

Organización para la Gestión del Riesgo en el Sector Público y la Sociedad Civil

Capítulo 10



ORGANIZACIÓN PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO EN EL SECTOR PÚBLICO Y LA SOCIEDAD CIVIL

“Las asociaciones público-privadas son un instrumento importante para la reducción del riesgo de desastres. Las asociaciones públicas y privadas son asociaciones voluntarias formadas para alcanzar objetivos comunes mediante acciones de colaboración y pueden involucrar organizaciones públicas, tales como agencias de gobierno, así como instituciones académicas o profesionales y organizaciones no gubernamentales, junto con organizaciones empresariales tales como compañías, asociaciones de la industria y fundaciones privadas. Debido a que las amenazas naturales afectan a los intereses públicos y privados por igual, las alianzas de estos sectores pueden ofrecer oportunidades para combinar los recursos y conocimientos para actuar conjuntamente para reducir los riesgos y las pérdidas potenciales y, por consiguiente, mejorar la resiliencia de las comunidades.”

Words into Action: A Guide for Implementing the Hyogo Framework International Strategy for Disaster Reduction (2007)

Los Sistemas Nacionales y sus equivalentes

Como dijimos en el capítulo anterior, en el curso de las últimas décadas, en todos los países de la región se han expedido normas legales tendientes a institucionalizar la gestión del riesgo, a consagrar los principios orientadores de esa actividad y a organizar las estructuras estatales y sociales responsables de llevarla a cabo.

Bajo el nombre de “Sistemas Nacionales” o con otras denominaciones, y con distintas variaciones que dependen de las particularidades de cada país, esas estructuras se constituyen, al menos a nivel teórico, como **sistemas descentralizados**, coordinados por una oficina u organismo de nivel nacional (normalmente adscrito a una alta jerarquía del Estado central, como la Presidencia de la República o un Ministerio de carácter “superior”) y con sub-estructuras que replican en los niveles regionales, provinciales o departamentales y en el nivel local-municipal, la estructura general del sistema.

Su objetivo es ajustar las responsabilidades estatales y la participación ciudadana al nuevo paradigma sobre los desastres y sus causas, según el cual éstos nos son hechos súbitos, inesperados, resultado de eventos de la naturaleza o de la voluntad de Dios, cuyos efectos son imposibles de prever, evitar o controlar, sino expresiones de procesos graduales de “desadaptación” de las comunidades humanas a las dinámicas del territorio o, según una definición que ha hecho carrera en la región, el resultado de *problemas no resueltos del desarrollo*.

Estructuras institucionales y sociales para un nuevo paradigma

Los sistemas nacionales de gestión del riesgo o de defensa civil o de protección civil o de prevención de desastres, o sus equivalentes, buscan, entonces, superar la antigua concepción que restringía la responsabilidad del Estado y de la comunidad a la preparación para responder de manera adecuada a las

emergencias y desastres y a la respuesta o “atención” misma, para ampliar esa responsabilidad hacia la intervención de distintos actores institucionales y sociales del país, en todos los procesos y actividades que, sumadas, denominamos “desarrollo”.

Lo anterior con el fin, por una parte, de evitar que el desarrollo genere nuevas amenazas o que agudice o “dispare” las ya existentes y, por otra, en busca de que ese mismo desarrollo contribuya a reducir o mitigar la vulnerabilidad de la sociedad humana ante esas amenazas, en lugar de incrementarla. Esto es: incluir la **prevención** y la **mitigación** como dos requisitos fundamentales, sin los cuales el desarrollo no puede ser sostenible.

Al actuar sobre las amenazas y los factores de vulnerabilidad (los dos ingredientes cuyo producto es el riesgo), se reduce ese producto y se evita, en lo posible, que el riesgo se convierta en desastre.¹⁴⁹

Esto sin descuidar las ya mencionadas actividades de **preparación** para responder adecuada y oportunamente, y con los recursos necesarios, ante la ocurrencia de una emergencia o de un desastre, la coordinación durante esa **respuesta**, y las actividades posteriores de **recuperación o rehabilitación** de la comunidad afectada.

Tampoco queda por fuera la subsiguiente **reconstrucción**, evitando en lo posible que en el desarrollo de la misma se reediten los factores de riesgo que condujeron al desastre o que se generen nuevas amenazas y vulnerabilidades. Es decir: incorporando la **prevención**, la **mitigación** y la **preparación** –o, en resumen, la gestión del riesgo– en el proceso de reconstrucción y en el desarrollo posterior de las comunidades afectadas. Si bien el autor de estas líneas alberga muchas dudas sobre la afirmación de que “los desastres constituyen oportunidades”, no niega que en algunos casos permiten lograr “avances” en el desarrollo real de las comunidades, que resultaban impensables en condiciones de “normalidad”.

