

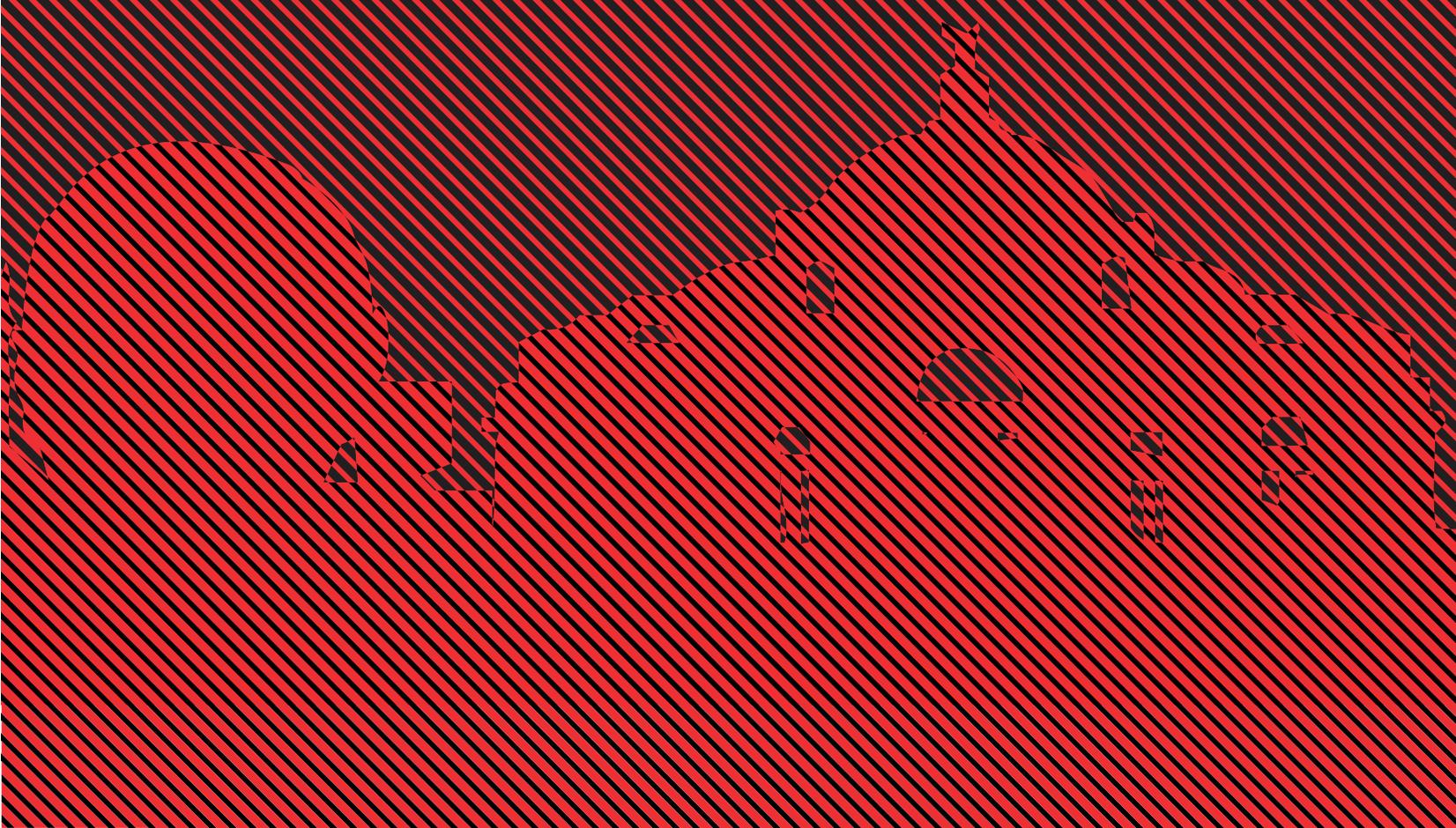


eapdf
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL DISTRITO FEDERAL



GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES

SEMINARIO INTERNACIONAL



Diseño de Portada: León Muñoz Santini
Primera Edición, 2013
D.R. © Escuela de Administración Pública del Distrito Federal
Tacuba N° 4, Área 2,
Centro de la Ciudad de México,
Cuauhtémoc, C.P. 06010, México, D.F.
<http://www.eap.df.gob.mx/>

ISBN 978-607-8228-34-8

Derechos reservados conforme a la ley

Impreso y hecho en México

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción, transmisión o almacenamiento en un sistema de recuperación de cualquier parte de esta publicación –incluido el diseño tipográfico y de portada–, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado o de otro tipo, sin la autorización por escrito del titular de los derechos.

GESTIÓN DE
RIESGOS
DE DESASTRES
SEMINARIO INTERNACIONAL

MEMORIAS

ÍNDICE

PRÓLOGO <i>por Alain Le Saux</i>	<u>6</u>
PRESENTACIÓN <i>por León Aceves Díaz de León</i>	<u>8</u>
CONFERENCIAS INAUGURALES	<u>10</u>
Introducción	<u>11</u>
Allan Lavell	<u>13</u>
Sergio Puente	<u>18</u>
Xavier Moya	<u>27</u>
PRIMER PANEL	<u>33</u>
Introducción	<u>34</u>
Juan Pablo O´Farrill	<u>36</u>
Raúl Salazar	<u>41</u>
Violeta Somera Seva	<u>47</u>
Fabien Dekeyser	<u>51</u>
SEGUNDO PANEL	<u>55</u>
Introducción	<u>56</u>
Marcio Moura Motta	<u>58</u>
Leonardo Marcelo Caruana	<u>60</u>
Zaidé del Carmen Zamudio Corro	<u>62</u>
Paulina Balmontín Durón	<u>65</u>
Myriam Urzúa Venegas	<u>67</u>
Gonzalo Matías Fuertes	<u>70</u>
Luis Carlos Ribeiro da Silva	<u>74</u>

76

TERCER PANEL

77

Introducción

80

Ruben Darío Vargas Franco

86

José Manuel Corral

97

Duván Hernán López Meneses

102

Paulo Victor Novaes

106

María Aparecida Pedrosa Bezerra

111

Pamela Diana Pozo Luna

116

Jaime Enrique Gómez Zapata

122

Fausto Lugo García

126

Alexandre Lucas Alves

130

Juan Antonio Ramírez Ponce

133

CUARTO PANEL

134

Introducción

136

Virginia Jiménez

141

León Aceves Díaz de León

147

SEMBLANZAS

Prólogo

Desde hace casi tres décadas, la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis cumple con la misión de acompañar a las ciudades en el aprendizaje mutuo, la innovación, la gobernanza, la asistencia técnico-financiera, la presencia internacional y el debate.

También facilita la colaboración entre los gobiernos y sus socios para establecer alianzas en proyectos que impulsen la sostenibilidad urbana, entendida simultáneamente en sus aspectos medioambientales, económicos, sociales y culturales.

A lo largo de estos años, el estudio, el intercambio de conocimientos y la capacitación han constituido los pilares fundamentales de nuestra asociación. Para dar respuesta a una demanda creciente de formación por parte de nuestros socios, Metrópolis ha renovado la estrategia del Instituto Internacional de Capacitación de Metrópolis, MITI, por sus siglas en inglés, con sede en Seúl (Corea del Sur) y sus centros regionales alrededor del mundo. El objetivo es poner en práctica programas de formación para autoridades y funcionarios de ciudades, miembros y no miembros de Metrópolis, en sus respectivas áreas geográficas.

El 17 de noviembre de 2012, durante una reunión en Guangzhou, China, el Consejo de Administración de Metrópolis aprobó la constitución del Centro Regional del MITI para las Américas y, en reconocimiento al liderazgo internacional de la Ciudad de México y a su papel activo en el organismo, ubicó su sede en la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal (EAPDF). Así, la ciudad se unió a la red de Centros Regionales de MITI, integrada actualmente también por El Cairo (Egipto), Mashhad (Irán) y París (Francia).

El nombramiento posicionó a la Ciudad de México, que actualmente ocupa la Vicepresidencia Regional de Metrópolis en Norteamérica y es la sede de la Oficina regional del Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (FMDV), organización creada por Metrópolis y CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos) para ayudar a los gobiernos locales a encontrar el financiamiento para sus proyectos de desarrollo urbano.

Quiero manifestar, a nombre de todos los miembros de Metrópolis, nuestra alegría y agradecimiento al Gobierno de la Ciudad de México por albergar el Centro Regional MITI para las Américas, el cual fue inaugurado con el seminario internacional "Gestión de Riesgos de Desastres en las Metrópolis", efectuado del 18 al 20 de septiembre de 2013.

