuso entre los medianos y los grandes, están los deslizamientos ocurridos en 1999 en Venezuela, el terremoto del Eje Cafetero (Colombia, 1999), los terremotos que afectaron la región sur del Perú (2001) y la erupción del volcán El Reventador (Ecuador, 2002).

En la categoría de los “pequeños” entrarían los deslizamientos que afectaron al Barrio Catuche (Caracas, 1994), el deslizamiento que sepultó parte de la población de Chima (Bolivia, 2003), los cambios climáticos que afectan

periódicamente las condiciones productivas y de vida de las comunidades del altiplano norte boliviano, los deslizamientos frecuentes en las laderas de Manizales (Colombia) y los deslizamientos e inundaciones que provocó el fenómeno de El Niño en Esmeraldas (Ecuador, 1998).

De todas maneras, a pesar de que todas estas experiencias han nacido “post”, en su esencia misma está el carácter preventivo que tienen las distintas estrategias desarrolladas. Es decir, que no solamente intentan contribuir a remediar los efectos dañinos del desastre ocurrido, sino que su propósito principal es fortalecer a los actores participantes (gobiernos y comunidades) para evitar en lo posible que se vuelva a repetir el desastre, o para reducir sus efectos y mejorar la capacidad de respuesta en caso de que vuelva a ocurrir.

Un grupo muy interesante de experiencias seleccionadas, en particular las que apoyó ECHO/DIPECHO, tuvieron como objetivo darles continuidad a procesos de gestión del riesgo que venían de atrás, pero que por alguna razón se habían debilitado o estaban al borde de desaparecer. Estas experiencias son de destacar en un mundo en el que muchos actores intentan reinventar la rueda cada vez que se les presenta la oportunidad, y en el que la pérdida de la memoria comunitaria e institucional constituye un factor grave de vulnerabilidad.

En este grupo se destacan el proyecto adelantado en el norte de Potosí (Bolivia, 2002-2003), el que desarrolló ALISEI en la provincia de Guayas (Ecuador, 2002-2003) y el que la Cruz Roja Española adelantó en Venezuela (2002-2003). El proyecto que apoyó PNUD en Colombia en zonas de conflicto armado (2003-2004), tuvo como objetivo recoger experiencias del resto del país para fortalecer la capacidad para la gestión del riesgo de las autoridades y comunidades locales. El “Programa Especial de Rehabilitación Urbana Progresiva” que se llevó a cabo en HUAYCÁN (Lima, 1984), tuvo por objeto recoger experiencias de gestión del riesgo provenientes de otros escenarios, y aplicarles, desde el principio del proceso, en la construcción de un barrio seguro para sus pobladores.

Nuestra conclusión después de culminar este trabajo de sistematización y análisis, es que no existe una sola manera de llevar a cabo la gestión del riesgo, ni tampoco un “Vademecum” con los remedios y soluciones para cada problema que los actores responsables del desarrollo deben enfrentar. Como decíamos al principio, cada situación concreta es particular y única y, en consecuencia, cada situación exige una respuesta igualmente única, imaginativa, innovadora y creativa.

Intervención ante ...	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Deslizamientos Derrumbes Aluviones	Derrumbe La Paz, cerro PUKALOMA 30 marzo 2003 2	Más de 100 deslizamientos Manizales 18 y 19 marzo 2003 6			Deslave Diciembre 99 14
					Deslizamientos 1994/1999 15
Inundaciones / Sequía	Altiplano boliviano 3				
Fenómeno El Niño (FEN)			Deslizamientos e inundaciones FEN 1998 7 9		
Terremotos		Eje Cafetero, Quindío 25.01.99 4		Sur del país 23.07.2001 11 10	
Erupción Volcánica			Cenizas El Reventador 3 noviembre 2002 8		
En áreas de violencia política		Trabajar GLR en zonas de conflicto armado 5			
Preventivo	Comunidades norte Potosí, zonas rurales propensas a deslizamientos 1			Después de 20 años fue afectada por huaicos. Lima 12	Acciones ante terremotos. Varios estados 13

Buenas Prácticas en ...	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Infraestructura Contingencia			7 8		14
Cabildeo Concienciación pública		4 5			
Medidas de Mitigación	1 3	6	7 9	10	
Sistema de Alerta Temprana (SAT)			7		15
Mapeo y Datos Computarizados	1			12	
Educación	1		9		
		3			
Facilitación coordinación	2			12	15
Fortalecimiento Institucional	2	5			
Construcción y entrenamiento de capacidades locales	1	4 5	7 8 9	10	13
Recuperación y rehabilitación			8	11	14
Reconstrucción y reasentamiento				11 12	14 15

LEYENDA

BOLIVIA	1	Fortalecimiento de las capacidades locales a través de procesos participativos comunitario
	2	Fortalecimiento y coordinación institucional para la gestión del riesgo en La Paz
	3	SUKA KOLLUS: una comunidad conviviendo con las inundaciones y sequía
COLOMBIA	4	Fortalecimiento de los comités locales de prevención y atención de desastres en el Quindío
	5	La importancia de los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres en el desarrollo local
	6	Guardianas de la Ladera: una propuesta desde el municipio de Manizales
ECUADOR	7	Sistemas de Alerta Temprana e implementación de medidas de contingencia en Guayas
	8	Preparativos y mejora de las capacidades locales ... a la luz de las cenizas de El Reventador
	9	Revegetación de las laderas en Esmeraldas
PERÚ	10	Fortaleciendo capacidades comunitarias con el apoyo de los Jóvenes
	11	Reconstrucción de viviendas en base el apoyo a la autoconstrucción
	12	HUAYCÁN: Construyendo una ciudad segura y saludable
VENEZUELA	13	Sismos ... Programa de Capacitación y Preparativos
	14	Una propuesta integral para la reconstrucción en Miranda
	15	CATUCHE: Comunidad organizada en la tarea de la reconstrucción

NOTA: En el cuadro tratamos de agrupar, siempre bajo un enfoque procesual de gestión del riesgo, este abanico de propuestas y de prácticas referenciadas a través de los estudios de caso en torno a preparativos de desastres, atención de emergencias, recuperación, rehabilitación, reconstrucción, prevención y/o mitigación. La agrupación de las experiencias la hemos hecho tomando en cuenta la característica del proyecto o iniciativa vinculada a las líneas de acción arriba mencionadas, pero con un mayor nivel de detalle, y para ello, hemos visto conveniente usar las líneas de trabajo que prioriza DIPECHO en el marco de sus Planes de Acción.

Pero lo que otras organizaciones y comunidades han hecho, o están haciendo en la actualidad, nos sirve de inspiración y nos puede dar orientar sobre la manera posible de construir nuestras propias respuestas y sobre las fallas que debemos evitar. Ya hace más de tres décadas, un ecologista francés, Philippe Saint-Marc, afirmaba que tenemos obligación de ser originales en nuestras equivocaciones: que no podemos seguir copiando los errores de los demás.

Esto que entregamos aquí, es un listado de herramientas y propuestas diversas, aplicadas en situaciones concretas, de la vida real, y que incluyen el desarrollo de metodologías, tecnologías apropiadas y accesibles, contenidos de formación y capacitación, herramientas técnicas y de información pública, diagnósticos integrales participativos de riesgo y métodos para elaborarlos, mapas de amenazas y vulnerabilidades, índices de amenaza e índices de vulnerabilidad, planes locales de gestión de riesgo, planes locales de emergencia, sistemas de alerta temprana, técnicas para dimensionar planes locales de desarrollo con consideraciones de riesgo (ordenamiento territorial), normativas y sistemas constructivos adecuados, diversificación productiva, gestión ambiental para la sostenibilidad, programas de capacitación, etc.

Esperamos que....

... el conjunto de experiencias seleccionadas permitan construir un mosaico significativo de las riquezas, capacidades, diversidades y heterogeneidad presentes en la región.

Sin embargo, a pesar de las diferencias que puedan existir entre una experiencia u otra, hay una serie de lecciones aprendidas y elementos comunes en los distintos abordajes al problema del riesgo, que abordamos con más detalle más adelante.

ABANICO DE BUENAS PRÁCTICAS y HERRAMIENTAS

EXPERIENCIAS	UBICACIÓN	AMENAZA	VULNERABILIDAD	TIPO DE INTERVENCIÓN	ACTORES INVOLUCRADOS	ABANICO DE PROPUESTAS	HERRAMIENTAS
Fortalecimiento de capacidades locales a través de procesos participativos comunitarios en Potosí Experiencia 1	BOLIVIA Municipios Caripuyo y Acasio Extremo norte de Potosí	FEN, lluvias y sequía	<ul style="list-style-type: none"> - 24.085 habitantes. - Condiciones climáticas extremas. - Índices de marginalidad elevados - 97.75% de pobreza, Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.32 considerado bajo²¹ - Acelerado proceso de migración de pobladores hacia las ciudades y al trópico²². 	Intervención local y procesos comunitarios en el extremo norte de Potosí	Gobierno Municipal, técnicos municipales, directivas y central sindical y organizaciones comunitarias, ONGs locales	Capacitación en escuelas + módulos educativos + investigación participativa desastres y género + planes reducción de riesgos, EDAN, proyectos prevención + Formación de COEs + Instalación de radios + obras demostrativas (gaviones y recuperación de suelos) + elaboración de perfiles y proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> - Estudio sobre percepciones culturales y marco conceptual que permita incorporar el enfoque de género. - Módulo educativo sobre prevención medioambiental y prevención de desastres naturales para la educación formal y alternativa. - Programa de divulgación radial sobre gestión de riesgos naturales.
Fortalecimiento y coordinación institucional y territorial para la gestión del riesgo en La Paz Experiencia 2	BOLIVIA Ciudad capital de La Paz - Chima	Derrumbe cerro PUKA LOMA	Población aproximada de 1936 (censo 2001) y 2614 ²³ en el año 2003, y fluctúa por épocas por tránsito de personas dedicadas al comercio y servicios	Intervención institucional en la ciudad de La Paz	Prefectura Gobierno Municipal Comunidad	Creación instancia de GR en la Prefectura de La Paz y elaboración Plan de Trabajo + Vinculación con la municipalidad + Capacitación personal técnico.	<ul style="list-style-type: none"> - Manuales de Organización. - Guías de proyectos - Digesto sobre la normativa vigente en materia de GR
SUKA KOLLUS: una comunidad conviviendo con las inundaciones y sequía en el altiplano boliviano Experiencia 3	BOLIVIA Altiplano norte	Inundaciones y sequías	<ul style="list-style-type: none"> - Deficiente cobertura de infraestructura productiva; sistemas de riego, caminos, puentes, electrificación, centros de acopio y almacenamiento y otras facilidades de mercado. - Inadecuado manejo de la tierra, está produciendo la desertificación de extensas zonas. - Imposición de agroquímicos, fertilizantes y plaguicidas en el campo. - Influencia nociva en grupos culturales de prácticas con valores contrarios a los ancestrales. 	Recuperación de prácticas tradicionales	Productores agrícolas, Asociaciones comunales, asociaciones provinciales, COSUDE, GTZ, Ministerio de Desarrollo Sostenible	Asistencia técnica e innovación tecnológica + inserción al mercado productivo + capacitación + planes de negocio + conformación e empresas rurales + manejo integrado de cultivos y conservación de suelos	<ul style="list-style-type: none"> - Técnica de cultivo SUKA KOLLUS. - Metodología referida a ingenieros yapuchiris. - Programa de capacitación sobre producción en SUKA KOLLUS, manejo integrado de suelos y agro negocios. - Manual del Agricultor. - Estudios socioeconómicos relacionados con los SUKA KOLLUS.

²¹ Maldonado Verástegui Jhonny Edwin, *Diagnóstico Espacial Agroecológico*, Medicus Mundi Navarra Delegación Bolivia-ECHO-Prevención de Desastres Naturales, Octubre 2000.

²² Ibid. ant.

²³ INE, *Censo Chima 2003, Informe Técnico Final*, junio 2003.

EXPERIENCIAS	UBICACIÓN	AMENAZA	VULNERABILIDAD	TIPO DE INTERVENCIÓN	ACTORES INVOLUCRADOS	ABANICO DE PROPUESTAS	HERRAMIENTAS
Fortalecimiento de los comités locales de prevención y atención de desastres en el Quindío Experiencia 4	COLOMBIA Municipios del Departamento Quindío	Terremoto	Aproximadamente 50.000 habitantes expuestos, de los municipios del Quindío: Salento, Calarcá, Córdoba, Buenavista, Pijao, Génova.	Intervención local y fortalecimiento de comités locales	Instituciones del Comité Local de Emergencias y del área técnica, operativa y educativa	Planes de contingencia + Inclusión de GR en POT + Capacitación.	<ul style="list-style-type: none"> - Mapas de aproximación al riesgo - Mapas Operativos - Plan de emergencias y modelo operativo de intervención - Propuesta de protocolos de actuación. - Software de evaluación de vulnerabilidad - Guía para el manejo de la información
La importancia de los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres en zonas de conflicto en Colombia Experiencia 5	COLOMBIA Oriente Antioqueño, Departamento del Meta y región Montes de María, Departamentos de Sucre y Bolívar	Zonas afectadas por violencia política	<ul style="list-style-type: none"> - Extensión de cultivos ilícitos. - Ausencia o debilidad del Estado en zonas de conflicto. - Comités Locales y Regionales de Prevención y Atención de Desastres débiles o inexistentes. - Conflicto armado puede agravar o transformar las condiciones de riesgo. 	Intervención territorial y vinculación con programas de desarrollo	Comités CLOPAD y los CREPAD Instituciones públicas, privadas y comunitarias	Capacitación + Mapas operativos y planes de emergencia + producción materiales educativo, informativo y programa radial	<ul style="list-style-type: none"> - Metodología para elaboración de Planes Locales de Emergencia y Contingencias - Guía del instructor para los comités regionales -CREPAD - Plan Local de Emergencia y Contingencias. - CD con la normatividad del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres – SNPAD. - Material “hombre prevenido vale por dos” - CD y Cartilla como vivir aquí
Guardianas de la Ladera: una estrategia preventiva y de generación de ingresos a grupos vulnerables desde la alcaldía de Manizales Experiencia 6	COLOMBIA Ciudad Manizales, Departamento Caldas	Deslizamientos	<ul style="list-style-type: none"> - Sobre una topografía que presenta altas pendientes. - Deforestación e intervención inadecuada en cauces y laderas. - Deterioro de condiciones socioeconómicas de gran parte de población. - Construcción de viviendas en ladera con bajas especificaciones técnicas. - Poca cultura ciudadana sobre prevención y adecuado manejo de zonas de ladera. 	Intervención local + género y saneamiento ambiental	Madres cabeza de hogar Alcaldía y CORPOCALDAS	Capacitación + manejo de laderas, prevención y vigilancia + Género	<ul style="list-style-type: none"> - Metodología de capacitación a madres cabeza de familia sobre prevención. - Diplomado “Promotoría Ambiental Comunitaria” en la Escuela Superior de Administración Pública - Metodología de acompañamiento social, en pedagogía permanente de prevención, para las familias asentadas en laderas de alto riesgo.

EXPERIENCIAS	UBICACIÓN	AMENAZA	VULNERABILIDAD	TIPO DE INTERVENCIÓN	ACTORES INVOLUCRADOS	ABANICO DE PROPUESTAS	HERRAMIENTAS
Sistemas de Alerta Temprana e implementación de medidas de contingencia en Guayas Experiencia 7	ECUADOR Cantón Pedro Carbo, Provincia de Guayas	Fenómeno El Niño (FEN), Inundaciones, Deslizamientos	<ul style="list-style-type: none"> - La población comprometida en el proyecto es 12 mil habitantes, de los cuales el 47% son mujeres. 	Intervención local en SAT y medidas de infraestructura de contingencia	Alcaldía, ONGs locales, Asociación de agricultores, Organizaciones Campesinas, Defensa Civil; Cruz Roja y Cuerpo de Bomberos, promotores de Salud, OPS, ONGs	Plan Maestro Manejo de Riesgos + SAT (levantamiento de datos pluviométricos e hidrométricos) + Capacitación + Organización de COEs + planes de contingencia de los COE's sectoriales + ejecución de infraestructura de contingencia (puentes colgantes, pozos de agua) y medidas de prevención y mitigación demostrativas (muros de contención, drenaje de suelos agrícolas, gaviones y limpieza de cauces).	<ul style="list-style-type: none"> - Metodología para implementación de SAT: formación de operadores voluntarios para el levantamiento de los datos pluviométricos e hidrométricos. - Metodología para elaboración del Mapa de Riesgos de Inundaciones y Terrenos Inestables. - Manual para la realización de los puentes colgantes de emergencia - Planes de contingencia de los COE sectoriales.
Una comunidad campesina conviviendo con el volcán El Reventador Experiencia 8	ECUADOR Cantones Quijos y El Chaco provincia del Napo, y Cantón Gonzalo Pizarro de la provincia de Sucumbios	Actividad Volcánica	<ul style="list-style-type: none"> - Diferentes etnias indígenas y comunas de nativos del lugar. - Conflictos sociales internos y fuerte inequidad de género (carga productiva y responsabilidades asignadas no se corresponden con participación proporcional en toma de decisiones). - Afectadas 28 mil familias aprox. 	Intervención integral en recuperación de área rural	Gobiernos de provincia y canton, Dirección Nacional de Defensa Civil, COEs cantonales, Ministerios y organismos sectoriales, ONGs. Agencias de Naciones Unidas, Juntas Parroquiales y Provinciales.	Capacitación + Mejora práctica agropecuarias, infraestructura de contingencia (construcción de túneles, mejoramiento de tanques o reservorios) + rehabilitación de instalaciones sociales (rehabilitación de escuelas, centros de salud y viviendas) + Preparativos para desastres y simulacros + Planes de contingencia y Emergencia	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de capacitación y cursos aplicados a mejora de prácticas agropecuarias. - Planes de autoprotección comunitaria. - Guía para la preparación de un plan de contingencia ante la erupción del volcán.
Revegetación de las laderas en Esmeraldas Experiencia 9	ECUADOR Provincia de Esmeraldas	Fenómeno El Niño, Deslizamientos Inundaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Población de 385.223 habitantes. - Depredación de los bosques. - 60% de población sin acceso a servicios básicos. - 150.000 personas expuestas a parásitos tropicales y enfermedades. - Una de las regiones más pobres del país. 	Intervención concertada y prácticas comunitarias ambientales y agrícolas	Municipio de Esmeraldas, Petroecuador, Fundación Natura, Comunidades involucradas	Capacitación + producción de materiales + mejoras para la siembra + fortalecimiento socio-organizativo + Acción concertada entre gobierno local, comunidad y organismos/empresas públicas y privadas (comité de Gestión Ambiental).	<ul style="list-style-type: none"> - Metodología sobre revegetación de cuatro microcuencas. - Metodología y programa de capacitación en cuidado ambiental para prevenir desastres. - Planes de desarrollo barrial y de prevención de desastres. - Campaña comunicacional sobre prevención de riesgos en las laderas. - Mecanismos de gestión concertada y mesas de diálogo.

