

# Delnet

## Centro Internacional de Formación de la OIT Especialización en Reducción del Riesgo de Desastres en el Marco del Desarrollo Local Sostenible

### Suplemento

Este suplemento especial de la revista *EIRD Informa* nace con el propósito de dar a conocer los resultados y lecciones aprendidas de la primera edición del curso de Especialización en *Reducción del Riesgo de Desastres en el Marco del Desarrollo Local Sostenible* implementado por el Programa Delnet (Red de Desarrollo Local) del Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo (CIF/OIT).

La oferta formativa se inserta en el marco de colaboración que Delnet tiene con el Programa de Respuesta a las Crisis y Reconstrucción de la OIT (OIT/CRISIS) y con las Naciones Unidas, secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ONU/EIRD) en apoyo a la Plataforma Internacional de Recuperación (IRP) y la implementación del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015.

Paralelamente al respaldo institucional brindado a la iniciativa, el valor agregado que tiene para nosotros esta experiencia formativa y que establece los presupuestos para esta publicación, consiste en que el curso, tanto en su fase de diseño como a través de su implementación, ha creado las condiciones para que se consolide una red de actores comprometidos alrededor de un mismo objetivo: promover iniciativas locales de desarrollo sostenible para contribuir a la creación de sociedades más resilientes y justas.

Los artículos que se van a encontrar, preparados por tutores, organizadores y participantes del curso, además de ofrecer una recapitulación de experiencias concretas que se articulan alrededor de la formación, son de estímulo a la reflexión y al intercambio sobre cómo promover una cultura de prevención y sistemas de desarrollo compatibles con el entorno en que vivimos, frente a los graves acontecimientos climáticos y ambientales que están caracterizando estas últimas décadas.

Para más información: [www.itcilo.org](http://www.itcilo.org)  
[www.itcilo.org/delnet](http://www.itcilo.org/delnet)



## Desarrollo local y reducción del riesgo: hacia ciudades y sociedades más seguras y sostenibles

Angel L. Vidal

Manager del Programa Delnet

Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo

Alice Vozza

Coordinadora de la Especialización en Reducción del Riesgo de Desastres

Programa Delnet

Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo

### El Programa Delnet del Centro Internacional de Formación de la OIT

En 1998, Delnet, acrónimo de Red de Desarrollo Local, nace como un programa en apoyo al desarrollo local del Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo (CIF/OIT), organismo especializado de las Naciones Unidas. En estos nueve años de actividad, ha tejido una red de más de 2.000 personas e instituciones en 71 países, constituida por un amplio abanico de actores: técnicos, gestores y responsables de instituciones públicas y privadas implicadas en el desarrollo local, como por ejemplo, municipalidades, gobiernos provinciales y regionales, organizaciones empresariales, ONG, centros de investigación, universidades, etc.

El objetivo de Delnet es facilitar el acceso al conocimiento global y local para ayudar a los actores locales a ofrecer soluciones de mayor solidez a los problemas ordinarios de sus territorios. Para ello, ofrece una serie de especializaciones temáticas tales como gestión de desarrollo local, desarrollo local con perspectiva de género, turismo sostenible y desarrollo local, desarrollo local sostenible y reducción del riesgo de desastres, desarrollo local y gestión de la salud. Cada especialización se basa en cuatro servicios integrados: formación a distancia y presencial, información y publicaciones actualizadas, asesoramiento técnico, y el fomento del intercambio de experiencias a nivel local, nacional e internacional gracias al trabajo en red.

### El punto de partida: las lecciones aprendidas

Cuando en octubre de 2005 el huracán Stan asoló la región centroamericana, causando graves inundaciones, desprendimientos de tierra y tormentas a lo largo de su recorrido, un grupo de participantes en los cursos de Delnet utilizó la lista de distribución del programa para dar información acerca de los efectos devastadores del evento y hacer un llamado a la solidaridad con los países miembros más afectados: Guatemala, El Salvador y México, donde el saldo de víctimas fue el más alto, pero también con otros territorios del continente, cuyas poblaciones no estuvieron exentas de daños.

Además de las muchas palabras de solidaridad con las localidades afectadas, surgió entre los miembros de la red un intercambio de reflexiones acerca de cuáles deberían ser las lecciones aprendidas para el futuro, así como las medidas concretas y adecuadas a implementar para reducir la vulnerabilidad de la región frente a fenómenos naturales potencialmente destructores.

Fue la primera vez que entre los miembros de nuestra red -dedicada a la promoción del desarrollo local y la descentralización- se habló de reconstrucción, recuperación, prevención y mitigación, ... lo cual representó un cambio significativo en la trayectoria de Delnet, que hasta aquel momento no había considerado la reducción del riesgo de desastres como parte integrante de sus contenidos formativos.

Es más, el concepto mismo de formación se puso en el centro del debate, cuando una participante de El Salvador hizo énfasis en los escasos resultados que puede tener



Foto: CIF/OIT

la capacitación frente a los límites estructurales de ciertos sistemas de desarrollo: “[...] en el Bajo Lempa, ahora inundado, casi todos los líderes comunitarios han recibido capacitaciones en prevención y mitigación de desastres, se cuenta con planes de evacuación, quizás por eso no se han reportado mayor cantidad de víctimas mortales... pero el Bajo Lempa se sigue inundando... Creo que hay que empezar a ver por qué tras 7 años se mejoran sólo unas pocas cosas, por qué la borda que lleva siendo trabajada más de 5 años no sirve... las capacitaciones y la coordinación ¿Únicamente no da las soluciones, o es que la naturaleza muestra cada vez más que estamos, a nivel mundial, acabando con todo? ¿De qué han servido los muros de contención en las carreteras, fortalecidos tras los terremotos del 2001, si todos se han caído? ¿De qué sirve que el barrio Modelo se siga inundando tras cada temporal? ¿Qué aprendemos de todo esto? Quizás hemos de contentarnos con que no haya más víctimas mortales e ir reduciendo el número, pero creo que hay que realizar una reflexión seria sobre qué entendemos por los conceptos de ‘prevención’ y ‘mitigación’: prevención ‘para qué’, y mitigación ‘de qué’ [...]”

Delnet, a principio del mismo año, había sido convocado a formar parte de una plataforma interagencial de Naciones Unidas, creada en Kobe, Japón, para mejorar -tras los efectos catastróficos del tsunami de diciembre de 2004 del océano Índico- la eficacia y sostenibilidad de las acciones de recuperación y reconstrucción posdesastre. No por sus conocimientos en la materia -escasos en esa época- sino por su larga experiencia como programa de formación para los actores locales, se había asignado a Delnet -en el marco de la Plataforma Internacional para la Recuperación (IRP, por sus siglas en inglés)- la tarea de diseñar e implementar, en coordinación con el Programa de Respuesta a las Crisis y Reconstrucción de la OIT, un curso de especialización orientado a promover procesos de reconstrucción sostenibles y a incrementar la resiliencia de las comunidades y la profesionalidad de los responsables políticos y técnicos a nivel local en los territorios considerados más vulnerables, contribuyendo así directamente a una de las líneas prioritarias de intervención del Marco de Acción de Hyogo.

Fue por tanto en la fase inicial del proceso de preparación de los materiales didácticos, cuando el debate surgió de forma espontánea entre los miembros de la red Delnet (beneficiarios directos de experimentadas ofertas formativas), contribuyendo a que el planteamiento fuera oportunamente radicado en las necesidades reales de quienes se enfrentan en lo cotidiano con los factores estructurales generadores del riesgo.

Desde el Bajo Lempa, el mensaje fue claro y radical: hacía falta proponer algo más que un curso de formación.

Se necesitaban, junto a la teoría, herramientas concretas y soluciones a la vez inmediatas y perdurables.

A raíz de estos acontecimientos empezó entonces un intenso proceso de consulta con profesionales colaboradores del programa, políticos y técnicos con larga experiencia en el terreno de lo práctico, tanto en materia de gestión del riesgo como en apoyo a los procesos de desarrollo local y descentralización. Tras la investigación y el intercambio de conocimientos, se fue perfilando con creciente nitidez la estrecha relación que tienen los desequilibrios económicos, sociales y culturales con el incremento de los niveles de riesgo y vulnerabilidad frente a los fenómenos naturales. Las amenazas –sean éstas de origen natural, socionatural o antrópicas– tienen consecuencias radicalmente diferentes según la capacidad que un determinado territorio tiene de hacer frente a un evento potencialmente destructor. La clave consiste en que la comunidad esté preparada, lo cual implica disponibilidad de recursos económicos adecuados, pero también cultura, educación, voluntad política, acceso a la información y al conocimiento...

Uno de los ejes clave de nuestro enfoque formativo es el de promover una toma de conciencia clara de que los factores generadores del riesgo son producto de un sistema de desarrollo inciuco e insostenible. Es justamente este sistema como tal que debe cambiar, promoviendo mayores niveles de justicia social y económica que reduzcan las vulnerabilidades, así como mayor respeto hacia el entorno en que vivimos.

Con este artículo y gracias a la oportunidad que, a través de su revista *EIRD Informa*, nos brinda la oficina regional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, las Américas, queremos dar a conocer el proceso que a lo largo de estos últimos dos años nos ha llevado a concretar nuestra oferta formativa en Reducción del Riesgo de Desastres en el Marco del Desarrollo Local Sostenible, cuyos resultados concretos se ven en parte expuestos en los artículos que componen este suplemento, preparados por tutores y participantes del curso.

El proceso de formación por el que hemos apostado es largo y continuo, tanto para los participantes como para los formadores. Nos damos cuenta ahora, después de casi dos años y tras haber implementado el primer curso piloto en la región centroamericana y el Caribe, que el cambio de mentalidad que se está tratando promover es profundo y necesita de políticas adecuadas para hacerse efectivo. Estas políticas no pueden limitarse a calcular y distribuir los costos de eventuales programas de protección del medioambiente o reducción de la contaminación, sino que deben atacar, desde el nivel local, nacional e internacional, las causas profundas de la injusticia y los desequilibrios sociales, políticos, culturales, económicos y ambientales.

<sup>1</sup>Carta enviada por Yolanda Villar Gómez (El Salvador) a toda la red Delnet pocos días después del huracán Stan.

## El marco político-institucional en que se promueve la formación

Como hemos visto, la creación de un ámbito de especialización orientado a la promoción del desarrollo local sostenible a través de la reconstrucción posdesastre, surge en Delnet a raíz de la interacción de factores locales (la manifiesta demanda de formación e información sobre la gestión de desastres a nivel local) e internacionales (la participación de Delnet junto con la OIT en las iniciativas promovidas por la ONU/EIRD en apoyo al marco de Acción de Hyogo y al logro de los Objetivos del Milenio).

Debido a la creciente preocupación que ha generado en nuestras sociedades la recurrencia de los desastres en las últimas décadas, su impacto negativo, el número de víctimas, las pérdidas provocadas a los medios de subsistencia, la economía, las infraestructuras y el medioambiente, el marco político-institucional a nivel mundial es más favorable que nunca a la promoción de políticas de prevención. En este sentido, el curso representa una prueba concreta de alianzas exitosas de colaboración interagencial dentro de Naciones Unidas y otros organismos internacionales (se ha contado con el apoyo técnico y financiero de UNOCHA, PNUD, FICR, y las mismas ONU/EIRD y OIT) y a nivel de gobiernos e instancias de cooperación técnica (Japón, Alemania, España, Italia y Suiza).

El Curso de Formación en Reducción del Riesgo de Desastres en el Marco del Desarrollo Local Sostenible del Programa Delnet del CIF/OIT, y se inserta en el marco de colaboración con el Programa de Respuesta a las Crisis y Reconstrucción de la OIT (OIT/CRISIS) y con el secretariado de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ONU/EIRD) en apoyo a la Plataforma Internacional para la Recuperación (IRP) y la implementación del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015.

Más información sobre la Especialización:  
<http://www.itcilo.org/delnet>  
 Sobre OIT/CRISIS:

El objetivo global de la OIT ha sido definido como “la promoción de oportunidades para las mujeres y los hombres a fin de que puedan obtener un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana” y la OIT, junto con todas las Agencias de Naciones Unidas, es promotora de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El trabajo decente debe considerarse un concepto catalizador que resume las aspiraciones de todos los individuos en lo que concierne su vida profesional e implica al mismo tiempo mejores perspectivas en términos de desarrollo humano y calidad de vida. Fuera de un marco integral de sostenibilidad política, social, económica y ambiental, no se dan las condiciones para que el concepto de trabajo decente pueda realizarse y concretizarse.

Como agentes promotores del desarrollo sostenible y conscientes de los grandes límites de la globalización en términos de justicia e inclusión, tenemos que interrogarnos constantemente sobre cómo hacer más efectiva nuestra labor de sensibilización en el mundo. Estamos promoviendo el desarrollo local, y con él, el empleo y la mejora de las condiciones de vida y los medios de subsistencia en los territorios más desfavorecidos. Sin embargo, ¿Cuánto son compatibles las políticas de desarrollo en el mundo con la creación de sociedades más seguras y resistentes frente a los daños originados por los desastres? ¿Cuánto incidimos realmente en el incremento o en la reducción de los niveles de vulnerabilidad política, social, económica y ambiental?

Considerando que el concepto de desarrollo implica la utilización de recursos escasos y en muchos casos no renovables, no podemos conformarnos con una actitud pasiva de conservación del entorno en que actuamos. Además de la defensa y protección del ambiente –tema clave para el desarrollo sostenible, que está incluido en la Agenda 21, desde la Cumbre de Johannesburgo– ha llegado el momento de fomentar una actitud activa y promotora, que conciba el territorio como entorno vivo y oportunidad estratégica para impulsar proyectos de desarrollo que integren la sostenibilidad en todas sus facetas. En una sociedad basada cada vez más en el concepto de “riesgo” (financiero, económico, social, ambiental, político, etc.), sería irresponsable no preocuparse de los peligros implícitos en nuestros procesos de desarrollo. Sobre todo porque, cuando el riesgo se concretiza en desastre, las consecuencias suelen manifestarse en los lugares ajenos a los centros de decisión y más desprotegidos, con efectos devastadores.

Cómo se menciona al inicio de la primera Unidad Didáctica del curso, “es a nivel local donde se manifiestan las consecuencias de un evento destructor, se encuentran las herramientas para reducir su impacto en el futuro y se construye el desarrollo sostenible del territorio. Si no enfocamos la reducción del riesgo de desastres como parte de los procesos de desarrollo y si los procesos de desarrollo no contemplan la reducción del riesgo como parte transversal de sus acciones, poco estaremos avanzando en la construcción de sociedades seguras y sostenibles”.

En este marco político-institucional, Delnet propone por tanto una oferta formativa que, con el apoyo de las instituciones nacionales e internacionales, plantea lo local como elemento de movilización para el cambio.

### La reducción del riesgo de desastres como práctica del desarrollo local sostenible

El desarrollo local surgió hace muchos años por la vía práctica, cuando los actores locales, responsables políticos y técnicos, empezaron a encarar problemas concretos relacionados con la gestión y crecimiento de su propio territorio. En algunas regiones y continentes, como es el caso de América Latina, la gestión local nace como respuesta a los vacíos e incapacidades de los demás niveles de gobierno:

para paliar las ineficiencias de la gestión centralizada, recuperar el equilibrio fiscal y descongestionar al gobierno central en sus tareas administrativas.

Paralelamente, la incorporación de la figura de la autoridad locales dentro del sistema político de elección democrática pone en marcha una serie de retos y desafíos para los gobiernos locales que, con diferentes grados de autonomía según las diferentes regiones del mundo, deben encontrar soluciones a problemas económicos, sociales, políticos y ambientales que antes no se encontraban en sus agendas y que, además, habían sido desatendidos por otras instancias de poder.