En 1987 los líderes de Metrópolis acudieron a la Ciudad de México, donde vivieron una experiencia impactante al constatar los daños y las consecuencias producidos por el terremoto de 1985. El encuentro los sensibilizó y abrió los ojos a la necesidad de trabajar en la prevención y estar preparados ante eventuales desastres. Desde entonces el tema de Gestión de Riesgos es primordial en las iniciativas y programas de nuestra asociación.

El Gobierno de la Ciudad de México y Metrópolis están convencidos de que el aprendizaje mutuo y el intercambio de experiencias entre ciudades son fundamentales para mejorar la eficacia de la gestión pública en beneficio de sus habitantes.

La publicación que se presenta aquí es un importante esfuerzo del Centro Regional de MITI para las Américas, que recoge los puntos más relevantes de los debates que durante tres días tuvieron lugar en la Ciudad de México.



Se sintetiza la rica reflexión sobre el papel de las autoridades locales en la elaboración de políticas públicas eficaces para la reducción de riesgos de desastres y de acciones para mitigar los impactos socioeconómicos y ambientales de dichos fenómenos. Es también un reconocimiento a la participación de los tomadores de decisiones y autoridades locales de 12 ciudades de ocho países que se reunieron en este exitoso evento.

Con el seminario, esta publicación y la apertura del Centro Regional de MITI, la Ciudad de México y Metrópolis refuerzan su ya larga y fructífera trayectoria de cooperación, en beneficio de las poblaciones que habitan las grandes ciudades del mundo.

Alain Le Saux

Secretario General de Metrópolis

Presentación

La Escuela de Administración Pública del Distrito Federal (EAPDF) es una herramienta con que cuenta el Gobierno de la Ciudad de México para fortalecer y avanzar en la profesionalización de sus servidores públicos, en aras de lograr resultados con alto valor e impacto social.

Abrazamos el compromiso de transmitir las competencias y los valores necesarios para un desempeño más efectivo de los funcionarios y promover un modelo de gestión pública que potencie el impacto de las políticas en beneficio de la calidad de vida de la población. Para ello, desarrollamos diversos programas de formación en torno a temáticas innovadoras de la nueva gestión pública; promovemos tanto la investigación aplicada sobre las principales problemáticas metropolitanas, así como el estudio y el intercambio sobre las buenas prácticas de gobierno, nacionales e internacionales.

En 2012 la EAPDF fue nombrada Centro Regional de Formación para América por la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis. Esta distinción representa un compromiso de talla internacional para la formación de funcionarios de todo el continente americano, con el objetivo de fortalecer y mejorar la gestión pública en la región.

Para dar inicio a nuestras actividades como Centro Regional, en la EAPDF nos propusimos llevar a cabo un seminario internacional cuyo eje conductor girara en torno a la Gestión Integral de Riesgos de Desastres. La elección de este tema no fue casual; se derivó del desafío que comparte la Ciudad de México con muchas ciudades del mundo de estar preparados para enfrentar distintos tipos de desastres y mitigar sus consecuencias.

La Gestión Integral de Riesgos de Desastres (GIRD) es un tema de particular importancia para la Ciudad de México, dada su ubicación geográfica y características geológicas, así como las condiciones, volumen y características de su traza urbana.

Conocer de un modo científico los riesgos permanentes a los que se enfrenta cualquier zona metropolitana, nos permite prevenir y planificar la capacidad y oportunidad de la respuesta gubernamental ante un escenario de emergencias y desastres. La ausencia de un abordaje efectivo al momento de enfrentar estos escenarios no sólo traería como resultado la afectación del funcionamiento de los servicios del gobierno, sino que podría incluso poner en riesgo el tejido social y la propia gobernabilidad de la ciudad.

El seminario, cuyas conclusiones se plasman en las presentes Memorias, tuvo como objetivo generar un espacio para que funcionarios de diversos lugares del continente pudieran intercambiar conocimientos y buenas prácticas sobre el tema, lo que, como ya se mencionó, resulta de gran relevancia para el bienestar actual y futuro de los habitantes de este planeta.

Contamos con la participación de más de 12 ciudades de países como Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Francia, Filipinas y México. Asimismo, tuvimos la opinión de prestigias instituciones académicas como El Colegio de México (Colmex), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red). También colaboraron expertos internacionales del Sistema de las Naciones Unidas tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR).

El éxito en la convocatoria de tan distinguidos participantes fue posible gracias a la estrecha colaboración

de las autoridades de Metrópolis, así como al apoyo y la asistencia de diversas instancias del Gobierno del Distrito Federal, como son la Coordinación General Asuntos Internacionales y la Secretaría de Protección Civil.

En las páginas que siguen, el lector encontrará la síntesis de las 25 participaciones que tuvieron lugar a lo largo del seminario, entre conferencias magistrales y paneles de discusión.

Durante sus intervenciones, los ponentes plantearon distintas problemáticas cruciales como son: las dificultades inherentes a la transversalización de las políticas públicas de Gestión Integral de Riesgos de Desastre; los desafíos y las tendencias que ha conocido la cooperación internacional en la materia, incluyendo la cooperación descentralizada; los aciertos y las dificultades en la elaboración e implementación de planes destinados a la prevención y mitigación de riesgos; las problemáticas propias a la atención y evaluación de



emergencias; los esquemas de financiamiento y las buenas prácticas en la formación de funcionarios especializados en la Gestión de Riesgos de Desastres, entre otros.

Estamos convencidos de que el seminario nos permitió identificar errores para aprender de ellos y abreviar de los aciertos. Creemos que las Memorias que ahora ponemos a disposición de los lectores contribuirán de manera significativa al fortalecimiento de las capacidades institucionales para una mejor protección de la vida, de la integridad física y de los bienes de los habitantes de las Metrópolis de nuestro continente.

León Aceves Díaz de León

Director General

Escuela de Administración Pública del Distrito Federal

Conferencias inaugurales

Miércoles 18 de septiembre de 2013

PARTICIPANTES

Allan Lavell

*Coordinador del Programa de Investigación sobre Riesgos y Desastres
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – San José, Costa Rica)*

Sergio Puente

*Profesor-investigador
Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales
El Colegio de México, A.C. (COLMEX)*

Xavier Moya

*Director de la Oficina para la Península de Yucatán y Tabasco
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-México)*

MODERADOR

Javier Farrera

*Secretario General
Escuela de Administración Pública del Distrito Federal*

Introducción

Los desastres tienen efectos con significado social. El impacto del desastre depende de las condiciones existentes de la sociedad, es decir, en países que cuentan con un sistema de alerta temprana, una capacidad operativa de alto nivel en momentos de emergencia y una sociedad organizada e informada, seguramente el impacto del evento no será tan dramático. Pero en una región o país que carece de elementos para prevenir el riesgo, tiene desconocimiento del mismo, con condiciones de vulnerabilidad, materializada ésta en pobreza y marginación de la población, además de una gobernanza débil, se puede leer una tragedia segura.

Las medidas que se han tomado a nivel gubernamental para mitigar los efectos ocasionados por desastres han sido varias pero éstas se han concentrado en la preparación para enfrentar la emergencia. Apenas de unos años a la fecha se han anunciado políticas preventivas y se han realizado declaraciones internacionales para generar acciones de mitigación y prevención de desastres, pero su aplicación directa aún es insuficiente. Sin embargo, esto no significa que no existan propuestas metodológicas para llevar a la acción este tipo de políticas públicas o que no se estén generando prácticas locales interesantes que puedan trasladarse a otros ámbitos.

En ese tenor se trazó el objetivo de la sesión de las conferencias inaugurales del Seminario Internacional de Gestión de Riesgos de Desastres, en la que participaron expertos internacionales como Allan Lavell, Sergio Puente y Xavier Moya. Los ponentes dieron a conocer sus puntos de vista respecto a qué factores consideran que responden los desastres. Asimismo, expresaron sus propuestas de mejora a través de políticas públicas efectivas basadas en experiencias de prácticas locales y sustentadas en un marco de ejes axiológicos.

Las preguntas que guiaron el análisis y el debate de los participantes fueron las siguientes:

- ¿En qué sentido queremos ver la gestión del riesgo expresada y articulada como una estrategia de desarrollo que apoya de forma significativa la transformación y el desarrollo sostenible?
- ¿Cuáles son las nuevas exigencias que el cambio climático implicará para el concepto y la práctica de la GIRD en el futuro?
- ¿Cómo se puede incorporar el enfoque de GIRD en las políticas públicas y cómo hacerlo operable?
- ¿Cuál es la importancia de la transversalidad en el manejo de GIRD?
- ¿Cuáles son los efectos esperados en la implementación de la GIRD?
- ¿Qué implicaciones tiene la recuperación de buenas prácticas para la GIRD?

De las conferencias inaugurales se desprendió que las consecuencias de los desastres han generado una discusión permanente de los especialistas en el tema. Hasta ahora el acuerdo ha sido que los desastres son una construcción social. En ese tenor, Allan Lavell indicó que los desastres son interrupciones significativas en la vida cotidiana de las poblaciones y las comunidades a raíz del impacto de eventos físicos diversos.