¹⁴⁹ Recordemos que mientras el riesgo se define como un daño potencial, el desastre se define como la actualización de un riesgo, o sea, el efecto de la materialización de la amenaza sobre un territorio vulnerable.

Uno de esos avances se presenta cuando la reconstrucción ayuda, de manera efectiva, a mejorar la calidad de vida y a reducir la vulnerabilidad de las comunidades afectadas.

Todas las actividades mencionadas –prevención, mitigación, preparación, respuesta o atención, rehabilitación y reconstrucción– forman parte de ese todo integral que llamamos gestión del riesgo, y de alguna manera ese todo tiene que estar presente en cada una de las partes que lo conforman. Es decir, que actividades como la prevención y la mitigación, cuyo objetivo primordial es reducir o controlar los riesgos para evitar que se produzca un desastre, tienen que contemplar también la posibilidad de que, a pesar de todos los esfuerzos, el desastre pueda ocurrir y, en consecuencia, adoptar medidas de preparación que garanticen una respuesta adecuada en esa situación. Y así mismo, como ya dijimos pero vale la pena insistir, tanto en la atención a la emergencia como en la posterior rehabilitación y reconstrucción, es necesario tomar medidas para evitar que se incrementen o se reconstruyan los riesgos existentes, o que surjan nuevos riesgos. Lo cual, por supuesto, no es tarea fácil.

Plataformas Nacionales de Reducción de Riesgo de Desastres

La necesidad de reducir de forma sistemática el creciente impacto de los desastres está logrando un mayor grado de reconocimiento y compromiso entre los gobiernos del mundo, especialmente después del desastre que se produjo en diciembre del 2004, a raíz del tsunami en el Océano Índico. Sin embargo, la reducción del riesgo de desastres (RRD) representa un tema transversal y complejo, ya que requiere de un compromiso político y jurídico, al igual que del entendimiento público, el conocimiento científico, una cuidadosa planificación del desarrollo, el cumplimiento responsable de la legislación y las políticas vigentes, sistemas de alerta temprana centrados en la gente y efectivos mecanismos de preparación y respuesta. La existencia de una Plataforma Nacional multisectorial para la RRD podrá contribuir a brindar y a movilizar conocimientos, destrezas y recursos para la plena incorporación de la RRD a las políticas, la planificación y los programas del desarrollo.

Desde su nacimiento en el año 2000, la secretaria de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) viene abogando por una participación interdisciplinaria para coordinar, guiar e implementar la RRD con los socios del desarrollo, en estrecha coordinación con las instituciones que se ocupan de la gestión de desastres.

Fundamentándose en los comités nacionales multisectoriales establecidos previamente durante el DIRDN, la secretaria de la EIRD/ONU ha venido promoviendo, conjuntamente con otras agencias de la ONU, la identificación de necesidades para el establecimiento o el ulterior desarrollo de las Plataformas Nacionales para la RRD. El aspecto central de este esfuerzo es promover la importancia y la necesidad de la RRD, al igual que su plena incorporación a las políticas, la planificación y los programas de desarrollo, a fin de alcanzar el desarrollo.

¿Qué es una Plataforma Nacional?

Se puede definir a una Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres como un comité o foro compuesto por grupos multisectoriales, dirigido a nivel nacional. Una plataforma funge como agente promotor de la RRD en diferentes niveles, ofreciendo coordinación, análisis y asesoría en torno a las áreas prioritarias que requieren de acciones concertadas a través de un proceso coordinado y participativo. Una plataforma nacional deberá ser el mecanismo de coordinación para lograr la plena incorporación de la RRD en las políticas, la planificación y los programas de desarrollo, en concordancia con la implementación del MAH. El propósito de esta deberá ser contribuir al establecimiento y al desarrollo de un amplio sistema nacional para la reducción del riesgo de desastres, según sea pertinente en cada país.

Fuente: Lineamientos Plataformas Nacionales para la Reducción del Riesgo de Desastres, EIRD/ONU secretaria, 2007. Ginebra, Suiza.

Posteriormente, durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres, un total de 168 gobiernos adoptó el Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres (MAH). Uno de los objetivos estratégicos del mismo es “el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones, mecanismos y capacidades para aumentar la resiliencia ante las amenazas”. Asimismo, el Marco hace un llamado a todas las naciones para que “apoyen la creación y el fortalecimiento de mecanismos nacionales integrales, tales como las Plataformas Nacionales multisectoriales” para así garantizar que la RRD sea una prioridad nacional y local. El Marco también insta a todos los Estados a designar un mecanismo nacional para coordinar y darle seguimiento al MAH, y a comunicarle cualquier información y el progreso de la RRD a la secretaria de la EIRD/ONU.