EXPERIENCIAS	UBICACIÓN	AMENAZA	VULNERABILIDAD	TIPO DE INTERVENCIÓN	ACTORES INVOLUCRADOS	ABANICO DE PROPUESTAS	HERRAMIENTAS
Fortaleciendo capacidades comunitarias con el apoyo de los jóvenes en Moquegua Experiencia 10	PERÚ Distritos de Samegua y Torata, Departamento Moquegua, zona sudoccidental del país.	Terremoto Sismo	<ul style="list-style-type: none"> - Más del 80% de zona urbana de Moquegua ubicada en zona de alto riesgo. - Antiguas viviendas, construidas con adobe, con techos de "mojinete". - Creció por migraciones internas, contando en la actualidad con 52,400 habitantes aprox. (2002). 	Intervención local en áreas semi-urbanas y trabajo juvenil.	Poblaciones vulnerables y sus organizaciones, autoridades locales y regionales, instituciones del sector público y privado, locales, regionales y nacionales.	Estudios de Riesgo + Planes de Suelo + Capacitación + Planes de Emergencia + Asistencia técnica + obras demostrativas	<ul style="list-style-type: none"> - Metodología de trabajo con jóvenes voluntarios (JOVOS). - Planes de respuesta y prevención. - Metodología y desarrollo de estudios de riesgos. - Proyectos demostrativos de prevención.
Reconstrucción de viviendas por la propia comunidad en Arequipa y Tacna Experiencia 11	PERÚ Pampa La Yarada, Departamento de Tacna. Municipio de Quicacha , provincia de Caravelí, Departamento de Arequipa	Terremoto Sismo	<ul style="list-style-type: none"> - Suelos de baja calidad, arenoso y salitroso en periferia de la ciudad. - Población migrante de región de Puno con fuertes patrones culturales. - Zonas afectadas por migración hacia ciudades de Lima, Ica, Arequipa y Camaná - Viviendas rurales construidas sin criterios técnicos en adobe y bloquetas de concreto, techadas con esteras o calaminas. - No cuenta con servicios básicos. 	Reconstrucción de viviendas con uso de tecnología apropiada	Poblaciones afectadas y sus organizaciones vecinales, SENCICO, ONGs, organismos públicos	Capacitación en técnicas constructivas + Aplicación de sistema constructivo + asistencia técnica para la autoconstrucción	<ul style="list-style-type: none"> - Metodología para la reconstrucción de viviendas apropiadas con participación comunitaria. - Metodología para la capacitación en construcción de viviendas con bloquetas de concreto y adobe estabilizado. - Documento de difusión sobre "Sistematización de experiencias de reconstrucción de viviendas en el Perú".
HUAYCÁN: Construyendo una ciudad segura y saludable Experiencia 12	PERÚ 16,5 kms. al este de la ciudad de Lima, distrito de Ate Vitarte.	Aluviones (huaicos)	<ul style="list-style-type: none"> - Población superior a 150 000 pobladores, con mayor porcentaje de población en extrema pobreza. - Terrenos eriazos en desembocadura de tres quebradas, ocupados por invasiones, presentan condiciones de inhabitabilidad e inseguridad. 	Ocupación de tierras concertada y planificada y con criterios de reducción de riesgo	Municipio distrital y provincial, asociaciones y cooperativas de vivienda, pobladores, Gobierno Central, Universidades e institutos técnicos, ONGs.	Habilitación y diseño urbano con criterios de reducción de riesgos + Estudios geológicos y geomorfológicos de amenazas y áreas expuestas + Cogestión para la habilitación de tierras + Asistencia técnica + Uso de tecnología apropiada de bajo costo y apoyo a la autoconstrucción	<ul style="list-style-type: none"> - Metodología de habilitación progresiva de terrenos para asentamientos humanos marginales, con criterios de reducción de riesgos. - Metodología de apoyo a la autoconstrucción y promoción de tecnología alternativa. - Vídeos y boletín informativo sobre la propuesta técnica.

EXPERIENCIAS	UBICACIÓN	AMENAZA	VULNERABILIDAD	TIPO DE INTERVENCIÓN	ACTORES INVOLUCRADOS	ABANICO DE PROPUESTAS	HERRAMIENTAS
Capacitación para la preparación en caso de sismos Experiencia 13	Falcón, Carabobo, Anzuátegui, Sucre, Vargas, Caracas	Terremotos	17.340 capacitados (incluido mujeres, profesor@s y niñ@s)	Programa de Capacitación y kits de emergencia	Cruz Roja Española, Cruz Roja Venezolana, Escuelas, Sector Publico, Comunidades.	Capacitación en preparativos y respuesta inmediata para mujeres, escuelas y comunidades + red de brigadas escolares + kits de emergencia	Metodología y Módulos para capacitación en amenaza sísmica.
Una propuesta integral para la reconstrucción en Miranda Experiencia 14	Vargas, Miranda, Falcón y Caracas	Deslave	200.079 personas (154.000 personas en fase emergencia)	Programa de reconstrucción integral	Gobernaciones, Municipalidades, Bomberos, Cruz Roja Venezolana, Medios de comunicación, población, Organismos públicos, ONGs locales y ONGs italianas.	Asistencia técnica + propuestas de reactivación económica, desarrollo local-rural, manejo de residuos + rehabilitación de infraestructuras. Diseño consensuado c/actores locales, asistencia técnica, capacitación, reactivación económica, desarrollo local, manejo de residuos, rehabilitación infraestructuras	Metodología de intervención en proyectos de reconstrucción. Perfiles y banco de proyectos para la reconstrucción.
CATUCHE: Comunidad organizada en la tarea de la reconstrucción Experiencia 15	Caracas – La Pastora	Deslizamiento Inundaciones	400 familias (10 mil de manera indirecta)	Reconstrucción de viviendas por la propia comunidad y SAT	Municipio, Gobernación, Ministerio de la Familia, CONAVI ONGs y fundaciones, iglesia, universidades, Bomberos, pobladores y sus organizaciones.	Organización comunitaria + estudios de riesgo + SAT comunitario + Reconstrucción de viviendas Organización comunitaria, autogestión, reasentamiento de viviendas, estudios de riesgos, brigadas de limpieza, capacitación	Metodología de gestión comunitaria (acción concertada, leyes, códigos Metodología de SAT comunitario. Folletos y boletines informativos.



LECCIONES QUE NOS ENSEÑAN LAS EXPERIENCIAS LOCALES

REFLEXIONES DESDE LOS ESTUDIOS DE CASO

Las distintas experiencias locales que hemos seleccionado, ponen en nuestras manos una colección de “buenas prácticas”, que muestran de qué manera se está llevando a cabo la gestión del riesgo (GLR) en las Comunidad Andina. Esas “buenas prácticas” –conjuntamente con el análisis de los obstáculos que han tenido que encarar sus gestores, y de aquellas prácticas que eventualmente no han resultado igualmente exitosas- constituyen herramientas con las cuales, en cada situación concreta, los distintos actores responsables de la gestión del riesgo pueden construir sus propias respuestas.

Además, permiten *tomarles el pulso* a las políticas, estrategias, programas y maneras de actuar con que normalmente se encarar los riesgos en los distintos países y localidades, con el objeto de mejorar hacia el futuro la capacidad de las instituciones y de las comunidades para aplicar los postulados del desarrollo sostenible (uno de los cuales es la incorporación de la GLR en todas las actividades y programas). Nos encontramos ante ejemplos concretos de cómo se construye un cuerpo coherente de teoría a partir de la práctica.

LECCIONES QUE *DAN LÍNEA*

1) La importancia de diseñar y ejecutar propuestas integrales

Con frecuencia se afirma que “los desastres son una oportunidad para el desarrollo”. Lamentablemente el precio que tienen que pagar las comunidades afectadas es demasiado alto como para pensar que los desastres resultan “favorables” para quienes los padecen. Sin embargo, en muchos casos, sí generan algunas oportunidades para lograr lo que, en condiciones “normales”, resultaría muy difícil o casi imposible, pero no siempre se aprovechan esas oportunidades, y los programas de reconstrucción se limitan a reconstruir las condiciones que existían antes de producirse el desastre (y que muy seguramente contribuyeron a la ocurrencia del mismo). La única manera de que los desastres constituyan oportunidades para que los directamente afectados reduzcan sus condiciones de riesgo y mejoren su calidad de vida, es a través de propuestas integrales, capaces de generar *sinergias* y de enfrentar de manera adecuada la compleja telaraña de factores que determinan que una comunidad sea vulnerable o sostenible.

Para tener en cuenta:

- Ⓢ Cuando se seleccionen o rehabiliten terrenos para la construcción de viviendas, hay que tener en cuenta que el territorio no es un escenario inerte, sino un *ser vivo* que va a reaccionar en uno u otro sentido cuando sobre él recaiga la carga que implica un asentamiento humano. Desde el punto de vista de los seres humanos, hay que tener en cuenta los factores

tangibles e intangibles de los cuales dependerá que se adapten o no a ese territorio.

- ② Las distintas fases de una intervención post-desastre están estrechamente interrelacionadas entre sí. En gran medida, de lo que se haga -y de cómo se haga- en términos de atención a la emergencia y apoyo para la rehabilitación, dependerán el curso que tome la reconstrucción definitiva y la capacidad de la comunidad afectada para asumir un papel protagónico -autónomo. En todas las fases es necesario tener en cuenta la manera como se relacionan y se determinan mutuamente la reconstrucción física, la reactivación económica y los aspectos sico-sociales y culturales de una comunidad.
- ② Como una sola institución pública u organización no gubernamental no puede intervenir por sí sola sobre todos esos factores, resulta indispensable promover la acción concertada entre los distintos actores internos y externos que interactúan en el escenario de atención-reconstrucción. En gran medida la integralidad del proceso va a depender de que cada actor, en su especificidad, haga uso de sus fortalezas, pero rigiéndose por una partitura común.
- ② Las intervenciones en las ciudades deben tener en cuenta la complejidad de las relaciones entre territorio urbano y comunidad, lo cual incluye los factores que determinan la convivencia entre los seres humanos y la de estos con los suelos que habitan o van a habitar. En lo posible hay que evitar que se generen nuevos riesgos y ser conscientes de la necesidad de “manejar” adecuadamente los existentes para que no se conviertan en desastres.
- ② En lo posible hay que identificar y utilizar tecnologías social, cultural y ambientalmente apropiadas, esto es, que contribuyan a reducir –o por lo menos a no incrementar- los niveles de vulnerabilidad global de ecosistemas y comunidades. La mayoría de las veces esas tecnologías no están disponibles *pret a porter*, sino que el mismo proceso las va decantando. Una tecnología que puede resultar apropiada en un contexto y entorno, puede resultar totalmente inapropiada en un entorno diferente.

Una propuesta integral para la reconstrucción en Miranda

Estudio de caso N° 14: “Proyecto de apoyo a la emergencia en Venezuela”

En el estado de Miranda, con el aporte de la Cooperación Italiana, se propuso llevar a cabo una intervención integral en dos fases: la primera, de atención a la emergencia, con propuestas puntuales orientadas fundamentalmente a la atención sico-social de la comunidad afectada; y la segunda, cuyo objetivo estratégico era intervenir en un mismo territorio con miras a lograr su reconstrucción integral (se buscaba así evitar la dispersión de recursos y esfuerzos). Con ese objetivo el PNUD lanzó una convocatoria abierta a las ONGs italianas para la presentación de proyectos que favorecieran la recuperación y reconstrucción del estado de Miranda y que contemplaran la recuperación y rehabilitación de equipamiento educativo y de salud, la rehabilitación de los sistemas de agua, desagüe y saneamiento ambiental, la promoción del desarrollo local, la reactivación económica e industrial, la rehabilitación socioeconómica, etc.

Para lograr lo anterior se utilizaron las siguientes estrategias:

- 1) Formulación de un documento marco al que estuvieran adscritos todos los proyectos (“mapa general” de la reconstrucción).
- 2) Establecimiento de acuerdos entre las ONGs para “navegar” por ese mapa.
- 3) Seguimiento y monitoreo permanentes de la ejecución frente a los objetivos adoptados.
- 4) Evaluación final.
- 5) Entrega de los resultados a las autoridades de Miranda.

Bajo esos criterios se ejecutaron 24 proyectos, cuyo conjunto conformó la estrategia integral de reconstrucción.

Aspectos claves:

- Fuerte vinculación e integración de las acciones.
- Vinculación con los actores locales, propiciando las condiciones para que se apropien del proceso.
- Incorporación de la gestión del riesgo como enfoque común para todos los ejecutores.

Reconstrucción de viviendas en base el apoyo a la autoconstrucción en Perú

Estudio de caso N° 11: “Proyecto de Rehabilitación de las zonas afectadas de Arequipa y Tacna – Sismo 2001”

Esta experiencia peruana se centró en la reconstrucción de viviendas y del equipamiento educativo en unas áreas determinadas. La reconstrucción estuvo a cargo de dos organismos: una ONG y un organismo estatal de carácter nacional. Ambos compartieron como orientación principal, evitar las deficiencias constructivas previas al desastre mediante la aplicación de tecnologías sismo-resistentes (adobe reforzado y albañilería armada con bloques de concreto). El proceso se llevó a cabo a través de la autoconstrucción, lo cual permitió comprometer y capacitar a las familias beneficiarias en la construcción de sus viviendas.

Aspectos claves:

Además de trabajar las técnicas constructivas con la población, resulta fundamental trabajar aspectos de reducción de riesgos y desastres y aprovechar la oportunidad para facilitar la transformación de conductas y prácticas en la comunidad. Que la gente tenga acceso a una vivienda sismorresistente no asegura *per se* que, con el paso de los años, estas condiciones se mantengan así, si el beneficiario de la vivienda no tiene ni conciencia ni conocimiento de cómo contribuye a construir sus condiciones de riesgo.

- Deben analizarse integralmente los problemas y amenazas a que se encuentra expuestas la comunidad. Así por ejemplo, en este caso la zona afectada por el desastre está ubicada muy cerca del mar. El proyecto, entonces, evaluó la pertinencia o no de ubicar las viviendas en esa misma zona, teniendo en cuenta su alta sismicidad y propensión a la ocurrencia de maremotos o tsunamis. Muchas veces resulta imposible reubicar a la comunidad a otra zona, en la cual se vea expuesta a riesgos menores. En ese caso es necesario “gestionar” adecuadamente los riesgos inevitables, para reducirlos y evitar que se conviertan

en desastres. El punto de partida es ser concientes y explícitos sobre la existencia de esos riesgos y la necesidad de enfrentarlos.

HUAYCÁN: La construcción de una ciudad segura y saludable

Estudio de caso N° 12: “Comunidad Urbana Autogestionaria HUAYCÁN”, Perú.

Grupos comunitarios carentes de vivienda y con pocas posibilidades para obtenerla por los caminos del mercado formal, promovieron y ejecutaron esta experiencia en coordinación con el Municipio Metropolitano de Lima. En concreto se llevó a cabo una “invasión organizada y planificada” de terrenos, con el objeto de habilitarlos gradualmente hasta que quedaran aptos para ser habitados. Los terrenos de Huaycán estaban ubicados en la confluencia de tres quebradas secas que habían estado “activas” miles de años atrás.

El acuerdo de ocupación-planificación llevado a cabo entre Municipio y comunidad, permitió diseñar una propuesta de asentamiento o urbanización, uno de cuyos elementos principales fue la realización de los estudios necesarios (geológicos, geomorfológicos, de capacidad de los suelos, etc.) para caracterizar los posibles riesgos y detectar las áreas expuestas a ellos. De esa manera se diseñaron las Unidades Comunales de Vivienda (UCV), respetando los cauces de quebrada, dejándolos libres y usándolos como calles y avenidas, en desnivel y con las dimensiones requeridas (más de 25 metros), de manera que en caso de reactivarse las quebradas fluyeran por esos espacios sin afectar las viviendas. Igualmente se propuso un esquema de ocupación progresiva de las laderas, basado en el uso de terrazas de ocupación o plataformas que respetaran las curvas de nivel.

La solidez de la organización y del trabajo conjunto entre técnicos, municipalidad y población organizada, permitió construir un asentamiento humano, que mantuvo esas características durante sus primeros años. Posteriormente, factores ligados principalmente al gobierno de Alberto Fujimori, introdujeron alteraciones que, a pesar de la aparente consolidación y fortaleza del proceso, lograron modificar sus características iniciales. Así por ejemplo, el gobierno propició la construcción de nuevas viviendas en las “franjas de seguridad” que habían quedado libres en previsión de futuros deslaves o huaicos.

Aspectos claves:

- La consolidación de la organización comunitaria debe considerarse una prioridad.
- Otras prioridades deben ser el fortalecimiento de mecanismos eficientes de gestión, el trabajo interdisciplinario y la acción concertada;
- Es necesario promover la expedición de normas legales y reglamentarias que les otorguen solidez a los criterios que aseguran que la gestión del riesgo esté presente e incluso se incremente a todo lo largo del proceso de crecimiento, expansión y desarrollo de la comunidad.

2) Vincularse con los procesos en marcha como factor de sostenibilidad

Como bien señaló una de las mujeres que participaron en el proceso de reflexionar alrededor de estas experiencias, las soluciones deben surgir a partir de las necesidades sentidas de la comunidad.

En general los estudios de caso -unos más, otros menos- se ubican e insertan dentro de procesos que protagonizan las comunidades y las autoridades de los lugares en donde éstos se llevan a cabo. En algunos casos, la conexión con los procesos de largo plazo es intencional y explícita; en otros ocurre simplemente porque resultaría imposible adelantar un proyecto de manera totalmente ajena a la realidad. Lo importante ha sido ver cómo y en qué medida, estos proyectos, más que generar nuevos procesos (o procesos temporales o paralelos), han fortalecido procesos ya promovidos por las propias comunidades, por los actores locales y/o por o en conjunto con otras localidades, instancias nacionales o privadas, etc. Resulta interesante analizar cómo estos proyectos han logrado enmarcarse en procesos más amplios, uno de cuyos efectos es que algunos hayan logrado trascender e impactar niveles que van más allá de lo local.