Añadió que las secuelas que estos provocan se prolongan más allá del corto plazo y en ocasiones generan cambios irreversibles en las estructuras económicas, sociales y medioambientales. Asimismo, el desastre es el impacto de un desarrollo insostenible, expresado a través de un proceso de construcción de riesgos como son, por mencionar algunos, la ocupación del territorio que ha generado externalidades negativas materializadas en el incremento de la huella ecológica, y una inadecuada gobernanza.

Por su parte, Xavier Moya complementó la idea de Allan Lavell e indicó que la combinación de las amenazas externas que llegan a ser climáticas o no, combinadas con factores de vulnerabilidad que existían con anterioridad en el territorio, generan riesgos, que terminan materializándose en un desastre.

Con base en los dictados de Lavell y Moya, Sergio Puente puso al fenómeno de la urbanización, y la ciudad como espacio construido artificialmente, como un ejemplo claro de esa interfaz en donde convergen distintos



agentes sociales que contribuyen a la construcción del riesgo. Destacó la importancia de la de-construcción del riesgo a través de la ejecución de políticas públicas transversales, cuyo principio rector debe ser la gestión integral de riesgos de desastres.

Puente y Moya mencionaron que el desafío de la transversalidad radica en la coordinación intersectorial vertical y horizontal que permita hacer viable la Gestión de Riesgos. La relevancia de la ejecución de políticas públicas transversales radica en que su ejecución salvaguardará el desarrollo de los países, ya que retomará aspectos centrales de los proyectos de gobierno, como son la disminución de la vulnerabilidad, la calidad del medio ambiente y el mejoramiento de los planes de desarrollo urbano, entre otros. En términos generales, se asegurará la calidad y la seguridad de la vida de la población.

Sergio Puente destacó que la política pública integral en materia de Gestión de Riesgos debe ser fundamentada en el principio de corresponsabilidad y el desarrollo de una cultura de la prevención. En ese sentido, Xavier Moya argumentó que el riesgo permanentemente es construido por varios actores: gobierno, sector privado y sociedad civil, por lo tanto, su disminución dependerá justo de ese principio de corresponsabilidad a la cual hace referencia Puente.

Para finalizar esta breve introducción y dejar al lector con las exposiciones de los expertos, es importante acotar que sólo considerando los desastres como procesos será posible aprehenderlos en toda su magnitud. Autores han mencionado que un análisis serio de la problemática de los desastres y el desarrollo debe utilizar un marco de análisis temporal que garantice que sea considerado el ciclo de vida completo de los desastres.

Allan Lavell

Coordinador del Programa de Investigación sobre Riesgos y Desastres
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – San José, Costa Rica)

CONFERENCIA MAGISTRAL

MIRANDO HACIA ATRÁS, PENSANDO HACIA ADELANTE: LA GESTIÓN DEL RIESGO EN PERSPECTIVA FUTURA

En primer lugar, no puedo dejar pasar la oportunidad de agradecer profundamente a los organizadores de este evento, a la Escuela de Administración Pública, a la Ciudad de México como tal, y a las otras instancias que nos han aportado a la organización de este evento tan importante donde el tema de la capacitación en gestión de riesgo es fundamental para el avance y la concreción de la gestión en la realidad.

Agradezco muchísimo también la oportunidad de volver a una ciudad que me albergó durante ocho años de mi vida, entre 1968 y 1969, y entre 1974 y 1980, cuando fui profesor en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), en El Colegio de México (COLMEX) y en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en temas de desarrollo urbano y regional.

Y esto lo menciono porque me parece una buena introducción a la temática que vamos a tratar en este seminario, y a la temática que yo voy a intentar exponer en la media hora que tengo disponible. Cuando yo llegué a México trabajé en la UAM Azcapotzalco con gente como Pancho Covarrubias, Antonio Azuela, Roberto Eibenschutz; en El Colegio de México con Luis Uniquel, Gustavo Garza y, posteriormente, con Sergio Puente y con Boris Graizbord; en la UNAM con otros distinguidos profesores. Estudiamos el fenómeno urbano, de Metrópolis, pero nunca en esos años se mencionaba el tema de desastre o riesgo de desastre.

Nuestras preocupaciones eran sobre el proceso de metropolización, proceso de desarrollo urbano, segregación social del territorio, marginalización e infraestructura urbana, transporte; pero nunca entró en la ecuación el tema de riesgo urbano o desastre urbano. Dato curioso, cuando vemos históricamente que todos los grandes desastres que recordamos en la historia han sido urbanos, pero nunca entró en la fórmula de estudio y de investigación.

Fue con el paso de los años, en la década de 1970 y principalmente en las décadas de 1990, 2000, y ahora en 2010, que el debido reconocimiento se ha hecho al riesgo urbano, al desastre urbano; y crecen de una forma importante las iniciativas de ciudades resilientes, hasta otras iniciativas para tomar en cuenta de un problema importante.

Este crecimiento entra en ese riesgo, que ya transforma el estudio urbano o suma al estudio urbano el tema de inseguridad, mientras anteriormente estudiamos la ciudad como oportunidad, fallida o lograda, pero nunca como inseguridad. Un tema que ahí va acompañado hoy en día por inseguridad humana, por violencia urbana, por inseguridad en múltiples sentidos.

Hay un cambio fundamental, que es la base de lo que quiero hablar hoy mismo. Un cambio fundamental en la

forma en que nosotros, individual y colectivamente, consideramos, estudiamos, imaginamos, entendemos los desastres; desastres definidos en los términos en que sabemos son comunes, como interrupciones significativas en la vida cotidiana de poblaciones y comunidades, a raíz del impacto de eventos físicos diversos.

Entonces, durante los últimos 40 años, y particularmente los últimos 20 años, hemos visto una transformación en el marco conceptual. Los imaginarios, las formas de entendimiento del desastre, que han corrido paralelo a la demanda y a la intervención transformada en el tema mismo de desastre. Y es sobre esa transformación y donde estamos hoy en día que las grandes interrogantes existen para el futuro.

Pero para entender el futuro es obviamente necesario, obligado, comprender el flujo del pasado. La historia de la evolución de un tema, las cosas que ya tomamos como casi sobreentendidos pero que hace 40 años no lo eran y, en consecuencia institucional, organizativamente tiene un significado para la transformación de las formas de intervención, las estrategias, las políticas y los instrumentos concretos de intervención en el tema de desastre o riesgo.

Y sabemos que tal vez la transformación más importante que se ha dado en los últimos 30 años es un movimiento conceptual que pone el tema del desastre en el centro de análisis, a poner el riesgo con su adjetivo adjunto del desastre como el elemento central, conceptual y de análisis. Esto significa mover un producto que por su definición inicial de carácter nocivo, va a pasar a un proceso de construcción de condiciones, que se pueden anunciar y, finalmente materializarse en condiciones de desastre, y eso es lo que hemos llamado riesgo de desastre.

Entonces, hemos transitado de un entendimiento del problema visto desde daños y pérdidas consumados en seres humanos, en medios de vida, en infraestructura, a condiciones que se construyen en la sociedad, que hacen que esos daños y pérdidas sean visibles, contables, sufridos en el futuro, y ese es el movimiento de entendimiento de desastre a riesgo.

Con base en lo anterior, no significa que el tema de desastre haya desaparecido. Lo que ha sucedido es que desastre, en lugar de ser el elemento central y único de análisis, se convierte en un momento de una secuencia histórica, y el desastre es un momento en el continuo de riesgo en la sociedad; es el momento donde las condiciones preexistentes de riesgo son actualizados y transformados en las pérdidas y daños que hoy en día vemos en Acapulco, en la costa de México, tan trágicamente, en este momento por este evento.

En el análisis del riesgo estamos acostumbrados a una explicación en torno a una interrelación compleja, entre lo que hemos llamado amenazas físicas, eventos físicos potencialmente dañinos que pueden ser naturales, tecnológicos, socio-naturales; exposición a sus posibles impactos y grados de vulnerabilidad diversos en la sociedad, y el riesgo está construido sobre esas tres nociones de forma dinámica y cambiante.

Entonces, con el paso de desastre a riesgo hemos tenido la oportunidad de *desfiscalizar* nuestro entendimiento del desastre; movernos hacia un entendimiento más social de la construcción de condiciones de riesgo y desastre y, en consecuencia, pensar y hacer evolucionar en los temas de desarrollos institucionales, organizacionales y de intervención para ponerse bajo el análisis.

Recordaremos que el tema del desastre fue interpretado desde el ángulo de lo que un eminente profesor de geografía canadiense llamó el *fiscalismo*, cuya vertiente indica que el desastre era el evento físico, que el desastre era el terremoto, era el huracán. Ahora pasamos de un entendimiento *fiscalista* de desastre, a una comprensión social de la construcción de las condiciones para prever qué desastre ocurrirá en un futuro.