Sentido de Pertenencia y Liderazgo

Por lo general, las Plataformas Nacionales que son dinámicas demuestran un sólido sentido de pertenencia y de liderazgo en cuanto al proceso de la RRD, en base a una comprensión común de la misma con su naturaleza multisectorial y multidisciplinaria. Las Plataformas Nacionales permanecen activas en la promoción de la RRD, el desarrollo de políticas y de capacidades, el incremento en la concientización pública y la promoción de la integración de la RRD a las actividades de desarrollo, tales como la reducción de la pobreza, la educación, la salud, el medio ambiente y la gestión de los desastres.

Las prácticas más adecuadas destacan que las Plataformas Nacionales dinámicas deberán ayudar a desarrollar sistemas nacionales más amplios para la RRD y para el desarrollo sostenible. Su influencia en el desarrollo nacional y en la movilización de recursos dependerá de sus capacidades para ofrecer aportes y asesoría a las instancias decisorias y encargadas de la formulación de políticas para el desarrollo de marcos institucionales de integración de la reducción del riesgo de desastres a varios sectores

Fuente: Lineamientos Plataformas Nacionales para la Reducción del Riesgo de Desastres, EIRD/ONU secretaria, 2007. Ginebra, Suiza.



Entre el 2000 y el 2006, más de 34 países le informaron a la secretaría de la EIRD/ONU acerca de sus Plataformas Nacionales para la RRD. Algunas de las mismas se fundamentaron en los anteriores Comités del DIRDN para la Gestión de Desastres, ampliando el ámbito de sus labores y la participación de los grupos involucrados en el desarrollo, para así adoptar más adecuadamente el concepto de la RRD, en vez de incluir sólo el de la gestión de desastres. Con muy pocas excepciones, otras plataformas, que empezaron desde cero, se establecieron y se desarrollaron mediante un proceso participativo a nivel nacional, el cual incluyó a los principales grupos interesados. El proceso se llevó a cabo bajo la orientación de los “Principios Rectores de las Plataformas Nacionales para la Reducción de Desastres”, que elaboraron conjuntamente la secretaría de la EIRD/ONU y la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En la región de las Américas seis países han identificado oficialmente sus plataformas nacionales (Colombia; Costa Rica; Estados Unidos; Nicaragua; Panamá y Venezuela), en la mayoría de los casos basando las mismas en sus mecanismos institucionales ya existentes (sistemas nacionales, comisiones nacionales, etc.). Por otro lado, Argentina, Perú; El Salvador, entre otros, ya han iniciado formalmente la convocatoria y los procesos de consulta multisectoriales para avanzar en el establecimiento de sus plataformas nacionales.

La Necesidad de contar con las Plataformas Nacionales para la RRD

La reducción del riesgo de desastres, tal como se ha indicado es un tema transversal y complejo, por lo que la existencia de una Plataforma Nacional multisectorial para la RRD puede contribuir a brindar y a movilizar conocimientos, destrezas y recursos para la plena incorporación de la RRD a las políticas, la planificación y los programas del desarrollo. La misma también puede brindar los siguientes servicios de valor agregado:

- Involucrar a los encargados de la formulación de políticas al más alto nivel, a través del fomento de la RRD y de su plena incorporación a las políticas, la planificación y los programas de desarrollo y de asistencia humanitaria;
- Estimular la activa participación de los actores del desarrollo y de los encargados de su planificación en la plena incorporación de la DRR a la agenda del desarrollo sostenible, lo que incluye a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los Documentos sobre Estrategias para la Reducción de la Pobreza (DERP) y la Evaluación Común por País del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (CCA/UNDAF). Esto deberá basarse en experiencias anteriores similares, tal como la integración de temas ambientales en el desarrollo;
- Ofrecerle oportunidades a la sociedad civil, en especial a las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y a las organizaciones comunitarias, para dialogar y contribuir al proceso de la RRD en el contexto del desarrollo local;
- Facilitar el diálogo y el establecimiento de alianzas de trabajo dentro de la comunidad internacional, lo que incluye al Sistema de la ONU y a las autoridades regionales y nacionales, especialmente mediante las Plataformas Nacionales para la RRD ya establecidas;
- Facilitar la socialización de información, el intercambio de conocimientos y la transferencia de tecnología entre los miembros de las Plataformas Nacionales para la RRD, al igual que entre las propias Plataformas; e
- Incrementar el acceso y los nexos de los actores de la RRD con otros entes relevantes en los ámbitos nacional, regional y mundial.