Para tener en cuenta:

- ② Un proyecto tiene que basarse en las necesidades reales y sentidas de las comunidades con las cuales se pretende llevar a cabo, lo cual puede requerir de procesos previos tendientes a identificar, definir y priorizar participativamente esas necesidades (las comunidades también responden a veces a “falsas necesidades” que les generan los mecanismos de mercado).
- ② En lo posible, un nuevo proyecto debe “montarse” sobre procesos en marcha y aprovechar el terreno que haya quedado abonado como resultado de procesos anteriores.
- ② Es importante dar a conocer las características de las intervenciones “exitosas”, de manera que otros proyectos puedan aprender de ellas y, cuando existan las condiciones propicias, replicarlas y ampliar sus lecciones a ámbitos mayores. Así mismo, no hay que tenerle miedo a reconocer y evaluar los errores, de manera que a partir de ellos también puedan derivarse lecciones.
- ② Las soluciones que proponga un proyecto deben ser lo suficientemente flexibles como para que puedan adecuarse a las características de cada contexto en particular. No se pueden replicar “a la fuerza” las experiencias exitosas.
- ② Cada vez que resulte posible y viable, hay que acoger, fortalecer y poner en marcha las nuevas propuestas que surjan como resultado del proceso mismo y de sus distintos actores.

Fortalecimiento y coordinación institucional para la gestión del riesgo en la Prefectura de La Paz (Bolivia)

Estudio de caso 2: “Fortalecimiento de la capacidad institucional para la gestión del riesgo en el departamento de La Paz

El fortalecimiento de la capacidad para la gestión del riesgo en la Prefectura del Departamento de La Paz, forma parte del propósito boliviano de impulsar la gestión de riesgo en el país; un proceso que, con altibajos, viene desde años atrás, y que ha involucrado a diversos actores, internacionales, nacionales y locales.

Esta experiencia está vinculada a otra de objetivo similar, que lleva a cabo el Gobierno Municipal de La Paz (GMPL). El Municipio de La Paz, capital del país, se encuentra dentro del Departamento de La Paz.

La experiencia departamental se ha nutrido en gran medida de las lecciones derivadas de la experiencia municipal, al tiempo que puede contribuir a fortalecer el proceso local. Así por ejemplo, una de las debilidades del Sistema Municipal para la Gestión del Riesgo en el Municipio de La Paz, es que su actuación y sus resultados se producen sólo al interior de sus límites territoriales, mientras que muchas de las amenazas que pesan sobre la ciudad tienen origen en municipios aledaños, como El Alto, en donde no existen procesos similares. De hecho, las múltiples vulnerabilidades existentes en El Alto y demás municipios aledaños a La Paz, pueden fácilmente convertirse en amenazas para ésta ciudad.

En la medida en que la Prefectura cuenta ahora con una Unidad de Gestión del Riesgo a nivel departamental y con un conjunto de normas que buscan tecnificarla y otorgarle recursos y continuidad, existen mayores posibilidades de que otros municipios adelanten sus propios procesos de fortalecimiento para la gestión del riesgo.

En estas experiencias se encuentra el germen de posibles estrategias para enfocar la gestión del riesgo en Bolivia con perspectiva de ciudad-región, que Proyectos complementarios como este permiten definir una intervención en trasciende de lo local hacia lo regional y nacional.

Fortalecimiento de los comités locales de prevención y atención de desastres en el Quindío

Estudio de caso Nº 4: Proyecto “Fortalecimiento de la capacidad local de prevención y reducción de desastres naturales en seis municipios del departamento del Quindío (Colombia)”

Esta experiencia, ejecutada por la ONG italiana CISP con recursos de DIPECHO, surge como resultado indirecto de una serie de procesos que puso en marcha el FOREC (Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo del Eje Cafetero), organismo creado por el gobierno colombiano con posterioridad al terremoto que afectó a esa región el 25 de enero de 1999. En los seis municipios del departamento del Quindío en donde se ejecutó el proyecto, quedaron sembradas algunas “semillas” de procesos encaminados hacia la

gestión del riesgo que, por distintas razones, corrieron el riesgo de perderse totalmente después de la liquidación del FOREC.

El proyecto retomó esos procesos y produjo una serie de resultados en materia de fortalecimiento institucional, capacitación de actores sociales, incorporación del tema a la educación, desarrollo de mapas y otras herramientas de gestión, y producción de material educativo e informativo (incluyendo un programa de radio que se sigue transmitiendo en la capital del Quindío). A través de estos resultados logró consolidar una las capacidades para la gestión del riesgo de varios actores municipales. Lamentablemente al poco tiempo de terminar el proyecto se produjo el cambio de autoridades municipales, con lo cual los procesos “reanimados” volvieron a recaer. Posteriormente la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ, autoridad ambiental de ese departamento, asumió la responsabilidad de darles continuidad a los procesos, lo cual ha permitido que sigan adelante en varios municipios del Quindío. Por su parte Armenia, la capital departamental, retomó también los resultados del proyecto CISP-DIPECHO y los aprovechó como insumos para revivir sus propios procesos de gestión del riesgo y prevención de desastres en el ámbito de su jurisdicción.

La importancia de los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres en el desarrollo de zonas azotadas por la violencia

Estudio de caso Nº 5: Proyecto “Componente Prevención y Atención de Desastres en la estrategia de Alianzas para Programas territoriales de Desarrollo y Paz”

Esta experiencia, cuyo objetivo es el fortalecimiento de la capacidad de los actores institucionales y comunitarios para llevar a cabo la gestión del riesgo en zonas de conflicto armado, busca consolidar procesos que vienen en marcha en el país –en gran medida de manera espontánea- desde años atrás. En una sociedad cruzada por el conflicto armado como es Colombia, resulta inevitable que la sociedad desarrolle estrategias que le permitan construir –o por lo menos intentar construir- una “normalidad” en medio de la guerra.

La gestión del riesgo en zonas de conflicto impone una serie de retos e implica un conjunto de dificultades especiales. Los actores institucionales y comunitarios responsables de la gestión del riesgo deben evitar, a toda costa, perder su autonomía con respecto a cualquiera de los actores armados, fortalecer su capacidad mediadora para proteger los derechos de la población civil desarmada, abrir –de hecho- espacios de interlocución que les permitan convencer a todos los actores y, en general, reconocer las oportunidades que ofrece la gestión del riesgo (un campo de acción en el cual pueden confluir intereses y temores comunes a los distintos actores en conflicto) para construir confianzas mutuas y ganar vulnerabilidad.

Revegetación de las laderas en Esmeraldas

Estudio de caso Nº 9: “Revegetación de las laderas de la ciudad de Esmeraldas”, Ecuador.

Esta experiencia en ecuatoriana nace por iniciativa de una comunidad afectada por serios problemas de deslizamiento, debido a la inestabilidad de los terrenos que ocupan y que pertenecieron a una refinería de petróleo. El interés de la comunidad estaba centrado en promover la reforestación y llevar a cabo otras

acciones tendientes a prevenir posibles desastres, de cuya alta probabilidad esa comunidad era concientes.

Las demandas comunitarias fueron escuchadas y atendidas por la Alcaldía de Esmeraldas, la fundación Natura (ONG), varias organizaciones locales, entre otras la Defensa Civil, y la empresa Petroecuador, cuya Dirección Ambiental aportó los recursos para llevar a cabo el proyecto. La principal herramienta que genera este proceso es la concertación entre distintos actores y sectores con incidencia en la zona, con el objetivo común de resolver –a través de acciones concertadas y responsabilidades compartidas- un problema ambiental. Este caso refuerza también la convicción de que detrás de muchos desastres subyace un problema de incomunicación entre actores, cuya solución constituye, en sí misma, una estrategia importante para la gestión local del riesgo.

CATUCHE: Comunidad organizada en la tarea de la reconstrucción

Estudio de caso Nº 15: “Consortio Social CATUCHE”, Venezuela.

Esta experiencia venezolana avanzó en la misma línea que la que acabamos de comentar del Ecuador. El barrio marginal Catuche surgió en 1958 y se fue poblando de manera progresiva a lo largo del río del mismo nombre. La organización comunitaria asumió tres tareas prioritarias: la primera, solucionar los problemas de violencia y falta de convivencia existentes en la comunidad; la segunda, solucionar los problemas surgidos por falta de saneamiento ambiental y, la tercera, evitar que en el futuro se repitiera el desastre que, por causa de las lluvias torrenciales de 1994, afectó a varias familias de la comunidad. Fue así como, en asocio con la Alcaldía del municipio El Libertador y con las familias beneficiarias, al cual pertenece el barrio, la organización comunitaria llevó a cabo la reubicación de 32 viviendas localizadas en zona de alto riesgo. En este proceso se debe destacar que la reubicación surge por iniciativa de las mismas familias y no de un agente externo (como suele suceder), y que esa solicitud es atendida y se lleva a cabo con el apoyo de las autoridades locales.

Sistemas de Alerta Temprana e implementación de medidas de contingencia en Guayas

Estudio de caso Nº 7: Proyecto “Mitigación, preparación, alerta temprana: Acciones de prevención en el cantón Pedro Carbo, Prov. Guayas”, Ecuador.

Esta experiencia, también ecuatoriana, nace por iniciativa de una organización no gubernamental externa al lugar en donde se realizó, pero su objetivo expreso era el fortalecimiento de la capacidad local para la gestión del riesgo, en particular mediante la conformación de Comités de Operaciones de Emergencia (COE), lo cual incluyó la dotación de los mismos con insumos y equipos básicos para atender emergencias. Así mismo se estableció un Sistema de Alerta Temprana (SAT), que incluyó el levantamiento y monitoreo de información pluviométrica, tarea a cargo de personas voluntarias de la comunidad que recibieron la necesaria capacitación. El hecho de que ese compromiso esté en manos de gente de la comunidad es un factor que contribuye a la apropiación y continuidad del

proceso más allá de la duración del proyecto que lo puso en marcha. ¿Sabemos si en efecto ha continuado? Yo he visto muchos procesos “altamente participativos” que terminan cuando la agencia financiadora/promotora se va. Este caso sería una excepción digna de resaltar en ese sentido. Así mismo se establecieron planes de contingencia, de prevención y de mitigación que pueden ser replicados en otras comunidades. Uno de los principales aportes de esta experiencia es que muestra de qué manera una medida que se toma con un objetivo de mitigación (construcción de puentes colgantes para facilitar la evacuación de la comunidad en caso de que se llegue a producir un desastre) comienza a rendir beneficios de manera inmediata, pues los puentes mejoran, en condiciones de normalidad, la comunicación de la comunidad con el resto de la zona. Nos encontramos ante un ejemplo de cómo la gestión del riesgo contribuye a mejorar la calidad de vida de una población, sin “necesidad” de que medie un desastre.

3) Promover intervenciones puntuales, capaces de generar procesos hacia la sostenibilidad

Una de las preocupaciones que deberían estar siempre presentes en la gestión del riesgo (incluyendo los preparativos para la atención de desastres y la respuesta ante una emergencia), es de qué manera una acción aparentemente puntual puede producir efectos de más largo plazo, cuyo impacto trascienda los límites espaciales y temporales de esa intervención. En otras palabras, es preguntarse sobre el *potencial sinérgico* de una acción (a sabiendas de que no toda acción tiene ese potencial).

De las experiencias que hemos venido analizando, quizás las que mejor ejemplifican la manera de lograr este reto son las denominadas “autóctonas”, que por su carácter mismo forman parte de procesos comunitarios y locales que existen desde antes de comenzar un proyecto y se extienden más allá de que éste termina. El proyecto o la acción puntual suelen aparecer como resultado de la necesidad de adelantar una etapa particular del proceso local de largo plazo. Los protagonistas y principales ejecutores de ese proceso (instituciones y comunidades) forman parte del territorio y como tal permanecen en él luego de finalizar la intervención puntual.

Lograr lo anterior no resulta sencillo cuando, como en el caso de muchos de los proyectos impulsados por DIPECHO o PNUD (y en general en los proyectos que nacen a partir de iniciativas externas), las organizaciones ejecutoras son ajenas al lugar, por lo general organizaciones no gubernamentales europeas, cuya presencia en una determinada comunidad coincide con el periodo que dura el proyecto. Esto se puede compensar en la medida en que la organización externa logra establecer alianzas sólidas con contrapartes locales fuertes, con permanencia y trayectoria en el lugar. Sin embargo esto no siempre sucede así: algunas veces las contrapartes locales son débiles o, como en el caso de los gobiernos municipales, están expuestas a cambios electorales o de cualquier otro tipo, que pueden alterar totalmente los objetivos de continuidad y de sostenibilidad de un proceso, en especial cuando no existe

suficiente apropiación por parte de la comunidad o de otros actores institucionales menos vulnerables. Otro obstáculo para aprovechar el potencial sinérgico de las acciones puntuales, es que no siempre existe la decisión o la metodología necesarias para transferir conocimientos por parte del agente externo hacia su contraparte local, regional o nacional.

Estos factores se resaltan no porque sean intrínsecos a las intervenciones externas, ni mucho menos porque sea insuperables, sino precisamente por todo lo contrario: porque con estrategias y alianzas adecuadas se pueden resolver. Las experiencias “autóctonas” seleccionadas nos pueden arrojar algunas claves sobre la manera de lograrlo.

Para tener en cuenta:

- ④ Es necesario evaluar, tanto para obtener los mayores beneficios posibles de una intervención como para evitar “efectos secundarios” indeseados, cuál es el potencial sinérgico de la misma, es decir, su capacidad para trascender lo puntual.
- ④ Pero así mismo, es necesario saber que no toda acción o intervención necesariamente tiene que trascender más allá de sus efectos puntuales. Cuando –a la fuerza- se tratan de generar impactos que no responden a la naturaleza de una determinada intervención, se corre el riesgo de caer en la frustración o en la mentira de decir que una determinada acción logró avanzar más allá de sus efectos puntuales.
- ④ Los procesos que tienen un mayor potencial para la sostenibilidad, son aquellos nacen “orgánicamente”, como resultado de las “luchas cotidianas” de los actores locales, ya sean estos institucionales o comunitarios. El ideal (no siempre posible) es que un proyecto se inserte en esos procesos con el objetivo central de reforzarlos.

Guardianas de la Ladera: una propuesta desde el municipio de Manizales

Estudio de caso N° 6: “Guardianas de la Ladera”, Manizales - Colombia.

Esta experiencia ha logrado incorporar a las comunidades que habitan en zonas de ladera, a procesos de gestión del riesgo promovidos por la Alcaldía. La estrategia ha convertido el mantenimiento de las obras de infraestructura construidas para estabilizar las laderas, en fuente de ingresos para las mujeres cabeza de familia de esas mismas comunidades. Esta experiencia forma parte de una política integral con la cual se han comprometido varias administraciones municipales sucesivas, tendiente a reducir los múltiples riesgos existentes en la ciudad, ligados particularmente con la amenaza sísmica, la amenaza volcánica (Manizales queda en las faldas del volcán Nevado del Ruiz) y con las amenazas de deslizamiento e inundación. Otra estrategia que forma parte de ese “paquete integral”, es la transferencia del riesgo a través de seguros colectivos con cobertura sobre los estratos socio-económicos más bajos. La financiación de los mismos se logra por extensión (bajo criterios de solidaridad), una vez que las instituciones públicas y los

sectores más pudientes de la sociedad aseguran contra terremoto sus bienes inmuebles.

HUAYCÁN: Construyendo una ciudad segura y saludable

Estudio de caso N° 15: Comunidad Urbana Autogestionaria HUAYCAN, Perú.

Esta “invasión planificada” de terrenos, concertada con el gobierno municipal, se llevó a cabo en 1984 y constituye un ejemplo de cómo los pobladores mismos logran construir con sus propias manos -a través de la capacitación, la organización y la acción- un hábitat seguro, en el cual la gestión del riesgo constituya realmente prioridad y eje transversal. En este caso, eso se expresa a través de la preservación de los ríos y quebradas y en el respeto a los cauces por donde, en época de lluvias, fluyen naturalmente los flujos de lodo, aluviones o *huaycos*. En la etapa inicial del barrio, dichos cauces se destinaron exclusivamente a calles, de manera que si se producía un *huayco* fluyera por ellas, sin poner en peligro las casas de habitación.

La continuidad en la aplicación de esos criterios urbanísticos dependía de la gestión compartida entre las autoridades municipales y la comunidad, compromiso de la organización comunitaria para “hacer realidad la mejor ciudad para vivir” y de la transferencia de conocimientos a través de un diálogo permanente entre técnicos y pobladores.

A medida que, con el paso de los años, se han ido perdiendo o debilitando esos criterios, y se desgastan la unidad y el compromiso de la organización vecinal, estos aspectos fuertes de la experiencia comienzan a ser cada vez más difusos. Es así como, en los últimos años, se han comenzado a ocupar de manera espontánea y desordenada las laderas, sin que ni las autoridades competentes ni los líderes vecinales manifiesten su preocupación, ni mucho menos, tomen medidas remediales. Esto ha llevado a la configuración de riesgos y a la ocurrencia de desastres, como ocurrió con los deslizamientos que dos años atrás afectaron algunos sectores de la población.

CATUCHE: Comunidad organizada en la tarea de la reconstrucción

Estudio de caso N° 15: “Consortio Social CATUCHE”, Venezuela.

En este aspecto esta experiencia venezolana también guarda una serie de similitudes con la de Huaycán en el Perú, entre otras la de haber sido promovida por los pobladores de base con el apoyo de la Alcaldía municipal y, en algunos aspectos específicos, de algunos organismos e instituciones sectoriales.

La adopción de medidas de prevención, mitigación y preparación no respondió a situaciones coyunturales, sino que fue el producto de la toma de conciencia sobre la posibilidad de perder las viviendas, por parte de la población, lo cual condujo a la reubicación de 32 viviendas, tal y como se explicó más atrás.

La importancia de los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres en el desarrollo local

Estudio de caso Nº 5: Proyecto “Componente Prevención y Atención de Desastres en la estrategia de Alianzas para Programas territoriales de Desarrollo y Paz”, Colombia.

Otro ejemplo de la manera como se puede lograr que la intervenciones puntuales sean capaces de generar procesos de largo plazo hacia la sostenibilidad, los encontramos en el estudio de caso sobre el “Componente Prevención y Atención de Desastres en la estrategia de Alianzas para Programas territoriales de Desarrollo y Paz” (o gestión del riesgo en zonas de conflicto armado en Colombia), en el cual resulta notorio que lo que logra el proyecto PNUD es fortalecer la capacidad de los Comités Locales de Emergencia de esas zonas para llevar a cabo de mejor manera lo que las circunstancias mismas (a la par que las normas legales) los obligan a hacer.

Capacitación y preparativos para responder a emergencias

Estudio de caso Nº 13: “Programa de Prevención de Desastres para Comunidades y Fortalecimiento institucional en respuesta a desastres”, Venezuela.