Y esto nos remite al tema de lo que hoy en día se llama construcción social de riesgo. Muy sencillamente, y a pesar de diferencias de interpretación, cuando hablamos de *construcción social de riesgo* estamos hablando de las formas en que la sociedad, sus subconjuntos, familias, comunidades, ciudades, a través de las acciones que despliegan, contribuyen a la construcción de amenaza, vulnerabilidad o exposición en la sociedad.

Entonces, muy sencillamente a pesar de los grandes discursos sobre qué significa construcción social del riesgo, estamos con un entendimiento de intervención humana directa en la construcción de aquellas condiciones que se materializan en desastre en algún momento. Entonces, no debemos culpar a sismos o tormenta, porque sobre esos no hay nada qué hacer; es responsabilizar nuestras acciones como sociedad en la construcción de un riesgo que podemos llamar *excedente* en la sociedad.

El riesgo es connatural, es decir estamos hablando de eventos de mucha menor magnitud donde definitivamente nuestras acciones intervienen. Un corolario de esa construcción social de riesgo y su entendimiento era la relación directa de los procesos de construcción de riesgo con el tema del desarrollo, el tema del desarrollo insostenible, el tema del desarrollo sostenible, y donde más y más vemos desastres como indicadores de procesos insostenibles de desarrollo representados a través de mala planificación urbana, de uso del territorio, de organización ambiental, etcétera.

Entonces el desarrollo se mete en el centro de análisis de desastre de una forma en que no existía históricamente o en los últimos 40 años, a la vez de reconocer que a diferencia de desastre que es existente, actual, palpable y medible, el riesgo es latente; es un anuncio de daño hacia el futuro, y en ese anuncio de daño hacia el futuro existe la posibilidad de intervención *ex-ante*.

Una vez sucedido un desastre, lo único que se puede hacer es responder de la mejor forma posible, reconstruir vidas y medios de vida en infraestructura, pero debemos de tener en cuenta que el riesgo sigue latente.

Siempre hemos pensado en desastre y riesgo desde la perspectiva de reducción de riesgo y reducción de desastre, es decir, buscar una forma de detener algo o reducirlo. Entonces, cuando hablamos de reducción de riesgo y desastre estamos hablando de lo que históricamente se ha llamado, o más recientemente se ha llamado, gestión correctiva del riesgo.

Cuando trasplantas una comunidad del punto A al punto B, porque está en una zona de amenaza, de una probabilidad de alto deslizamiento o inundación, estás corrigiendo un error histórico. Cuando tú intervienes en un hospital qué puede caer con un sismo porque estuvo mal construido, es una acción correctiva; es un gasto enorme que uno tiene que entender, pero ese riesgo puede existir y puede ser medido.

Sin embargo, con el tema de riesgo pasamos también a entender muy claramente que el riesgo tiene una segunda categoría como condición latente. Es el riesgo del desarrollo futuro de un país. Es decir, es el México de 112 millones de habitantes; es el México con el doble de su infraestructura. Entonces, ¿qué condiciones de riesgo va a tener esa infraestructura, esa vivienda, esos hospitales? Esta es una visión prospectiva del riesgo; el riesgo no



se ha construido aún, será construido en la medida que nuestras acciones como sociedad no incorporen niveles claros de consolidar la construcción de riesgo.

El riesgo introduce temas de construcción social, temas de prospectiva correctiva, temas de complejidad en la relación de las partes de exposición, de vulnerabilidad. Introduce la noción de una doble *latencia*, que es el riesgo que ya tienen. Eso se reveló ahora con los eventos de septiembre de 2013. El riesgo ya existía antes, pudo haber sido identificado; las condiciones de riesgo ya estaban hechas en el territorio mexicano y explican los muertos y los daños ya sufridos. Entonces, esta transformación que está en el centro de las consideraciones en la administración pública es absolutamente fundamental.

Para el año 2015, la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) va a producir el informe número cuatro de evaluación de riesgo. Un informe que reflexione sobre los avances en la Gestión de Riesgo en los últimos 10 años, desde 2005 hasta 2015, año en el que concluye el periodo establecido en las Metas de Desarrollo del Milenio; además de considerar los objetivos que fueron emitidos en la Cumbre de Río de Janeiro recientemente. Parte de esta reflexión la iniciamos en San José, Costa Rica hace cuatro meses. Con apoyo de la EIRD, por medio de Andrew Maskrey, reunimos 21 expertos en gestión de riesgo de tres generaciones: de los años de 1980, 1970 y jóvenes de esta generación, para reflexionar de una forma abierta en dónde estamos con este tema, a dónde hemos llegado después de tantos años y a dónde debemos ir en el futuro.

Si uno lee los tres reportes encontrará que existen gobiernos que están reportando avances importantes en elementos de los cinco pilares u objetivos centrales de la Estrategia de Hyogo. A la vez, todas las bases de datos muestran claramente que durante 40 años las pérdidas y daños aumentaron aritméticamente. Esto genera un conflicto: por una parte hay progresos que sabemos que existen a través de ejemplos concretos en preparativos, en corrección, etcétera, pero, por otra parte, los daños y pérdidas están aumentando muy por encima de la tasa de reducción del riesgo en la sociedad.

Entonces, esta aparente contradicción ¿cómo se puede explicar? El resultado de la investigación que hicimos fue que puede ser que avanzamos con preparativos, con gestión correctiva de riesgo, con respuesta y con reconstrucción en un marco de reducción de riesgo, pero claramente la sociedad no se ha puesto encima de lo que es el pilar objetivo cuatro del Marco de Hyogo, que es reducir los impulsores fundamentales -adyacentes- del riesgo.

Eliminados el riesgo ya creado, en cierto sentido, pero por nuevos procesos sociales, globalización y muchos otros procesos, incluyendo el cambio climático, la tendencia de crecimiento y riesgo es mucho más rápida que la oportunidad de reducirlo, en consecuencia, se tendría que poner atención en esa relación riesgo-desarrollo y sus implicaciones institucionales organizacionales.

Básicamente se identifican tres conjuntos de factores que explican dónde estamos hoy en día y qué deberíamos hacer en el futuro para mejorar esta situación de la contradicción. Uno es en lo conceptual. Si analizamos nuestras construcciones conceptuales y sus derivados en términos de cómo estructurar a la sociedad para enfrentar los desastres naturales, a pesar de que la Estrategia ha eliminado la palabra natural del desastre, uno lee constantemente en documentos oficiales, de consultoría, académicos, entre otros, el término de "desastre natural". Parecería ser una cosa insignificante, pero no lo es, trae una gran carga de la teoría *fisicalista* que interpreta el desastre como un acto de Dios.

Hemos encontrado que hay una reconstitución del problema de desastre en torno a eventos extremos. Los eventos extremos no son el problema de desastre; son los medianos y pequeños eventos recurrentes que impactan sobre sociedades continuamente que han revolucionado sus medios de vida, y el evento extremo es la que viene de vez en cuando. Pero hemos elegido otra versión *fisicalista*, hablando de eventos extremos en lugar de impactos extremos debido a la exposición y la vulnerabilidad en condición de estrés ambiental.

Hemos visto al riesgo como una cosa sobre la cual uno interviene, en lugar de una relación y una construcción; situación que conduce a buscar instrumentos de intervención en lugar de procesos de intervención.

Hemos puesto el adjetivo “riesgo de desastre” para definir este riesgo frente a otros, pero sabemos muy bien que no se puede desligar “riesgo de desastre” de riesgo financiero, riesgo de salud, riesgo cotidiano o crónico de lo cual habla Amartya Sen, Premio Nobel de Economía, en varios de sus escritos. Entonces, hemos aislado el riesgo y, en consecuencia, lo que hemos hecho muchas veces es aislar el tratamiento de riesgo y desastre, sectorizarlo, independizarlo, exogneizarlo en lugar de endogenizarlo en nuestros procesos de desarrollo.

Terminaré con un último punto. Conceptualmente, y a nivel del discurso, exigimos que el riesgo sea visto como un impacto de un desarrollo insostenible, expresado a través de estos múltiples procesos de ocupación del territorio, de creación ambiental, de mala gobernanza urbana, etcétera. Mientras no seamos consecuentes con el mensaje conceptual y en las formas en que integramos nuestra acción política y pública estaremos remando contracorriente.

Yo sé que la próxima intervención es un tema muy importante por parte del doctor Sergio Puente, que hablará de la planificación urbana; es un tema implícito de la transversalización de la Gestión de Riesgo en las prácticas del desarrollo sectorial territorial. Pero yo les hago la pregunta, ¿al hablar de transversalización no estamos exogneizarlo la gestión de riesgo en lugar de endogenizándolo? No estamos diciendo que hay un desarrollo que puede ser mejorado, sumando Gestión de Riesgo o medio ambiente, a diferencia de decir que el desarrollo se define por la seguridad humana, que es muy distinto a sumar algo, como un parche, es muy distinto integrarlo dentro de la definición, en la acción consecuente y frontal.