El caso del Sistema Nacional y Plataforma Nacional en Colombia

En Colombia el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres fue identificado en julio del 2004 como la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgos de Colombia y contraparte nacional frente a la EIRD/ONU. El proceso de creación del Sistema Nacional se inicia a finales de la década de los 80 como respuesta al desastre de Armero en 1985 que dejó cerca de 25000 muertos. El Sistema se organiza en los niveles nacional, departamental y municipal bajo los principios de descentralización, subsidiariedad y complementariedad. Hacen parte de él los actores públicos, privados y comunitarios que tengan algún nivel de responsabilidad en la gestión del riesgo de desastre. Se soporta en un marco normativo (Decreto Ley 919 y otros) que asigna responsabilidades institucionales y define la organización para la coordinación a través de oficinas y comités en todos los niveles. Como su nombre lo indica es sistémico de tal manera que la primera responsabilidad recae en el mandatario de cada uno de los niveles, es decir, el presidente, los gobernadores y los alcaldes municipales.

El trabajo del Sistema se orienta de manera general por el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres que define las políticas y líneas de programáticas tales como el avance en el conocimiento de amenazas y riesgos, la inclusión de la temática de los riesgos en la planificación territorial y sectorial, los preparativos y la respuesta a desastres y la información y educación a comunidades, entre otras. La Ley 388 de Ordenamiento Territorial a su vez exige que los municipios, en el proceso de definición de uso y ocupación del suelo, identifiquen las áreas de riesgo y definan estrategias para su manejo. Por ello, cada departamento y municipio define sus prioridades y plan de acción de acuerdo con el tipo de riesgos, los recursos disponibles y las políticas de gobierno.

En el nivel nacional, la Dirección de Prevención y Atención de Desastres – DPAD - es la oficina coordinadora, que se apoya en dos comités principales: comité técnico nacional y comité operativo nacional. Existen además comisiones temáticas como las de riesgo sísmico y volcánico, riesgos tecnológicos, por mencionar algunos ejemplos y servicios nacionales como son la Red Sismológica Nacional y la Red Hidrometeorológica Nacional.

Los comités técnico y operativo se reúnen al menos 2 veces al año o cuando una situación de alerta o desastre así lo exija. La dinámica de los comités regionales o locales para la prevención y atención de desastres (CREPAD, CLOPAD) varía en cada departamento o municipio, según su nivel de desarrollo y respaldo del gobernante local. Existen comités

muy desarrollados y consolidados como los de las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales, que son líderes en manejo integral del riesgo de desastre, así como municipios pequeños donde el nivel de desarrollo es muy incipiente aún.

Principios más importantes de las Plataformas Nacionales de la RRD

La reducción del riesgo de desastres es un proceso a largo plazo y específico para cada país. El cual no sólo forma parte esencial del proceso de desarrollo de esa nación, sino que también es una condición fundamental para velar por la sostenibilidad de su desarrollo socioeconómico. Su eficacia depende en gran medida del fuerte apoyo que obtengan la pertenencia y el liderazgo a lo largo del proceso de la RRD.

El enfoque de un sólo “plan maestro” para las Plataformas Nacionales para la RRD no es posible ni deseable. Independientemente de la forma en que se organicen, lo que sí es importante es aplicar de forma coherente los principios rectores más importantes y velar por que todos los sectores relevantes en los campos económico, social y ambiental se tomen en consideración. Con base en su caso específico y, de ser necesario, con ayuda internacional o regional, el propio país será el que se encargue de adecuar los medios y la forma de aplicar estos principios. Cuando sea pertinente, el Equipo de la ONU por País apoyará y participará en las Plataformas Nacionales para la Reducción del Riesgo de Desastres.

Las Plataformas Nacionales para la RRD deben ser flexibles y proactivas, y tener la capacidad de responder y adaptarse a los cambios puesto que las situaciones nacionales son dinámicas, principalmente en términos de sus factores políticos, socioeconómicos y ambientales.

Los principios más importantes son:

- Las Plataformas Nacionales para la RRD deberán considerar que ésta es una responsabilidad nacional y un tema transversal dentro de los procesos del desarrollo sostenible;
- Las Plataformas Nacionales para la RRD deberán utilizar un proceso participativo para facilitar los aportes de varios sectores, sus diversas perspectivas y acciones, y basarse en los sistemas y los mecanismos ya existentes;
- Las Plataformas Nacionales para la RRD deberán inducir cambios positivos a través de esfuerzos concertados y coordinados, particularmente en los procesos relacionados con las políticas, la planificación, la administración y la toma de decisiones; y
- Las Plataformas Nacionales para la RRD deberán promover la implementación, la adaptación y la pertenencia del MAH.