Esta experiencia que se desarrollo en varios estados de Venezuela, ejemplifica los casos en que las intervenciones son concebidas, más bien, como productos puntuales y donde sí generó una dinámica institucional interesante pero, en el ámbito territorial, fue muy difícil generar procesos locales más allá del proyecto en sí mismo. Se trató fundamentalmente de un proyecto de capacitación teniendo como contrapartes a la Cruz Roja Venezolana y algunos colegios de las comunidades seleccionadas. No obstante el proyecto se desarrolla en un momento de alta sensibilidad con respecto al tema de desastres –luego de los deslizamientos de 1999- la estructura, propuesta organizativa y método aplicado no permitió que se concrete una propuesta de mas largo plazo. Se trató simplemente de aplicar y realizar un número determinado de talleres y capacitaciones, los cuales no guardaban una estrategia de continuidad o seguimiento y mucho menos de réplica y compromiso de contrapartes nacionales, ni tampoco por parte de los beneficiados de la capacitación. Cumplió más bien un papel de emergencia, resultado puntual y cumplimiento cuantitativo de número de talleres programados y de asistentes a los mismos.

Fortalecimiento de las capacidades locales a través de procesos participativos comunitarios

Estudio de caso Nº 1: Proyecto “Fortalecimiento de capacidades locales para prevención de desastres naturales en el extremo norte de Potosí”, Bolivia.

Este proyecto logró integrar una serie de actividades de gestión del riesgo alrededor del desarrollo, tales como la constitución de “Consejos de Desarrollo” en las comunidades participantes, el desarrollo de mapas e investigaciones sobre el tema (percepción del riesgo, aproximaciones al tema desde las culturas tradicionales, relaciones de género) y la gestión del riesgo se logró incorporar a la educación formal y no formal a través de los currículos y de capacitaciones dirigidas a la comunidad educativa. Esto, junto con el fortalecimiento de las estructuras locales para la gestión del riesgo, constituyeron factores a favor de la continuidad del proceso después de la terminación del proyecto que lo impulsó. Pero así mismo se identificaron obstáculos que dificultaron esa continuidad (en este al igual que en otros procesos), pues proyectos cuya duración oscila entre 12 y 15 meses difícilmente alcanzan a consolidar procesos largo plazo.

4) Proporción entre lo endógeno y lo externo

El reglamento de trabajo de una cadena hotelera internacional, obliga a las meseras de sus restaurantes a vestirse con las prendas *típicas* de las mujeres de las comunidades indígenas del lugar en donde opera cada uno de sus hoteles. La mayoría de las meseras pertenecen a esas comunidades, a pesar de lo cual, lo primero que hacen al terminar la jornada laboral, es quitarse las prendas *típicas* y colocarse una camiseta, unos zapatos deportivos y un bluyín. En algunas ocasiones especiales las muchachas usan esas prendas *típicas* en sus comunidades, pero en un contexto totalmente distinto al de los restaurantes y cafeterías del hotel. En este ejemplo qué es lo endógeno y qué lo externo?

En un proceso en el cual intervienen múltiples actores y factores no resulta fácil contestar esa pregunta. Tampoco es fácil determinar, al final o en un momento intermedio de un proyecto, qué cambios o impactos corresponden de manera exclusiva a esa intervención, o qué otro tipo de factores han incidido en las comunidades para generar esos cambios. De todas maneras, en cualquier caso es importante intentar establecer el escenario del *antes*, el escenario del *durante* y el escenario del *después*.

En el caso particular de los proyectos cuyo objetivo es la transformación positiva de los escenarios de riesgo, resulta importante intentar responder las siguientes preguntas:

- * ¿Qué fortalezas y capacidades, y qué vulnerabilidades y carencias, resultaban características del escenario de riesgo antes de comenzar la intervención?
- * ¿En qué contexto –y frente a qué tipo de amenazas- existían esas características? (Esto es muy importante porque, eventualmente, lo que en un contexto puede ser una fortaleza, en otro puede ser un factor de vulnerabilidad. Un ejemplo sencillo: una casa de madera, que constituye una fortaleza frente a la amenaza sísmica, es la más vulnerable ante la amenaza de incendio).
- * ¿De qué manera ha contribuido el proyecto –posiblemente en conjunto con otros factores- a transformar ese escenario?
- * ¿Para lograr esa transformación, qué elementos o factores de todo tipo introdujo el proyecto, que no existían antes en el escenario local?

Para tener en cuenta:

- Ⓜ Es necesario tener en cuenta que (salvo algunas excepciones) la vida de la comunidad NO COMIENZA en la fecha de iniciación de un proyecto, sino que viene desde mucho tiempo atrás. El proyecto –y sus actores externos- son apenas un eslabón eslabones de carácter temporal.

- ② Un proyecto no se comienza a ejecutar sobre una “hoja en blanco”, sino en un territorio físico, ecológico, social y cultural en el cual existen múltiples experiencias, saberes, logros y capacidades, que constituyen los cimientos sobre los cuales se deben comenzar a construir nuevos procesos o – preferiblemente - para consolidar los procesos que vienen en marcha.
- ② El carácter verdaderamente participativo de un proyecto, radica en que los actores locales, y particularmente la comunidad y sus líderes y autoridades, “hagan la diferencia”; es decir, que su participación en el proyecto tenga carácter decisorio y que, al mismo tiempo, asuman las responsabilidades que les correspondan por las decisiones que contribuyan a adoptar. El rumbo de un proyecto debe ser el resultado de múltiples discusiones y deliberaciones entre los actores locales y los actores externos. Ninguna de las dos o más partes que intervienen en un proyecto tienen “la razón” *per se*: esta hay que construirla de manera permanente a través de la concertación (que no siempre es sinónimo de consenso).

Fortalecimiento de los comités locales de prevención y atención de desastres en el Quindío

Estudio de caso N° 4: Proyecto “Fortalecimiento de la capacidad local de prevención y reducción de desastres naturales en seis municipios del departamento del Quindío”, Colombia.

Este proyecto no intentó “inventar” nuevos procesos, sino que entró a fortalecer procesos locales que venían en marcha y que por circunstancias que se describieron en otra parte de este documento (¿Los estudios de caso van en este mismo documento o en otro?) se encontraban más o menos “archivados” o estaban a punto de desaparecer. El objetivo de la experiencia fue consolidar los actores locales –en este caso los Comités para la Prevención y Atención de Desastres de los seis municipios participantes, los cuales, junto con funcionarios municipales, maestros y maestras, estudiantes y líderes comunitarios, se vincularon a diversos procesos de capacitación. Así mismo, las administraciones municipales quedaron dotadas de las herramientas y equipos necesarios para incorporar la gestión del riesgo en el desarrollo municipal. Al igual que se pueden derivar múltiples lecciones de los logros de este proyecto, es necesario derivar lecciones también del hecho de que, a pesar de su aparente fortaleza, el “impulso” y el entusiasmo que el proyecto logró sembrar en los respectivos municipios, no fue suficiente para soportar los cambios de personal que con posterioridad se llevaron a cabo en las administraciones municipales. También es importante anotar de qué manera, cuando el proceso encuentra un aliado estratégico en la autoridad ambiental de la región, sus resultados logran trascender a un ámbito más amplio que el de los seis municipios iniciales.

Una propuesta integral para la reconstrucción en Miranda

Estudio de caso N° 14: “Proyecto de apoyo a la emergencia en Venezuela”

Esta experiencia se sustentó sobre la base del compromiso y acuerdo con el gobierno estatal de Miranda que favoreció la aplicación del proyecto. Un elemento que es necesario contemplar es que, el gobierno nacional, establece como criterio para la reconstrucción “el no construir ni reconstruir en zonas de riesgo”. Los implementadores involucrados en este proyecto, acompañaron a las comunidades e instituciones a trabajar en esta línea con sus distintas propuestas y proyectos, en materia de rehabilitación

socioeconómico, reactivación industrial y agrícola, rehabilitación de equipamiento educativo y de salud, mejoramiento de las condiciones de saneamiento ambiental, etc. Resalta aprender que fue notoria la existencia de un sistema de monitoreo y control administrativo de los proyectos, no se tuvo igual compromiso con el seguimiento respecto al avance de los proyectos y su integración y apropiación por parte de las contrapartes locales o de los beneficiarios directos. Eso puede deducirse por los problemas de sostenibilidad que presentan actualmente las acciones y propuestas ejecutadas en el marco del proyecto.

5) Recuperar y sistematizar las prácticas existentes en materia de gestión del riesgo

De alguna manera esta recomendación forma parte de la anterior, pues hace referencia a las prácticas con que una comunidad, en general como parte de sus estrategias culturales adaptativas y de apropiación, “ordenamiento” y manejo territorial, lleva a cabo eso que nosotros denominamos gestión del riesgo.

Para tener en cuenta:

- ② Si una comunidad se encuentra en un determinado lugar, es porque de alguna manera ha sabido adaptarse a la dinámica de su entorno. Si ha ocurrido un desastre es necesario identificar por qué fallaron los “mecanismos de adaptación” de la comunidad para intentar corregir esas fallas, pero también es necesario “descubrir” qué otros mecanismos vigentes o no, pero propios de la comunidad, constituyen herramientas adaptativas que resulta importante recuperar.
- ② Algunas veces no es fácil identificar esas estrategias adaptativas, pues se insertan o expresan en rituales y mitos que es necesario interpretar desde la misma cultura, no con criterios externos.
- ② La “arqueología de la memoria”, es decir, la búsqueda de estrategias adaptativas que yacen olvidadas, constituye una herramienta importante para la gestión del riesgo, en especial en la medida en que la eficacia de los aspectos tecnológicos de algunas de esas estrategias, dependen de un determinado contexto axiológico y cultural.
- ② Si se logran generar determinadas condiciones, es posible encontrar en estrategias tradicionales los ingredientes para generar respuestas que permitan enfrentar los efectos locales de muchos de los retos surgidos de la globalización de los mercados y de la crisis ecológica global.

SUKA KOLLUS: estrategias pre-incaicas para que ni las inundaciones ni las sequías se conviertan en desastres

Estudio de caso Nº 3: Programa PROSUKO, Bolivia

La experiencia “SUKA KOLLUS” ilustra claramente lo que es impulsar una práctica de rescate de prácticas tradicionales, es decir se enmarca no sólo dentro de procesos “inmediatos” de gestión del riesgo, sino que logra retomar, de manera admirable, el hilo de procesos y estrategias de apropiación territorial que se remontan a épocas

precolombinas, en las cuales eso que hoy llamamos “gestión del riesgo”, formaba parte integral de la cultura, no solamente en sus expresiones tecnológicas y materiales, sino en sus expresiones simbólicas, inseparables de las anteriores

Desde el año 1992 se vienen desarrollando en el Altiplano boliviano esta iniciativa que tiene por objeto recuperar, investigar y difundir prácticas sostenibles de cultivo que se remontan al imperio Tiwanacu, anterior a los Incas. Ese rescate no se limita a los aspectos estrictamente técnicos de esta forma de cultivar en camellones y canales, sino que intenta recuperar también valores y prácticas sociales que formaban parte del contexto en el cual se desarrollaron los *suka kollus*, que en su esencia misma contienen el ser una actividad colectiva. Los *suka kollus* nacen en una organización social basada en la solidaridad y en la reciprocidad, no solamente entre los seres humanos sino entre estos y la Tierra; de allí que constituyan expresiones de una cultura de convivencia con la naturaleza, según la cual, como en otro contexto afirmaba Demócrito, “la riqueza no consiste en tener mucho sino en necesitar poco”.

Esta experiencia se reconoce en sus aportes para lograr una “arqueología de la memoria”, pero también se proyecta al futuro. Busca a través de los “ingenieros yapuchiris”, gestores comunitarios encargados de identificar y difundir las lecciones aprendidas entre los miembros de la misma comunidad y a otras comunidades, que se concretan los *diálogos de ignorancias* y los *diálogos de saberes* que permiten aprovechar lo mejor del conocimiento tradicional recuperado, junto con lo mejor de la tecnología moderna.

La alta rentabilidad de esta práctica cultural, ha dotado a las comunidades que participan en el proyecto, de una herramienta endógena para enfrentar los retos del mercado; para reducir su vulnerabilidad frente a las amenazas de la globalización, al tiempo que fortalece su identidad y su sentido de pertenencia al territorio.

Revegetación de las laderas en Esmeraldas

Estudio de caso N° 9: “Revegetación de las laderas de la ciudad de Esmeraldas”, Ecuador.

La iniciativa ecuatoriana de “Proyecto de revegetación de las laderas de la ciudad de Esmeraldas” nace de la inquietud de la comunidad que, por verse afectada recurrentemente por la ocurrencia de lluvias y deslizamientos, asume la tarea de reforestar las laderas. Para ello desarrollan y utilizan tecnologías simples, que son mejoradas con el apoyo técnico de una ONG quien promueve el uso y diversificación de otras alternativas de producción y reforestación con un pasto traído del África. Se desarrolló una propuesta de revegetación mixta integrando el saber de la comunidad con el aporte técnico externo.

Una propuesta integral para la reconstrucción en Miranda

Estudio de caso N° 14: “Proyecto de apoyo a la emergencia en Venezuela”

Este caso ecuatoriano muestra más bien dos tipos de prácticas totalmente opuestas: una buena práctica y otra, que podría más bien calificarse como una práctica no deseable. Un aspecto positivo que ha sido el respeto a las costumbres y características culturales de la población como es la pertenencia comunitaria y el trabajo comunitario en base a las “mingas”.

Una práctica que no debemos generalizar es, pretender aplicar un proyecto ya existente y formulado para una coyuntura y comunidad en particular, a otra comunidad, de manera igual, sin variaciones y siguiendo los mismos métodos y resultados; como quien siguiera y aplicara una misma fórmula para diferentes

realidades y situaciones. Un efecto de esta práctica de “aplicación de proyectos receta” sin contextualizarlos ni vincularlos a la realidad puede ser que no se cumpla con el objetivo de (a largo plazo) de reducción de riesgos y desastres. Por ejemplo, esta experiencia logró fortalecer las capacidades de la comunidad en lo que son riesgos volcánicos a través de una mayor sensibilización y conocimiento del tema; aportando además en la mejora de la calidad de vida de la población mediante la capacitación de técnicas agropecuarias para mejorar las prácticas usadas para el cultivo, construcción de captación de agua, etc. Lo que debe de monitorearse es que, estas acciones arriba mencionadas, cumplan con su objetivo de reducir riesgos y no, por el contrario, que generen e incrementen mayores condiciones de vulnerabilidad.

Reconstrucción de viviendas en base el apoyo a la autoconstrucción en Perú

Estudio de caso N° 11: “Proyecto de Rehabilitación de las zonas afectadas de Arequipa y Tacna – Sismo 2001”

El estudio de caso Rehabilitación de las zonas afectadas de Arequipa y Tacna, Sismo 2001, en el Perú, se centró en la reconstrucción de viviendas. Para la ejecución de la reconstrucción se designaron dos organizaciones, una de ellas una institución de carácter nacional llamada SENSICO, y otra fue una ONG. Así, la reconstrucción de las edificaciones en una de las zonas de intervención del proyecto, se realizó usando una tecnología constructiva propia del lugar y con mucho tradición cultural, pero si, agregándole el componente de seguridad que no existía en el grupo de viviendas destruidas. Para lo cual, se promovió y capacitó al los beneficiarios y autoconstructores sobre el uso del adobe reforzado para la construcción de las unidades, proceso formativo que fue eminentemente práctico.

Guardianas de la Ladera: una propuesta desde el municipio de Manizales

Estudio de caso N° 6: Guardianas de la ladera, Colombia.

En la iniciativa colombiana “Guardianas de la ladera”, encontramos también ejemplos de cómo se recuperan y se cualifican, a la luz de la técnica moderna, estrategias populares o espontáneas, para enfrentar situaciones de crisis. Se puede ver cómo institucionalizan, aprovechan y mejoran los saberes que emplean las comunidades para adaptarse a unas condiciones hostiles del entorno.

6) Establecer relaciones equitativas y democráticas entre actores externos e internos

En nombre de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria también se pueden cometer grandes errores, muchos de los cuales parten de la manera vertical como que se ejerce la intervención externa, lo cual la puede convertir en una imposición. Esto incluye aspectos como la introducción de tecnologías que, si bien funcionan en el “Primer Mundo”, por fuera de su contexto original pueden reportar grandes costos y problemas para su manejo, mantenimiento y reposición (lo cual, en el menos grave de los casos, significa que se pierde la inversión); la negación y el debilitamiento de prácticas y rituales de los cuales dependen el tejido social y la cohesión en la comunidad; la “desautorización” de líderes locales y su suplantación por líderes “de bolsillo” funcionales a los agentes externos; la descalificación expresa o implícita de

actores gubernamentales nacionales, regionales o locales ante la comunidad, como una estrategia del actor externo para ganar protagonismo.

Para tener en cuenta:

- ② Una pregunta que deben hacerse quienes planean, llevan a cabo y evalúan una intervención en un medio local, es de qué manera esa intervención puede influir sobre la mayor o menor autonomía de los actores locales, pues, en últimas, el objetivo de toda intervención debería ser el fortalecimiento de esos actores y de su capacidad para construir un futuro con mayor sostenibilidad.
- ② El llamado “Tercer Mundo” no está al margen de los avances científicos ni tecnológicos, ni las comunidades locales que aglutinan a la mayor parte de su población no tienen por qué estar condenadas a tecnologías obsoletas o de segunda categoría. Sin embargo, para que un avance tecnológico contribuya a la autonomía y no a la dependencia de esas mismas comunidades, deben garantizarse una serie de condiciones que faciliten su apropiación por parte de los actores locales, tanto en términos de costos como de comprensión y control.
- ② Las tecnologías foráneas y las locales y tradicionales pueden integrarse mutuamente en espacios que faciliten los *diálogos de ignorancias* y los *diálogos de saberes*, de manera que en cada contexto particular se puedan aprovechar las ventajas que cada tecnología pueda ofrecer, y eliminar o reducir los inconvenientes que su aplicación pueda acarrear.
- ② Quizás el principal factor para determinar si una tecnología es o no es “apropiada” es el aporte de la misma a la **autonomía integral** de sus usuarios. Es así como, en una misma comunidad, pueden ser igualmente “apropiados” el computador conectado a la red global y la casa de barro con características sismorresistentes.
- ② En todo caso los actores locales deben ser protagonistas principales de los procesos de intervención, para lo cual es necesario que sean reconocidos como tales y no solamente como espectadores de lo que otros llegan a ejecutar.