El gran desafío que vemos, y no es un desafío fácil de enfrentar, es mantener el mejoramiento en la respuesta de los preparativos para desastres; seguir obviamente con la gestión correctiva del riesgo que implica que poblaciones e infraestructura, edificios ya en condiciones de alto riesgo, tengan una oportunidad de superar ese riesgo. El desafío para este país y los demás del mundo es el futuro de los nuevos desarrollos, porque en un México con tanto riesgo como el que tiene hoy en día, dentro de 40 años vamos a tener un severo problema mucho más permanente de respuesta.

Esto solamente puede hacerse, desde nuestra perspectiva, integrando completamente el tema entre los planificadores del desarrollo, reconociendo que el riesgo no es solamente maldad, pérdida y daño. Asimismo, hemos definido el riesgo en términos negativos, pero el riesgo es inherente al ser humano y también es oportunidad.

Es el riesgo financiero que crea la oportunidad financiera. Cuando un poblador se ubica en las faldas de un volcán no se localiza ahí por razones de estar cerca de una amenaza y disfrutar de una erupción volcánica, se establece ahí por tierras fértiles, por oportunidad de turismo. Y si no somos capaces de reconocer que las amenazas que sufrimos en determinado momento son recursos, en otro momento será imposible manejar el riesgo de una forma consecuente.

Todo permite reconocer que el riesgo es oportunidad y desventaja; que el riesgo implica la identificación clara de quiénes lo producen y quiénes lo sufren, y qué capacidad tienen estos de reclamar legal, financiera, ética, moralmente a los que crean ese riesgo, que se actualiza en determinadas condiciones de desastre.

Hay una nueva ley colombiana aprobada el año pasado, la cual hace referencia a los reclamos *ex-ante* sobre los constructores del riesgo; pero no es normal en nuestra legislación poder reclamar de igual forma que podemos conocer este riesgo, el derecho de un reclamo a los que crean riesgo en la sociedad.

Muchísimas gracias.

Sergio Puente

Profesor-investigador
Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales
El Colegio de México, A.C.

LA PLANIFICACIÓN URBANA COMO REFERENTE NORMATIVO Y OPERATIVO DE LA TRANSVERSALIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS DE DESASTRES

Bueno, ante todo, muy buenos días a todos ustedes por estar presentes en este Seminario internacional y mil gracias a la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal por invitarme a compartir una mesa con destacados expertos, mi excelente amigo y colega Allan Lavell, obviamente es una distinción por ello mismo. E igualmente a Metrópolis, que le otorga el honor a esta Escuela de ser Centro Regional de tan importante organización.

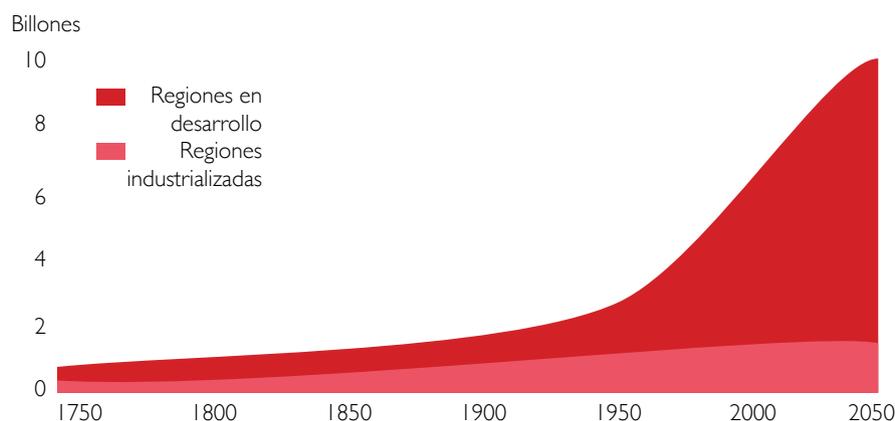
De hecho, lo que tendría que decir ya lo dijo Allan, pero yo trataré de aterrizar ese concepto en lo que sería propiamente su implementación como política pública, que no se quede simplemente en un concepto, que cambia mentalidades, sin duda, pero al mismo tiempo hay que operacionalizarlo y tratar de definir cuáles son sus desafíos.

Como ven, el título en mi ponencia hace referencia a mi formación de planificador urbano, pero es una coincidencia muy exitosa en ese sentido, oportuna, dado que la ecuación que veremos más tarde de la construcción del riesgo está vinculada a lo que serían los múltiples fenómenos con múltiples amenazas; solamente se construyen como riesgo en la medida en que hay una exposición, y la exposición es un espacio temporal, por eso la importancia de hablar del tema espacial, de exposición, y particularmente de lo que es mucho más complejo, que son las ciudades.

De ahí el título de la ponencia, como uno de los componentes de lo que yo voy a tratar de explicar por política pública. Daría antecedentes de esos referentes que permiten construir el riesgo; son los precursores del riesgo y, al mismo tiempo, los desafíos que plantea la construcción de política pública. Y aterrizaré con un ejemplo a través de una investigación que realizamos conjuntamente con el Instituto de Ingeniería sobre la Ciudad de México, centrado en el riesgo sísmico, aportando el conocimiento que necesitamos para poder gestionarlo.

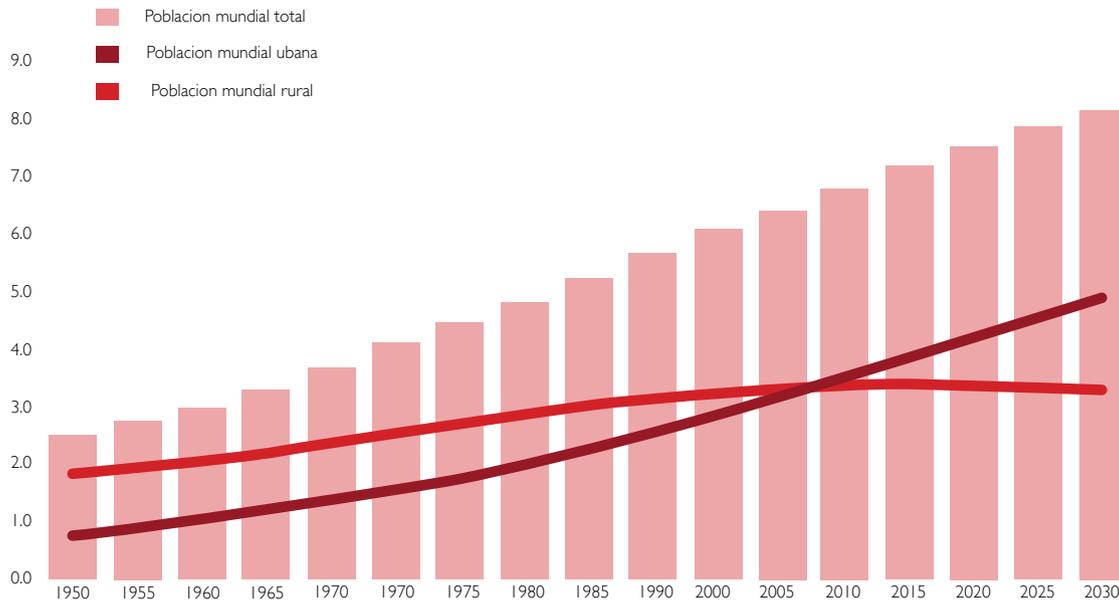
Como vemos, los precursores fundamentales derivan de la interrelación compleja entre cuatro procesos, sin querer ser reduccionista, que serían: el fenómeno de globalización económica y los que han sido los rasgos distintivos del siglo XX, el desarrollo tecnológico, la urbanización del planeta y los incrementos de desastres. Van íntimamente ligados y considero que hay que entender el proceso de interrelación compleja que se da entre estos diferentes ejes.