Otro ejemplo: la Plataforma Nacional en Panamá

En diciembre del 2005, Panamá estableció su “Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres”, en seguimiento al compromiso que adquirió el gobierno de este país durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres que se celebró en Kobe, Hyogo, en el 2005. La Plataforma Nacional panameña se fundamenta en el Comité Nacional para CEPREDENAC (Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central), el cual se creó por decreto en el año 2000. El Comité Nacional está compuesto por el Sistema de Defensa Civil, los Ministerios de Relaciones Exteriores, Finanzas, Educación, Obras Públicas, Salud, Vivienda, y Ganadería y Desarrollo Agrícola, junto con la Autoridad Nacional Ambiental, el Seguro Social, la Facultad de Ingeniería Civil de la Universidad Tecnológica de Panamá, el Instituto de Geociencias de la Universidad de Panamá y la Compañía Nacional de Electricidad. El lanzamiento oficial de la Plataforma Nacional se realizó durante un taller que organizó el Sistema de Protección Civil (SINAPROC) con el apoyo de la oficina nacional de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA). El taller, que contó con la participación de delegados del Comité Nacional y representantes de la sociedad civil, las universidades locales, instituciones técnicas y el sector privado, representó una oportunidad para deliberar sobre las prioridades de Panamá con respecto a las cinco áreas claves para la implementación del Marco de Acción de Hyogo. Desde su comienzo a fines del 2005, la plataforma nacional ha engrosado el número de sus miembros con la incorporación de actores como la Autoridad del Canal de Panamá, entre otros. La Plataforma Nacional de Panamá será la anfitriona en el 2008 de la segunda reunión global consultiva de plataformas nacionales para la reducción de riesgo de desastres. La primer reunión consultiva se realizó en Pretoria, Sudáfrica, en septiembre de 2006.

Complejidad y diversidad de los actores institucionales y sociales

Como la gestión del riesgo es un proceso complejo, compleja y variada es también la gama de los actores institucionales y sociales responsables de tomar las decisiones y de llevar a cabo las diferentes actividades en que ésta se concreta.

En el antiguo paradigma, según el cual el desastre era sinónimo del evento que lo disparaba (un terremoto, un huracán, etc.) y el “manejo” del mismo se reducía a la intervención sobre sus efectos inmediatos, la responsabilidad de esa intervención se colocaba íntegramente sobre los organismos de socorro, tales como la Defensa Civil, la Cruz Roja, los cuerpos de bomberos y las autoridades militares y de policía, en la medida en que éstas últimas deben resguardar la seguridad del lugar en donde se llevan a cabo las actividades de respuesta.

En el paradigma que encarnan los sistemas (o sea la nueva concepción y el modelo de organización) que venimos comentando, los mencionados organismos de socorro no pierden importancia ni responsabilidad en cuanto a las actividades que, por su naturaleza y misión, les corresponde ejecutar, pero nuevos actores entran a asumir funciones y responsabilidades en la gestión del riesgo, particularmente en cuanto corresponde a la reducción de los factores generadores de riesgos. Es decir, en la prevención y la mitigación. E incluso algunos organismos que antes eran eminentemente de socorro y atención, como

la Federación Internacional de la Cruz Roja, comienzan a incursionar fuertemente en temas como la adaptación al cambio climático, que es, eminentemente, un tema de mitigación.

Esos nuevos actores que entran a asumir un papel fundamental en la gestión del riesgo, son los mismos “actores del desarrollo”, o sea, los encargados de planificar, promover y ejecutar proyectos productivos urbanos y rurales, obras de infraestructura, servicios públicos, educación, salud, recreación y, en general, todas aquellas actividades tendientes a mejorar la calidad de vida, la competitividad y el desarrollo de una sociedad.

A esta categoría de “actores del desarrollo” pertenecen las instituciones académicas, culturales, científicas y tecnológicas, que son unas de las responsables de la generación y reproducción del conocimiento que permite orientar el desarrollo de una sociedad por el camino adecuado; y pertenecen también, además de otros muchos actores, los medios de comunicación. Y, por supuesto, la comunidad en general, a través de sus organizaciones o como simples ciudadanos y ciudadanas.

La fractalidad de los sistemas o sus equivalentes

Ya dijimos atrás que ese esquema que se plantea para el nivel nacional, se debe reproducir “fractalmente”¹⁵⁰ en los niveles regional, provincial o departamental y en el nivel local-municipal.

¹⁵⁰ La fractalidad (fracción + totalidad) es la propiedad que tiene la naturaleza -y en general los sistemas complejos-, de “reproducirse” a sí misma a medida que cambia de escala. En otras palabras, es la característica de un sistema en virtud de la cual el todo se reproduce cualitativamente en cada una de las partes que lo conforman: una microcuenca es el “resumen” de una subcuenca, que a su vez es el resumen de la cuenca a que pertenece. Así mismo, un sistema municipal de gestión del riesgo o de prevención de desastres “reproduce” en el ámbito del municipio, la concepción y la estructura del sistema nacional.