Con estos antecedentes y frente a un gradual reconocimiento por parte de la comunidad internacional del papel crucial que pueden jugar los líderes locales, nace Delnet en los años noventa, con el doble objetivo de contribuir a llenar los vacíos de competencias a nivel local, a través de la formación, y fomentar la introducción gradual de elementos políticos en los procesos de descentralización. Había llegado el momento de añadir al objetivo de “eficiencia”<sup>2</sup>, otros retos sumamente importantes para la gobernabilidad democrática: fortalecer el espacio local, viabilizar la participación ciudadana, reducir la corrupción en las instancias de decisión, contribuir a la equidad, fomentar la inclusión social y el acceso al conocimiento y a las oportunidades de desarrollo.

El desarrollo local se presenta por tanto como la vía más oportuna y concreta para acercarse a la reales necesidades de las personas, en cuanto individuos y sociedades, y para plantear, en el marco de un entorno que se define como territorio, soluciones a problemas complejos de gestión de los recursos, que tienen que ver con la economía, el ambiente, los espacios urbanos y rurales, la cultura, la identidad, el desarrollo y los derechos humanos, el buen gobierno y la salud de la sociedad.

Sin embargo, los grandes y pequeños desastres de estos últimos años han contribuido a evidenciar las diferencias que, en términos de desarrollo, existen entre los países del mundo. Como bien dice Ulrich Beck, profesor de Sociología de la Escuela de Economía de Londres, Inglaterra, “la catástrofe climática a que estamos asistiendo, no es democrática”<sup>3</sup>: las pérdidas humanas y materiales causadas por la ocurrencia de un fenómeno natural destructor son mucho más impactantes en los territorios más desfavorecidos que no cuentan con los recursos suficientes para poner en marcha un proceso de recuperación integral. La inestabilidad y la marginación se hacen aún más evidentes cuando, paralelamente a la cíclica ocurrencia de amenazas naturales, se extiende la interdependencia económica entre países ricos, que están aprovechando las oportunidades que ofrece la globalización, y países pobres que se encuentran incapaces de salvaguardar sus economías de subsistencia.

Parece imposible que desde lo local se puedan proponer soluciones a problemas globales, tales como: los efectos de la globalización económica, el calentamiento del planeta, la desertificación, la degradación ambiental, etc. Sin embargo, la reducción del riesgo de desastres consiste en tomar decisiones de desarrollo correctas y seguras. La creación de espacios para la convivencia y la cohesión social, la dotación de equipamientos e infraestructuras para el logro de ciudades más equilibradas y solidarias, la sostenibilidad y el ambiente urbano como puntos centrales de la calidad de vida, la apuesta por los valores tradicionales, la cultura y el patrimonio histórico y artístico o el impulso del empleo, la promoción socioeconómica, medios de subsistencia dignos y empresarial, así como la innovación, deben plasmarse en la realidad espacial de la ciudad y concretarse en su territorio. Los gobiernos locales deben hacerse garantes de que no se produzca una total separación entre objetivos de crecimiento económico y límites del desarrollo humano. El sector privado y la sociedad civil, deben entrelazar sus intereses y poner en valor todos los recursos del territorio: materiales (tierra, población, naturaleza, etc.), inmateriales (redes, relaciones, cultura, valores sociales, etc.) y simbólicos (identificación en el sistema de desarrollo, recuperación de la tradición, sentido de pertenencia, etc.). Las sociedades en general, deben además, ser conscientes del riesgo que sus actividades pueden generar en el desarrollo o mal desarrollo de los territorios<sup>4</sup>.

El desarrollo local sostenible es, en la visión que promovemos a través de la formación, un proceso endógeno de cambio estructural que produce un gradual empoderamiento de la sociedad local, a través de la descentralización política y la devolución de poderes a las autoridades locales. Este proceso integral sólo puede resultar de la búsqueda de un equilibrio para el territorio que se rompió hace mucho tiempo, en el cual los recursos naturales y humanos son parte de la misma “economía ambiental sostenible”.

### Los contenidos de la formación<sup>5</sup>

Con base en esta visión, los cursos que estamos llevando a cabo enfocan la gestión del desarrollo local y la reducción del riesgo desde la perspectiva integrada de la sostenibilidad y de la utilización de los recursos endógenos de los territorios.

La reducción del riesgo de desastres es un proceso permanente de planificación, toma de decisiones y promoción de acciones antes, durante y después de la ocurrencia de un evento destructor o catástrofe. No debe entenderse como una actividad puntual que obedece a acciones aisladas o coyunturales, sino como un componente que se integra horizontalmente en todas las actividades de un territorio. Debe integrar tanto acciones destinadas a identificar, reducir o eliminar (en la medida de lo posible) los riesgos acumulados a lo largo del tiempo, como a evitar la generación de nuevos

<sup>2</sup> Finot, I. (1999). Elementos para una reorientación de las políticas descentralización y participación en A.L. Revista del (LAID) Reforma y Democracia No. 15, Caracas, Venezuela

<sup>3</sup> Artículo publicado en la revista Internazionale, número 701, año 14, disponible en: <http://www.internazionale.it>

<sup>4</sup> CARRILLO, E. (2007). Buenas prácticas, buenas políticas. Artículo publicado en la Revista Delnet @local.glob – Pensamiento global para el desarrollo local, número 3.

<sup>5</sup> Para profundizar en los contenidos en que se basan las Unidades Didácticas del curso de formación, recomendamos la lectura del artículo de Jaime Valdés “La formación como estrategia para la reducción del riesgo de desastres y como parte del proceso de desarrollo local sostenible”, publicado en este mismo suplemento de la revista EIRD Informa.

riesgos en las actividades futuras del desarrollo. En este sentido, se hace necesario trabajar en la búsqueda de soluciones a las causas estructurales que generan el riesgo de desastres, y no sólo a sus síntomas.

En los materiales didácticos que utilizamos se integran aspectos concernientes a la gestión del desarrollo local sostenible, la planificación estratégica del territorio, el uso adecuado de los recursos endógenos, la participación de los actores clave del desarrollo (públicos, privados y sociedad civil), el análisis y evaluación del riesgo, los preparativos en caso de desastres, la recuperación y reconstrucción posdesastre, con el fin de garantizar sistemas futuros más sostenibles y holísticos de desarrollo local.

En este sentido, la reducción del riesgo de desastres a nivel local es uno de los principales desafíos globales y al mismo tiempo, un terreno de actuación concreto en que se puede promover una voluntad política de cooperación para contribuir a reducir el abismo que separa los territorios que se benefician de la globalización y los que se encuentran más expuestos a sufrir sus consecuencias negativas.

### Los resultados de la formación

Desde que comenzamos este nuevo enfoque formativo ha pasado poco tiempo y sería demasiado ambicioso pretender contar con resultados concretos e indicadores fiables del proceso de aprendizaje. Cuando se invierte en formación, se invierte principalmente en el largo plazo.

Al mismo tiempo, los resultados de corto y mediano plazo son indicadores de un arranque positivo del proceso y por tanto, es sumamente importante poner en valor los logros de estos dos años y las iniciativas que se están concretizando a raíz del proceso formativo.

El curso de formación (basado en formación a distancia y presencial) ha desarrollado y promovido un proceso metodológico altamente participativo en el cual los participantes y el equipo de tutores, en forma activa, según sus conocimientos y capacidades, han presentado y recibido insumos sobre el desarrollo local y la reducción del riesgo. Gracias al trabajo y al compromiso de todas las partes involucradas, las sinergias generadas han permitido extraer lecciones y aprender de los conocimientos mutuos fortaleciendo paulatinamente el proceso de formación.

Como primer resultado, y es testigo esta publicación, podemos decir que contamos con una red de actores comprometidos con una visión integral de promoción del desarrollo local sostenible como ingrediente esencial para crear sociedades más resilientes. Una red radicada en una de las regiones más vulnerables del mundo y respaldada por instituciones y organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, de la sociedad civil y de la cooperación que inciden a nivel local

en los territorios de Centroamérica y el Caribe que se han beneficiado del curso.

Como hemos repetido muchas veces a lo largo de nuestros materiales didácticos, uno de los principales recursos con que cuenta toda comunidad son justamente las personas. Autoridades y actores socioeconómicos, miembros de esta red que acaba de nacer, poseen valiosos conocimientos sobre su territorio, capacidades ajustadas a las necesidades endógenas y conciencia sobre los factores que generan el riesgo y limitan el desarrollo. Por tanto, serán protagonistas esenciales para garantizar el desarrollo sostenible en sus ámbitos de actuación y al mismo tiempo multiplicadores de la oferta formativa recibida.

A nivel individual de cada participante, un segundo resultado directo del curso es la elaboración de proyectos concretos de desarrollo local y reducción del riesgo que tienen una potencial implementación en el terreno de lo práctico. De hecho, diversas iniciativas, algunas de ellas recopiladas en los artículos de este suplemento, ya se están poniendo en marcha, con el respaldo y la participación activa de las comunidades beneficiarias.

En el Resguardo del Huila, Municipio de Páez (Cauca, Colombia), a tres kilómetros en línea recta del complejo volcánico nevado más alto del país, la comunidad indígena NASA está llevando a cabo un plan de acción en preparativos para el fortalecimiento del sistema de alerta temprana como elemento de reducción del riesgo e impacto de desastres a fenómenos volcánicos.

Esta propuesta, además de enmarcarse en los temas propuestos en la Especialización, surge de una necesidad concreta reflejada en los comunicados de las autoridades indígenas que, tras la reactivación del volcán en marzo de este año, decidieron invertir esfuerzos y recursos propios en la preparación de la comunidad ante riesgos futuros. Se trata de una emergencia actual y solicitada desde el territorio, que además valoriza el aprovechamiento de los recursos endógenos y locales, así como el fortalecimiento y rescate de la cultura y el saber de los pueblos originarios; la inclusión y concertación social, la participación y la igualdad de oportunidades; y plantea una visión de mediano y largo plazo. Los beneficiarios a quién va dirigido el Plan serán a la vez actores y protagonistas en el diseño y ejecución de éste.

En Honduras, nos complace destacar un resultado directo y concreto de la formación que se ve reflejado en el proyecto final del Director de Planificación, Evaluación y Gestión de COPECO, con el apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE. La idea consiste en desarrollar un modelo de "manejo de reducción de desastres" en Colón, un departamento altamente vulnerable en el litoral atlántico de Honduras. Dentro del componente



Foto: X. Guerrero

de Programa de capacitación, el participante se propone como factor multiplicador de los contenidos del curso de formación de Delnet: la reducción del riesgo de desastres en el marco del desarrollo sostenible. Los grupos meta que recibirán capacitación serán tres: uno a nivel central, con funcionarios del gobierno en Tegucigalpa, un segundo grupo de funcionarios y ONG de la zona, y un tercer grupo de actores locales, autoridades municipales y sociedad civil.

Sucesivamente, en la cuenca del río Telica (Nicaragua) se está diseñando un proyecto de incorporación de la ONU/EIRD secretaría a Nivel Local. En tres municipios (Telica, Larreynaga y Quezalaguaque) que se vieron afectados por las últimas catástrofes provocadas por fenómenos naturales de gran magnitud, y que al mismo tiempo se caracterizan por tener un fuerte componente de trabajo comunitario orientado a los procesos de desarrollo local, se ha considerado necesaria la realización de una revisión en materia de planificación municipal. El eje principal de este proyecto es la reducción del riesgo de desastres como elemento catalizador del desarrollo local sostenible y la aplicación de la ONU/EIRD a nivel local.

Dirigido a los líderes comunales y personal técnico municipal, a beneficio de una población de más de 60.000 habitantes, y promovido por un equipo mixto de actores clave en el ámbito local (de instancias locales, nacionales e internacionales) el proyecto pretende incorporar el enfoque de riesgo y de desarrollo sostenible en la Planificación Estratégica y en los Planes de Ordenamiento Territorial, así como en la implementación de programas de prevención, reducción, preparación, emergencias y reconstrucción posdesastre en el ámbito local y territorial.

En Venezuela, en el marco de la campaña "Escuelas seguras" de la ONU/EIRD, se están diseñando propuestas de reforma

de sector escolar y educativo para incorporar la reducción del riesgo de desastres como materia curricular y promover una cultura de prevención entre los niños y jóvenes, siendo la formación para el personal docente y la creación de redes de educadores, columna vertebral de la reforma propuesta.

También a nivel de cooperación interagencial existen iniciativas que merecen ser destacadas. Con CEPREDENAC, se ha generado un proceso de intercambio académico e institucional en temas de Desarrollo Seguro y Sostenibilidad ante los Desastres, que se ve reflejado en la integración de parte de los contenidos del curso en una oferta formativa de posgrado cuya edición está siendo realizada por CEPREDENAC en colaboración con la Universidad de San Carlos de Guatemala. Delnet está apoyando este proceso y será socio en la oferta formativa.

La lista sigue como también se puede ver en los próximos artículos: en Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Panamá, República Dominicana, ... se están armando propuestas concretas para contribuir a construir una visión integradora del desarrollo local que incorpore, a través de su herramienta principal, la Planificación Estratégica, tanto aspectos económicos como sociales, políticos, ambientales y culturales, valorando el papel del territorio y de los actores clave a lo largo de todo el proceso.

Con estos ejemplos, y sin pretender ser exhaustivos, hemos querido ilustrar, con base en resultados concretos, cómo un nuevo enfoque en la formación puede facilitar un trabajo mucho más efectivo en el campo del desarrollo local y la reducción del riesgo de desastres, contribuyendo a un objetivo que todos compartimos: tener pueblos, ciudades y sociedades más seguras y sostenibles.

## El movimiento de la Cruz Roja llegó a la República de Costa Rica en el año 1885



Foto: Cruz Roja/Costa Rica

La Cruz Roja Costarricense desempeña una labor protagónica en la atención de emergencias y desastres dentro del territorio de la nación. Dentro del Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias del Estado, es la responsable de las labores de rescate, atención prehospitalaria, traslado de heridos y enfermos, instalación de albergues, etc. Adicionalmente, colabora ampliamente en el sistema de salud pública apoyando las campañas de lucha contra el sida, combate frente al dengue y la malaria y actividades tendentes a luchar contra todas las formas de violencia.

En Costa Rica, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja es líder en la atención prehospitalaria, para ello mantiene una flota de más de 500 ambulancias, 11 unidades de rescate, una unidad móvil de Telecomunicaciones, 27 vehículos administrativos y 9 camiones pesados.

Los costarricenses consideran que la labor desplegada por los cruzrojistas ticos influye significativamente en su calidad de vida, siendo la institución más querida por la población en general, según lo evidencia una vez más, la última encuesta realizada en el país.

Nuestra visión nos lleva a prepararnos aún más para servir al pueblo costarricense, a poseer medios aéreos propios para el traslado de pacientes críticos y a adquirir conocimientos y tecnología de punta para enfrentar adecuadamente la creciente demanda de servicios y la atención de emergencias y desastres dentro y fuera de nuestras fronteras.

Lic. Luis E. Huertas S. MBA  
Vicepresidente  
Cruz Roja Costarricense

## Secretaría de Planificación y Programación – SEGEPLAN-

**Misión:** Somos el equipo responsable de facilitar el desarrollo nacional de Guatemala a través de la orientación del proceso descentralizado de planificación y programación de la inversión pública, de la gestión, negociación y seguimiento de la cooperación internacional y de la recolección, análisis e interpretación de información relevante al servicio del Presidente de la República y de quienes en el Organismo Ejecutivo toman decisiones y formulan políticas.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) es el órgano de planificación del Estado, establecida como una institución de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República. A SEGEPLAN le corresponde coadyuvar a la formulación de la política general de desarrollo del Gobierno y evaluar su ejecución y efectos.