Preparativos y mejora de las capacidades locales ... a la luz de las cenizas de El Reventador

Estudio de caso N° 8: Proyecto de Emergencia a favor de poblaciones en riesgo y afectadas por la caída de cenizas del volcán El Reventador. Provincia Napo y Sucumbios, Ecuador

Esta propuesta no nació como un proyecto integrado a la dinámica de local, y por tanto no fue su objetivo inicial el promover canales ni tampoco mecanismos de coordinación con los actores y contrapartes locales. Así, las primeras acciones que se realizan estuvieron dirigidas a conformar los Comités de Operaciones de Emergencia (COEs) independientes en cada cantón, sin que exista coordinación entre ellos.

Lo importante de esta experiencia es cómo este enfoque inicial de intervención se va transformando, poco a poco, a fin de optimizar los recursos y generar un mayor impacto. Entonces, el equipo de trabajo del proyecto, implementó un gran esfuerzo de coordinación, tanto con actores locales así como con organismos nacionales e internacionales que actuaban en la zona de influencia del proyecto, logrando potenciar las acciones y recursos para la zona

Los efectos negativos de una descoordinación entre los COE's, puede verse en muchos aspectos, el más preocupante es la poca sostenibilidad de los procesos generados por el proyecto. Pero también, como en el caso de esta experiencia, las debilidades pudieron evidenciarse aún en la ejecución de acciones coyunturales de emergencia. Por ejemplo, se llevaron camiones cargados de alimentos, por parte de una serie de organizaciones nacionales e internacionales, y a una comunidad de 120 familias, se les llevó tal cantidad de alimentos que tranquilamente podía alcanzar para abastecer a 4.500 familias; sucediendo que, hasta por mucho tiempo después, podía verse que los productos entregados – en calidad de ayuda de emergencia- eran ofertados y vendidos en otras comunidades vecinas.

Fueron muchas las acciones trabajadas y aplicadas individualmente como proyecto: se realizaron los diagnósticos por Internet; sin hacer las necesarias visitas y registros en la zona, se impusieron modelos no aplicables ni adecuados a la zona; se realizaban las entregas de los resultados; se rompieron con los programas promovidos por los entes gubernamentales, por ejemplo la iniciativa del programa PRAGUAS que venía trabajando desde hacía un año en la región, se vio afectada con la ejecución de esta iniciativa porque fracturó y afectó el trabajo ya en marcha. Una de las razones que suelen referirse cuando hacemos la pregunta de esa, en muchos casos desatinada intervención, es que en este tipo de proyectos, la ejecución de los mismos es adjudicada a las organizaciones que no trabajaban en la zona.

Fortaleciendo capacidades comunitarias con el apoyo de los Jóvenes

Estudio de caso Nº 10: Proyecto “Desarrollo de capacidades locales para la respuesta y mitigación de desastres en comunidades vulnerables a terremotos en los distritos de Moquegua, Torata y Samegua”, Perú

La experiencia peruana tuvo y demostró como una estrategia de ejecución el involucramiento y la formación de jóvenes voluntarios (JOVOS) para integrarlos en el trabajo de atención de desastres. Se les capacitó en cursos de primeros auxilios, simulacros, etc.; y trabajaron también en el proceso de recopilación de información. Además se les facilitó una oficina de manera temporal para que desarrollaran sus actividades.

Una vez terminado el proyecto, los jóvenes fueron perdiendo el apoyo y reconocimiento que tenían de la comunidad, seguramente respaldados por la coyuntura del proyecto el cual estaba en implementación. Se les ha marginado al finalizar el proyecto aduciendo su juventud e inexperiencia, e incluso, se les dejó nuevamente sin oficina.

El problema se da desde el momento que, una práctica que es muy válida en la ciudad capital como es promover el involucramiento de comités juveniles o clubs juveniles como voluntarios comunitarios, no puede ser ni aplicarse de manera igual en comunidades rurales mas pequeñas y cerradas. Esta dinámica “impuesta desde el organismo” y que no previó siquiera la vinculación

de los JOVOS a la municipalidad, la Defensa Civil o a otras instituciones locales.

Sismos ... Programa de Capacitación y Preparativos

Estudio de caso N° 13: “Programa de Prevención de Desastres para Comunidades y Fortalecimiento institucional en respuesta a desastres”, Venezuela.

No editado. Mi propuesta es que esto salga

Esta experiencia representa también un proyecto formulado y pensado desde la ONG, en este caso internacional. No obstante lo importante y numerosas que fueron las acciones de capacitación impulsadas y realizadas, igual la debilidad parte de esa “idea errada” de pensar que “afuera pensamos los que sabemos, para adentro aplicar los que no saben, y además sin replicar”, estas fueron mas bien respuestas desde fuera. Un ejemplo claro de esto es que, se desarrollan las acciones de capacitación en materia de sismos y terremotos, cuando a pocos días de la tragedia de Vargas en 1999, la población estaba totalmente preocupada y sensibilizada con el tema de la probabilidad de ocurrencia de deslizamiento e inundaciones.

Guardianas de la Ladera: una propuesta desde el municipio de Manizales

Estudio de caso N° 6: Guardianas de la ladera, Colombia.

En la iniciativa colombiana “Guardianas de la ladera”, vemos como para poder sobrevivir en esas altísimas condiciones de riesgo, durante varias generaciones las comunidades que ocupan las laderas han ido desarrollando estrategias espontáneas e informales de gestión del riesgo, que conforman lo que en Medellín, otra ciudad de Colombia en cuyas lomas se producen condiciones similares, denominan “urbanismo de montaña”. El hecho de que, a pesar de los eventos catastróficos que con cierta periodicidad las afectan, logren mantenerse y logren llevar su cotidianidad adelante, nos permite afirmar que esas comunidades se encuentran llenas de “expertos espontáneos” en gestión del riesgo.

El proyecto “Guardianas de la ladera” reúne bajo un solo propósito las estrategias formales de las administraciones municipales, con las informales de las comunidades en riesgo; ambas procedentes de procesos de mucho más largo plazo y que, necesariamente, se deberán prolongar hacia el futuro, en la medida en que “el matrimonio” entre esas comunidades y las laderas que ocupan es indisoluble. Ahora, si la estrategia misma, tal y como ha sido planteada en “Guardianas de la ladera” (que incluye una retribución económica a las madres cabeza de familia que ejecutan las labores de conservación, por parte de la Alcaldía) permanece o no, dependerá de distintos factores, como la voluntad política del gobernante de turno y la existencia de recursos. No es posible saber en este momento si las comunidades seguirían o no ejecutando ese tipo de labores (cuyas principales beneficiarias son ellas mismas) en el momento en que, por alguna razón, cesaran los pagos. De lo que sí podemos estar seguros es que de los aprendizajes mutuos surgidos de este tipo de procesos, surgen nuevas herramientas que fortalecen la capacidad de las comunidades que habitan las zonas de riesgo para continuar viviendo a pesar de las “evidencias aniquiladoras”.

7) Perspectiva de Equidad

Si aceptamos la hipótesis de que el principal objetivo de la gestión del riesgo deber ser el fortalecimiento de la autonomía de los actores locales y de su capacidad para construir un futuro con mayor sostenibilidad, debemos aceptar también que esto sólo se logra en la medida en que el “modelo” de intervención no fomente ni promueva relaciones de desigualdad entre actores externos y locales, ni entre actores y sectores locales entre sí. Esto incluye la necesidad de evaluar de qué manera un proyecto con objetivos de gestión del riesgo es capaz de reconocer los diferentes roles que cumplen los hombres y las mujeres en las comunidades en donde ha intervenido o planea intervenir, y de qué manera la acción externa va a influir sobre esos roles. Así mismo, es necesario entender de qué manera cada género resulta afectado de manera distinta por los riesgos y los desastres y, en consecuencia, cómo puede el proyecto contribuir a establecer estrategias que contribuyan a reducir de manera equitativa esa afectación.

Para tener en cuenta:

- ② Los riesgos y los desastres no afectan por igual a los distintos actores y sectores de una comunidad. Por lo general cuando se evalúan los efectos de unos y otros, solamente se analiza el punto de vista de los hombres adultos, sin tener en cuenta las particularidades de la afectación sobre las mujeres (y si estas trabajan en el hogar o fuera del hogar), sobre la juventud, sobre la infancia, no sobre la gente de la tercera edad.
- ② La equidad en general, y la equidad de género en particular, deben constituir ejes transversales no solamente de la formulación de una propuesta de intervención en el campo del desarrollo y de la gestión del riesgo, sino también de su ejecución, monitoreo y evaluación.
- ② Es necesario enfrentar el reto de entender las relaciones de género –y en general las relaciones entre los distintos actores y sectores de una comunidad- con los parámetros culturales de la comunidad misma, sin pretender imponer desde afuera una concepción surgida en el contexto del “Primer Mundo”. Esto no quiere decir que no existan en las comunidades relaciones inequitativas que será necesario superar en términos de lograr una mayor sostenibilidad en el futuro, pero la superación de las mismas debe ser el resultado de procesos internos y no del “imperialismo benévolo” con que algunos agentes externos pretenden implanta sus propias concepciones del bien y del mal.
- ② Lo anterior no solamente incluye la necesidad de analizar y comprender la manera como los riesgos y los desastres afectan a los distintos actores y sectores de una comunidad, sino también las estrategias que cada actor y cada sector han desarrollado, y sus aportes actuales o potenciales a la gestión del riesgo en el conjunto de la comunidad.
- ② En las situaciones de crisis suele aflorar el enorme potencial de liderazgo que tienen las mujeres de una comunidad. Cualquier intervención externa

debe contribuir a fortalecer ese liderazgo y a generar condiciones que permitan que éste continúe y se consolide después de que la crisis ha sido superada.

② Deben identificarse y emplearse indicadores que muestren si, en términos de género, un proceso avanza o no hacia condiciones de mayor equidad. Entre esos indicadores se encuentran los siguientes:

- Tipo de lenguaje utilizado en el proyecto, no solamente en los documentos sino, en general, en el contexto general del mismo. ¿Hay una verdadera apropiación del lenguaje de equidad?
- Actividades y responsabilidades específicas a las cuales tienen acceso las mujeres como resultado del proceso. ¿Cumplen solamente funciones secundarias o de ejecución de decisiones que los hombres han tomado, o participan realmente en los procesos de decisión y de dirección? ¿Las mujeres han accedido a posiciones de decisión y de poder sin renunciar a ser mujeres?
- ¿Se han abierto y consolidado espacios de diálogo y concertación entre hombres y mujeres y, en general entre distintos actores y sectores sociales que anteriormente no se encontraban para discutir sus problemas y llegar a soluciones concertadas?
- ¿Existen en los presupuestos de los proyectos recursos específicos para desarrollar el tema de la equidad? ¿Han sido colocados en el presupuesto por petición del organismo financiador o existe apropiación del tema en la comunidad (o por lo menos en algunos sectores de la misma)?
- ¿Los hombres de una comunidad han logrado acceder a espacios, actividades, sentimientos y actitudes que antes se reservaban exclusivamente a las mujeres y que eran descalificadas como “femeninas” en la comunidad?

③ Debe tenerse cuidado de que la perspectiva de equidad –y en particular el enfoque de género- no se agote en la adopción de unas ciertas formas externas que aparentan equidad, pero que realmente ocultan que en el fondo las relaciones se mantienen igualmente inequitativas. Con frecuencia se encuentran casos, incluso dentro de muchas organizaciones “políticamente correctas”, en las cuales el lenguaje sexista ha sido aparentemente superado, pero en donde permanecen intactas las relaciones verticales e impositivas de poder.

Guardianas de la Ladera: una propuesta desde el municipio de Manizales

Estudio de caso N° 6: Guardianas de la ladera, Colombia.

Esta iniciativa “Guardianas de las laderas” implementada en Manizales, Colombia, estuvo dirigida desde su concepción a involucrar y beneficiar directamente a la mujeres de la comunidad. Sin embargo el objetivo es el de mejorar la sostenibilidad ambiental y empleo para la población vulnerable, la población directamente involucrada en el proyecto y beneficiadas con los empleos, son las madres cabeza de familia. Los criterios de clasificación del grupo de mujeres participantes fueron: vivir en zonas de riesgo, ser madres jefas de hogar y ser mayores de edad. Esta iniciativa surge, es apoyada y financiada por la Alcaldía y la Corporación para el Desarrollo de Caldas.

Las mujeres participantes de la experiencia son contratadas por la municipalidad y gozan de todas las prestaciones sociales. La municipalidad por su lado ha logrado una solución que implica no sólo la participación y el trabajo con la comunidad, sino generar ahorro en lo que respecta a mantenimiento y control de las laderas.

Por su lado, las Guardianas realizan un conjunto de acciones en beneficio de la comunidad, limpiando las laderas y revisando continuamente la calidad de la obra, para que, en caso detecten alguna falla, puedan comunicar oportunamente de esto a las autoridades competentes. También han recibido cursos de capacitación impartidos por la Cruz Roja y, a su vez, ellas educan a la población; convirtiéndose en las educadoras innatas que además intercambian sus experiencias con otros.

Sismos ... Programa de Capacitación y Preparativos

Estudio de caso N° 13: “Programa de Prevención de Desastres para Comunidades y Fortalecimiento institucional en respuesta a desastres”, Venezuela.

Esta experiencia venezolana, desarrolla acciones puntuales de capacitación referida a los aspectos sísmicos. No obstante lo puntual del proyecto se propuso desde su formulación la generación y promoción de redes de mujeres y, privilegiar en la capacitación a un mayor número de mujeres como participantes en los cursos. Se tuvo como resultados de la participación en los talleres implementados (de primeros auxilios, prevención en terremotos y manejo de albergues temporales) un estimado de 2184 mujeres y 860 hombres beneficiarios de la formación.

Reconstrucción de viviendas en base el apoyo a la autoconstrucción en Perú

Estudio de caso N° 11: “Proyecto de Rehabilitación de las zonas afectadas de Arequipa y Tacna – Sismo 2001”

El proyecto “Rehabilitación de zonas afectadas de Arequipa y Tacán, Sismo 2001” implementado en la región del sur del Perú, para reconstruir las viviendas destruidas en beneficio de la población, fue atendido por dos organizaciones. ITDG (ONG) y SENCICO. En una de las zonas de aplicación de esta experiencia, se tuvo como uno de los criterios esenciales para la calificación de las beneficiarias de las unidades de vivienda, el que las participantes del proceso de reconstrucción sean jefas de familia.

Revegetación de las laderas en Esmeraldas

Estudio de caso N° 9: “Revegetación de las laderas de la ciudad de Esmeraldas”, Ecuador.

Esta experiencia ecuatoriana contiene un buen componente de equidad de género. Involucra a las mujeres en el proceso de reforestación, fueron beneficiarias de la capacitación y mantuvieron una activa intervención en la formulación de los planes comunitarios. También en el marco de la ejecución del proyecto se promovió el Foro Permanente de Mujeres, como un mecanismo de organización y agrupación.

8) Promover la acción concertada y la coordinación entre distintos actores y sectores institucionales y buscar la manera de incidir sobre las políticas y las decisiones sobre el desarrollo

A pesar de los múltiples alcances en éstas y otras experiencias de gestión local del riesgo, y en general en experiencias locales que demuestran que sí es posible el desarrollo sostenible, de alguna manera muchas siguen siendo experiencias *marginales*, que no comprometen a los actores y sectores institucionales más allá del ámbito de los respectivos proyectos. En otras palabras, el llamado “desarrollo” se sigue concibiendo y llevando a cabo como un proceso generador de riesgos tanto para los ecosistemas como para las comunidades. Esto, sin embargo, no constituye un fenómeno irreversible. Entre las experiencias que hemos sistematizado existen varias que demuestran cómo es posible avanzar desde los “casos piloto” hacia la incorporación de la gestión del riesgo en las políticas locales, regionales y, en algunos casos, nacionales.

Para tener en cuenta:

- ② Ni el desarrollo sostenible –ni la gestión del riesgo como componente de él– pueden ser responsabilidad exclusiva de una sola institución gubernamental o no gubernamental, sino que requieren de la convicción y participación activa de muchos actores sociales. Un proyecto con objetivos de gestión del riesgo debe abrir espacios y encontrar estrategias que permitan poner en contacto al conjunto de actores institucionales y sociales.
- ② En la medida en que la gestión del riesgo logre aportarles “soluciones” a los problemas cotidianos más apremiantes, en esa medida logrará convencer a los encargados del desarrollo sobre su importancia y necesidad, y logrará entrar a formar parte de la lista de prioridades de las agendas políticas y administrativas.
- ② En este campo, el papel de la gestión del riesgo es similar al de los “linieros” o reparadores de las líneas eléctricas o telefónicas que quedan interrumpidas como consecuencia de una tormenta, de un huracán o de cualquier otro fenómeno capaz de destruir los lazos que permiten la comunicación entre unos y otros sectores. Desde este punto de vista los

riesgos –y su actualización, los desastres- se pueden entender como expresiones de los problemas de incomunicación que existen entre las comunidades y la dinámica de su entorno, y de los diversos actores y sectores institucionales y sociales entre sí.

La importancia de los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres en el desarrollo local

Estudio de caso Nº 5: Proyecto “Componente Prevención y Atención de Desastres en la estrategia de Alianzas para Programas territoriales de Desarrollo y Paz”, Colombia.

En la experiencia colombiana “Componente Prevención y Atención de Desastres en la estrategia de Alianzas para Programas Territoriales de desarrollo y Paz”, confluyen dos procesos el del fortalecimiento institucional y comunitario para la gestión del riesgo y el de la búsqueda de convivencia y sostenibilidad en distintos escenarios del conflicto que afecta el país.

Ilustra una realidad que no sólo se da en Colombia, sino en América Latina, en el Caribe, y en el llamado “Tercer Mundo” en general (incluidos esos bolsones de “Tercer Mundo” que existen al interior de los países “desarrollados”), las zonas que presentan un mayor nivel de riesgo debido a causas antrópicas, naturales y siconaturales, tienden a coincidir con las zonas en donde existen niveles más precarios de gobernabilidad, y en donde se presentan más conflictos, que en algunos casos alcanzan el carácter de armados. Casi podríamos afirmar que dos fenómenos caracterizan a las regiones marginadas de los beneficios de un verdadero desarrollo: los altos niveles de riesgo y la ingobernabilidad.

Las instituciones y las personas encargadas de la gestión del riesgo en zonas de conflicto armado en Colombia, se han visto obligadas a través de los años (en especial en la última década cuando esos conflictos se han agudizado) a desarrollar estrategias “informales” –a veces “silenciosas”, “no dichas”- para poder cumplir su responsabilidad y, especialmente, para prestarle a la población civil la protección a que tiene derecho frente a los fenómenos de carácter natural y siconatural. (Esas mismas instituciones y funcionarios han sido muy cuidadosos en el sentido de evitar verse involucrados en problemas surgidos directamente del conflicto armado, lo cual corresponde a otras autoridades. Aunque no pretenden ser “neutrales”²⁴ frente a los actores armados, cualquier aparente o real alineación a favor de cualquiera de ellos no solamente pondría en peligro su trabajo, sino su vida y su integridad)²⁵.