CRECIMIENTO MUNDIAL DE LA POBLACIÓN



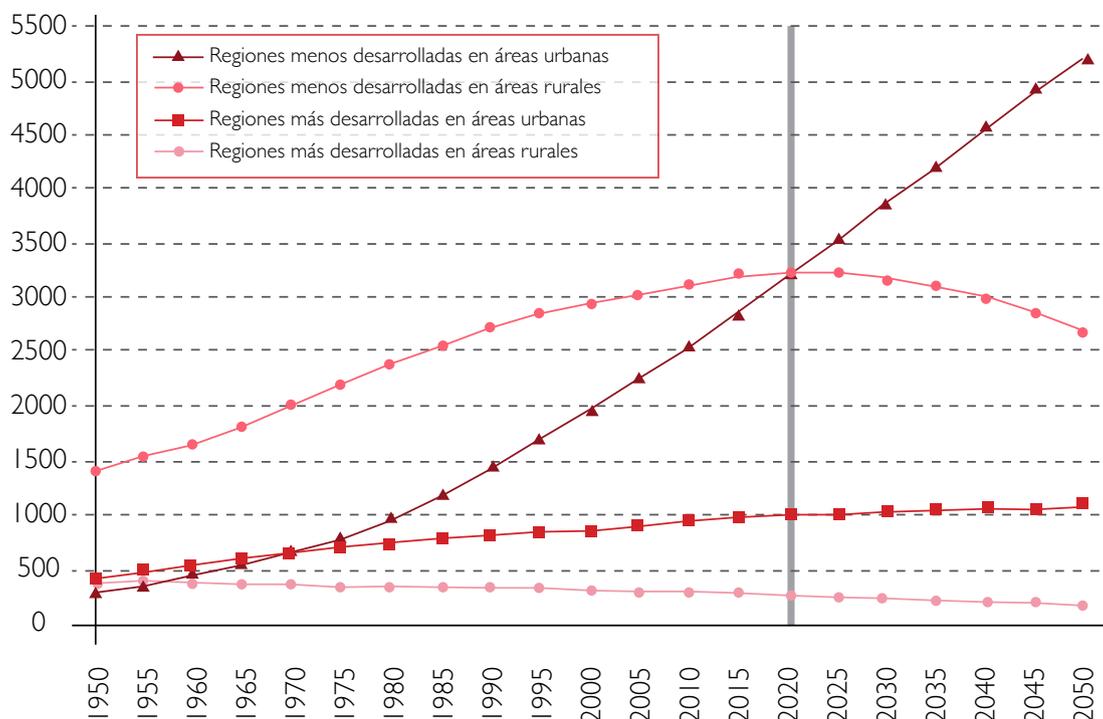
En relación a la urbanización del planeta, como se muestra en la imagen anterior, se puede explicar su celeridad de 1750 a 2050 poniendo énfasis en la participación que tienen los países subdesarrollados en este proceso. Estamos hablando de que en 2013 existen 7 mil 110 millones de habitantes, según el censo, y vemos el crecimiento exponencial que tiene lugar, precisamente, en aquellos países que no necesariamente tenían los recursos como para poder dar una respuesta organizada de política pública en la organización del territorio.

En la siguiente imagen podemos ver que el crecimiento de la población urbana, cómo se da entre lo que sería la población urbana y la población rural, y cuál es la inflexión que pone en evidencia el rasgo distintivo de este siglo que antecedió.



Igualmente, este crecimiento muestra los niveles de desarrollo, y vemos la curva exponencial en la siguiente imagen que se da en crecimiento urbano, en relación a las áreas rurales, propiamente en los países en desarrollo. Nosotros formamos parte de ese proceso y, por lo tanto, deberíamos tener conciencia de cómo manejar esto.

Crecimiento total de la población mundial según niveles de desarrollo





En el Centro de Estudios Demográficos, actualmente Urbanos y Ambientales -en el cual yo tuve el privilegio de ser colega de Allan-, hace 40 años el Doctor Unikel puso en evidencia la celeridad del crecimiento de la Ciudad de México y que deberíamos hacer frente a este proceso. De una manera gestionable, permitió tomar conciencia referencial en la creación de la Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano.

En la siguiente imagen observamos la transición que se presenta en el crecimiento de las ciudades de 10 millones y más de habitantes, en un periodo que comprende desde 1950 al 2015. En 1950 solamente Nueva York tenía una participación significativa, sin embargo, en 1975 fue rebasada por Tokio, y ya en ese mismo año México formaba parte de esta clasificación de ciudades altamente complejas en términos de población.

Ciudades con 10 millones o más de habitantes, 1950, 1975, 2001 y 2015 (millones de habitantes)

1950		1975		2001		2015	
Ciudad	Población	Ciudad	Población	Ciudad	Población	Ciudad	Población
Nueva York	12.3	Tokio	19.8	Tokio	20.5	Tokio	27.2
		Nueva York	15.9	Sao Paulo	18.3	Dacca	22.8
		Shangai	11.4	México, D.F.	18.3	Mumbai	22.6
		México, D.F.	10.7	Nueva York	16.8	Sao Paulo	21.2
		Sao Paulo	10.3	Mumbai	16.5	Delhi	16.5
		Total	68.1	Los Angeles	13.3	México, D.F.	20.4
				Kolkata	13.3	Nueva York	17.9
				Dacca	13.2	Yakarta	17.3
				Delhi	13.0	Kolkata	16.7
				Shanghai	12.8	Karachi	16.2
				Buenos Aires	12.1	Lagos	16.0
				Yakarta	11.4	Los Angeles	14.5
				Osaka	11.0	Shanghai	13.6
				Beijing	10.8	Buenos Aires	13.2
				Río de Janeiro	10.8	Manila Metr.	12.6
				Karachi	10.4	Beijin	11.7
				Manila Metr.	10.1	Río de Janeiro	11.5
				Total	238.6	Cairo	11.5
						Estambul	11.4
						Osaka	11.0
						Tianjin	10.3
						Total	340.5

Finalmente, en 2015 ya contamos con casi 17 ciudades que concentran más de 10 millones de habitantes, es decir, megalópolis importantes. México está clasificado en un sexto lugar.

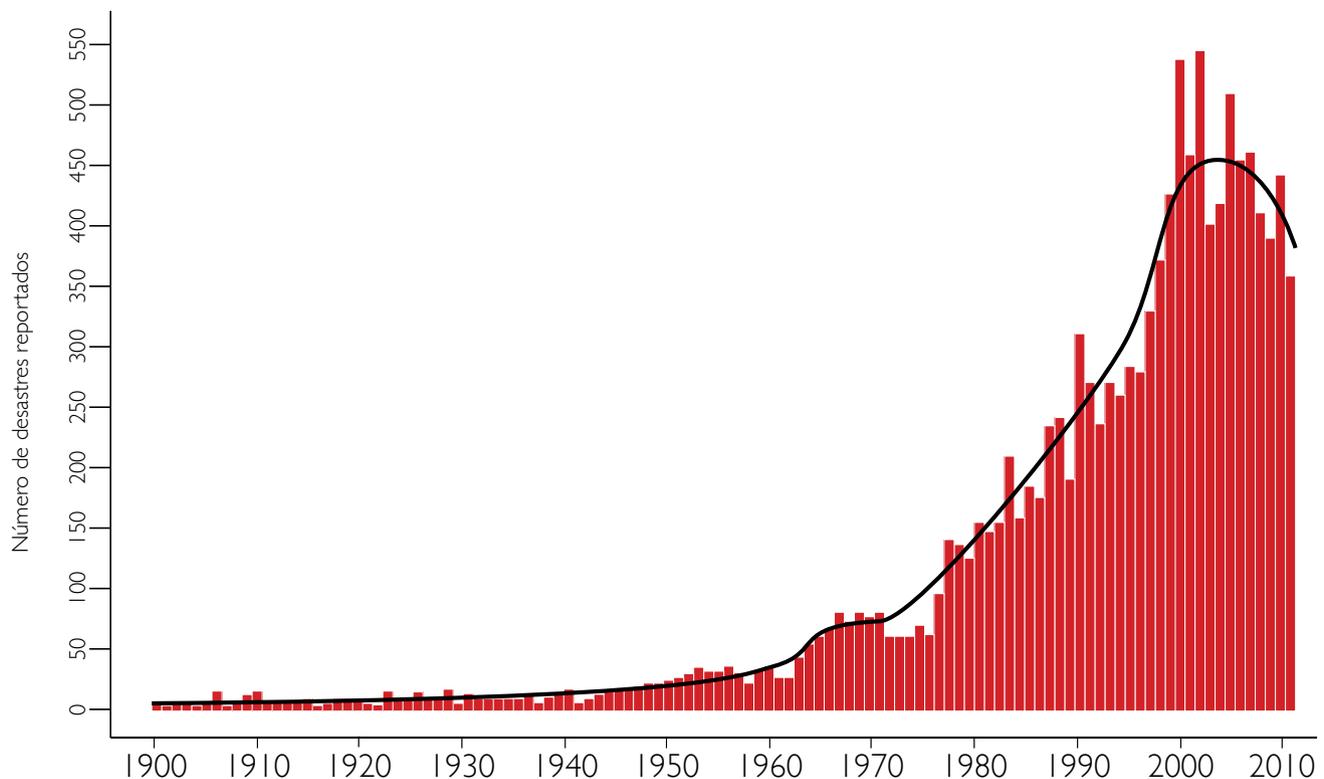
La población de México en 2010, de acuerdo a los censos, era de 102 millones. Hemos crecido de una manera vertiginosa. No obstante que ha habido una reducción de las tasas de natalidad, se ha presentado una inflexión; es decir, podríamos haber crecido a una mayor tasa y de mayor celeridad.