Para hacer operativa su naturaleza, la SEGEPLAN tiene dos ámbitos de planificación y programación: el global y sectorial y el de su validación en las instancias de participación ciudadana, en todo el territorio nacional, por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Dentro de SEGEPLAN opera el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Este sistema registra todos los proyectos de inversión pública y proporciona las normativas para su preparación. Actualmente se está trabajando en la incorporación de la reducción de riesgo en programas y proyectos de desarrollo, utilizando la metodología propuesta por Delnet. En el país muchos proyectos son dañados anualmente por la ocurrencia de eventos naturales. Para el diseño de éstos no se toman en cuenta las condiciones de amenaza que presenta el territorio y la vulnerabilidad de la población.

En este orden de ideas, es necesario realizar un proceso de incorporación de la reducción del riesgo a desastres dentro de los proyectos de inversión pública, debido a que los costos evitados de reposición, los costos por mantenerse fuera de servicio mientras dura la rehabilitación y los costos de oportunidad que se derivan de éstos, tienen un alto impacto sobre la población beneficiaria.

Proyectos bien diseñados, tendrán un período de vida más largo, reduciendo los costos de reparación, rehabilitación o reconstrucción en algunos casos, y servirán a la población de manera más segura y rentable socialmente.

Ing. Edwin A. García Ovalle, Consultor de Proyectos  
<http://www.segeplan.gob.gt/>, [egarcia@segeplan.gob.gt](mailto:egarcia@segeplan.gob.gt)

Dirección de Inversión Pública, Sistema Nacional de Inversión Pública.

## Centro de Servicios Ambientales de Matanzas (CSAM)

El Centro de Servicios Ambientales de Matanzas (CSAM) es una entidad cubana fundada en el año 2000 y adscrita a la Delegación Territorial del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente en la provincia de Matanzas. Su misión consiste en desarrollar proyectos de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (I+D+I), así como servicios científico – técnicos de consultoría en gestión ambiental, con un equipo de profesionales altamente calificados enfocados en acciones concretas que contribuyan al compromiso de las organizaciones y la población con la meta de alcanzar el desarrollo sostenible.

Cuenta con tres divisiones: Manejo Integrado Costero, Gestión Ambiental y Manejo de Áreas Protegidas, con misiones específicas y equipos de trabajo que responden a la temática que define sus respectivas áreas de actuación, garantizando un alto grado de independencia ejecutiva. Esta estructura permite mantener la flexibilidad necesaria para integrarse en equipos para la ejecución de proyectos de I+D+I, respondiendo a las principales prioridades ambientales del territorio y de manera extensiva, a las demandas ambientales de otras zonas, enmarcadas en esquemas de trabajo que contemplan incluso, la colaboración internacional.

Principales líneas de trabajo: sistemas de gestión ambiental; manejo de residuales (sólidos, líquidos y peligrosos); estudios de riesgos de desastres; manejo integrado de zonas costeras y manejo de áreas protegidas.

Desde el año 2003, el Centro comienza a dar sus primeros pasos en el tema de reducción de riesgos de desastres vinculado a la localidad donde radica: Varadero, principal destino turístico de sol y playa de Cuba. Se realiza el análisis de la amenaza de inundación de la península donde radica dicho balneario utilizando la herramienta de los Sistemas de Información Geográfica (SIG). Posteriormente se comienza un proyecto de investigación titulado “*Estudio de los riesgos de desastres del municipio de Varadero mediante el uso de los SIG*”, ejecutándose en la actualidad. También, CSAM posee un grupo de investigadores de estudio de riesgos de desastres que se encarga de realizar dichos estudios en la provincia de Matanzas.

Actualmente, se está realizando un trabajo conjunto con el gobierno local, la Defensa Civil y los actores claves del territorio de Varadero. Consiste en diseñar e implementar un Programa de Gestión para la Reducción del Riesgo de Desastres utilizando los SIG como herramientas de apoyo. Asimismo, se están aplicando los conocimientos adquiridos en el Curso de Especialización en Reducción del Riesgo de Desastres en el Marco del Desarrollo Local Sostenible de DELNET, en el cual participa el Lic. Maykel Morales González.

Para mayor información consulte nuestra página web:  
<http://www.csam.cu>  
[direccion@cisam.atenas.inf.cu](mailto:direccion@cisam.atenas.inf.cu)  
[ambiental@cisam.atenas.inf.cu](mailto:ambiental@cisam.atenas.inf.cu)

## Especialización en Reducción del Riesgo de Desastres en el Marco del Desarrollo Local Sostenible: una experiencia innovadora



Foto: X. Guerrero

Mi trabajo como funcionario responsable de formación de recursos humanos del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central –CEPREDENAC– me ha permitido conocer diferentes experiencias relacionadas con la formación de recursos humanos en algunos contextos tanto latinoamericanos como de Europa, y he observado una buena cantidad de esfuerzos para implementar programas formativos en ámbitos relacionados con la educación superior y en espacios técnicos fuera de las universidades. Muchos de estos programas de formación son relacionados con temas específicos, generalmente ligados al estudio de amenazas, a la cuantificación del riesgo, y más recientemente los que analizan la administración del territorio.

Esta formación especializada es importante, sin embargo, sin iniciativas que facilitan la formación de gerentes con capacidad de integrar todos esos conocimientos específicos en estrategias globales para encauzar los procesos de planificación con enfoque de reducción de riesgo, tendremos muchos esfuerzos pero desconectados de políticas públicas y de planes regionales, nacionales y locales. Por esto, en el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 (MAH) se enuncian 5 prioridades, dentro de las cuales se propone “Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel”.

El MAH como una agenda internacional marco, ha sido fundamental en el proceso de “actualización del Plan Regional de Reducción de Desastres (PRRD)” en Centroamérica. El PRRD promueve, en este contexto, programas de formación encaminada al adiestramiento de recurso humano con una nueva cultura de liderazgo encaminada a la administración de procesos regionales, nacionales y locales de reducción del riesgo de desastres y es en este contexto que el curso DELNET es un referente de innovación.

CEPREDENAC, con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y el reconocimiento académico de la Universidad de Alcalá, España ha implementado en 2006 un curso de especialidad con duración de 300 horas y con una modalidad mixta de sesiones presenciales con formación virtual y un trabajo de investigación. En 2007 se hará una nueva edición de este postgrado, con la participación conjunta de la Universidad de Alcalá y la Universidad de San Carlos de Guatemala. Esta nueva edición propone la participación de DELNET a manera de construir un puente de trabajo conjunto para la innovación educativa en el tema del Desarrollo Seguro y la Sostenibilidad ante los Desastres, con otros actores que ya participan apoyando a CEPREDENAC, como el caso de PNUD, CEPAL y Cooperación Técnica Alemana (GTZ por sus siglas en alemán).

¿Si los desastres plantean escenarios complejos, la educación puede enfrentarlos por medio de esfuerzos complejos? El Curso DELNET constituye un esfuerzo de similares características al que realizamos en CEPREDENAC, solo que orientado a su mandato institucional: la agenda local y el contexto del trabajo. La propuesta innovadora de DELNET trasciende la tradicional gestión local del riesgo, por un proceso de construcción de capacidades para la sostenibilidad desde lo local en el marco de un esfuerzo nacional. Agrega además nuevas conexiones poco estudiadas, como la productividad para la generación de empleo y riqueza que forjan medios de vida sostenibles, que faciliten los procesos de recuperación desde mecanismos endógenos y no solo exógenos al territorio.

Pero la innovación no queda solo en su enfoque, sino también en la metodología ya que propicia el intercambio de conocimientos y experiencias entre Europa y Latinoamérica por medio de un esfuerzo de producción participativa de nuevos conocimientos. Trabajos individuales que sirven de base para discusiones grupales que generan nuevos planteamientos teóricos, foros virtuales que permiten enriquecer posiciones por medio de aportes novedosos, por último, la producción de un trabajo final que integra el conocimiento y permite formular tesis de trabajo para concretar nuevas líneas de abordaje al problema de la reducción del riesgo.

El curso DELNET ha permitido entonces el intercambio de marcos de trabajo conceptuales, enfoques educativos, metodologías de educación entre nuestras instituciones y con ello formar sinergias que vislumbran posibilidades de trabajo compartido, de nuevas formas de asocio productivo en la formación de gerentes para la construcción precisamente de *“un mundo más seguro...para todos”*.

Lo anterior es un avance importante en lo institucional, pero ¿qué del trabajo e intercambio académico?. Debo decir que este ha resultado muy fructífero, ya que el trabajo individual, grupal y de los foros temáticos han permitido conocer a profundidad las diversas formas de pensar y concebir la temática del desarrollo, los riesgos y el desastre. Quiero referirme aquí a dos nuevos paradigmas que he construido y fortalecido como resultado de este proceso de formación.

**Primero**, el paradigma de la Seguridad Humana: los nuevos actores en el tema, especialmente los institutos de seguridad, los de sostenibilidad, y el Marco de Acción de Hyogo se refieren a la necesidad de “construir una sociedad segura” trabajar por “entornos seguros”. Sin embargo no encuentro una definición acerca de esto. Cabe citar el Informe Mundial sobre la Reducción de Riesgos de Desastres: un desafío para el desarrollo del 2004, donde se indica que *“una sociedad es segura cuando además de vivir de la tierra ha aprendido a vivir con ella. Las estrategias de reducción de desastres tendrán éxito cuando los gobiernos y la ciudadanía comprendan que, más que un hecho fortuito, los desastres provocados por amenazas naturales constituyen una falta de previsión de su parte y demuestran su propia negligencia”*.

Entonces, ¿qué es la Seguridad Humana ante los desastres en el marco del desarrollo sostenible?, propongo: es una política pública orientada a la consideración e incorporación del análisis de riesgo en los procesos de desarrollo. Facilita la implementación de un proceso participativo para el logro de consensos o acuerdos sociales para que todas las inversiones, programas y proyectos de desarrollo consideren las características de los fenómenos territoriales peligrosos y orienten los procesos de planificación en función de estas características y del uso racional de los recursos que sustentan la generación de capital para elevar la calidad de vida de todos sus integrantes. Propicia, también, la evaluación del nivel de riesgo construido o existente en todas las unidades sociales, infraestructura y medios de vida, con el propósito de su neutralización, reducción o eliminación. Implica, el fortalecimiento de las instituciones para los procesos de respuesta a impactos negativos causados por fenómenos siconaturales, las actividades de reconstrucción superando los factores de vulnerabilidad que facilitaron su pérdida y daño, y que facilitan la evolución de la sociedad, fortaleciendo su resiliencia en el largo plazo.

**Segundo**, el paradigma de la Integralidad de la Gestión del Riesgo de Desastres: este modelo conceptual se enfoca en torno al desastre; ya que su propósito es reducir el riesgo de desastres, por ello propongo un nuevo modelo partiendo del desarrollo. El “Desarrollo Seguro” que implica visualizar y hacer explícita la seguridad siconatural como una nueva arista del desarrollo sostenible. Diremos entonces que el desarrollo seguro es un producto social que resulta del proceso de planificación en función de las características y potencialidades del territorio, que garantiza un uso sostenible de los recursos y una calidad de vida del ser humano en un entorno vital saludable, perdurable. Implica aplicar a la gestión cuatro enfoques:

La gestión con enfoque prospectivo, se refiere a todas aquellas acciones de planificación que tomando en cuenta las características del territorio, realiza un modelaje hacia el futuro de todas las intervenciones a ejecutar y como hacer uso de los recursos, en forma equilibrada y sostenible, de manera que no se ocupen áreas peligrosas. Este enfoque logra desde la planificación del desarrollo la integración del análisis de seguridad humana ante los fenómenos peligrosos del territorio, construyendo así un sistema siconatural equilibrado. Su propósito o razón de ser es la protección de la vida y los bienes. Los indicadores que utilizamos para su medición son las capacidades de gestión de la protección humana. Estos factores se refieren a la existencia de políticas públicas de uso seguro del territorio, de inversión segura y de mantenimiento del equilibrio del sistema natural utilizado para el asentamiento social, el marco de planificación, el marco institucional, el marco legal y la tecnología desarrollada para el uso seguro del territorio, entre otros.

La gestión con enfoque correctivo se refiere a todas aquellas acciones encaminadas a la evaluación y mejora de las unidades sociales y su infraestructura, que fueron emplazadas en sitios inseguros o que desarrollaron sistemas constructivos y organizativos vulnerables. Se orienta a la identificación de factores de riesgo o de vulnerabilidad que nos indican la propensión de dichos sistemas a sufrir impactos negativos por fenómenos siconaturales. Los indicadores utilizados son los denominados de riesgo o de vulnerabilidad. Su propósito es identificar las medidas de corrección al nivel de riesgo existente, por medio de acciones como la reubicación, el reforzamiento estructural o la recuperación de las dinámicas naturales alteradas, y en último caso el cambio en la dinámica natural y social para reducir la exposición a los fenómenos siconaturales.

La gestión con enfoque reactivo, se refiere a las acciones de preparación, alerta, alarma y reducción del impacto o daño de los fenómenos siconaturales en los sistemas sociales y naturales.

El marco legal e institucional es fundamental para lograr una respuesta social organizada y efectiva. Los indicadores utilizados en este enfoque de gestión se refieren a los de impacto o daño, principalmente enfocados al daño, la pérdida, la alteración de los medios de vida y el costo de oportunidad para el desarrollo.

Finalmente, la gestión con enfoque evolutivo se refiere a la elaboración de escenarios de reconstrucción con transformación de las condiciones de riesgo que ocasionaron las pérdidas o daños y la previsión de nuevos riesgos no estudiados que en el futuro puedan poner en riesgo la unidad social reconstruida. Va más allá de la reposición de lo dañado o de la adaptación. En realidad significa realizar un análisis prospectivo para evolucionar, recuperando los equilibrios en la dinámica siconatural que se alteraron, y reconstruir con procesos de retorno más largos, tomando en cuenta la modificación actual de los fenómenos, especialmente los hidrometeorológicos y los tecnológicos. Utiliza los indicadores de cambio.

*Victor Manuel García Lemus  
vgarcia@cepredenac.org  
Guatemala*



Foto: J. Fernando

## Participación ciudadana y la reducción de desastres: las comunidades hacia los nuevos desafíos del desarrollo local



Foto: Cruz Roja Ecuatoriana

El marco jurídico existente y las políticas nacionales establecen la importancia de la participación ciudadana en los procesos de control y gestión pública. Asimismo, la reducción de riesgos de desastres se ha convertido en una tarea que involucra a todos los sectores (públicos y privados) y al mismo tiempo se vuelve un desafío para el desarrollo local.

En las últimas décadas, Nicaragua<sup>1</sup>, al igual que el resto de Centroamérica, ha sufrido los embates de los desastres. También ha sido fiel testigo de procesos sociales que han traído consigo cambios en las actitudes de los ciudadanos y en la administración y facilitación de las políticas públicas. No obstante, todo proceso es producto de una necesidad y en este caso el surgimiento de estructuras de participación ciudadana trae consigo la apertura de espacios de participación alrededor de una visión de desarrollo y de la conformación de agendas de interés social.

Participación ciudadana<sup>2</sup> se define como la relación que se establece entre los individuos en su calidad de ciudadanos y el gobierno municipal o local con el fin de hacer valer sus derechos, responder a sus deberes e influir favorablemente en sus políticas y funcionamiento.

Cuando hablamos de reducción de riesgo de desastres estamos hablando de acciones que involucran a ciudadanos y sus organizaciones, así como de gobiernos (nacionales o locales), por lo tanto, estamos hablando de participación y relaciones en la búsqueda de respuestas apropiadas para enfrentar desastres y reducir la pobreza.