El proyecto que seleccionamos como caso de estudio, y cuya ejecución apenas comenzó hace pocos meses está contribuyendo a sacar a la luz, a compartir, a sistematizar, formalizar y legitimar, muchas de esas estrategias a que de manera “espontánea” y, como ya dijimos, “silenciosa”, se han visto obligados a acudir los encargados de promover la gestión del riesgo en las zonas de conflicto armado. Esto está permitiendo aprovechar de manera más eficaz las

²⁴ El concepto de “neutralidad” es muy equívoco y mal pueden o podemos quienes nos dedicamos a la gestión del riesgo, constituirnos en “actores neutrales”, como si estuviéramos por encima de la realidad del conflicto. Ahora: cosa distinta es desarrollar estrategias que no pongan en peligro a la gente, por una parte, y por otra parte que permitan abrir espacios de interés o de preocupación comunes, que de pronto faciliten el encuentro entre actores de distintos bandos, a partir de lo cual se puede intentar construir gobernabilidad

²⁵ Curiosamente, en este mismo momento se está discutiendo en el Canadá un proyecto de ley que colocan en cabeza de una misma autoridad, la prevención de desastres desencadenados por amenazas naturales, el combate contra el terrorismo y otras responsabilidades tan heterogéneas como la prevención del abuso infantil a través de Internet.

oportunidades que la gestión del riesgo ofrece como espacio y oportunidad para construir convivencia y gobernabilidad. Tanto en Colombia como en otros lugares del mundo, se ha demostrado que al saberse sometidos a una amenaza común, los distintos actores de un conflicto comienzan a encontrar elementos que, eventualmente, pueden conducir al diálogo constructivo. Lo cierto es que la gestión del riesgo abre puertas y facilita el acceso a zonas y a personas a las cuales resulta imposible llegar bajo cualquier otra bandera.

Una ventana que permite desarrollar el trabajo en materia de “gobernabilidad” es justamente la GLR porque es un tema imparcial al conflicto armado en el que se encuentra la región y permitiría entrar a un territorio con una posición neutral, para así tratar mediante este esfuerzo de ir recuperando la gobernabilidad. Así tratar de desarrollar estrategias ad hoc que lo vinculen al cómo hacer en zonas de conflicto armado; por otro lado que diferencien el accionar en materia de GLR de lo que es trabajar y asumir responsabilidades en cuanto a los diferentes problemas de orden público.

Siendo un proceso que recién inicia, es interesante el interés que ha generado en los comités regionales y locales. Otros municipios, además de los involucrados, se vienen incorporando y sumando a esta experiencia.

Guardianas de la Ladera: una propuesta desde el municipio de Manizales **Estudio de caso N° 6: Guardianas de la ladera, Colombia.**

La iniciativa colombiana “Guardianas de la ladera” es una experiencia asumida, promovida y financiada por la Alcaldía y la Corporación para el Desarrollo de Caldas. Este hecho de ser una propuesta de la Alcaldía que le permite, por un lado, bajar los costos de mantenimiento y control de laderas y, por otro, convocar a la comunidad para formar parte de la solución y beneficiando con empleo el trabajo de las mujeres jefas de hogar, comprueba el nivel de trascendencia que puede tener, que debiera ser difundido a otros municipios.

Esta experiencia ha permitido generar una estrategia que apunta a la reducción de la vulnerabilidad económica (empleo a jefas de hogar), por tanto ha trascendido y se ha plasmado en la política municipal al estar, además, plasmado en el plan de desarrollo del municipio y en los planes de ordenamiento territorial.

Revegetación de las laderas en Esmeraldas **Estudio de caso N° 9: “Revegetación de las laderas de la ciudad de Esmeraldas”, Ecuador.**

Esta experiencia de revegetación de las laderas de la ciudad de Esmeraldas, representa una iniciativa importante de resaltar porque surge de la demanda de la comunidad, pero la búsqueda de las soluciones a sus problemas de deslizamientos e inestabilidad de laderas, es escuchado y atendido por una ONG, las autoridades locales y una empresa petrolera. Demuestra que es posible hacerse escuchar y generar una acción concertada para la búsqueda de soluciones posibles.

Preparativos y mejora de las capacidades locales ... a la luz de las cenizas de El Reventador

Estudio de caso N° 8: Proyecto de Emergencia a favor de poblaciones en riesgo y afectadas por la caída de cenizas del volcán El Reventador. Provincia Napo y Sucumbios, Ecuador

El proyecto contempló desde el inicio de su ejecución, la necesidad de una estrecha coordinación y soporte desde y hacia los municipios y sus respectivas UMDS²⁶, como estrategia de sostenibilidad a mediano y largo plazo de las obras y las actividades ejecutadas. También la coordinación con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, involucradas en acciones similares y que están presentes en la zona, más la participación activa de la comunidad y sus líderes en cada uno de los procesos de ejecución del proyecto.

La iniciativa tomada de seguir involucrando a las más representativas instancias locales que asumieron la tarea de coordinar con el proyecto en sus componentes productivo y de infraestructura, fue decisiva para el éxito de la gestión del proyecto. Este hecho permitió, no sólo una mejor planificación de las actividades sino que facilitó el contacto permanente que habría que, necesariamente, mantener con las autoridades municipales, parroquiales, autoridades comunales y productores, a fin de superar los problemas que se irían presentando. Como estrategia participativa, se incentivó a la comunidad a trabajar en mingas²⁷, con la entrega de alimentos por trabajo, parte del programa del Programa Mundial de Alimentos (PMA), ejecutado en la zona, en coordinación con el Gobierno Municipal y la Defensa Civil.

Hubo una importante integración de la fundación española Ayuda en Acción, que aportó con la construcción de los establos para el ganado, así como el apoyo en los botiquines veterinarios comunitarios, y de la ONG amazónica Pakarina con la donación de semilla las huertas y material de capacitación agropecuaria. La protección y rehabilitación de sistemas de agua potable y de centros de beneficio comunitario fue realizada con el aporte de mano de obra de las comunidades y en este caso se integraron fondos de la fundación Repsol/YPF sede de Ecuador, lográndose incrementar no sólo el número de beneficiarios sino la ayuda a los centros educativos y de salud, así como el apoyo de OPS/OMS con material de capacitación en la temática de salud y agua y el apoyo de OCHA para la entrega de botiquines comunitarios para atención a las personas frente a emergencias, como un agregado al proyecto original. También se contó con fondos adicionales de ECORAE y el aporte de material didáctico de UNICEF y OCHA.

²⁶ Instancias técnicas encargadas de dirigir, coordinar y promover los procesos de desarrollo socio económico y ambiental; constituyéndose el puente de comunicación entre las políticas de desarrollo municipal y las necesidades de la población, así como con el equipo técnico de las entidades de apoyo.

²⁷ Palabra kichwa que se refiere al trabajo comunitario. Por ejemplo, si alguien de la comunidad necesita hacerse una casa, llama a los demás miembros de la comunidad y entre todos la construyen; brindándoles la comida y la bebida, y cuando alguien más necesite ayuda está obligado a participar en esa minga.

Fortaleciendo capacidades comunitarias con el apoyo de los Jóvenes

Estudio de caso N° 10: Proyecto “Desarrollo de capacidades locales para la respuesta y mitigación de desastres en comunidades vulnerables a terremotos en los distritos de Moquegua, Torata y Samegua”, Perú

Esta intervención en Perú, tuvo como actividades principales la elaboración de mapas de riesgo, planes de prevención, emergencia y el fortalecimiento institucional.

El grupo meta para fortalecimiento fueron los técnicos municipales, quienes tuvieron el acompañamiento de técnicos especializados para cumplir las acciones de capacitación y dar seguimiento y acompañamiento al proceso de elaboración de mapas de peligros y de exposición. También se ha trabajado una propuesta de plan uso de suelo, planes de prevención y los respectivos planes de emergencia (enmarcados en los de prevención), tratando de incorporarlos en los planes de emergencia municipal.

Fortalecimiento de las capacidades locales a través de procesos participativos comunitarios

Estudio de caso N° 1: Proyecto “Fortalecimiento de capacidades locales para prevención de desastres naturales en el extremo norte de Potosí”, Bolivia.

Esta experiencia boliviana, cuya institución ejecutora y ahora responsable de la continuidad de los procesos en marcha es la Prefectura de La Paz, constituye una iniciativa fundamentalmente de carácter institucional, aunque sí de aplicación local, en cuanto se propone incluir la temática de riesgos en los planes municipales. De este modo también, se vincula y fortalece el trabajo que ya viene adelantando en materia de GLR la municipalidad de La Paz, y del cual ya se mostraban resultados parciales al momento de su inicio. Este proyecto resulta interesante porque tiene como punto de base la existencia de una normativa jurídica fuerte que ayudaba a la prefectura a tener como sustentar y abordar las propuestas, además de lograr desarrollar e impulsar acciones apropiadas por los propios actores locales.

Ha desarrollado avances importantes en materia de fortalecer la capacidad de la Prefectura en Gestión de Riesgos y Desarrollo, a través de crear la capacidad legal para viabilizar la creación de una unidad de GR, no obstante para ello sería conveniente la creación también de instrumentos jurídicos y legales.

Es una experiencia que fácilmente puede ser replicada (luego de adecuarla al contexto y circunstancias) en otros municipios, etc.

SUKA KOLLUS: una comunidad conviviendo con las inundaciones y sequía

Estudio de caso N° 3: Programa PROSUKO, Bolivia

El proyecto “SUKA KOLLUS” en Bolivia, tiene como componente fundamental el rescate de prácticas ancestrales que permiten reducir el nivel de riesgo a inundaciones. Un aspecto que vale la pena reconocer es que la organización social tradicional andina representa una fortaleza en sí misma, pero a la vez, también representa una debilidad. La fortaleza radica en que se cuenta con dos valores muy fuertes: la solidaridad y reciprocidad y, por tanto (y que puede ser

un aspecto debilitante) el valor de la riqueza, para ellos, no representa ni tiene la misma connotación económica. Otra debilidad que se puede denotar, es que las comunidades campesinas viven y conviven, muchas veces, al margen de los cánones y de la estructura política nacional.

Así como la riqueza propia de la experiencia, también ella presenta una debilidad muy grande en términos de la dependencia que tiene y mantiene con el proyecto PROSUKO que cuenta con financiamiento de la Cooperación Suiza (COSUDE). Esta dependencia, el fuerte regionalismo que existe en estas zonas altiplánicas, y la no existencia de ninguna articulación con instituciones regionales, del estado o con otros organismos, hacen que experiencias como éstas sean difíciles de replicar o de difundir masivamente a otras comunidades de la región.

CATUCHE: Comunidad organizada en la tarea de la reconstrucción

Estudio de caso N° 15: “Consortio Social CATUCHE”, Venezuela.

De manera similar a lo expresado arriba, la experiencia venezolana “Consortio Social Catuche” tiene y presenta gran fortaleza basada fundamentalmente en su capacidad organizativa y la representatividad y legitimidad que tiene ante su propia población, ante las autoridades locales y ante las instituciones nacionales. Cuenta con la capacidad de gestionar para la comunidad, defender los objetivos propuestos por ellos y de negociar convenios con organismo nacionales. Esta capacidad le ha valido para poder gestionar y recibir recursos económicos del extranjero para la compra de los terrenos en donde se ubicaron los edificios construidos para los damnificados.

Por ello cuenta con el reconocimiento de organismos internacionales que, señalaron esta experiencia, como una de las mejores prácticas de hábitat a nivel internacional. Toda esta capacidad organizativa y reconocimiento se ve en parte limitado, por las características tan cerradas de su organización y poco articuladoras con su entorno, producto posiblemente de muchas promesas incumplidas y decepciones en cuanto a expectativas generadas por terceros., o por el extremo recelo que manifiestan ante la posibilidad (muchas veces errónea) de verse invadidos por ONGs u otra organización públicas o privadas ajenas a su organización.

Es una experiencia importante de dar a conocer, de difundir y que tiene mucho que compartir, pero además que puede ser de gran aporte en la definición de estrategias, propuestas y políticas públicas en vinculación con los gestores locales: la municipalidad.

HUAYCÁN: Construyendo una ciudad segura y saludable

Estudio de caso N° 15: Comunidad Urbana Autogestionaria HUAYCAN, Perú.

Del mismo modo a la experiencia arriba mencionada, la experiencia peruana “Comunidad Autogestionaria Huaycán” basa su capacidad y riqueza en la fortaleza de su organización comunal, en la aplicación y promoción de mecanismos de participación comunitaria, en su capacidad de negociación con las municipalidades y con organismos de nivel nacional. El binomio sostenido de trabajo conjunto, profesionales y técnicos locales con los líderes vecinales aportando al desarrollo local y a la generación e implementación de propuestas de habilitación de los terrenos, viviendas y servicios, fue un elemento de logro

e incidencia en la toma de decisiones y en la definición de políticas de planificación urbana local.

En los últimos años, producto de la descomposición de las estructuras organizativas vecinales, y por otro lado el interés y la acción del gobierno por quebrantar y romper las estructuras organizativas provocó que esta comunidad, al igual que muchas otras, se vea afectada por problemas de paralelismo y poca cohesión entre los líderes o delegados vecinales y la población. Otro factor distorsionante, aunque muchas veces de manera no consciente, lo constituyeron la presencia –por no decir “invasión”- de muchas ONGs que trataron de aprovechar esa debilidad de la organización para promover un trabajo desarticulado en la zona.

Como organización barrial o comunitaria, adolece del mismo problema que el Consocio Social Catuche de Venezuela, es una organización bastante cerrada y, por tanto, son limitados los canales y mecanismos que le permitan compartir, intercambiar y participar en la toma de decisiones a escala local.

Igualmente es una experiencia factible de replicar, difundir y promover, más cuando su propuesta urbana incorporó variables de reducción de riesgos como uno de los estudios y caracterizaciones de base.

Guardianas de la Ladera: una propuesta desde el municipio de Manizales **Estudio de caso N° 6: Guardianas de la ladera, Colombia.**

La iniciativa colombiana “Guardianas de la ladera” muestra como las lecciones derivadas de ese proyecto fueron aprovechadas por la ciudad de Armenia, capital del departamento del Quindío, para fortalecer su propia capacidad para la gestión del riesgo, lo cual nos coloca ante un hecho excepcional: una capital de departamento aprendiendo las lecciones que le enseñan los municipios de su periferia. A pesar de haber sido Armenia la ciudad más afectada por los efectos del terremoto del 25 de enero de 1999, y a que durante el periodo de la reconstrucción la Alcaldía fortaleció de manera notable su capacidad para la gestión del riesgo, al cambiar la administración municipal esos procesos también corrieron en riesgo de morir. Una nueva administración retomó los procesos “olvidados” y aprovechó los resultados del proyecto DIPECHO para ponerlos nuevamente en marcha.

9) El sentido de la participación: *sentirse parte del proceso, acceder a las decisiones, asumir responsabilidades, apropiarse de su continuidad*

La verdadera participación es una suma de factores, que incluyen el acceso a los niveles en donde se toman las decisiones y las responsabilidades correlativas –incluyendo los *costos políticos*- que asumen quienes acceden a esos niveles, y también aspectos subjetivos como el sentido de pertenencia y de apropiación frente al proceso. Una verdadera participación, que se traduzca en apropiación, debería ser garantía de continuidad. Sin embargo eso no siempre sucede así. Por el contrario, son múltiples los ejemplos de proyectos “excelentes”, sobre los cuales los actores locales –autoridades municipales, organizaciones no gubernamentales, líderes de la comunidad- aparentemente tienen una gran apropiación, pero que no duran mucho tiempo más después de

que cesan la intervención y los recursos externos. ¿Qué sucede? Seguramente ese sentido de apropiación era real, pero el proceso no logró insertarse dentro de procesos de más largo plazo y que responden a prioridades “más sentidas” por el conjunto de la sociedad.

Para tener en cuenta:

- ④ Ningún proceso, por sólido que parezca, deja de ser vulnerable, ni su continuidad está totalmente garantizada. Los cambios en los gobiernos nacionales, regionales y locales; la finalización de las ayudas externas; la aparición de otros retos apremiantes en el panorama local o nacional; los cambios en el liderazgo de la comunidad, pueden ser causa de que un proceso pierda su impulso y termine por desaparecer. Al igual que se realizan estudios estratégicos de *amenazas x vulnerabilidad* o de *fortalezas x debilidades* y *amenazas por oportunidades* para determinar a qué tipo de riesgos puede estar expuesta una sociedad y con qué recursos cuenta para enfrentarlos o modificarlos, así mismo todo proyecto debería ser objeto del mismo tipo de análisis, de manera que todos los actores y sectores sociales comprometidos sean conscientes de las razones que pueden conducir a su desaparición.
- ④ En la medida en que cada actor sea consciente de sus propias vulnerabilidades y potencialidades, y de las de los demás actores que participan en el proceso, en esa misma medida se pueden establecer estrategias que les permitan complementarse mutuamente, y realizar acuerdos con miras a garantizar la continuidad de los procesos cuando alguno de los actores cambie o cuando sus fortalezas se reduzcan por cualquier circunstancia.
- ④ Si los procesos que aparentemente muestran mayor continuidad son aquellos que responden a “conquistas”, por las cuales han tenido que “pelear” durante mucho tiempo las comunidades, es necesario encontrar la manera de que las “seguridades” que se pueden obtener a través de la gestión del riesgo se entiendan como expresiones de los derechos humanos básicos, en especial del derecho a la vida y de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de una comunidad. Es decir, estamos ante el reto de que la gestión del reto se entienda como un derecho humano a nivel individual y colectivo, que es necesario defender.

Guardianas de la Ladera: una propuesta desde el municipio de Manizales

Estudio de caso N° 6: Guardianas de la ladera, Colombia.

El proyecto “Guardianes de la ladera” implementado en Manizales, Colombia, es un proyecto que surge a necesidad e iniciativa de los mismo actores locales. Ellos identificaron sus problemas e igual recrearon sus soluciones, apropiadas a sus propias realidades y en beneficio de la sostenibilidad de su desarrollo.