Es decir, que si en el nivel nacional participan en la planificación y ejecución de la gestión del riesgo, la Presidencia de la República o su equivalente¹⁵¹, los ministerios o sus equivalentes y las demás instituciones públicas o privadas responsables del desarrollo en condiciones de “normalidad”, conjuntamente con los organismos de socorro, cada uno dentro de su campo específico de acción, así mismo, en los niveles territoriales de jerarquía menor, deben participar las autoridades políticas (gobernadores, prefectos, presidentes provinciales, alcaldes) y los responsables de la planificación y ejecución del desarrollo, conjuntamente con los responsables de la preparación y atención de desastres en el respectivo nivel.

En virtud de los **principios de autonomía, de subsidiariedad y de descentralización**¹⁵², un nivel superior solamente debería entrar en acción cuando el nivel inferior no tenga jerarquía territorial o funcional¹⁵³, o cuando por alguna razón no esté en condiciones de decidir o de actuar, o cuando su capacidad de decisión quede desbordada por la magnitud de los efectos del desastre.

La declaratoria de situación de desastre a nivel nacional, por ejemplo, solamente puede ser llevada a cabo por la principal autoridad de ese nivel. Es decir, el Presidente de la República o el Jefe de Estado, cabeza del sistema o de la autoridad correspondiente a nivel nacional.¹⁵⁴ Esa declaratoria no la pueden hacer un alcalde municipal o un prefecto o gobernador regional o departamental. Pero (dependiendo de lo que establezca la norma correspondiente en cada país) estos últimos sí pueden hacer la declaratoria de desastre municipal o de desastre departamental, respectivamente, cuando la crisis solamente afecte el territorio de su respectiva jurisdicción.¹⁵⁵

Hay casos especiales en los cuales es posible que la cobertura geográfica de un desastre no supere los límites de una ciudad o de una región específica, y sin embargo, por el carácter estratégico de la zona afectada, por las características de la población que la ocupa, de las decisiones que allí se toman o de las actividades que se llevan a cabo, los efectos del desastre pueden superar ese nivel.

Así por ejemplo, el desastre que provocó el ataque terrorista contra las Torres Gemelas de Nueva York el 11 de Septiembre de 2001, sólo produjo destrucción directa en una zona limitada de Nueva York, pero de una u otra manera constituyó un

desastre de carácter mundial. Aunque en este caso el desastre no fue provocado por las causas con las que normalmente se entiende la gestión del riesgo, el ejemplo es válido por cuanto permite avizorar lo que podría suceder en el caso (no imposible) de que un terremoto de gran magnitud afectara a una ciudad como Nueva York, o de que una inundación afectara sistemas estratégicos de Londres, dos ciudades en donde se toman medidas críticas para la economía mundial.

Otra implicación concreta e importante de los principios de autonomía y de subsidiariedad, al igual que del principio de descentralización, tiene que ver con la no suplantación de los actores y de las autoridades de un determinado nivel, por actores y autoridades del nivel superior, cuando las primeras no han perdido, como consecuencia del desastre, la facultad de gobernar.

Se suele presumir –erróneamente- que una consecuencia inevitable de los desastres es que los actores institucionales y sociales de la zona afectada quedan, automáticamente, en situación de total indefensión, lo cual incluiría la imposibilidad de evaluar su propia situación y de tomar las decisiones necesarias para superar el desastre o la emergencia.

Como la *principal característica de un desastre es que es un desastre*, resulta obvio que en una situación de este tipo se sometan a un máximo nivel de tensión todos los aspectos y factores de la vida de la comunidad afectada, incluyendo su gobernabilidad. Se interrumpen o alteran en una u otra medida todos los procesos que constituyen la “vida normal” de la comunidad.

Es muy probable que como consecuencia (y por definición) del desastre se desborde la capacidad logística de los actores institucionales y sociales de la zona afectada, debido a lo cual se requiera apoyo externo para reestablecer las condiciones de normalidad. Pero una cosa muy distinta es que los tomadores de decisiones en el nivel local queden automáticamente en condiciones de “minusvalía” o “discapacidad”, que hagan necesario que su autoridad sea suplantada por actores de un nivel superior. No es imposible que eso suceda, pero tampoco es la regla general.

Uno de los objetivos de la gestión del riesgo -y específicamente de los planes de preparación para responder en situaciones de

¹⁵¹ El Presidente o Jefe de Estado es –o debería ser- la principal autoridad del sistema.