Tomando en cuenta que los procesos de planificación participativa también se deben establecer las áreas geográficas sobre las cuales se desarrollan estas acciones, consecuentemente el municipio<sup>3</sup> es la unidad espacial considerada como base para el análisis de necesidades o el planteamiento de soluciones. Es a partir de esta unidad que se puede hablar de otras formas de asociación intermunicipal, es decir de las mancomunidades<sup>4</sup> o de las distribuciones por cuencas hidrográficas ya que todas ellas conllevan a un mismo objetivo como es la satisfacción de las necesidades sentidas por la población el uso y manejo adecuado de los recursos naturales, desarrollo económico social, el uso adecuado del suelo urbano, rural y el aprovechamiento del recurso humano con que se cuenta.

Considerando las reacciones de los ciudadanos frente a los diferentes procesos que se desarrollan en la localidad, de las oportunidades que se les brinda y las herramientas e instrumentos que se ponen a disposición a través de las leyes y reglamentos, valoramos hasta qué punto la ciudadanía tiene conocimiento y hace uso adecuado de los espacios que se les pone a disposición.

Por cuanto, cada ciudadano tiene el deber y el derecho de participar en cada espacio que se disponga tanto para aportar a las políticas públicas como para consensuar acciones que permitan la participación mayoritaria en pro del desarrollo local.

La Constitución de la República de Nicaragua reconoce la participación ciudadana y lo establece en el Artículo 50, también reconocido por diferentes instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y ratificados por el Gobierno de Nicaragua.

<sup>1</sup> Está considerado como un país de multimenazas.

<sup>2</sup> Avendaño, Fanor. Manual de Participación Ciudadana. Fundación Konrad Adenauer. Dic. 2005.

<sup>3</sup> Arto 176, Constitución de la República de Nicaragua, que estable al "municipio como la unidad base de la división política administrativa del país".

<sup>4</sup> Arto. 12, Ley de Municipios (Ley No. 40)

La Constitución de la República y las Leyes orgánicas referidas la: participación ciudadana, municipios, el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención a Desastres (SINAPRED); Ley de Ordenamiento Territorial y al Plan Nacional de Gestión de Riesgo, expresan claramente que existen las bases jurídicas para una real participación ciudadana, por consiguiente falta que la ciudadanía se apropie y haga suyo los espacios y las herramientas que se les brinda. Para tal efecto, el gobierno central y los gobiernos municipales deberán facilitar y crear condiciones para una efectiva participación.

Asimismo, el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015) reconoce como una prioridad de acción: “*velar que la reducción de riesgos de desastres constituya una prioridad nacional y local dotada de una base institucional de aplicación*”.

Considera como actividad necesaria: Promover la participación de la comunidad en las actividades de reducción de riesgos de desastres mediante la adopción de políticas específicas, el fomento de la acción concertada, la gestión estratégica de los recursos de voluntarios, la atribución de funciones y responsabilidades y la delegación y transferencias de la autoridad y los recursos necesarios.

Como repuesta al impacto recurrente de los desastres, se crean mecanismos y conforman estructuras de cara a la reducción de los riesgos de desastres. No obstante, las comunidades cada día deben fortalecer sus capacidades como una forma de enfrentar las problemáticas y necesidades de los territorios que ven en estas estructuras una forma de aportar en la reducción de la pobreza y especialmente en el salvaguardo de la vida que es el bien más preciado de los ciudadanos. Por tanto, los esfuerzos de reducción de riesgos de desastres deben incorporarse sistemáticamente en las políticas, planes y programas de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza.

#### Principios rectores de la participación ciudadana<sup>5</sup>

**Voluntariedad:** La participación ciudadana está reconocida como un derecho humano y con el claro propósito de participar voluntariamente. **Universalidad:** significa que debe proporcionar a la ciudadanía la igualdad de condiciones. **Institucionalidad asumida y efectiva:** se institucionaliza y se convierte en un derecho exigible por la ciudadanía y en una obligación del estado y sus representantes para su efectividad. **Equidad:** proporciona a todos los sectores de la sociedad, incluyendo aquellos de mayor vulnerabilidad los instrumentos jurídicos y políticos necesarios para colocarlos en un plano de igualdad.

**Pluralidad:** implica el reconocimiento de la diversidad de valores, opiniones y prácticas dentro de la ciudadanía. **Solidaridad:** permite actuar en procura del bien común, más allá de los intereses particulares.

#### Participación ciudadana en el municipio<sup>6</sup>

El fortalecimiento de los procesos de descentralización y autonomía en los municipios permiten desarrollar instrumentos y crear capacidades tanto para la prevención y respuesta como para la conformación de las instancias y los mecanismos de participación ciudadana como:

- Comité de Desarrollo Municipal<sup>7</sup> constituye una estructura de carácter consultivo del gobierno local, el cual tiene como propósito contribuir a la formulación de estrategias de desarrollo local a través de la planificación participativa.
- Planificación Estratégica y Municipal: Es una herramienta de la planificación municipal y permite la participación de los diferentes sectores de la sociedad en igualdad de condiciones.
- La Ley No. 337 y la Ley No. 40 contemplan como un derecho la participación de la ciudadanía en Comités<sup>8</sup> de Prevención, Mitigación y Atención a Desastres y en todas las acciones que desarrolle el SINAPRED.

Sin embargo, a pesar de contar con estos instrumentos legales la participación de todos los ciudadanos no es todavía suficiente para enfrentar los desastres. Se requiere de una participación más efectiva de todos los sectores que hacen posible el desarrollo municipal.

#### Anotaciones importantes para una efectiva participación ciudadana:

- Estableciendo normas y mecanismos por parte del gobierno nacional y los municipales que promuevan la participación voluntaria de los ciudadanos en igualdad de condiciones.
- Promoviendo la equidad de género en los espacios para la participación ciudadana.
- Promoción de campañas de divulgación y sensibilización a la población sobre sus deberes y derechos, así como del marco jurídico establecido en el país.
- Participación efectiva de los pobladores en las estructuras organizativas y de control, tanto de las establecidas por Ley como las que se establecen a partir de iniciativas ciudadanas.
- Reconocimiento de los procesos de descentralización y autonomía municipal.
- Participación de los ciudadanos en los procesos de reducción de riesgos como una acción transversal en el marco de los procesos de desarrollo local.

Ansia Álvarez Estrada  
gaviotaleonesa@gmail.com  
Managua, Nicaragua

<sup>5</sup>Arto. 7. Ley 475 (2003). Ley de Participación Ciudadana.

<sup>6</sup>Arto. 36. Ley de Municipios (Ley No. 40). Los municipios estimularán y promoverán la participación ciudadana.

<sup>7</sup>Arto. 28, Numeral 7. Ley de Municipios (Ley No.40) Conformación de Comités de Desarrollo.

<sup>8</sup>Arto. 7, Numeral 11, Ley de Municipio (Ley No.40) y Arto. 20, Ley Creadora del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención a Desastres (Ley No. 337). Creación de estructuras para la reducción de riesgos.

## Procesos de recuperación posdesastres: vacíos y desafíos



Foto: Plan Paraguay/Luis Vera

La ayuda humanitaria como instrumento clave en los procesos de recuperación posdesastres, sólo podría asociarse a una inconsistencia teórico-práctica, y en el peor de los casos podría tratarse de un abordaje éticamente limitado, justamente al no atacar un problema de fondo: el vacío de un desarrollo humano sostenible.

A los profesionales o técnicos que trabajamos a favor del desarrollo y hoy día propiciando la gestión de riesgos de desastres, nos llama la atención realidades como las siguientes: muchas experiencias de la atención posdesastre del huracán Mitch en Centro América, que se marcaron con la ayuda humanitaria, situación que pudo auspiciar una cultura asistencialista y de dependencia de la bondad internacional, ante calamidades. Por otra parte, circunstancias como la citada por DELNET, en referencia a datos de la FICR<sup>1</sup> "...el 60 % de las inversiones para la reconstrucción del Plan de Acciones contra Inundaciones en Bangladés, entre 1990 y 1995, no quedó invertido en el país. Finalmente, nos encontramos que "entre los años 1991 y 2000 hubo 211 millones de afectados o muertos por desastres producidos por fenómenos naturales o bien que...en el 2000 hubo 25 millones de refugiados..., siendo este número por primera vez en la historia mayor a los ocasionado por conflictos"<sup>2</sup>, ¿Qué nos está fallando?

Más que destacar fallas en nuestro quehacer, los profesionales y técnicos de la gestión de riesgos a todos los niveles, tenemos desafíos bien claros. En primer lugar, lograr la consistencia teórica-práctica en nuestra labor gestora por la reducción de riesgos y amenazas de desastres en el mundo, de tal forma que logremos favorecer una efectiva y eficiente cultura de resiliencia internacional a las emergencias.

En segundo lugar, el sentido ético en los procesos de evaluación y presentación de propuestas ante situaciones de desastres. Se trata de propiciar, animar y hacer realidad el necesario

Se trata de propiciar, animar y hacer realidad el necesario desarrollo sostenible de todos esos pueblos calificados como tercer mundo.

Por último, si se trata de animar y emprender una reconstrucción sostenible, en todo lo posible procurar la concreción de lo siguiente: en todo proceso a diseñar y a ser implementado, la primera línea de actores clave deben estar integrada por los pobladores y sus líderes; de tal manera, que la reconstrucción la asumen los afectados como propia. La organización social, técnica e institucional, como elemento sustancial que garantiza la puesta en práctica de los esfuerzos por la reconstrucción sostenible. Incorporar la labor educativa como acción prioritaria que propicie la sostenibilidad del proceso de recuperación y reconstrucción. Animar y fortalecer las capacidades locales para la negociación con sus interlocutores la ayuda no en concepto de bondades humanitarias, sino complementaria para una reconstrucción sostenible, donde los actores locales asumen y ejercen, un concepto de desarrollo humano sostenible. Otro aspecto relevante es, la concertación con los actores externos para empujar una cooperación bajo un mismo concepto y práctica, de tal forma que la sociedad no reciba mensajes o prácticas distorsionadas, incoherentes por parte de los actores de la cooperación externa.

Ante las realidades expuestas, el máximo desafío es hacer evidente una gestión para la reducción de los riesgos de desastres con la consistencia ética, técnica y humana que demanda las necesidades de las poblaciones en el mundo. Esto último, exige un alto compromiso moral.

Lic. Víctor Potosme  
 Director de Programas y Proyectos  
 Consultora para la Investigación y el Desarrollo en Nicaragua  
 Catedrático de la Universidad Centroamericana UCA,  
 Managua, Nicaragua

# La formación como estrategia para la reducción del riesgo de desastres y como parte del proceso de desarrollo local sostenible

Jaime Valdés

[jaime.valdes@delnetitcilo.net](mailto:jaime.valdes@delnetitcilo.net)

Asesor en Reducción del Riesgo de Desastres

Programa Delnet, Centro Internacional de Formación

de la Organización Internacional del Trabajo, (Delnet CIF/OIT)

Turín, Italia



Foto: ONU/EIRD

El presente artículo intenta recoger los principios básicos y el marco teórico en el cual se basa el Curso de Formación: “Reducción del Riesgo de Desastres en el Marco del Desarrollo Local Sostenible” que está siendo implementado por el Programa Delnet, del Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo (Delnet/CIF/OIT). Para su redacción se utilizaron los contenidos de las cuatro Unidades Didácticas del Curso y del documento “Marco Teórico de la Especialización en Desarrollo Local Sostenible y Reducción del Riesgo de Desastres”.

## Marco global institucional: el medio en el cual nos encontramos

Con la Promoción del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN 1990-1999), la Declaración de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD 2000) en el marco del Sistema de Naciones Unidas, el

establecimiento del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 (MAH)<sup>1</sup>, el esfuerzo de organizaciones regionales como CEPREDENAC<sup>2</sup> en América Central, CDERA<sup>3</sup> en el Caribe, CAPRADE<sup>4</sup> en los países andinos, etc., así como el interés demostrado por gobiernos, organismos no gubernamentales e internacionales, asociaciones y organizaciones comunitarias y de base local, se ha comenzado a tomar conciencia que el efecto cada vez más devastador, producido por fenómenos naturales en nuestras sociedades, está inequívocamente relacionado con profundas debilidades en los sistemas de desarrollo.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>5</sup> (ODM) delinean las pautas y las metas para la consecución de un modelo de desarrollo más justo y más sostenible. 189 Gobiernos comprometieron su adopción para el año 2015. Las áreas concretas a que se refieren los ODM están directamente relacionadas con los conceptos de riesgo y vulnerabilidad.

<sup>1</sup>Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Página Web: <http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc16049/doc16049.htm>

<sup>2</sup>Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central. Página Web: <http://www.cepredenac.org/>

<sup>3</sup>Caribbean Disaster Emergency Response Agency. Página Web: <http://www.cdera.org/>

<sup>4</sup>Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres. Página Web: <http://www.caprade.org/>

<sup>5</sup>Objetivos de Desarrollo del Milenio. Página Web: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

*“Todos estos objetivos abarcan áreas de vulnerabilidad vinculadas directamente con las amenazas naturales, tales como la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, el logro de la educación primaria universal, la promoción de la igualdad de género, y el fomento de la estabilidad ambiental y de las asociaciones para el desarrollo. Por ejemplo, el objetivo para el año 2020 de mejorar las condiciones de vida de miles de personas que habitan barriadas ubicadas en zonas de alto riesgo en todo el mundo, está relacionado con la erradicación de la pobreza, la planificación del uso de la tierra y un mejor entendimiento de la vulnerabilidad frente a los desastres en zonas densamente pobladas”. (Fuente: <http://www.eird.org>)*

El MAH representa una revalidación de este compromiso, ya que comparte e integra su visión y ofrece pautas concretas y directas para su implementación, definiendo a los Estados como el principal agente de la reducción del riesgo de desastres. En el mismo MAH se promueve la participación de los actores clave de los gobiernos, sociedad civil, comunidad científica, sector privado, etc. a través de un enfoque sistemático que define los resultados esperados, los objetivos estratégicos y las áreas prioritarias de acción para reducir la vulnerabilidad y el impacto de las amenazas.

Para facilitar el apoyo a los esfuerzos nacionales y regionales el MAH hace un llamado a la comunidad regional e internacional -incluyendo los organismos financieros internacionales y el Sistema de Naciones Unidas- de proveer un ambiente facilitador, desarrollar capacidades y asegurar asistencia técnica, así como a fortalecer la coordinación entre los actores, compartir y socializar información, establecer mecanismos de seguimiento e incrementar la movilización de recursos en el marco de la ONU/EIRD.

En este contexto cobra cada vez más vigencia el tema del desarrollo sostenible y la necesidad de insertar la reducción del riesgo en los planes de desarrollo de las naciones. Los gobiernos han adquirido compromisos en el sentido de adoptar medidas para evitar que se produzcan nuevas catástrofes, se han conformado plataformas nacionales a lo largo de todo el planeta, las organizaciones internacionales han adoptado estrategias y planes, se han consolidado redes e instituciones regionales y globales, se han establecido líneas de financiamiento, se han creado nuevas entidades en los ámbitos nacionales y a escala planetaria, etc. cuya función es promover la reducción del riesgo de desastres. En otras palabras, se puede afirmar que se ha establecido un marco “ideal” para poder llevar adelante procesos destinados a crear sociedades más resilientes.

### La realidad y los vacíos que enfrentamos

A pesar de los avances que se han logrado al establecer principios para construir sociedades más seguras, definir objetivos de desarrollo y elaborar planes para reducir la vulnerabilidad, esta lógica de pensar y actuar no ha sido ni es la práctica habitual de los gobiernos, de los organismos

vulnerabilidad, esta lógica de pensar y actuar no ha sido ni es la práctica habitual de los gobiernos, de los organismos internacionales o de las agencias de cooperación. Lamentablemente la realidad dista mucho de los planes, compromisos y acuerdos alcanzados. El discurso actual continúa divorciado de una práctica sostenible y sigue prevaleciendo una actitud de desarrollo o mal desarrollo depredadora, dependiente y coyuntural que acrecienta aún más la vulnerabilidad actual.