Reúne bajo un solo propósito las estrategias formales de las administraciones municipales, con las informales de las comunidades en riesgo; ambas procedentes de procesos de mucho más largo plazo y que, necesariamente, se

deberán prolongar hacia el futuro, en la medida en que “el matrimonio” entre esas comunidades y las laderas que ocupan es indisoluble. Ahora, si la estrategia misma, tal y como ha sido planteada en “Guardianes de la ladera” (que incluye una retribución económica a las madres cabeza de familia que ejecutan las labores de conservación, por parte de la Alcaldía) permanece o no, dependerá de distintos factores, como la voluntad política del gobernante de turno y la existencia de recursos. No es posible saber en este momento si las comunidades seguirían o no ejecutando ese tipo de labores (cuyas principales beneficiarias son ellas mismas) en el momento en que, por alguna razón, cesaran los pagos. De lo que sí podemos estar seguros es que de los aprendizajes mutuos surgidos de este tipo de procesos, surgen nuevas herramientas que fortalecen la capacidad de las comunidades que habitan las zonas de riesgo para continuar viviendo a pesar de las “evidencias anquiladoras.

CATUCHE: Comunidad organizada en la tarea de la reconstrucción

Estudio de caso N° 15: “Consortio Social CATUCHE”, Venezuela.

La iniciativa venezolana “Consortio Social Catuche” es una muestra de cómo el tema de riesgos y desastres ha sido sentido por la población. Del mismo modo como sintieron la necesidad de organizarse ante el incremento de la violencia y delincuencia y, el enfrentamiento entre las pandillas (1993), así nuevamente se reorganizan ante la preocupación por el río y del saneamiento. En este proceso, y en ese momento, el apoyo del alcalde fue determinante por el apoyo que brindó a las organizaciones vecinales.

Como era una organización que no contaba con las gestiones de personería jurídica, para obtener recursos financieros se coordinan con una ONG y se trabaja directamente en el mejoramiento de su barrio.

Para el año 1999 se destruyeron un promedio de 600 viviendas, y no se registraron mayor número de muertos porque fue la organización quién movilizó la evacuación. Ante esta situación comunitariamente asumieron el tema de dar solución al problema de brindar vivienda a las familias afectadas. Se conforman en Consortio Catuche que además tiene un comando técnico, quienes verificaban las propuestas técnicas de los ministerios y organismos públicos. Se organizan capacitaciones en prevención de desastres y luchan porque se les de permiso y autorización para hacer un programa de vivienda allí. Esta propuesta finalmente fue aceptada y apoyada por el gobierno y se les proporciona el financiamiento para ejecutar el programa de vivienda. Esta experiencia grafica claramente las ventajas y compromiso que adquieren las poblaciones y sus organizaciones cuando asumen responsable el tema de riesgos y, por tanto, se comprometen a darle sostenibilidad a la búsqueda y promoción de acciones a través del tiempo.

SUKA KOLLUS: una comunidad conviviendo con las inundaciones y sequía

Estudio de caso N° 3: Programa PROSUKO, Bolivia

La iniciativa boliviana “SUKA KOLLUS” se centra en una dinámica de organización comunitaria y con muchas tradiciones. El proyecto logra fortalecer las organizaciones comunitarias en base al aporte de semillas o fondo colectivo para la mejora de semilla. Otro aspecto además del rescate de una práctica autóctona, que con naturalidad es asumida por las comunidades altiplánicas, es la promoción de los YAPUCHIRIS que son los técnicos comunitarios. Ellos trabajan en la identificación de indicadores comunitarios sobre observación y registro comunitario de señales que le indican a los

ancianos si es que va a llover o no. Observan a unos pájaros, como y en donde construyeron sus nidos, si lo hacen bajo, y si lo hacen bajo, si lo hacen en medio o en la parte alta. Las flores, la lluvia, La Cueva del zorro, etc.

REFLEXIONES GENERALES A LA LUZ DE LOS ESTUDIOS DE CASO

Al llegar a este punto de nuestro trabajo, después de haber analizado con un buen nivel de detalle quince ejemplos de cómo se ha llevado a cabo o se está ejecutando la gestión del riesgo en igual número de comunidades, concretas e identificables, de los cinco países de la América andina, tenemos que preguntarnos si como consecuencia de los procesos estudiados hoy son o no son más sostenibles las relaciones entre las comunidades y su entorno, y si los actores locales –institucionales y comunitarios- son más autónomos y capaces que antes para construir un futuro sostenible.

El verdadero impacto de estos procesos en términos de “armonizar” la dinámica de la naturaleza con las dinámicas de las comunidades participantes, solamente se podrá saber en el largo plazo, lo cual quiere decir que, en este momento, es muy difícil darle una respuesta definitiva a esa pregunta, pues como se habrán dado cuenta nuestros lectores y lectoras, el ámbito temporal de los procesos estudiados resulta muy variable. Hay proyectos de máximo un año, como el que se llevó a cabo en algunas zonas de conflicto armado en Colombia; otros de 12 a 18 meses, como en los llamados proyectos de “recuperación y rehabilitación” impulsados en “respuesta” o “por efecto” de la ocurrencia de un desastre; hay iniciativas que duran entre dos y cinco años, como el proyecto de reconstrucción ejecutado en Venezuela; y otra que ya pasa de una docena de años, en particular el caso de los *suka kollus* en Bolivia.

A pesar de lo anterior, en términos generales podemos sospechar que sí, que existen “evidencias” que indican que como resultado de estos procesos las comunidades están ganando en capacidad de convivencia con el entorno.

Esta afirmación positiva puede resultar más evidente en las iniciativas “autóctonas”, no sujetas a marcos rígidos de plazos y resultados, que en otras experiencias sometidas a ese tipo de exigencias y limitaciones, y cuyo análisis también formó parte de nuestro trabajo.

En los casos de las “Guardianas de las laderas”, del “Consortio Social CATUCHE” o de la “Comunidad Urbana Autogestionaria HUAYCÁN”, las evidencias hacia el optimismo parecen materializarse. Por lo general, los momentos o circunstancias de desastre que afectaron la dinámica propia de cada una de las comunidades mencionadas, generaron no un proyecto aislado, sino procesos en la población y en las autoridades locales, que fueron desde reconocer sus territorios como escenarios de múltiples riesgos, hasta recrear o generar estrategias que les permitieron lograr una mayor seguridad o, en el peor de los casos, convivir con la situación pero sabiendo y no desconociendo las circunstancias generadoras de desastres.

La gama de esas evidencias también varía, dependiendo de los actores participantes: la Prefectura del departamento de La Paz está quedando dotada de un aparato que le permite entender mejor la complejidad de los riesgos que afectan a sus gobernados, y actuar en consecuencia (por lo menos en la medida de las posibilidades). En la ciudad de Manizales se reducen los deslizamientos y se prolonga la vida útil de las obras de prevención y de mitigación, al tiempo que se fortalecen las relaciones entre la Alcaldía y las comunidades, y se contribuye a reducir la vulnerabilidad económica de las familias marginales. En el norte de Potosí, al igual que en el Quindío, mejora la capacidad de comprensión de la dinámica del entorno, se elaboran materiales educativos encaminados a mantener y a difundir las lecciones aprendidas, y se conforman o se fortalecen los organismos locales encargados de seguir promoviendo la gestión del riesgo en los municipios respectivos.

La Cruz Roja Venezolana cuenta con herramientas de capacitación que les permiten replicar la experiencia en los estados de Falcón y Carabobo. En Miranda se adelanta la recuperación y rehabilitación de escuelas y centros de salud, conjuntamente con acciones de rehabilitación sico-social con las familias afectadas. En el sur del Perú cuentan ahora con nuevas unidades de viviendas, construidas con tecnologías apropiadas y de bajo costo, los técnicos tienen en sus manos mapas de riesgo en los cuales se identifican las áreas con mayor nivel de exposición, se han desarrollado planes de prevención y de emergencia y existe una brigada de jóvenes voluntarios capacitados en primeros auxilios y organización de simulacros.

En la provincia de Napo, en el Ecuador, se crearon comités operativos de emergencia, se diseñaron planes comunitarios para responder en caso de desastre y la población tiene mayor conocimiento de los riesgos a que está expuesta. En Esmeraldas, por iniciativa propia, la población reforesta laderas inestables y elabora planes comunitarios para la gestión del riesgo.

Los pobladores urbanos de Catuche, en Caracas, llevan a cabo la reubicación parcial de familias damnificadas por desastres en 1994 y 1999, y los pobladores urbanos de Huaycán, en Lima, adelantan el diseño y construcción de un barrio en el cual se les respeta a los huaycos su “derecho a fluir” por sus cauces normales, sobre los cuales no se construyen viviendas sino vías abiertas para el tránsito vehicular. Ambas comunidades demuestran la manera como las comunidades incorporan la gestión del riesgo en sus preocupaciones cotidianas y el tipo de acciones a través de las cuales se materializa esa preocupación, pero ilustran también de que manera aún estos procesos originados en la base social pueden debilitarse con el paso del tiempo y a medida que llegan nuevos actores a la comunidad.

UN RESUMEN DE LAS LECCIONES QUE HEMOS APRENDIDO

- No solamente en Colombia, sino en América Latina, en el Caribe, y en el llamado “Tercer Mundo” en general (incluidos esos bolsones de “Tercer Mundo” que existen al interior de los países “desarrollados”), las zonas que presentan un mayor nivel de riesgo debido a causas

antrópicas, naturales y socionaturales, tienden a coincidir con las zonas en donde existen niveles más precarios de gobernabilidad, y en donde se presentan más conflictos, que en algunos casos alcanzan el carácter de “armados”. Casi podríamos afirmar que dos fenómenos caracterizan a las regiones marginadas de los beneficios de un verdadero desarrollo: los altos niveles de riesgo y la ingobernabilidad.

- ④ De allí la importancia de aprovechar de manera más eficaz las oportunidades que la gestión del riesgo ofrece como espacio y oportunidad para construir convivencia y gobernabilidad. Tanto en Colombia como en otros lugares del mundo, se ha demostrado que al saberse sometidos a una amenaza común, los distintos actores de un conflicto comienzan a encontrar elementos que, eventualmente, pueden conducir al diálogo constructivo. Lo cierto es que la gestión del riesgo abre puertas y facilita el acceso a zonas y a personas a las cuales resulta imposible llegar bajo cualquier otra bandera.
- ④ En general, cuando la gestión del riesgo se convierte en un espacio de encuentro entre distintos actores y sectores institucionales y comunitarios, en los cuales es posible adelantar procesos de concertación, negociación y mediación, se incrementa la confianza entre unos y otros, se aprende la manera de avanzar juntos en busca de objetivos comunes, se desarrollan estrategias para resolver las discrepancias o para establecer alianzas a pesar de las discrepancias y, en general, se incrementa la gobernabilidad.
- ④ El fortalecimiento de capacidades locales es una estrategia de gestión de riesgo que busca disminuir vulnerabilidades y mejorar la respuesta dentro de escenarios de riesgo complejos y a veces invisibles desde niveles centralizados y generalmente carentes de recursos. Sin embargo la acción local no excluye la necesidad de intervenir sobre las causas del riesgo, que muchas veces están en el ámbito regional, nacional e incluso internacional. La acción en todos estos niveles debe ser complementaria. Una política nacional confusa en materia de gestión del riesgo se puede convertir en un obstáculo para el éxito a nivel local (aunque hay muchos casos que demuestran que lo local puede ser más sólido y eficaz que lo nacional).
- ④ En la medida en que la gestión del riesgo se reconozca como un conjunto de políticas, estrategias y acciones encaminadas a proteger el derecho a la vida y los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades sometidas a distintos tipos de amenazas, en esa misma medida se podrán superar obstáculos que dificultan llevar a cabo la gestión del riesgo, tales como la falta de voluntad política para asumirla como una responsabilidad del Estado en el nivel local o regional (resultado, a su vez, de la ignorancia de los gobernantes de turno sobre las causas complejas de los riesgos y los desastres); la pérdida de la memoria institucional (en el Estado, en las

organizaciones ejecutoras y en las mismas agencias financiadoras) y la pérdida de la memoria de la comunidad; la presión proveniente de otras “urgencias” y prioridades (y la incapacidad para reconocer los aportes potenciales de la gestión del riesgo para contribuir a solucionar esas “urgencias”).

- ④ Un resultado de lo anterior es que la gestión del riesgo se reconozca como una dimensión que necesariamente debe ser tomada en cuenta al momento de diseñar, ejecutar, monitorear y evaluar los procesos de desarrollo, lo cual es válido tanto para los actores nacionales como para las agencias financiadoras de proyectos de desarrollo a nivel internacional. Todavía no se ha consolidado del todo el derecho de las comunidades locales para participar en las decisiones sobre proyectos de carácter nacional e internacional diseñados para “beneficiarlas”. Las comunidades deben continuar trabajando para que ese derecho les sea reconocido y para que la gestión del riesgo quede incorporada como parte de él.
- ④ El periodo de duración de cualquier proyecto por lo general es muy corto. Para conseguir una mayor efectividad de las acciones y para que éstas se articulen dentro de procesos de desarrollo viables, es necesario vincularlas a estrategias integrales de desarrollo dentro de la institución que ejecuta el proyecto o dentro de los programas habituales de otras instituciones dispuestas a “apoderarse” del proceso en el buen sentido de la palabra.
- ④ En los procesos de gestión local de riesgos que promueven la participación, el fortalecimiento de las capacidades y la toma de decisiones, por lo general se consolida un “banco de experiencias” que pueden servir como ingredientes “probados” para la conformación de políticas públicas nacionales.
- ④ Para mejorar la sostenibilidad y replicabilidad de las acciones es interesante encontrar aliados estratégicos en la zona, que trabajen o estén dispuestos a trabajar en la gestión de riesgo.
- ④ Es necesario tener en cuenta las percepciones, necesidades y prioridades propias de la población en relación con los riesgos, con el fin de incrementar la viabilidad y sostenibilidad de la gestión del riesgo.
- ④ Existe descoordinación y desconocimiento entre instituciones y organizaciones con competencias y experiencia en la gestión de riesgo y la prevención de desastres.
- ④ Para ser real, gestión integral del riesgo no puede ser un proceso aislado, independiente de la gestión integral del desarrollo. Cuando esta última no exista, la gestión integral del riesgo se convierte en una plataforma privilegiada desde la cual se puede promover. En ambos casos un requisito de verdadera sostenibilidad es la equidad.

- ④ Es responsabilidad del Estado y de los gobiernos locales, como gestores del desarrollo armónico de una ciudad, aplicar políticas definidas para la construcción de viviendas seguras, y contar con normas de largo plazo que les den seguridad tanto a los inversionistas como a los usuarios. La aplicación de esas políticas y el cumplimiento de las normas requieren la asignación de recursos presupuestales adecuados, destinados a tal fin.
- ④ Los cambios que generan las coyunturas político-electorales, deben reconocerse como factores capaces de obstaculizar la continuidad de un proceso de gestión del riesgo. En consecuencia el proceso debe desarrollar estrategias que le permitan superar esos obstáculos.
- ④ Los procesos de gestión local del riesgo deben asegurar su vinculación con otros procesos cotidianos y con la satisfacción de las necesidades más sentidas de la comunidad.
- ④ Es necesario establecer mecanismos de *veeduría o auditoría social proactiva*, que les permitan a las comunidades y a otros actores locales participar en el control efectivo de los recursos con que cuenta un proyecto. Estos mecanismos locales conjuntamente con los existentes a nivel de las organizaciones financiadoras, contribuirán a la apropiación del proyecto por parte de la comunidad y constituyen uno de los escenarios en los cuales los ejecutores deben cumplir.

V

Hablar de Gestión del Riesgo ...

DE LA PRÁCTICA HACIA LA TEORIA

Lo que hacemos ... y lo que decimos

Hablar de Gestión del Riesgo es entender que la comprensión del tema sobre riesgos y desastres ha evolucionado; y que hay una nueva dimensión –visión, enfoque o paradigma- que conduce a la búsqueda de soluciones dirigidas necesariamente a su reducción.

Es hacer prevención, mitigación, **preparativos para desastres**, atención de emergencias y (en caso ocurran desastres) rehabilitación, recuperación y reconstrucción con el objetivo de reducir las condiciones de riesgo y por lo tanto, los desastres.

LA GESTIÓN DEL RIESGO VISTA A LA LUZ DE LAS EXPERIENCIAS LOCALES

Hablar de Gestión del Riesgo significa mirar los desastres, y los distintos modos y formas de intervención impulsadas hasta el momento, con una mirada crítica e interrogante en cuanto al impacto tenido en las decenas de años trabajando en “respuesta” a estos eventos. Significa también, reconocer y revalorizar la enormidad de esfuerzos invertidos hasta la fecha; esfuerzos propios de las comunidades y poblaciones como aquellos apoyados por numerosos organismos e instituciones -locales, nacionales e internacionales- gubernamentales o no gubernamentales. Estos últimos, generalmente promovidos por organismos no gubernamentales (ONG’s) que en su accionar tienden a involucrar como uno de sus temas el componente de desastres (o riesgos), o aquellos promovidos por “actores especializados” en la temática (organismos de ayuda humanitaria, de protección civil y/o defensa civil, instituciones científicas, etc.).

Hablar de gestión del riesgo implica que para lograr la sostenibilidad de las acciones, las intervenciones no sólo deben abordar las consecuencias de los desastres, sino fundamentalmente sus causas. La generación de riesgos es compleja y en ella intervienen la multiplicidad de actores vinculados con los procesos de desarrollo, por esta razón es necesario abordar la problemática del riesgo a través de los mismos actores que participan en su generación y no limitarse a la realización de acciones puntuales descargando la responsabilidad de la gestión del riesgo en organismos especializados que poco o nada tienen que ver con los procesos del desarrollo.

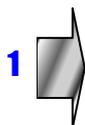
Hablar de Gestión de Riesgo es, a la luz de la práctica -y de las distintas iniciativas que se vienen implementando por comunidades, organismos, instituciones y sectores- redescubrir y validar la teoría y los aspectos conceptuales; ir comprobando y mostrando a través de lecciones aprendidas y de buenas (y no tan buenas) prácticas que dejan estas iniciativas (proyectos o intervenciones), las hipótesis o afirmaciones asociadas o propias de la Gestión del Riesgo.

Desde su aparición, el término Gestión del Riesgo ha entrado con fuerza en el léxico y semántica de distintos actores sociales en la región. De igual forma ha salido la idea de la Gestión Local del Riesgo, desarrollada en primera instancia por LA RED desde 1996. Sin embargo, el uso de estas nociones para fines académicos y prácticos ha sido sumamente diverso perdiendo parte de su integridad conceptual al darse una variedad muy grande de interpretaciones de su significado y contenido.

La gestión del riesgo implica abordar las causas de los desastres. Sin embargo, en los últimos años, se ha venido utilizando el término de Gestión del Riesgo como un “cliché”, para nombrar cualquier iniciativa o proyecto que tenga que ver con aspectos de desastres aunque la práctica o intervención se de siempre bajo los mismos criterios de corto plazo y de acción puntual como los aplicados convencionalmente por muchos años. No con cambiar de nombre (de prevención de desastres a gestión del riesgo) se asegura cambiar de forma de intervenir. Por el contrario, es necesario cambiar la forma de intervenir puntual por otra que asegure cambiar o transformar las condiciones de riesgo existente ... eso es en verdad Gestión del Riesgo.