¹⁵² Estos principios determinan que las decisiones que deben y pueden tomarse en un nivel de jerarquía inferior, no tienen por qué ser tomadas por niveles de jerarquía superior.

¹⁵³ Se refiere al territorio sobre el cual una autoridad tiene jurisdicción y a las funciones que la Constitución y la Ley le otorgan a la respectiva autoridad.

¹⁵⁴ Sin embargo, legislaciones como la colombiana, determinan que “El Presidente de la República declarará mediante decreto y previo concepto del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la existencia de una situación de desastre, y en el mismo acto la clasificará según su magnitud y efectos, como de carácter nacional, intendencial, comisarial, distrital o municipal.” Esta disposición apunta al principio según el cual quien puede lo más puede lo menos, pero el hecho de que el Presidente declare la emergencia no le quita (o no le debería quitar) validez práctica a los principios de autonomía, de descentralización y de subsidiariedad.

¹⁵⁵ Organismos regionales como el CEPREDENAC (América Central) o CAPRADE (Países Andinos) han avanzado en sus respectivas estrategias para establecer protocolos que faciliten la cooperación transfronteriza en condiciones de desastre y cuando el país afectado lo solicite expresamente.

emergencia y de desastre- es, precisamente, ampliar los rangos de **resistencia** y **resiliencia** de los actores de cada nivel, rangos dentro de los cuales no debería ser necesaria la intervención decisoria del nivel superior.

En la práctica, sin embargo, suele suceder que con o sin intención expresa, la ocurrencia de un desastre se utilice como pretexto para que las autoridades de un nivel suplanten en los hechos a las del nivel inferior.

El Presidente de la República se convierte en gobernador o en alcalde, y su *staff* sustituye a los equipos de gobierno de la zona afectada. El activismo de los actores externos en escenarios de crisis otorga visibilidad y puede producir rendimientos políticos, pero al mismo tiempo constituye un factor adicional de perturbación, que dificulta las labores indispensables para conjurar una emergencia.¹⁵⁶

Esta es, normalmente, una causa grave de incremento de la vulnerabilidad social, política e institucional de una zona o región, y un efecto grave y de largo plazo de la ocurrencia de un desastre. Así como un terremoto *tumba* edificios y casas que no estén preparados para resistir el sacudón, la irrupción innecesaria de actores de nivel superior en el ámbito de las decisiones locales, *tumba* la institucionalidad, erosiona la confianza de la comunidad en sus autoridades y afecta la gobernabilidad y la capacidad de autogestión de los actores institucionales y sociales de la zona afectada, no solamente durante la emergencia sino también hacia el futuro. Esta es una causa usual de retraso en el verdadero retorno a la normalidad.

Los comités de emergencia

Estas instancias, que pueden adoptar diferentes nombres dependiendo de cada país, constituyen *nodos* críticos de los sistemas nacionales o de las estructuras equivalentes para la gestión del riesgo o para la prevención y atención de desastres.

Los comités nacionales deben –o deberían- ser presididos de manera directa por la máxima autoridad del Estado o por su representante directo, y de ellos forman –o deberían formar- parte instituciones y representantes del sector privado y de la sociedad civil en el respectivo nivel.

Los comités regionales, provinciales o departamentales deben –o deberían- ser presididos por la correspondiente autoridad política (gobernador, presidente regional, prefecto) o por su representante directo, y lo conforman actores de ese nivel.

Lo mismo sucede con los comités municipales o locales, presidido por el alcalde, la alcaldesa o quien haga sus veces y conformados por actores del nivel local, en los cuales vamos a centrar nuestra atención.

En el capítulo 9 de este libro, al abordar el tema de las autoridades municipales como gestoras del desarrollo sostenible, mencionamos la importancia de que el tema del desarrollo y el tema de la gestión del riesgo no se aborden desde ópticas separadas y por actores distintos, sino que se entienda que la gestión del riesgo es uno de los elementos que le otorgan sostenibilidad al desarrollo.

Mencionamos como un ideal que los comités municipales de desarrollo o sus equivalentes en cada país¹⁵⁷, conformados por actores institucionales y de la sociedad civil, y en el seno de los cuales se decide el rumbo del desarrollo municipal, en situaciones de crisis pasaran al “modo” comités locales de emergencia, en lugar de tener dos instancias separadas.

Normalmente los actores centrales de ambos comités son los mismos, el Alcalde o la Alcaldesa los preside en ambos casos, y lo que varía es el nivel de protagonismo y de responsabilidad que en cada caso asumen unos u otros actores: los *del desarrollo* en condiciones de normalidad y los *organismos de socorro* en situaciones de emergencia o desastre.