Atónitos vemos las consecuencias del cambio climático y sus efectos volátiles en las sociedades más vulnerables, el aumento de la frecuencia de huracanes y sus consecuencias nocivas en la población y medios de subsistencias, el avance irreversible de la desertificación en diversos puntos del planeta, la migración entre países y regiones y del campo a la ciudad, así como el crecimiento vertiginoso de asentamientos humanos, sin oportunidades y servicios básicos para los nuevos habitantes que se conglomeran en los centros urbanos.

Pero no asistimos solamente al incremento de la vulnerabilidad ante fenómenos naturales, ambientales o migratorios extremos, sino que vemos como cada vez nuestras sociedades son menos resistentes ante efectos de simples eventos normales de la dinámica propia de la Tierra o cíclicos, correspondientes a las variables de las estaciones y comportamiento del clima, como lo son las lluvias, los vientos, los deslizamientos, la crecida de las aguas de los ríos, los sismos de baja intensidad y magnitud, etc. Fenómenos naturales que décadas atrás no causaban mayor impacto en las sociedades y no eran considerados un peligro para las personas y su hábitat.

La vulnerabilidad continúa y en muchos casos se acentúa ya que en nuestras sociedades prevalecen visiones de corto plazo que se enfocan en actuar sobre los efectos de los desastres, obviando las causas que generan los riesgos y reaccionando principalmente ante una contingencia, sin considerar la reducción de los riesgos ni la prevención de sus futuras consecuencias. Incluso, después de un desastre se actúa principalmente en la emergencia, la ayuda humanitaria y a lo sumo, en la rehabilitación de los servicios básicos y el restablecimiento de las condiciones existentes previas a la catástrofe. Es decir, de alguna forma, en la reconstrucción de la vulnerabilidad, contribuyendo a perpetuar el “paradigma de desarrollo”. Prueba fehaciente de ello es que las organizaciones de ayuda humanitaria siguen creciendo y no se fortalecen las destinadas al desarrollo.

Se suma a esta forma de pensar, tan arraigada en nuestras sociedades, la concentración del poder y de los recursos en unos pocos privilegiados a escala global, en los niveles centrales de los Estados y en un limitado número de personas; las debilidades en participación ciudadana, transparencia y auditoría social; los efectos negativos de la globalización

y la dependencia económica que merman la diversificación productiva de los países en desarrollo; el deterioro y saqueo de los recursos renovables y no renovables; los patrones de urbanización, la pobreza endémica, la marginalización de grandes sectores de población, la inseguridad ciudadana, el derecho a la tierra, por mencionar algunos. Todos ellos factores que incrementan la vulnerabilidad y fortalecen una forma de pensar dependiente, excluyente y limitada.

### **Los olvidados y los principales vacíos en el ámbito local territorial**

Desde la perspectiva del Programa Delnet del CIF/OIT y dentro de esta misma lógica, siguen existiendo los grandes olvidados en los procesos de reducción del riesgo que se están llevando a cabo, incluso en las actividades recientes concebidas en el nuevo marco institucional global. Se habla del papel y responsabilidad de los Estados, de las agencias internacionales y de la cooperación, de las instituciones del Sistema de Naciones Unidas, de organismos regionales y organizaciones no gubernamentales, etc. Pero... ¿Dónde están los pequeños, los gobiernos locales, las instituciones gremiales que los representan a nivel nacional o regional, las comunidades, sus organizaciones y sus redes? ¿Dónde están las organizaciones de mujeres, de vecinos, los pueblos indígenas o las personas que construyen nuestro hábitat, los técnicos y políticos que inciden o toman decisiones en los territorios? Cuando la participación de estos actores está presente en los procesos, lo hacen más como objeto que sujetos activos en la toma de decisiones y la planeación del desarrollo local. Son la excepción que confirma la regla.

Quizás en este mundo globalizado el gran error es que en el afán de buscar recetas universales, se dejen de lado los territorios y las personas más afectadas por el sistema de desarrollo y sus vulnerabilidades. Es cierto que debe haber voluntad política, acuerdos, pactos y una serie de mecanismos regionales y globales para poner en marcha procesos. También es cierto que es importante el consenso de la comunidad internacional, pero no hay que olvidar que las soluciones locales pueden resolver problemas de carácter global y tampoco se puede obviar que, históricamente han sido las comunidades y las autoridades locales en los países en desarrollo, quienes al margen y ante la pasividad o incapacidad de sus gobiernos, han creado las más diversas formas para enfrentar los desastres y generar mecanismos de resiliencia ante los embates de la naturaleza y otros riesgos como lo son la globalización, las políticas neoliberales y la especialización productiva. Todas ellas, generadoras de vulnerabilidad en el ámbito local.

Además de los grandes ausentes, también se encuentran grandes vacíos en las áreas referidas a programas de formación destinados a crear conciencia sobre el riesgo tanto en los tomadores de decisiones, funcionarios, técnicos y comunidad en general; en el uso de sistemas y herramientas

de planificación que permitan proyectar, definir y diseñar un mejor futuro desde los niveles locales con la participación y apropiación de los procesos por parte de todos los actores de un territorio, así como en la práctica, promoción y ejecución de procesos integrales de desarrollo en el ámbito local que estimulen e incorporen la reducción del riesgo de desastres. Cuando estos procesos se llevan a cabo, se realizan en áreas reducidas, focalizados a una zona limitada, con poca incidencia en territorios aledaños y mucho menos, en escalas geográficas superiores pasando sólo a ser un buen ejemplo que las autoridades muy pocas veces retoman y multiplican.

Los gobiernos y las diferentes instancias que trabajan en el tema de la reducción del riesgo de desastres y del desarrollo tienen que tomar conciencia que de prevalecer esta forma de pensar y de actuar, va a ser muy difícil poder reducir el riesgo y mucho menos lograr los ODM establecidos para el 2015. Ha pasado ya la mitad del tiempo acordado y estamos muy distantes de poder cumplirlos. Si no se hacen grandes esfuerzos por parte de las naciones y la comunidad internacional, en menos de una década asistiremos a un nuevo fracaso de acuerdos establecidos por la ONU, que tienen como fin avanzar hacia formas más sostenibles de desarrollo.

### **Rompiendo paradigmas**

El sistema prevaleciente a escala global no ha logrado aún asimilar en las realidades de los territorios que la reducción del riesgo de desastres tiene que estar íntimamente relacionada y ser incorporada en los diferentes campos del desarrollo económico, social, político y ambiental de una sociedad. Tampoco es capaz de visualizar ni comprender que para que realmente se pueda lograr un proceso sostenible de reducción del riesgo de desastres, se tiene que trabajar desde una perspectiva y cultura de prevención, la cual debe estar presente en el estudio y análisis de los riesgos, en la planificación del territorio y las acciones que se definan para reducirlos; en las obras de mitigación, en los preparativos, en la alerta temprana; en el manejo de la emergencia, en la rehabilitación, la recuperación y la reconstrucción. Es decir, que la reducción del riesgo, no puede ser focalizada en un aspecto limitado de su proceso. Las actividades previas, durante y después de un evento destructor, deben complementarse, fortalecerse y ser un puente para crear sinergias entre ellas, formando estrategias de enlace y continuidad de los procesos.

También se debe tener cuidado con uno de los “nuevos paradigmas”, muy arraigado en los enfoques idealizados de quienes trabajan en el tema, que –aislados y enfocados únicamente en el concepto de riesgo – plantean que el desarrollo se puede lograr reduciendo la vulnerabilidad y los potenciales riesgos. Enfoque que puede ser peligroso, puesto que desvía los esfuerzos de las reales responsabilidades que caracterizan todo proceso de desarrollo. Si bien la reducción

del riesgo puede contribuir a mejores formas de vida, se debe tener siempre presente que es un desarrollo sostenible el que realmente puede lograr formas de vida más seguras, resilientes y por ende, reducir el riesgo no sólo de desastres, sino de otros aspectos esenciales de la vida de las personas y de los ecosistemas. Se debe asegurar que el desarrollo no aumente el riesgo a desastres, en vez de limitarse a pensar que la reducción del riesgo conllevará automáticamente al desarrollo.

### La formación como herramienta y estrategia local de reducción del riesgo de desastres

Quizás nos preguntamos ¿qué tiene que ver todo lo planteado en este artículo con la formación? o ¿cómo se puede estructurar un proceso de capacitación que pretende contribuir a la reducción del riesgo en el marco del desarrollo local sostenible?

Desde la perspectiva de Delnet CIF/OIT, que orienta su trabajo en el campo del desarrollo local sostenible, un proceso de formación transformador tiene que basarse en la realidad y en las fortalezas y debilidades que lo caracterizan, buscando cómo poder comprenderlas e integrarlas desde la óptica del territorio, desde las necesidades de la gente y de quienes inciden, desde diferentes ámbitos geográficos, en el desarrollo local. La formación no puede ser ajena a la realidad planteada y debe, además de crear conciencia sobre

el riesgo, contribuir a la comprensión de los problemas que los generan, desde una óptica integral del desarrollo.

No puede verse como un simple taller de capacitación, ni tampoco puede separarse de lo que debería ser un proceso integral de formación en apoyo al desarrollo local. Es decir, si lo que buscamos es una estrategia sostenible y una herramienta útil para el territorio, la formación debe estar íntimamente ligada a las actividades cotidianas y normales de una sociedad y en todas sus facetas.

La formación entonces, como estrategia efectiva de reducción del riesgo de desastres, se concibe como parte de este razonamiento y tiene como principal desafío la comprensión de que el riesgo de desastres debe entenderse como producto de las actividades humanas, pero también estar orientada a cambiar los paradigmas actuales de desarrollo que sobreponen la generación de lucro a cualquier costo, incluso al margen de la protección de las vidas de las personas, los recursos naturales y la supervivencia de generaciones futuras. Su objetivo principal es entonces, crear conciencia y conocimientos para transformar los enfoques actuales en los responsables políticos y técnicos, así como en el sector privado y en las organizaciones que se relacionan con el desarrollo local y la reducción del riesgo, pero también en las comunidades puesto que lograr una mayor sostenibilidad, es tarea de todos.



Foto: J. Jenkins



Foto: CIF/OIT

En la actualidad existe un marco institucional y estratégico ideal, nunca antes visto, para llevar adelante procesos de reducción del riesgo y de desarrollo, fortalecido por los acuerdos citados en el inicio de este artículo. El reto está en cómo llevarlo a cabo e implementar todas estas estrategias en el ámbito local. Una estrategia integral de reducción del riesgo y basada en el desarrollo sostenible de los territorios puede ser una buena herramienta.

El enfoque de la oferta formativa de Delnet CIF/OIT pretende romper no sólo con los paradigmas del desarrollo que predispone a una comunidad a ser susceptible ante amenazas naturales, antrópicas o socionaturales, sino también con las tendencias actuales referidas a los procesos de formación y capacitación en gestión y reducción del riesgo a nivel local.

En esta óptica, la formación no se debería concebir en forma parcializada y orientada tan solo a una parte del llamado "ciclo del desastre". Es decir, un proceso de formación integral como estrategia de desarrollo debe, sin lugar a dudas, formar a las personas en aspectos de desarrollo local, prevención, mitigación, preparativos, recuperación y reconstrucción. Sólo manejando todos estos aspectos en forma conjunta, se podrá avanzar en cambiar la visión actual y el enfoque limitado que se tiene sobre la formación en reducción de desastres. Al mismo tiempo, se deberá también introducir en el proceso, herramientas para el análisis del riesgo y para la planificación estratégica de su reducción en el territorio.

### **La formación basada en la gente y en los recursos del territorio**

Uno de los principales recursos de toda comunidad son los habitantes y los actores locales. Estos cuentan con valiosos conocimientos sobre el territorio y poseen capacidades adaptadas a las necesidades endógenas, con mucha mayor conciencia sobre los factores que generan el riesgo y limitan el desarrollo. Por tanto, son los mejores gestores para garantizar el desarrollo sostenible y una mejor convivencia entre la sociedad y el ambiente.

La formación de Delnet CIF/OIT se basa en la gestión del desarrollo local y la reducción del riesgo desde la perspectiva de la sostenibilidad y de la optimización de los recursos endógenos de los territorios. Efectivamente, en los procesos de planificación, prevención, preparativos, respuesta y reconstrucción posdesastre, las principales herramientas con que cuenta una comunidad y que, por tanto, deben ser potenciadas y promovidas, son sus propios recursos, las propias capacidades, habilidades y fortalezas.

### **¿Qué entendemos por desarrollo local sostenible?**

El desarrollo local constituye una estrategia de puesta en valor de los recursos propios del territorio que contiene diferentes elementos interrelacionados e interdependientes entre sí, a saber: a) Económicos: factores con niveles de

productividad que permitan integrarse en la economía nacional e internacional y desarrollarse en forma sostenible y compatible con el ambiente y la sociedad, b) Socioculturales: a través de capacidades, conocimientos, creencias, valores, actores e instituciones locales que sirven de base al proceso de desarrollo, c) Político administrativos: como marco que permite a los poderes locales fortalecer e impulsar el desarrollo y el potencial socioeconómico local, enfrentando y resolviendo los bloqueos administrativos, económicos, organizativos, participativos y políticos y c) Ambientales: en el entendido que recursos naturales y los ecosistemas del territorio son la base de cualquier proceso sostenible.

Por lo anterior, el desarrollo local es entendido como un proceso propio, específico y descentralizado del territorio que privilegia la sostenibilidad a mediano y largo plazo, para lo cual debe fomentarse no sólo el crecimiento económico, sino también un equilibrio sistémico y duradero entre los aspectos sociales, económicos, culturales, institucionales y ambientales de un territorio.

“El desarrollo local endógeno es sostenible cuando se alcanza un equilibrio entre los cuatro campos; cuando las políticas fortalecen equilibradamente y en forma conjunta todos los elementos”<sup>6</sup>.

### **La planificación estratégica como herramienta y proceso**

Una estrategia de reducción del riesgo debe contar ineludiblemente con instrumentos y herramientas para llevarla a cabo. En ese sentido, Delnet CIF/OIT considera que la Planificación Estratégica (PE) es un instrumento sistemático para gestionar el cambio y el desarrollo a través de la identificación y definición de necesidades, objetivos y prioridades que permitan diseñar el mejor futuro posible para un determinado territorio, comunidad o sociedad. Es un proceso creativo para identificar y realizar acciones, considerando las características particulares de cada lugar, ordenamiento de los problemas de acuerdo a su prioridad, urgencia y recursos disponibles y pone particular atención a aquello que es esencial para el desarrollo futuro según las capacidades, posibilidades y recursos accesibles, dejando para un segundo momento lo que no es inmediata y absolutamente necesario.

El objetivo principal de la PE en un proceso de reducción del riesgo es que un entorno territorial determinado sea capaz de aprovechar al máximo sus oportunidades y capacidades, neutralizar las amenazas (internas y externas), utilizar a su favor las fortalezas y superar las debilidades. Es una herramienta que sirve también para mejorar, fortalecer y rescatar aspectos del desarrollo que de por sí ya son beneficiosos y no sólo pretende dar soluciones a situaciones críticas.

### **Los desastres y el desarrollo local desde la perspectiva territorial**

Delnet CIF/OIT entiende lo local desde la perspectiva del territorio. Como el entorno físico donde se materializan las relaciones políticas, económicas, sociales y ambientales de la sociedad y está relacionado con espacios geográficos regionales, nacionales o supranacionales. Es donde se concretiza el riesgo y se materializa el desastre.