Así, con este proceso de sistematización, la idea es aproximarnos a conocer –de ese gran universo de acciones, intervenciones, proyectos e inversiones de recursos- de qué manera se han generado o impulsado procesos que permitan transformar condiciones de riesgo. Para ello, tomaremos algunas afirmaciones fundamentalmente teóricas como posibles “hipótesis a comprobar” a la luz (o lectura, o análisis) del conjunto de las experiencias; éstas hipótesis serían únicas y comunes al conjunto. No obstante, es posible que en cada caso, se definan algunas particularidades que den cuenta de alguna “hipótesis especial o particular” propia de cada país o contexto.

Entonces, miremos algunas hipótesis o afirmaciones sobre **Gestión del Riesgo** que a la luz de los estudios de caso seleccionados trataremos de “leer”, comprobar, validar o –en caso amerite- desmentir o ajustar:



La Gestión del Riesgo como una nueva visión sobre el tema de los desastres y, a la vez, como un nuevo enfoque de intervención en la perspectiva del desarrollo

Los países que conforman la Comunidad Andina de Naciones, sin excepción alguna, presentan altas probabilidades de ocurrencia y recurrencia de desastres. La presencia y acumulación de amenazas y los altos niveles de vulnerabilidad de sus sociedades, hacen que se constituyan diferentes y múltiples escenarios de riesgo, propios de cada realidad, de sus poblaciones o de sus condiciones locales. Escenarios de riesgo que al no ser intervenidos y transformados, cuentan con una alta probabilidad de verse afectados irremediable y reiteradamente por la ocurrencia de desastres.

Bajo este punto de vista, “los riesgos” son el centro de la atención y por lo tanto de la intervención, y como consecuencia, los desastres se entienden como los efectos o la materialización (o actualización) de las condiciones de riesgo preexistentes. Esta reflexión y reconocimiento obliga a pensar en impulsar o desarrollar acciones (proyectos o propuestas) que tiendan a la

“transformación” de esas condiciones o, lo que es igual, acciones dirigidas a la reducción de riesgos en nuestras sociedades. Obliga a que los procesos de reconstrucción, luego de la ocurrencia de desastres, se enmarquen dentro de una estrategia de gestión de riesgo *como factor fundamental para la mejora de la calidad de vida y, por tanto, del Desarrollo Humano Sostenible.*

Se hace necesario reflexionar y establecer algunos acuerdos previos para la intervención. Reflexionar sobre la necesidad de asumir la Gestión del Riesgo como una nueva visión sobre el tema de los desastres y, a la vez, como un nuevo enfoque de intervención en la perspectiva del desarrollo. Por lo tanto, asumir los aspectos de prevención, mitigación, reconstrucción, preparación y manejo de emergencias y desastres como aspectos intrínsecos y propios del enfoque integral de este concepto.

2



La Gestión del Riesgo demanda un conocimiento y una obligada vinculación con la realidad y con los procesos que en ella se desarrollan y presentan ...

Tanto en la práctica institucional como en la gestión territorial, con la idea de perfeccionar la acción, “especializar” o la “búsqueda de la excelencia”, poco a poco se ha ido generando y provocando una tendencia de desvinculación y desarticulación entre “los que viven y los que planifican y ejecutan”, entre “dos que abordan aspectos particulares, pero de diferentes campos del desarrollo”, entre “los niveles comunitarios y los niveles locales, y entre estos últimos y los nacionales”, etc. Lo que ha ido sucediendo es que, mientras más adelantamos técnicas y métodos, más nos sectorizamos y especializamos, no obstante siempre intervenimos en iguales territorios con los mismos problemas y la misma población. Ello debe obligar, más bien, a la búsqueda de soluciones que respondan a la realidad, se integren en lo ya existente en cuanto a la búsqueda de soluciones, y se vinculen entre los distintos procesos entre sí.

Importante ver la capacidad de las experiencias y/o proyectos de conectarse con otros procesos institucionales y comunitarios en marcha. La capacidad de ver los problemas o contexto general para poder esbozar una propuesta que responda al tema de interés (gestión de riesgo), pero a la vez, a la coyuntura o procesos propios nacionales o locales. La capacidad además de interactuar con el conjunto de actores locales, nacionales e internacionales. En otras palabras no más propuestas e intervenciones cuyo diseño y formulación es de “laboratorio” o “independiente”, sino más bien impulsar el desarrollo de experiencias o proyectos que se integren, desde su concepción, a lo cotidiano y que se vinculen a procesos institucionales o comunitarios, espontáneos o planificados, en marcha o en gestación, buscando construir o fortalecer capacidades en materia de gestión de riesgos. Como bien señala una de las mujeres participantes del proceso de reflexión de éstas experiencias *“las soluciones deben surgir, a partir de las necesidades de las comunidades”*.

3



La Gestión del Riesgo como PROCESO de largo plazo y no como PRODUCTO puntual, de corto plazo ...

Como ya conocemos, existen una serie de acciones e intervenciones desarrolladas en materia de prevención, mitigación, reconstrucción, preparativos y atención de desastres que, a lo largo de los años, han demandado una importante y significativa inversión de recursos y de esfuerzos de un conjunto de actores (poblaciones, organismos e instituciones).

No obstante lo importante de este quehacer, es lamentable que todo este esfuerzo se encuentre totalmente disperso, con experiencias aisladas unas de otras y que las acciones hayan sido mayormente propuestas como intervenciones puntuales –en respuesta a desastres ocurridos- carentes de proyección en el tiempo. Tampoco se ha tenido mucho cuidado de ir más allá del propio resultado o producto que se propone lograr (sea una vivienda, la reposición de equipamiento, la revegetación o restauración de la cobertura vegetal de una ladera, etc.), sin considerar cuánto éste resultado se ajusta a las capacidades reales y que más acciones se podrían realizar para asegurar que la inversión que se hace no se pierda una vez finalizada la experiencia o proyecto. En resumen, asegurar su vinculación con lo cotidiano, con sus necesidades y, por lo tanto, con sus soluciones como parte de un proceso continuo de gestión local del riesgo. Todo ello ha sido determinante en la poca sostenibilidad de estos esfuerzos en el tiempo y su poca apropiación por parte de los beneficiarios o los comprometidos con estas iniciativas.

Qué capacidad tienen las iniciativas para generar procesos de largo plazo más allá de los límites temporales y de las metas taxativas del proyecto o intervención puntual.

4



Para entender los avances en materia de Gestión del Riesgo se debe saber reconocer la proporción entre lo endógeno y lo externo de cada proceso ...

Cada país, cada contexto, cada territorio, presenta una serie de condiciones propias de su organización y de sistema socio-político que representan, a la vez, capacidades y oportunidades propicias para el desarrollo de las propuestas y las acciones que en ellas se impulsen. Estas condiciones pueden significar un factor que favorece la sostenibilidad y/o continuidad para los procesos que se desarrollen.

Lo necesario de identificar y resaltar en la sistematización de los estudios de caso es cuál era la situación real del “ámbito local” seleccionado antes de la intervención (problemática de riesgos, capacidades, prácticas y cultura, etc.) y, en función a la intervención y posterior a ella (experiencia o proyecto) cuál fue y es la situación actual. Esto mismo se podría reducir a dos simples preguntas:

- 1) ¿Qué es lo propio del contexto en cuanto a las capacidades de base con que se encuentran las intervenciones o proyectos (caracterización, capacidades, condiciones)?
- 2) ¿Qué es lo aportado por el proyecto?

5



La GESTIÓN DE RIESGO busca recuperar, valorar, revalorar, sistematizar y hacer expresas y conscientes el conjunto de estrategias (proyectos, propuestas, prácticas, iniciativas, intervenciones, etc.) naturales, auténticas, autóctonas que impulsan y desarrollan las comunidades y poblaciones en materia de riesgos y desastres; iniciativa que generalmente son aisladas, dispersas y no reconocidas.

El objetivo de ese rescate y reconocimiento es, en especial cuando hay una intervención externa o promovida por un proyecto en particular (caso PNUD o DIPECHO), a fin de identificar hasta que punto las propuestas, acciones y productos de la experiencia han tomado y tenido como base el conocimiento y la práctica local. Siendo más bien la intervención (experiencia o proyecto) conducida o dirigida a rescatar, adecuar, reorientar y mejorar (en caso lo amerite) estas prácticas y acciones propias de los agentes locales.

La importancia de estas intervenciones radica en el esfuerzo de rescatar la experiencia y praxis local fortaleciéndolas a la luz de los nuevos aportes y conocimientos (científicos, tecnológicos, metodológicos), intercambios y asesorías técnicas, bajo el propósito de aportar a la reducción de los riesgos y desastres.

6



La GESTIÓN DE RIESGO es NO PROMOVER, confirmar o consolidar relaciones de imposición o foráneas y/o externas, de dominación o dependencia, de inequidad de género, etc.

Actualmente es factible afirmar que una parte importante de las iniciativas en la región en materia de gestión local son externamente generada. O sea, no es producto de demandas por parte de actores sociales locales sino más bien resultado de la oferta de agentes externos como ONG's, organismos gubernamentales, agencias internacionales, etc. En consecuencia, las decisiones sobre áreas o zonas sujetas de intervención es el resultado de decisiones primarias de esos mismos actores y obedecen a racionalizaciones propias. Suficiente evidencia existe para ver cómo las organizaciones externas eligen de acuerdo con sus propios criterios o, en otros muchos casos, sujetos a "presiones" de diversa índole. Así, existen en la región docenas, sino cientos, de zonas y localidades que quedan fuera del circuito de los actores externos, y otras que tienen una sobre oferta de proyectos²⁸.

Esta demanda que surge más bien de lo externo – de agentes externos, pero también de una visión externa y ajena a lo real local- en muchos casos ha generado, en consecuencia, algunos "vicios" en la práctica o en las formas de intervenir y desarrollar la experiencia (proyecto o propuestas). Podemos ver, a la luz de experiencias desarrolladas cómo se han, no promovido, sino más bien impuesto una serie de tecnologías o técnicas foráneas (muchas veces no adecuadas) que, en algunos casos, han generado dependencia en términos del mantenimiento y reposición; o en otros casos, han significado cambios, alteraciones y "hasta negación" de aspectos o patrones culturales, tradicionales y adecuados al entorno natural y social. Ejemplos de éstos podemos ver en

²⁸ Documento "Una Guía indicativa de Buenas Prácticas que derivan de las facetas o parámetros de la Gestión Local del Riesgo" trabajado por Allan Lavell en el marco del Proyecto sobre Sistematización de Experiencias de Gestión Local de Riesgo en Centroamérica, implementado por el CEPREDENAC y el BCP-PR-PNUD.

experiencias de sistemas de alerta y redes hidrometeorológicas, uso de software y sistemas o equipos que no son compatibles o pueden abastecerse localmente o nacionalmente, reposición de viviendas que no responden a patrones culturales en cuanto a diseño y uso de materiales, prácticas agrícolas no compatibles o adecuadas al medio, etc.

Otros aspectos que denotan estos patrones de imposición son en cuanto a aplicar modos y formatos de capacitación, formación u organización que no corresponden ni se adecuan a las costumbres, cosmovisión, organización o lenguaje local. También cuando se aplican y ejecutan experiencias, o acciones en el marco de estas intervenciones, de manera directa por los actores externos sin contar, ni consultar ni mucho menos involucrar a los actores locales. Estos señalamientos son sólo algunos de los muchos que pueden citarse a la luz de la práctica tenida en materia de desastres, a lo largo de estos años.

6a Equidad de Género:

Sobre el particular algunas aproximaciones en cuanto al tema²⁹:



El **enfoque de género** es una herramienta de trabajo que permite identificar, visibilizar y analizar las desigualdades que existen entre hombres y mujeres, como consecuencia del diferente valor, prestigio y poder que llevan implícitos las identidades y los roles asignados a unos o a otras. El objetivo de utilizar esta herramienta es precisamente tratar de eliminar las desigualdades existentes para que hombres y mujeres tengan las mismas posibilidades de ejercitar su derecho a la salud, a la educación, al empleo, en la vida cívico-política, etc.

La aplicación del enfoque de género en un determinado programa o proyecto, *implica un claro reconocimiento de que existen desventajas y desigualdades entre hombre y mujeres, y que el proyecto en cuestión debe contribuir a eliminarlas*³⁰. Por tanto, trabajar con enfoque de género no es únicamente realizar actividades con mujeres, o asegurar que las mujeres participen en las actividades del Programa, es también tener presente las desigualdades existentes y contribuir a eliminar los modelos de comportamiento y estereotipos que determinan una situación de desventaja para las mujeres -y para los hombres-, con el fin de incidir en la conformación de unas relaciones de género más justas y equitativas.



Lo mencionado líneas arriba, será de importancia al analizar y “adentrarnos” en las experiencias o estudios de caso a ser sistematizados en materia de gestión local del riesgo (GLR.)

Si hablamos de experiencias locales, éstas se ubican en un territorio en donde se dan y establecen relaciones sociedad-naturaleza y, por ende, también allí se visualizan y priman esas desigualdades o relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres; relaciones que serán visibles y determinantes tanto en la

²⁹ Texto tomado del documento “Caracterización de la situación de Género en el área de intervención del PREDERES y Plan de Acción” preparado por la consultora M. Visitación Cañizal Fernández, en el marco del Programa “Prevención de Desastres y Reconstrucción Social en el Estado de Vargas. PREDERES” financiado por la República Bolivariana de Venezuela y la Comunidad Europea

³⁰ Mesa de Género (2002): *Instrumentos operativos para incorporar el enfoque de género en los proyectos financiados y cofinanciados por la Comisión Europea en Guatemala*. Oficina de la Comisión Europea en Guatemala.

configuración de las condiciones de riesgo como en la gestión del riesgo, y en lo concerniente a las vulnerabilidades o debilidades, las capacidades y habilidades y las oportunidades.

Si partimos de la *hipótesis* que *Gestión del Riesgo es NO promover relaciones de desigualdad o inequidad de género*, entonces deberemos tratar de comprobar hasta qué grado y en qué medida en el desarrollo e implementación de la experiencia se ha tenido cuidado en “ver y visualizar”, identificar y analizar esas diferencias y relaciones de poder entre hombres y mujeres.

7



La GESTIÓN DE RIESGO involucra un conjunto de acciones que deben ser conducentes a promover, facilitar y fortalecer procesos de concertación (acción concertada y coordinación intersectorial e interinstitucional), transformación y cambio (procesos de toma de decisiones y procesos políticos) ... incidir en la políticas y decisiones sobre el desarrollo.

Así como reconocemos que el riesgo es producto, tanto de las condiciones de vulnerabilidad que presentan nuestras sociedades como de las amenazas a las cuáles se encuentran expuestas; del mismo modo existe un explícito reconocimiento de que las condiciones actuales de riesgo de nuestra ciudades y países son producto de procesos de construcción o configuración de riesgos, consolidados en el tiempo, y consecuentes con los modelos aplicados o *“los procesos de transformación y cambio, a veces algo errónea y eufemísticamente llamados desarrollo”³¹*.

Este reconocimiento de las causas o problemática del riesgo conduce, a la vez, a que cuando pensemos en las soluciones o en la búsqueda de alternativas para la gestión o reducción de riesgos, éstas demanden un esfuerzo que va más allá del simple accionar reactivo, o de la aplicación masiva de acciones puntuales tendientes a solucionar algún problema particular, o de la demarcación territorial y los actores territoriales involucrados. Demanda más bien una serie de vinculaciones: 1) resolver o integrarse a aspectos “terrenales” o cotidianos de las poblaciones o ámbitos locales; 2) tener una dimensión integral en la intervención, es decir, así la acción o medida a desarrollar pueda ser una en particular (por ejemplo: sistema de alerta o capacitación en planes de emergencia) el modo o estrategia aplicada en la intervención debe ser -o buscar ser- integrada a su praxis organizativa y operativa; 3) sensibilicen y faciliten la incorporación del riesgo como aspecto inherente a su proceso de desarrollo; 4) promuevan y faciliten procesos de intercambio, consenso o articulación en el ámbito local o de un ámbito o entorno mayor a lo local, integrándose o vinculándose a otros niveles territoriales o sectoriales; etc.

³¹ Documento *“Una Guía indicativa de Buenas Prácticas que derivan de las facetas o parámetros de la Gestión Local del Riesgo”* trabajado por Allan Lavell en el marco del Proyecto sobre Sistematización de Experiencias de Gestión Local de Riesgo en Centroamérica, implementado por el CEPREDENAC y el BCP-NUD.



El conjunto de Actores Sociales tiene y ha tenido alguna participación (o responsabilidad) en la configuración de las condiciones de riesgo ... y por tanto tiene igual participación y responsabilidad en la transformación de esas condiciones ... es decir en la Gestión del Riesgo

La participación, apropiación e interrelación de los actores locales garantiza la sostenibilidad de los procesos emprendidos y generados, más allá de los proyectos o las acciones, en función de lograr que la GLR forme parte del proceso integral de desarrollo local.

La participación local significa la socialización del proceso de intervención. Es decir, que los actores externos que promueven proyectos o iniciativas, incorporan como actores activos a los sujetos de riesgo en los niveles locales, a los actores del desarrollo y a los sujetos de decisión en estos mismos niveles; además de aquellos actores externos quienes por la naturaleza de sus intervenciones tengan ingerencia en la configuración del riesgo y en su reducción en los niveles locales. La participación no debe limitarse a los técnicos o profesionales locales ligados a órganos de gobierno u organizaciones formales de la sociedad política, sino también a organizaciones de la sociedad civil, populares, religiosas y otras de relevancia e ingerencia en la localidad. Entre más amplia la participación, mayores las oportunidades para la apropiación y la sostenibilidad³².

Por otra parte, la apropiación de la gestión por parte de los actores locales es tal vez el aspecto más definitorio del proceso como procedimiento. La apropiación y, en consecuencia, las bases para la sostenibilidad del proceso de gestión se fundamentan en la participación activa de las representaciones de la sociedad civil y política local. Sin embargo, aquello puede darse solamente en la medida en que la gestión es sujeto de alguna forma de institucionalización u organización con visos de permanencia e inserción estructural en la organización local³³.

³² Documento "Una Guía indicativa de Buenas Prácticas que derivan de las facetas o parámetros de la Gestión Local del Riesgo" trabajado por Allan Lavell en el marco del Proyecto sobre Sistematización de Experiencias de Gestión Local de Riesgo en Centroamérica, implementado por el CEPREDENAC y el BCPR-PNUD.

³³ Idem