En comparación, nos damos cuenta de que en lo que conocemos como Ciudad de México, que es propiamente el Distrito Federal, a partir de los años 80 se ve un sensible decaimiento de la población, explicado por un crecimiento en lo que sería la zona circundante. Es el proceso de metropolización que se da y que plantea un desafío de gestión de recursos a nivel de dos entidades, principalmente: Estado de México y Distrito Federal. Este desafío recae en todos los sectores que son realmente los que garantizan la reproducción social de esta ciudad, es decir, lo que sería propiamente la competencia de gestión; estaríamos hablando actualmente en 2010 de 8.8 millones de habitantes.

Es muy elocuente darnos cuenta de lo que yo podría llamar una apropiación del territorio con implicaciones casi de ecocidio. Veamos en el mapa siguiente que en 1929 la mancha urbana y todavía la referencia de la zona lacustre, al año 2000 que implica la delimitación de lo que sería propiamente en su línea roja el perímetro de la Ciudad de México, el Distrito Federal y el crecimiento sobre otras entidades federativas, lo que ya constituye una megalópolis.

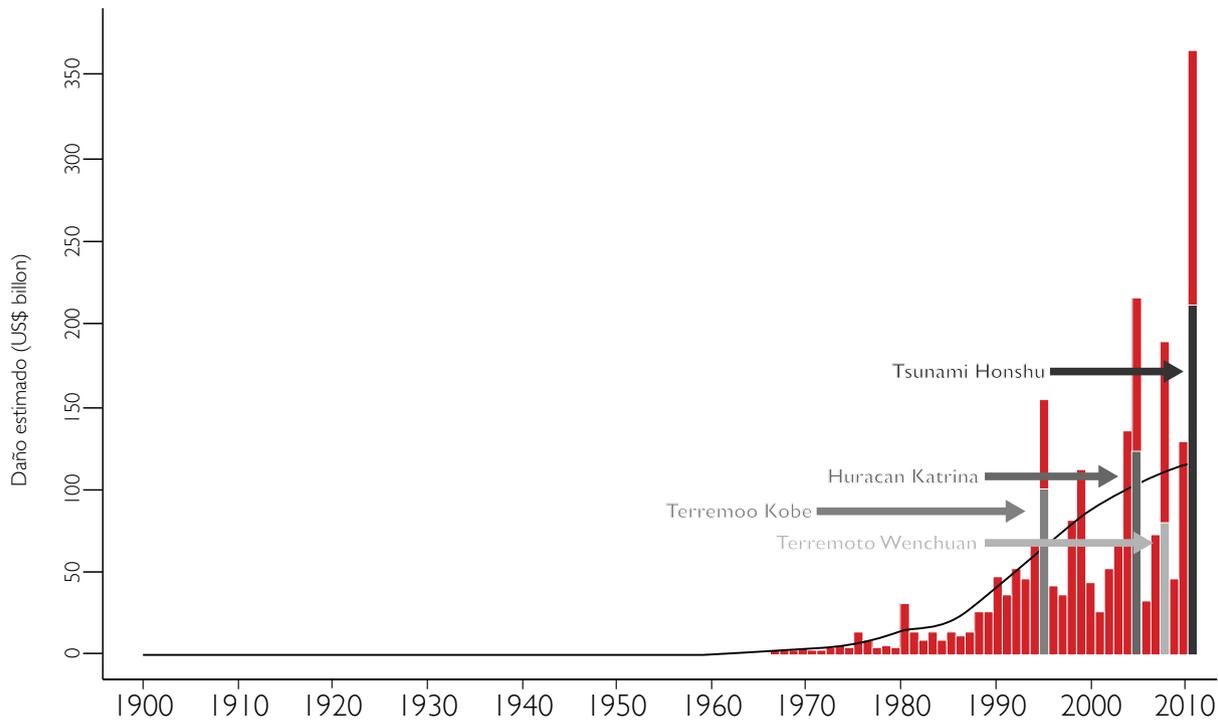
Como decía anteriormente Allan, y esto daría la evidencia empírica, la tendencia de catástrofes ocurridas de 1900 a 2011 pone en evidencia el incremento exponencial de estos desastres. La curva logística que se ve, hace que ya a partir de 2000 a 2010 se dé este crecimiento incontenido, aparentemente.

Tendencia de Desastres Ocurridos en el Mundo (1900-2011)



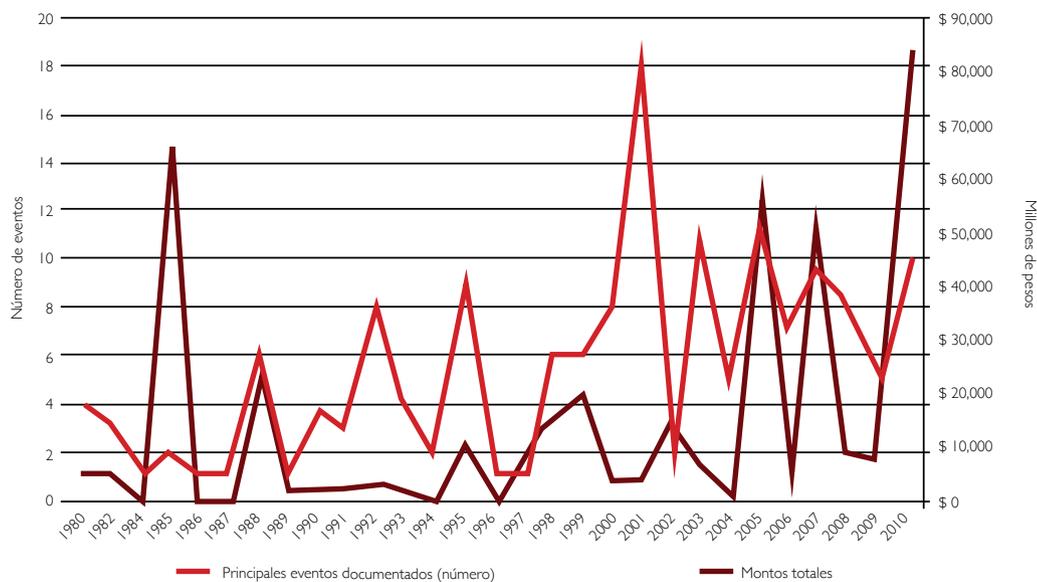
Sin embargo, de forma paradójica, desciende el número de víctimas y de fallecidos. No así necesariamente en lo que corresponde al número de personas afectadas y, menos aún, como lo podemos ver en la curva siguiente, de lo que serían los daños estimados. Ahí están grandes eventos que han puesto en evidencia precisamente el incremento de los daños estimados y, por lo tanto, tienen una correlación casi positiva a los desastres, aunque inversa en relación a víctimas.

Daños estimados por desastres naturales (1900-2011)



¿Cómo se explicaría, de hecho, esta ecuación? Esto sería un comparativo en los números, en los montos asignados a la atención a desastres y el número de desastres; siendo los montos totales la línea roja y el número de desastres la línea amarilla de la siguiente imagen. Sin embargo, lamentablemente nos damos cuenta que esto va a cambiar y ha cambiado con el desastre que estamos viviendo en este momento.

Comparativo entre Montos y principales Fenómenos documentados en México de 1980 a 2010*



* Nota: Los valores se definieron a pesos constantes de la segunda quincena de 2010. Los datos de 1980 a 1999 se retomaron en cifras originales en dólares, convirtiéndolas a pesos conforme a dato histórico de Banxico del 15 de diciembre de 1999: 1.00 = 9.37900 peso-dólar y posteriormente se convirtieron a valores constantes de 2010.

Ahora bien, ¿qué inferimos de esto? Históricamente se evidencia una correlación entre desarrollo económico, desarrollo urbano e incremento de la vulnerabilidad, y riesgo de desastres. Igualmente, demuestra lo que sería la sobreexplotación de la naturaleza; contradice el concepto mismo de desarrollo económico al generar efectos negativos en términos de cambio climático, deterioro ambiental e incremento de desastres. Es el modelo de desarrollo el que también está en juego, como lo planteaba Allan. Y, paradójicamente, la incertidumbre del desarrollo tecnológico, en lugar de construir una sociedad de bienestar, está produciendo una sociedad de riesgos altamente vulnerable, como bien lo señala Ulrich Beck.

En la ecuación planteada, que tomamos aquí como referente para hablar de la política pública, el riesgo de desastres establece esa relación permanente, inequívoca, ineluctable entre hombre-naturaleza, entre sociedad-naturaleza, que en su proceso histórico cosifica esta relación en la construcción, ya no de naturaleza, sino del medio ambiente. Es decir, una relación que establece una dimensión histórica de la cosificación del riesgo como es lo que se simplifica en las ciudades, y propiamente los procesos de urbanización a los que he hecho referencia. Es decir, que esta relación de interacción ineluctable se expresa espacial y temporalmente de una manera diferenciada.