El proceso de formación entiende que desarrollo local sostenible y la reducción del riesgo de desastres son procesos que trascienden más allá de un espacio político reducido, de un municipio determinado o una comunidad específica. Conforman acciones que se realizan en un entorno que reúne características culturales, sociales, productivas, poblacionales y ambientales específicas, las cuales están determinadas por recursos, fortalezas, capacidades, así como por amenazas y vulnerabilidades comunes.

No es la delimitación política de una zona o municipio lo que define lo local ni el ámbito de una política de reducción del riesgo y menos aún, la zona de impacto de un desastre. Por ejemplo la cuenca de un río puede abarcar uno o varios municipios y de nada valdría que la reducción del riesgo de desastres se realizara en uno solo, cuando en los otros continúa la degradación y mal manejo de ésta. Un área, entonces, puede ser considerada local y ser extensa territorialmente.

El proceso de Formación para Delnet CIF/OIT como estrategia de reducción del riesgo parte de la premisa ampliamente aceptada por investigadores, gobiernos nacionales, organismos internacionales, ONG, científicos, investigadores, etc., que éste es construido socialmente y está íntimamente relacionado con las prácticas económico-productivas, los factores socioculturales, los mecanismos político administrativos y las relaciones con el ambiente y los ecosistemas a través de los cuales nos desenvolvemos, configuramos nuestro entorno y convivimos en un espacio determinado. Es decir, con los patrones y formas de desarrollo con los cuales construimos nuestras sociedades y nuestro hábitat.

El incremento cada vez mayor del impacto negativo de los fenómenos naturales en las personas, sus bienes y los medios de subsistencia en los territorios y la fragilidad de los actuales sistemas de desarrollo, altamente vulnerables, excluyentes y depredadores nos enseñan que la reducción del riesgo de desastres no puede realizarse al margen de los procesos de desarrollo y que estos a su vez, no pueden prescindir de la reducción del riesgo, si pretenden ser sostenibles.

<sup>6</sup>Programa Delnet, Curso de Especialización en Gestión del Desarrollo Local, Centro Internacional de Formación de la OIT.

Si se quiere alcanzar la sostenibilidad en el ámbito local/territorial, la reducción del riesgo de desastres debe integrar tanto acciones destinadas a identificar, reducir o eliminar los riesgos acumulados a lo largo del tiempo, como a evitar la generación de nuevos riesgos en las actividades futuras. En este sentido, se hace necesario trabajar en la búsqueda de soluciones a las causas estructurales que generan el riesgo de desastres y no sólo sobre sus “síntomas” o los efectos directos de los desastres como ha sido la práctica habitual.

Las estrategias, políticas, acciones y procesos para reducir el riesgo de desastres deben plantearse como objetivo poder lograr que las comunidades adquieran la resiliencia necesaria ante un evento destructor, reduciendo al máximo los niveles de riesgos acumulados y asegurando que los esfuerzos que se promuevan para avanzar en el desarrollo local no incrementen la vulnerabilidad ante amenazas o peligros potenciales.

“Una estrategia de reducción del riesgo no puede separarse del desarrollo social y económico y de una gestión ambiental cuidadosa. Ellos son el núcleo del desarrollo sostenible”. *Vivir con el Riesgo*, Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres, ONU/EIRD, 2004.

### **El conocimiento del riesgo de desastres, su análisis y planificación**

Un programa de formación integral en reducción del riesgo de desastres debe centrarse en el conocimiento de los factores que lo producen. Es decir, conocer profundamente la existencia de determinados fenómenos físicos (amenazas) y susceptibilidades (vulnerabilidades) que predisponen a la sociedad a sufrir determinadas pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales ante la ocurrencia de eventos potencialmente destructores. También debe orientarse a poder contar con los elementos necesarios para poder analizar y configurar escenarios de riesgo (análisis de las amenazas y las vulnerabilidades) como herramienta y primer paso necesario para la toma de decisiones y debe contar con instrumentos que le permitan a los actores locales planificar las acciones destinadas a su reducción. La Planificación Estratégica Territorial, se transforma entonces en la base de las proyecciones futuras. El proceso de formación debe considerar además, del supuesto que un desastre puede transformarse también en una oportunidad para modificar los patrones de desarrollo actuales.

### **Los preparativos ante desastres en el marco del desarrollo local sostenible**

Los preparativos ante desastres no pueden verse al margen de los procesos de desarrollo y la reducción del riesgo como ha sido la forma tradicional de concebirlas. Si no se ha logrado llevar adelante en nuestras sociedades un proceso de desarrollo sostenible que incorpore la gestión de los desastres y se ha acumulado un alto grado de riesgo en

los territorios, cobra aún mayor relevancia el tema de los preparativos, puesto que se hace indispensable promover acciones destinadas a proteger la vida, los bienes y ecosistemas de nuestro entorno. Se debe pensar en planificar acciones que reduzcan la vulnerabilidad, mitiguen el efecto de los fenómenos y preparen las condiciones para enfrentar la emergencia y la recuperación posdesastre.

Los preparativos ante desastres, dependiendo del enfoque y la seriedad con que se asuman, pueden ser altamente efectivos en mitigar los efectos de un fenómeno, prevenir daños, reducir vulnerabilidades organizacionales y operacionales; así como establecer mecanismos de coordinación de la emergencia, prever políticas y adelantar estrategias destinadas a la planificación del proceso de reconstrucción posdesastre. Un enfoque enmarcado dentro del desarrollo del territorio y como complemento a un proceso de gestión integral de riesgo de desastres, puede conllevar a que los preparativos contribuyan notablemente a proteger bienes, medios de subsistencia, salvar vidas y reducir riesgos futuros. Es decir, ser parte de un proceso de planificación a largo plazo y no solo una acción de respuesta.

“Siempre será más rentable, seguro y sostenible reducir el riesgo y prepararse para enfrentar desastres, que depender de la ayuda externa en caso de desastres”.<sup>7</sup>

### **La reconstrucción posdesastre como oportunidad para avanzar en el desarrollo**

La respuesta ante situaciones de crisis ha sido y sigue siendo dominada por la asistencia humanitaria y el manejo de emergencias. En muchas situaciones esta acción puede exacerbar las causas de la vulnerabilidad después de un desastre si no se actúa en forma planificada, coordinada y enfocada en el desarrollo del territorio.

El reto de un proceso de formación integral en reducción del riesgo de desastres consiste en cambiar el enfoque anterior, eliminar los vacíos entre la ayuda humanitaria y la reconstrucción, así como considerar la recuperación posdesastre como una oportunidad para transformar la situación generadora del riesgo con acciones destinadas a la gestión integral del desarrollo local sostenible.

Delnet CIF/OIT enfatiza en que un proceso de reconstrucción debe ser orientado a la transformación de la realidad prevaleciente antes de una catástrofe y que este no puede limitarse a la oferta externa después del desastre, sino que debe anticipar el uso de los recursos endógenos del territorio y tener previsto antes que ocurra una crisis planes de desarrollo, gestión de recursos, proyectos de inversión y una organización adecuada, en la cual se designen las responsabilidades de todos los actores según la realidad de cada territorio.

<sup>7</sup>Vivir con el Riesgo, ONU/EIRD, 2004.



Foto: A. Álvarez

La evaluación permanente del riesgo, tanto antes como después de un desastre, puede transformarse rápidamente en la base de términos de referencia para cualquier acción, diseño de proyectos o solicitud de apoyo en el período de reconstrucción. La planificación prospectiva de la reconstrucción y de la asignación anticipada de recursos permite también una mejor disposición hacia objetivos claros y necesidades reales para restaurar las actividades económicas y aliviar el sufrimiento humano, causado por los efectos directos e indirectos del desastre.

Una buena reconstrucción y un buen desarrollo están basados en los mismos principios básicos. Las lecciones aprendidas en los procesos de reconstrucción nos indican que estos no pueden ser separados de otras dinámicas de la sociedad y del territorio, lo que nos conduce inevitablemente hacia acciones, políticas y estrategias que debieron haber sido desarrolladas e implementadas antes del desastre. La reconstrucción debe ser interpretada como parte esencial de los asuntos del desarrollo y estar íntimamente relacionada con la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad tanto antes, durante y después de un desastre.

El proceso de formación de Delnet CIF/OIT como estrategia de reducción del riesgo de desastres hace énfasis en que la clave para prevenir, mitigar y, en el mejor de los casos, evitar el impacto de los desastres, es en primera instancia reducir el riesgo antes que se materialice una catástrofe. En caso de la ocurrencia de un evento destructor, la clave es una buena preparación para enfrentar la emergencia y, ocurrido el desastre, lo más importante es asegurar una rápida, efectiva y apropiada recuperación y reconstrucción. Uno de los aspectos más simples de la calidad de la reconstrucción es la calidad del proceso llevado a cabo antes de la crisis. Las buenas prácticas de reconstrucción son generalmente asociadas a buenas prácticas de desarrollo territorial.

El proceso de formación entiende que la reconstrucción debe considerarse como una ventana de oportunidades y uno de los mejores momentos para introducir el tema de gestión de riesgo de desastres en la planificación del desarrollo sostenible, promoviendo estrategias proactivas y permanentes para consolidar sociedades más seguras. Debe ser enfocada hacia el fortalecimiento de las capacidades de los actores clave del desarrollo local y de las comunidades afectadas, pero también hacia mejoramiento de las condiciones integrales de vida, hacia la reducción de la pobreza, la creación de fuentes de empleo digno y de desarrollo económico. Debe asimismo, garantizar en el futuro, el mayor grado de seguridad para los bienes, los medios de subsistencia y, especialmente, la vida de las personas.

Por último, el proceso de formación integral de Delnet ITC/ILO hace especial énfasis en la necesidad de aplicar, en forma práctica, los conocimientos adquiridos a lo largo del proceso de formación y concluye con la preparación de un proyecto de reducción y manejo de desastres desde la perspectiva del desarrollo local sostenible.

El programa de formación en cuestión, como estrategia de reducción del riesgo en el marco del desarrollo local sostenible, no es más que un llamado a la acción a los actores locales, a los tomadores de decisiones, a los técnicos y público en general para que tomen conciencia que, además de los conocimientos sobre el desarrollo local, el riesgo y el manejo de herramientas para su reducción, es necesario cambiar radicalmente la forma de pensar y de actuar que ha promovido el sistema de desarrollo actual y comprender que éste es el principal responsable de la generación de las vulnerabilidades.

## Fundación Papyrus



Foto: A. Caro

La Fundación Papyrus es una organización sin fines de lucro creada en 1999. Deriva su nombre de la palabra Papiro (*Cyperus papyrus*) que sirvió en sus orígenes para fabricar el papel. Papyrus es una entidad privada, con personalidad jurídica, fundada por Manufacturas de Papel Manpa<sup>1</sup> que promueve, como parte de la política de responsabilidad social de la empresa, una gestión ambiental responsable, a través de programas y proyectos participativos desarrollados en diversos contextos. Papyrus busca valorizar el papel usado como materia prima secundaria para la industria, promoviendo el reciclaje del papel, desde la separación en la fuente donde se genera el desecho reciclable, hasta su incorporación al proceso productivo como materia prima industrial. Con ello, se intenta dar respuesta al deterioro progresivo de nuestro ambiente y a las vulnerabilidades y riesgos que se generan debido al inadecuado tratamiento de los desechos sólidos, al desconocimiento de los instrumentos legales y a la poca conciencia y educación ambiental de las personas.

Entre los objetivos de la Fundación Papyrus está el desarrollar proyectos que den respuesta a propósitos educativos, sociales y ambientales desde el ámbito comunitario, escolar,

organizacional y empresarial, a fin de propiciar un cambio de valores, actitudes y conductas en las personas, que resulten en un mejor uso de los recursos, el desarrollo de destrezas para el trabajo en equipo, el diseño y ejecución de planes de acción socioambientales y el ejercicio del liderazgo participativo.

Desde el año 2000, y como parte de la ampliación de las acciones de intervención socioambiental que se venían realizando con el Proyecto Papyrus de Reciclaje de Papel,<sup>3</sup> la Fundación Papyrus ha capacitado a 421 docentes como promotores ambientales, los cuales han elaborado y ejecutado 219 proyectos e iniciativas que mejoraron la calidad de vida de niños, jóvenes y adultos que forman parte de las comunidades educativas de 4 estados de Venezuela. Asimismo, a lo largo de su trayectoria, la Fundación Papyrus ha desarrollado proyectos educativo-ambientales para el reciclaje de residuos sólidos, con énfasis en el papel, ha formado promotores ambientales comunitarios y ha realizado estudios de factibilidad para la creación de organizaciones de recolectores y proveedores independientes de materia prima (reciclable) para la industria del papel.

Abelina Caro ILarraza. Venezuela<sup>1</sup>  
Caracas-Venezuela  
[www.fundacionpapyrus.org](http://www.fundacionpapyrus.org)

<sup>1</sup>Psicóloga Social. Coordinadora de Proyectos de la Fundación Papyrus.

<sup>2</sup>Corporación papelera venezolana con 88 años de trayectoria, que se dedica a la fabricación de papel y productos de papel con elevado contenido de material reciclado.

<sup>3</sup>Proyecto para promover la recuperación de papel en escuelas que atendían a sectores en situación de pobreza, iniciado en 1994 en el Estado Aragua, en la zona central de Venezuela.

## Cruz Roja Colombiana



Foto: Cruz Roja Colombiana

La Cruz Roja Colombiana es parte del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Desarrolla en el departamento del Meta su misión institucional, como cabecera de la región Orinoamazonense, generando bienestar a gran número de personas en este extenso territorio. Se ha generado diferentes actividades encaminadas al desarrollo misional y a producir procesos de acuerdo al Plan de Desarrollo Institucional, hecho que ha contribuido en cada departamento a trabajar en las fases de reducción, respuesta y recuperación de las comunidades más vulnerables, logrando un trabajo interinstitucional siempre enmarcado en los Estatutos, Normativas y Principios Fundamentales del Movimiento.

La Cruz Roja Colombiana, tiene como misión prevenir y aliviar en todas las circunstancias, los sufrimientos humanos, proteger la vida y la salud y hacer respetar a la persona, en especial en tiempo de conflicto armado y en otras circunstancias de urgencia. Tratar de prevenir las enfermedades y promover la salud y el bienestar social; fomentar el trabajo voluntario y la disponibilidad de los miembros del movimiento, así como un sentido universal de solidaridad para con todos los que tengan necesidad de su protección y de su asistencia; promover y defender los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y los principios fundamentales del movimiento

En la actualidad, en el departamento del Meta se están generando procesos de reducción de riesgo de desastres como la elaboración del instrumento denominado Plan Departamental de Prevención de Desastres y mapas de amenazas. Se estableció un acuerdo con la Gobernación en prevención del riesgo de minas en 20 municipios y desarrollo del fortalecimiento de los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD) y elaboración de los Planes Locales de Emergencia y Contingencia (PLEC),

teniendo en cuenta los indicadores del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en 22 municipios. En la ciudad de Villavicencio y en el municipio de Acacia se está finalizando la elaboración del PLEC y el protocolo de organización del Plan Local de Prevención y Atención de Desastres; capacitación a estudiantes (primaria y secundaria) en preparativos escolares para atención de emergencias y desastres y estudio de amenazas.

Asimismo, en el departamento de Meta, se genera la capacitación en 23 municipios para la conformación de los Comités Escolares de Emergencia con énfasis en Minas (por problemas del conflicto armado interno). Además, está en desarrollo la formación de multiplicadores en gestión del riesgo por Minas Antipersonales (MAP) y Munición Sin Estallar (MUSE), en 20 municipios.