Queremos llamar expresamente la atención sobre la necesidad y la importancia de que los comités locales de emergencia se incorporen cada vez más a los procesos de desarrollo, y de que los actores del desarrollo en condiciones de normalidad asuman también un papel activo en los comités de emergencia, de manera tal que cada vez se vuelvan más comités de gestión del riesgo y, ojalá, comités de desarrollo sostenible de la respectiva localidad.

Pero por ahora, y sin renunciar a lo anterior, vamos a seguir refiriéndonos a ellos como “comites de emergencia”, por ser su denominación más usual en la región.

Aunque la teoría y las normas establezcan de manera expresa que la comunidad debe formar parte activa de esos comités, en la práctica son espacios de encuentro exclusiva o predominantemente institucionales, a los cuales asisten sólo funcionarios de las autoridades y entidades públicas presentes en el lugar. Solamente, en algunos casos, participa en ellos algún “representante” de la comunidad.

Si bien la participación activa de las instituciones y de sus funcionarios es indispensable para la eficacia de los comités,

¹⁵⁶ En países como Colombia se han elaborado PROTOCOLOS que tienen por objeto indicarle a cada autoridad –empezando por el Presidente de la República y la Primera Dama (o la Presidenta y el Primer Cónyuge)- la oportunidad y la manera como debe actuar en caso de producirse un desastre. No ha habido oportunidad de comprobar todavía qué tan resistentes pueden ser esos protocolos ante los efectos de un desastre de gran magnitud que afecte de manera significativa el territorio nacional.

¹⁵⁷ Como los Parish Development Committees que existen en Jamaica

también lo es que cuando la composición de los mismos se reduce a los funcionarios públicos, los comités padecen de una enorme vulnerabilidad. En la mayoría de los países de la región los funcionarios públicos de los distintos niveles carecen de continuidad y son reemplazados cada vez que cambia el gobierno nacional, regional o municipal o, aún cuando permanezcan en sus cargos, deben cambiar sus agendas cuando cambian las prioridades del gobierno correspondiente.

La comunidad, en cambio, siempre permanece en el territorio y sigue siendo la principal y directa afectada cuando la sociedad pierde la capacidad de adaptarse y de convivir con las dinámicas de ese territorio (en términos generales podemos afirmar que la función de los comités es contribuir a esa convivencia y adaptación). De allí que un factor de permanencia

y de efectividad de los comités, y de los sistemas de los cuales forman parte, sea la participación en ellos de la comunidad.

Muchas veces, pero no siempre, el “representante” de la comunidad es una persona entusiasta, verdaderamente comprometida con el tema, que participa en el comité con puntualidad y continuidad, y que ejerce un efectivo liderazgo en su comunidad. Pero aun así, una comunidad real es un organismo vivo, altamente complejo, cuya participación real, efectiva y eficaz en los procesos de gestión del riesgo, mal se puede agotar con la participación formal de un “representante” suyo en un comité. De allí las comillas que hemos utilizado en los dos últimos párrafos.

En el capítulo siguiente transcribiremos algunas reflexiones generales sobre el tema de la participación, que pensamos tienen aplicación en este tema específico.



Cuando un sistema para la gestión del riesgo ha logrado enraizarse efectivamente en la base social, esto es: cuando forman parte de él comités barriales, parroquiales o de conjuntos residenciales, al igual que comités escolares, universitarios y empresariales; cuando existen redes efectivas de líderes, gestores o promotores ambientales concientes de su papel en la gestión del riesgo o, expresamente, organizaciones comunitarias para la gestión del riesgo o la prevención de desastres, se puede afirmar que, realmente, se cumple el principio según el cual estos sistemas o sus equivalentes en los distintos niveles, deben tener carácter eminentemente participativo. De lo contrario la participación se reduce a una formalidad y la comunidad seguirá siendo uno de los dos grandes ausentes en estos comités.

El otro gran ausente de los comités –y en general de los sistemas- es la naturaleza. Lo mismo que afirmamos al hablar

del ordenamiento territorial, debemos repetirlo aquí: la gestión del riesgo, la prevención de desastres y el desarrollo sostenible solamente serán verdaderamente posibles, sostenibles y eficaces, en la medida en que la voz de la naturaleza sea reconocida, escuchada y tenida en cuenta.

Porque al igual que la comunidad y sus dinámicas, la naturaleza y las suyas se mantienen vigentes en el territorio, sin importar que cambien los gobiernos o sus prioridades. De allí que resulte indispensable identificar y aplicar estrategias que garanticen que la voz de la naturaleza también sea oída en las decisiones de estos comités.

En el capítulo que dedicamos a la educación ambiental puede haber algunas claves que nos ayuden a responder a este reto.

Gráfico N° 21 Los Comités Locales de Emergencia