En la respuesta se atiende en la actualidad a la población desplazada por el conflicto armado interno, en convenio con el Comité Internacional de la Cruz Roja, con la mayor cobertura del país, se genera atención a las diferentes emergencias que se presentan en la Orinoquia colombiana. Se asesora la instalación de albergues provisionales y en salud, se recibe y distribuye asistencia humanitaria y atención a víctimas de las minas. En recuperación: se capacita a la población desplazada en procesos productivos y brinda asistencia a las víctimas de minas antipersonales en consultas especializadas, procesos personalizados de acompañamiento a los procedimientos médicos, ubicación de prótesis, albergue a víctimas y familiares en emergencia. En desastres: se asiste en la ubicación de albergues, asesoría y desarrollo de procesos productivos.

William Henry Peralta  
Cruz Roja Colombiana  
WHenryP@hotmail.com

## Dirección de la Protección Civil de Haití



Foto: Protección Civil Haití

### Contexto de riesgo de Haití

Existe un alto riesgo sísmico aunque no se ha manifestado de manera fuerte en los últimos centenarios. Sin embargo, es muy fuerte la exposición del país a los huracanes agravados por las condiciones de vulnerabilidad política, socioeconómica, institucional y sobre todo ambiental. También existe una recurrencia anual de inundaciones de gran impacto como lo de *Fonds-Verrettes*, *Mapou* y *Gonaïves*, y de bajo a mediano impacto en cualquier parte del país.

### Historia del compromiso del Estado y el marco legal

En el año 1988 fue creado el Organismo de Atención al Desastre y de Socorro (OPDES) cuya misión es de alerta, evacuación y ayuda humanitaria. En el año 1999 fue activada la Dirección de la Protección Civil a través del decreto de mayo 1990 del Ministerio del Interior con una misión más amplia y con enfoque de gestión de riesgo.

La primera gestión de la institución fue la elaboración y la validación del Plan Nacional de Gestión de Riesgo y de Desastre en el cual el Estado ha definido su política en el tema. El Plan ha precisado una estructura y tres líneas estratégicas: gestión de desastre al nivel central, gestión de riesgo al nivel central, gestión de riesgo y de desastre al nivel local.

### Un Sistema Nacional de Gestión de Riesgo y de Desastres

Todos los actores claves son implicados en este sistema: el sector público, las colectividades territoriales, la comunidad internacional y la Cruz Roja y los grupos organizados de la sociedad civil.

### Programas de gestión de riesgo y de desastre a nivel central y local: algunas actividades

- Fortalecimiento institucional
- Creación y fortalecimiento de los comités, de los Centros de Operaciones de Emergencias (COE)
- Sistemas de Alerta temprana
- Obras de mitigación
- Sensibilización de la población y de los tomadores de decisión
- Inclusión de la gestión de riesgo en las políticas públicas y privadas
- Atención a los desastres
- Integración de redes regionales e internacionales

Desde 2000 el Estado está enfocado en la implementación de este plan. Recibimos el apoyo de la comunidad internacional a través de diferentes proyectos y programas de cooperación con el PNUD, Unión Europea, Banco Mundial, BID. Afortunadamente contamos con una plataforma de coordinación de estos programas y una sinergia. Sin embargo, los esfuerzos están más concentrados en la atención a desastre, es decir, a la gestión de los efectos más que a las causas. Ahora vamos a aprovechar la ocasión del proceso de Documento Estratégica para la Reducción de la Pobreza (DSRP) para sensibilizar e incluir la gestión de riesgo en las políticas públicas. El Gobierno central ha dado el primero paso en inversiones de fondos este año en el tema de riesgo.

*Para mayor información*

*Marie Katleen Mompoin, katmompoin@yahoo.fr*

*Ministerio del Interior - Dirección de la Protección Civil*

## Un nuevo aporte al desarrollo local en el municipio Torres de Venezuela: la gestión del riesgo

Nuestra organización, la Fundación para la Capacitación y Mejoramiento Social del Joven Torrense (FUNCAMET), fue fundada el 16 de agosto de 1996 con la misión de elaborar y ejecutar proyectos que logren estimular el estudio, capacitación, investigación y formación del joven torrense, sobre los diversos campos de la problemática familiar, el bienestar humano y el mejoramiento de la calidad de vida en el municipio Torres del estado Lara (ubicado a 500 Km. al oeste de Caracas).

FUNCAMET, se ha especializado en la presentación y ejecución exitosa de proyectos sociales en beneficio de los jóvenes del municipio Torres del estado Lara, ante instancias nacionales e internacionales, generando adicionalmente, plazas de empleo para otros profesionales de la región. Desde 1997 ha apoyado con capacitación laboral gratuita y atención médico-odontológica a más de 2,000 jóvenes de escasos recursos (ubicada en el puesto 34 de pobreza de 336 municipios del país).

El énfasis en el desarrollo local de FUNCAMET, buscando el apoyo de organizaciones internacionales para ejecutar su trabajo con jóvenes de escasos recursos, ha sido fundamental para su evolución. Pese a las limitaciones y obstáculos actualmente existentes en Venezuela, FUNCAMET ha podido desarrollar sus propuestas y proyectos gracias a la capacidad, visión innovadora y creativa de su equipo gerencial. En virtud de ello, los recursos provienen de la elaboración de proyectos, aprobados luego de superar competitivos concursos con diferentes ONG, con el sueño e ilusión de buscar en los jóvenes torrenses una vía de superación y progreso humano, mediante la capacitación no formal en oficios y emprendimientos productivos vinculados al quehacer local.

Gracias al apoyo de la Fundación InterAmericana (IAF) de los Estados Unidos, se logra beca parcial para el Director General de FUNCAMET, Agustin Ibarra Mendoza, con el objeto de trabajar y estudiar en el Centro Delnet de la OIT en Turín, el curso de formación "Reducción del Riesgo de Desastres en el Marco del Desarrollo Local Sostenible", constituyendo una

primera aproximación al tema y la necesidad de investigar y desarrollar iniciativas a nivel local, por las carencias existentes en torno a la gestión del riesgo en el municipio Torres.

Para una ONG local como FUNCAMET no es fácil trabajar sobre temas que han sido desarrollados por entes gubernamentales y organismos de respuesta a crisis, pero se ha dado énfasis a facilitar y apoyar con recursos endógenos, la incorporación del estudio de la gestión del riesgo a nivel del municipio Torres.

La dinámica desarrollada ha sido mediante convocatorias de los representantes de organismos locales para transferir parte de la información recibida en el Curso de Formación, para propiciar vínculos que nos permitan conocer el estado actual de lo relativo al tema de la gestión de riesgo a nivel del municipio Torres, estado Lara, Venezuela.

Durante julio 2007, FUNCAMET activó una campaña de sensibilización a nivel local, aprovechando los vínculos existentes de la organización con los medios de comunicación e instituciones educativas. En ese sentido, el objetivo fue recabar información de la situación y necesidades de los entes locales que manejan la temática del riesgo, para generar iniciativas, proyectos y alianzas que los dinamicen y fortalezcan, para mejorar su operatividad presente y futura. Y obviamente, entregar el resultado de la sistematización de experiencias a las autoridades competentes, estimulándoles a tomar un rol protagónico de la gestión de riesgo en los próximos años, siempre desde la perspectiva local, en el municipio Torres, estado Lara, Venezuela.

Les invitamos a conocer FUNCAMET en nuestro sitio Web: [www.funcamet.org](http://www.funcamet.org), con el deseo de continuar aprendiendo y compartiendo experiencias de ONG sobre gestión de riesgo en otros países, que nos permita construir y desarrollar nuevas iniciativas en esta región al centro occidente de Venezuela.

Agustin Ibarra Mendoza  
Director General de FUNCAMET, Venezuela  
[adavida25@hotmail.com](mailto:adavida25@hotmail.com)

## Observatorio Sismológico del Sur Occidente, Universidad del Valle: 20 años de investigación, desarrollo y sociedad, aplicada a la reducción de riesgos en Colombia, 1987 – 2007

Henry A. Peralta.



Foto: INGEOMINAS

“... ¿Qué sería de la ciencia, si sus investigadores se olvidarán del ser humano, el protagonista que la cultiva, la impulsa y le da su razón de ser?...” (adaptado de Mendoza, 1998)

El OSSO<sup>1-2</sup> es un grupo de investigación y extensión de la Universidad del Valle, adscrito a la Escuela de Ingeniería Civil y Geomática, Facultad de Ingeniería. Fue creado en 1987 con base en los proyectos de investigación “un Sistema Regional para la Observación e Investigación Sismológica para el Suroccidente Colombiano” y “Estudio del riesgo sísmico para Cali” con apoyo de Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, Francisco José de Caldas (COLCIENCIAS), Corporación del Valle del Cauca (CVC), Municipio de Cali y el Gobierno Suizo. Su misión es la de desarrollar, apropiar y divulgar conocimientos relativos a los fenómenos naturales peligrosos, los efectos adversos que pueden tener y las estrategias y medidas para reducir los riesgos consecuentes, mediante metodologías de las ciencias de la Tierra, sociales y humanas a través de las tecnologías.

Éste se inscribe en iniciativas de redes de observación e investigación, en sinergia con otros grupos nacionales y del exterior, dos de ellas permanentes y definidas en el marco del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (Decreto Número 93 de 1998): 1) Sistema Nacional de Detección y Alerta de Tsunamis y 2) Observación e Investigación Sismológica en el Suroccidente Colombiano<sup>3</sup>.

vulnerabilidades y riesgos derivados de la actividad sísmica y de sus fenómenos consecuentes (tsunami o maremotos, vibraciones fuertes, deslizamientos, etc.), centrando sus investigaciones en una de las regiones donde se manifiestan la mayoría de amenazas naturales del país, el sur occidente colombiano y desde donde ha contribuido a la generación de conocimiento técnico y científico para su comprensión, control, monitoreo, manejo y reducción del riesgo. Así como, metodologías para la evaluación de vulnerabilidades e inventario de desastres<sup>4</sup> incluyendo saberes de diferentes disciplinas científicas, tecnológicas, sociales y humanas; elaboración de planes de mitigación de riesgos e interacción para la gestión de riesgos con comunidades de base, instituciones y autoridades, y a la generación de insumos para la planificación del desarrollo territorial, cumpliendo así una función investigadora y social.

Hoy 20 años después, el OSSO persiste y sobrevive en un contexto cultural de ciencia y tecnología cuyo enfoque todavía no percibe ni apoya adecuadamente la necesidad de proyectos de duración indefinida y observación ininterrumpida de variables ambientales, indispensables para contribuir a la reducción de riesgos, en el marco del desarrollo local sostenible.

Para mayor información:

<http://osso.univalle.edu.co>; <http://www.desenredando.org>;  
<http://www.desinventar.org>; <http://www.cambioglobal.org>

<sup>1</sup>El OSSO fué galardonado en 1997 con el premio mundial de las Naciones Unidas en prevención de desastres. Es grupo de investigación reconocido por Colciencias y ha sido galardonado con la Medalla al mérito Científico (Gobernación del Valle del Cauca).

<sup>2</sup>En 1983 se formularon dos proyectos en la Universidad del Valle, los cuales dieron origen al OSSO, con el apoyo de la CVC y el gobierno suizo. De esta manera la sismología moderna llegó a Colombia y el Profesor HJ. Meyer de la Universidad estuvo dos años (1986 -1987) como Director Científico del “Observatorio Vulcanológico de Colombia” en Manizales; su papel allí le permitió participar en las reuniones y discusiones con la Presidencia de la República (Dr. Victor G. Ricardo, Secretario de Presidencia), que condujeron a la formulación de la Ley 46 de 1988 y el Decreto Ley Número 919 de 1989 que sentaron las bases del SNPAD.

<sup>3</sup>Participación del OSSO en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – SNPAD. Respuesta a preguntas de la Contraloría General de la República para Informe al Congreso de la República, (Ley 46 de 1988; Decreto Ley 919 de 1989; Decreto Número 93 de 1998). Cali, enero 23 de 2007.

<sup>4</sup>Como miembro fundador de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina – LA RED, el OSSO promueve, coordina y desarrolla desde 1994 el proyecto Sistema de Inventario de Desastres – Desinventar.

## La reducción del riesgo de desastres en Venezuela: de Vargas al Proyecto de Ley Integral de Gestión de Riesgos

El artículo que se presenta a continuación muestra la variedad de iniciativas que se han desarrollado en Venezuela en los últimos 6 años y que han aportado elementos para que, cada vez más, se garantice la reducción del riesgo de desastres como una prioridad y se disponga de una sólida base institucional y social para su implementación en el país y en los diferentes ámbitos locales.

Solemos decir en Venezuela que “muchacha ha corrido” cuando, después de un suceso determinado, han pasado variedad de cosas que hacen que la situación actual sea distinta a la pasada. Este dicho popular venezolano aplica perfectamente a lo sucedido a raíz del deslave del litoral central, el caso más emblemático de desastre ocurrido en el país después del terremoto de Caracas de 1967. El desastre de Vargas en 1999 activó una serie de aspectos negativos, derivados de la inexistencia de una cultura de prevención y cimentado en la actuación que tuvieron los diversos actores en la etapa de emergencia y reconstrucción. Se sacó a la luz, por ejemplo las diferencias entre principios, objetivos, plazos y recursos de los distintos programas ejecutados, el afán de protagonismo y competencias políticas y territoriales de los distintos actores. (Lozada, 2005).

No obstante, la tragedia también impulsó una serie de aspectos positivos que merecen ser rescatados. Según Genatios y La Fuente (2005) “...Vargas se convirtió en un laboratorio de aprendizaje en manejo urbano, ambiente e infraestructura. Se constituyó una sólida base para agendas en prevención de desastres, para realizar investigación y generar planes educativos de prevención y atención de las emergencias”.

La sensibilidad nacional, adormecida por el trajín cotidiano y la sobrevivencia, despertó para recordarnos que somos un país vulnerable a fenómenos naturales que creíamos reservados para otras latitudes<sup>1</sup>.

A partir de la ocurrencia de este fenómeno, se desarrollaron, reforzaron, continuaron y/o profundizaron experiencias, proyectos, instancias, leyes y otros mecanismos importantes que han contribuido a que la reducción del riesgo de desastres se vaya incorporando poco a poco en la cultura del venezolano.

En este artículo queremos destacar algunas de estas iniciativas, a modo de ejemplos y sin pretender ser exhaustivos, con el propósito de divulgarlas y darlas a conocer para apoyar su consolidación y fortalecimiento en el país.

### El aporte del sector público

Destacamos aquí la labor del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT), que desarrolla un esfuerzo sistemático destinado a implementar acciones que propicien cambios significativos en las capacidades nacionales para la gestión de desastres. En razón de ello, creó el Programa de Gestión de Riesgo y Reducción de Desastres a través del cual todos los profesionales e instituciones públicas, privadas y académicas, así como ONG y comunidades organizadas pueden presentar propuestas de solicitud de financiamiento ante el Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (FONACIT). Fue creado en el año 2001, para desarrollar investigaciones, preparar y ejecutar programas de gestión, formación y capacitación de recursos humanos, fortalecer la plataforma tecnológica y de gestión de instituciones y empresas para la Gestión de Riesgos y Reducción de Desastres. Se han financiado 30 proyectos en el área de gestión de riesgo y reducción de desastres, por un monto aproximado de 4.695.636.003,95,<sup>2</sup> lo que indica el interés de los venezolanos en el desarrollo de conocimientos y experiencias en esta temática.

### La escuela y la reducción del riesgo de desastres

Recientemente se lanzó la Campaña Mundial para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas, secretaria de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ONU/EIRD) con el eslogan “La Reducción de Desastres Empieza en la Escuela”<sup>3</sup>. Uno de sus objetivos principales es promover la integración de la educación sobre el riesgo de desastres en los planes nacionales de estudio de los países vulnerables a las amenazas naturales. En Venezuela se han desarrollado varias iniciativas que contribuyen al logro de este objetivo de la ONU/EIRD.<sup>4</sup> Cabe destacar la labor que la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL) ejecuta desde el 2001, con el Proyecto Investigación, Educación y Gestión de Riesgos, el cual tiene como objetivo consolidar una propuesta de formación docente en gestión del riesgo y desastres para propiciar cambios de actitud en docentes y estudiantes en este sentido. La UPEL también desarrolla el Proyecto de Estrategias Pedagógicas Innovadoras para la Gestión del Riesgo a partir de los contenidos del currículo básico nacional venezolano. Por otra parte, en Venezuela también se creó el Comité Asesor del Sector Educativo para la Mitigación de Riesgo, iniciativa del Ministerio de Educación, quien incorporó en el proceso de revisión curricular de educación básica, los contenidos de mitigación del riesgo, conjuntamente con la Fundación de Edificaciones y Dotaciones Educativas (FEDE).

<sup>1</sup>Caro, Abelina. El Papel de los Actores Urbanos en el Desastre del Ávila. Revista La Era Urbana. Suplemento para América Latina y el Caribe. Otoño 2000.

<sup>2</sup>Fuente: FONACIT, junio 2007.

<sup>3</sup>Para mayores detalles ver documento completo de la ONU/EIRD en: [www.eird.org](http://www.eird.org).

<sup>4</sup>Nos hemos permitido considerar aquí el término “Escuela” en su sentido más amplio, como institución u organismo que tiene por objeto la educación para, de esta manera, poder incorporar también experiencias realizadas en universidades.

Asimismo, es importante mencionar la contribución del Programa Coordinado de la Comisión para la Mitigación de Riesgos Ante Desastres Socionaturales (COMIR) de la Universidad Central de Venezuela (UCV) desarrollado desde 1995 -pero consolidado en el año 2001-, el cual realiza acciones importantes, para la inclusión de la reducción de la vulnerabilidad ante desastres socionaturales en sus programas de docencia, investigación, extensión y gestión. Más específicamente, el COMIR plantea en sus objetivos referidos al área académica, la revisión de estos programas para incorporar en los mismos contenidos acerca de la vulnerabilidad existente en cada región del país, y promover su incorporación en los programas de formación docente.<sup>5</sup> De más reciente creación (2004), pero igualmente activo, es el Centro de Investigación de Riesgos (CIR) de la Universidad de Falcón (UDEFA) conformado por un equipo multidisciplinario de profesionales expertos en materia de riesgos, el cual tiene entre sus objetivos promover y coordinar la investigación científica en el área de riesgos y desastres, evaluar crisis y desastres en sus diferentes orígenes y fomentar la investigación interactiva y cooperativa, en el área de la reducción del riesgo de desastres. El CIR cuenta, además, con un banco de información en gestión de riesgos y desastres.<sup>6</sup> Dentro del mismo ámbito universitario y conformado por estudiantes y profesionales de la psicología también se creó en la UCV la Red de Apoyo Psicológico. Esta Red desarrolló trabajos importantes de atención integral a las víctimas durante el deslave de 1999, tales como apoyo en albergues de damnificados y la apertura de una línea de atención telefónica (800-PSIC). Esta Red ha mantenido, desde entonces, acciones sostenidas de difusión, capacitación, intercambio y producción de materiales educativos y actuó de manera eficiente en la vaguada del 2005.<sup>7</sup>

### Las ONG y la acción de las comunidades

Algunas ONG venezolanas se han capacitado para incorporar el tema del riesgo en sus proyectos sociales y hoy día son varias las que explícitamente trabajan en el área. El Programa de Prevención de Desastres y Reconstrucción Social en el estado Vargas (PREDERES), financiado conjuntamente con la Unión Europea y ejecutado por CORPOVARGAS<sup>8</sup> desde el año 2003, ha contribuido a vincular a estas ONG con las comunidades en esta tarea. Estas ONG se han desempeñado como organizaciones facilitadoras<sup>9</sup> que trabajan en distintas comunidades de la parroquia Catia la Mar, y han realizado procesos de sensibilización, formación y asistencia técnica en miras a fortalecer las capacidades locales para analizar las condiciones de riesgo existentes en el territorio y diseñar, negociar e implementar planes y proyectos locales. Los resultados de este trabajo han sido la implantación de procesos de gestión de riesgo y sistemas de alerta temprana y se espera que también se incorporen hábitos responsables de manejo de residuos sólidos en los participantes del programa.

### Difusión y presencia internacional del país en la reducción del riesgo de desastres

La difusión de los alcances y la gestión en materia de reducción de desastres han sido compartidas en las diversas actividades realizadas en los últimos tiempos, dentro y fuera del país. Entre los más importantes podemos señalar el Seminario Internacional realizado en el 2005 por la Universidad de Falcón, (UDEFA) denominado "Involucrando a la Comunidad en los Programas de Reducción de Riesgos", así como el realizado por la UCV denominado "1er Encuentro Internacional Educación Superior y Riesgos", con el tema "Hábitat y Riesgo, el Rol de las Universidades" el cual reunió a más de 85 participantes de instituciones nacionales y diferentes universidades de la región. Venezuela, además, participa en distintas iniciativas internacionales como el "Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgo" (PREANDINO), a través de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y ha presidido el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE). Asimismo, el país forma parte del proyecto PREDECAN.

### El marco legal nacional

En Venezuela existen alrededor de 11 leyes que configuran el marco legal nacional relacionado a la reducción del riesgo de desastres<sup>10</sup>. Sin embargo, y a pesar de existir un instrumento legal más específico en la materia como lo es la Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, no contamos con una ley integral que establezca los principios rectores que orienten una política nacional. Es en el año 2006, como parte del deseo de concretar la decisión asumida por el Ejecutivo Nacional, de avanzar desde una visión de administración de desastres a una de gestión de riesgos<sup>11</sup> que se redacta el proyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos Socio-Naturales y Tecnológicos, que actualmente está en discusión en la Asamblea Nacional. Esta Ley ha sido objeto de una amplia discusión, en la que han participado sectores políticos, académicos y de la sociedad civil, y se plantea el desarrollo de la gestión de riesgo como política de Estado para disminuir los niveles de vulnerabilidad y prevenir desastres, en el marco del desarrollo sostenible.

Finalmente, creemos que todas estas acciones y membresías nutren, de una u otra manera, la visión y el quehacer en materia de reducción del riesgo de desastres en el país y es importante mantenerlas, aprovecharlas y convertirlas en valor agregado nacional. El gran reto es integrarlas todas en un proceso más coherente y equilibrado, de manera de garantizar su sostenibilidad para que repercutan en una mayor cultura de prevención de desastres en el país.

Abelina Caro  
Psicóloga Social  
abelinacaro@hotmail.com

<sup>5</sup>Universidad Central de Venezuela. Comisión para la Mitigación de Riesgos. COMIR. Programa COMIR. Rectorado. En [www.ucv.ve](http://www.ucv.ve).

<sup>6</sup>Universidad de Falcón. Centro de Investigación de Riesgos. CIR - UDEFA. En [www.udefa.edu.ve](http://www.udefa.edu.ve).

<sup>7</sup>Para mayor información ver: [www.psicored.org.ve](http://www.psicored.org.ve).

<sup>8</sup>Corporación para la Recuperación y Desarrollo del Estado Vargas, cuyo objetivo es promover, ejecutar, financiar y coordinar proyectos y programas de naturaleza físico-ambiental, económica y social para el Estado Vargas.

<sup>9</sup>Nos referimos a las ONG SOCSAL, EFIP, ANAUCO, FUDEP e ISARO.

<sup>10</sup>Entre ellas podemos mencionar las siguientes: Ley Orgánica de Administración Central, Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, Ley Orgánica de Aguas, Ley Orgánica del Ambiente, Ley Orgánica de Salud, Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, Ley de Residuos y Desechos Sólidos.

<sup>11</sup>Esto fue mencionado por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Señor Hugo Chávez, en su programa televisivo "Aló Presidente" N° 212 del 13 de febrero de 2005.

## La comunidad Nasa y el proceso de reactivación del volcán Nevado del Huila, Región de Tierradentro Paez<sup>1</sup>

En la madrugada del 24 de abril del 2007 “*la montaña anaranjada*”, el volcán Nevado del Huila, hizo erupción y con tal fuerza que produjo el deshielo parcial del casquete glaciar generando una enorme avalancha sobre los ríos Páez y Simbola que a su vez atraviesan el territorio donde habita la comunidad indígena Nasa.

A medida que la luz del día lo permitía, los habitantes de Belalcázar (cabecera urbana del municipio, con una población de unos 5.000 habitantes), pudieron dimensionar la magnitud de la avalancha que había pasado por el río Páez, arrasando vías, puentes, cultivos y llevándose a los animales consigo. En las primeras horas, poco se sabía de la zona rural, pero, más tarde, al reestablecer la comunicación, se supo que la población estaba a salvo. En medio de la incertidumbre, había una gran noticia: no existían pérdidas humanas. Los habitantes se habían replegado a zonas más altas y seguras para evitar ser afectados por la avalancha, poniendo en ejecución el Plan de Emergencia y Contingencia elaborado previamente en cada uno de los 15 resguardos.

Pero, ¿dónde radicaba el éxito alcanzado por las comunidades indígenas para enfrentar una contingencia de esta magnitud? Para entender este proceso tenemos que remontarnos a comienzos del año 2007, desde el 18 de febrero cuando el volcán empezó a dar las primeras señales de un proceso de reactivación. Es entonces, cuando en un decidido esfuerzo, los 15 resguardos indígenas que conforman el municipio de Páez se unieron bajo un solo objetivo: el Plan de Contingencia y Emergencia de la zona rural. Esto

significó horas de trabajo intenso, elaborando los mapas de amenaza, vulnerabilidad y mitigación (mapas de repliegue). En este proceso participó cada integrante de la comunidad, desde niños hasta los adultos mayores, quienes sobre el papel y con marcadores de varios colores y combinando los conocimientos tradicionales y técnicos, construyeron los mapas de amenaza, demarcando las zonas que podrían verse afectadas por una avalancha aún mayor a la de 1994 a lo largo de los ríos Páez y Simbola. Construyeron mapas de vulnerabilidad, identificando e inventariando cada uno de los elementos expuestos (viviendas, vías, puentes, cultivos, población, etc.) y mapas de mitigación (identificando rutas de repliegue y zonas seguras de permanencia), haciendo uso de una herramienta clave en este proceso: la cartografía social, legado de la enseñanzas del profesor Guillermo Santamaría<sup>1</sup>, para mapear concertadamente las realidades territoriales del pasado, el presente y el futuro, teniendo como base la cosmovisión indígena. Sólo un mes antes de la avalancha del 24 de abril, habían sido testigos presenciales en el caserío de Wila, de los preparativos que la comunidad Nasa venía desarrollando. En una salida académica, con un grupo de 30 estudiantes de la Universidad del Valle y el profesor Velásquez, director del OSSO, con la finalidad de apoyar y aportar al proceso<sup>2</sup>, estuvimos realizando inventarios y georreferenciando con GPS los elementos expuestos (viviendas, infraestructura, etc.), acompañados por los indígenas del Resguardo Wila en la cuenca del Río Páez.

<sup>1</sup>Ecólogo que acompaña a esta comunidad en el proceso de desarrollo local.





Foto: Asociación de Cabildos

Todo este magnífico proceso de gestión del riesgo permitió que la población rural pudiera replegarse a las zonas seguras que ellos mismos habían identificado en sus mapas. Había funcionado también, la estrategia de la “alarma personal” (aquella que es innata en los seres humanos ó la que llamamos el instinto de conservación). Constantemente la comunidad estuvo vigilante frente a los cambios en el ambiente, previo conocimiento de lo que podría generar el fenómeno volcánico. De la misma manera, el equipo instalado por el INGEOMINAS<sup>2</sup>, para detectar el flujo de lodos en la cuenca alta del Páez, sirvió como sistema de alerta temprana para dar aviso a las comunidades de la cuenca baja.

La ocurrencia de este evento de abril de 2007, nos hizo recordar la avalancha del 6 de junio de 1994, cuando un sismo de magnitud mayor a 6 en la escala Richter, generó más de 1000 deslizamientos en los suelos saturados e intervenidos de las altas pendientes de la cuenca del río Páez, que ocasionó un flujo de lodo de grandes proporciones dejando más de 1100 víctimas fatales que se localizaban en la cuenca baja y cuantiosas pérdidas económicas. No obstante, el hecho de 1994, no debe compararse a lo que actualmente sucede, debido a que son dos procesos totalmente diferentes. El primero fue producto de la ocurrencia de un evento puntual (característica de un terremoto fuerte) y el segundo, el inicio de un proceso natural continuo, que puede durar días, semanas, meses, inclusive años (característica del fenómeno volcánico). Existe una tendencia de algunas instituciones a equiparar el evento de 1994 al del 2007, lo que ocasiona que aún no se reconozca la gravedad de la situación, y ha producido que los niveles de intervención para la recuperación de la zona afectada estén siendo orientados, hasta el momento, sólo al aspecto físico (reconstrucción de vías, puentes, etc.), mientras que la afectación de lo económico, productivo, social, psicológico, es decir, lo “intangibles” aún no es reconocida, ni intervenida, lo que ha ocasionado una crisis humanitaria, en términos de asistencia alimentaria, provisión de albergues temporales

asistencia alimentaria, provisión de albergues temporales adecuados, sistemas de saneamiento básico, y salud pública, de la comunidad indígena localizada en las zonas rurales.

Ante un panorama adverso, las autoridades indígenas, haciendo uso de su autonomía territorial dada por la Constitución Nacional de Colombia de 1991, declararon el estado de emergencia dentro de los territorios indígenas de Tierradentro municipios de Páez e Inza, el 27 de abril de 2007, estableciendo el Éxodo del pueblo Nasa de más de 2300 familias, de acuerdo y como lo expresan ellos: “...al planteamiento de sus médicos tradicionales, quienes al interpretar las señales y palpaciones de la tierra, alertaron a sus cabildos de replegarse a zonas por fuera del territorio Ancestral de Tierradentro, ya que su manera de ver y concebir el mundo a través de sus saberes tradicionales les permitió tomar ésta posición...” con el fin de evitar posibles pérdidas humanas por la ocurrencia de nuevas avalanchas.

Actualmente la actividad volcánica, continúa en aumento, el riesgo de la población indígena a sufrir los efectos, crece día a día. La comunidad Nasa es consciente de sus capacidades y limitaciones para hacerle frente a la amenaza volcánica. Por lo tanto, hoy se prepara con sus propios y limitados recursos (muy grandes desde el punto de vista organizativo y humano, pero escasos en lo material y básico para su supervivencia). Una mayor intervención del Estado sería ideal y necesaria en este proceso, reivindicando y reconociendo la labor que las comunidades indígenas han desarrollado desde el inicio de la activación del volcán, e integrándolas como sujetos animados a la construcción de estrategias de gestión y reducción de riesgos en el marco de un desarrollo local sostenible, haciendo efectivo el compromiso establecido por todas las naciones en el Marco de Hyogo de 2005, que tiene como una de sus cinco prioridades: “fortalecer la preparación de desastres para una respuesta eficaz a todo nivel”.

Henry A. Peralta. Ing. Civil.

Asistente de Investigación, Área de Prevención de Desastres - Observatorio Sismológico del SurOccidente, Universidad del Valle, Cali, Colombia.

<sup>2</sup>Instituto Colombiano de Geología y Minería