Es importante acentuar que viviendo en ciudades, y el modelo de desarrollo así lo plantea, ha habido una alienación, a mi juicio, entre lo que sería la pérdida de conciencia de que el hombre es, ante todo, una especie más de la naturaleza y que, por lo tanto, debe de entender una relación armónica con la misma.

¿Cuál sería la expresión ya espacial, donde esta ciudad, como lo planteaba anteriormente, es un referente de la máxima artificialidad lograda por el hombre en esta apropiación misma de la naturaleza, dependiente de insumos externos y, por lo tanto, altamente vulnerable? Es decir, no es autosuficiente, necesita de energía, de flujos, etcétera. Si estas líneas vitales en algún momento se interrumpen, generan un desequilibrio en sus procesos de reproducción social. Por lo tanto, considero que es una exageración extender el concepto de sustentabilidad al fenómeno urbano; sería más o menos autosuficiente, pero no necesariamente sustentable.

La ciudad es el resultado del grado social y espacialmente diferenciado, a disposición y capacidad reactiva y preventiva, ante fenómenos naturales y riesgos socialmente inducidos, propios a las diferentes funciones urbanas que son de producción, de comercio, de gestión, de cultura y resiliencia.

¿Cuáles serían las determinantes de este riesgo urbano? Son propias a la lógica de la apropiación del territorio, es decir, a la lógica que nos permite producir esta artificialidad de la naturaleza que llamamos ciudad; este medio ambiente artificial que implica, por un lado, un crecimiento sobre el espacio circundante y un aumento en densidad sobre sí mismo. Pero esto no es solamente lo que explica la lógica de crecimiento, es muy importante, desde el punto de vista de recursos naturales y de riesgo. No deberíamos de haber urbanizado la zona del Ajusto, no deberíamos de haber urbanizado la zona de Xochimilco, tampoco Álvaro Obregón, etcétera.

Es decir, tomar en consideración cuáles son las condiciones de vulnerabilidad que plantea este proceso, esta lógica de producción del riesgo. Pero en esa actitud de dependencia hay otra lógica subyacente que es sumamente importante, que es la lógica de la reproducción social y urbana, como decía, en sus diferentes funciones anteriormente planteadas.

Estableceré un referente de interrelación entre lo que sería una racionalidad instrumental en el manejo, tanto de los riesgos como de las fases del desastre; es decir, solamente en atención de lo que serían las emergencias, la recuperación de la reconstrucción y un modelo de predicación, vistos desde el punto de vista normativo, pero no necesariamente explicativo, de las condiciones que producen esta ciudad.

Por eso necesitamos entender esta relación que se da entre la manifestación del fenómeno de la producción y los procesos sociales que la construyen, que yo me permitiría establecer esta interacción entre lo que sería la

fase de mitigación de riesgo, la prevención de los mismos y la construcción de resiliencia.

¿En qué reposa la producción conceptual de los modelos urbanos? Lo que necesitaríamos sería un referente sobre un modelo racional, comprensivo, y un modelo de participación de la sociedad, de los diferentes actores. Pero, al mismo tiempo, un modelo que vaya aprendiendo de sí mismo, un modelo incrementalista y que vaya entendiendo cómo se construyen estos procesos de riesgo en la producción del espacio.

En el caso de México, el problema endémico ha sido, precisamente, la divergencia entre la racionalidad normativa de la planificación, y los procesos de producción y reproducción de la ciudad. Casi un 40 y 60 por ciento de la producción de nuestro espacio urbano ha sido producto de una lógica de ocupación ilegal del territorio, lo cual ha generado de forma involuntaria desigualdades sociales y grupos sociales altamente vulnerables. La ciudad es presa de esa desigualdad social.

A partir del sismo de 1985 se crea el Sistema Nacional de Protección Civil en sus diferentes componentes. Ahora México tiene a su favor dos elementos importantes, dos figuras importantes financieras: no solamente es la atención del desastre, sino, exactamente la figura operativa de poder atender ese desastre, desde el punto de vista preventivo. Asimismo, es importante que exista el derecho legítimo de la población a poder exigir a sus autoridades locales que le informen y le determinen a qué riesgo está expuesto.

Hay un salto cualitativo de 1985 a la fecha, con la nueva Ley General de Protección Civil, que en su Artículo 4 establece que las políticas públicas en materia de protección civil estarán definidas por el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Protección Civil y que incorporarán el concepto integral de riesgo, lo cual sí establece ya una visión prospectiva de su manejo en los programas de planeación y programación del desarrollo y de ordenamiento del país. Se reconoce, por lo tanto, la importancia de inscribir esta Gestión del Riesgo como un componente fundamental de los programas de desarrollo urbano.

Como imperativo, el Artículo 84 establece que se considera un delito grave la construcción, edificación y desarrollo de obras públicas, sin elaborar un análisis de riesgo. Como referente fundamental tenemos los atlas municipales, estatales y nacionales, y de ahí se establece la necesidad de que la toma de decisiones, en términos de política pública, incorpore de una manera responsable lo que sería propiamente el manejo e implementación de estos programas de desarrollo urbano.

Es muy importante el Artículo 87, que establece que en caso de asentamientos humanos ya establecidos en zonas de alto riesgo, se merecen estudios que permitan realizar obras de infraestructura y acciones que mitiguen ese riesgo.

Ahora bien, pasemos a lo que es propiamente el concepto, cómo lo instrumentamos en política pública. Para mí hay cinco ejes fundamentales, es decir, la política pública es un proceso de toma de decisiones que debe de estar presente en los diferentes momentos de la producción del riesgo, de la construcción del riesgo; esto es, de la emergencia, de la recuperación, de la reconstrucción, de la adaptación, de la mitigación y de la prevención. Esta transición es fundamental del propio concepto y establece un desafío en términos de política pública.

Por eso es imperativo tener la observancia de los diferentes ejes. No existe política pública, a mi juicio -y esto puede ser debatible-, si no se cumplen estos ejes: un eje de eficiencia y equidad, de transversalidad, de integralidad, de corresponsabilidad, y de rendición de cuentas.

El proceso mismo sería una asignación de recursos y de política pública que esté normado por la asignación misma en términos de impacto de eficiencia y equidad, al igual que en el territorio -porque se pueden asignar recursos de manera equitativa pero ineficiente, o de manera eficiente pero inequitativa- y al mismo tiempo que observe los diferentes procesos en el tiempo, procesos para ir transitando de manera paulatina de una política de atención de la emergencia o el desastre, a lo que sería precisamente la prevención del riesgo.

El principio de transversalidad parte de que el riesgo no es sectorizado; es la condensación de acción, de política pública, en el espacio. Por lo tanto, debe ser un referente que obligue a la coordinación de las acciones de política pública, porque si no fuese así, hay un enorme peligro de que esta acción incremente el riesgo en lugar de que lo reduzca.

Ese proceso de transversalidad implica, entre otras cosas, establecer un proceso de corresponsabilidad. Si estamos hablando de que la construcción social del riesgo se da por acciones humanas en el territorio, también se da por los diferentes actores. Nadie está exento, todo el mundo contribuye en su propia acción de toma de decisiones cotidianas a construir ese riesgo. De ahí el principio de corresponsabilidad de todos los actores, hacerlo transparente, visible y vinculante.

Y no hay una política como tal si no hay rendición de cuentas. Tenemos que evaluar qué es lo que se hace, cómo se implementa la política pública, cuáles son los resultados. Y eso, lamentablemente, es de lo que muchas veces adolecemos; aunque tenemos las figuras normativas para hacerlo, no necesariamente se van retroalimentando de los resultados.

Hay una transversalidad que yo ilustro aquí en esta diapositiva, jurídica, normativa, en la planificación de la Ciudad de México, donde se pone en evidencia que los programas de ordenamiento a nivel nacional estarán regidos por la Ley de Asentamientos Humanos y de Equilibrio Ecológico, y a nivel local podemos ver la vinculación que se da con los diferentes sectores.

Allan Lavell planteaba un cuestionamiento: ¿Realmente podríamos internalizar la transversalidad en política pública? ¿Esto implicaría verdaderamente su internalización? Precisamente, establecer las relaciones vinculantes de acciones de todos los sectores que intervienen en la producción y construcción de la ciudad en sus diferentes lógicas. Y debería, por lo tanto, no ser necesariamente una secretaría, un sector, sino una instancia de coordinación transversal.

Los objetivos actuales del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal establecen un sistema integral de protección civil y un sistema integral de riesgos, cuyas metas son contar con cuerpos financieros y participación social que lo permitan hacer viable.

Para terminar, ¿cuál sería el desafío de la mitigación del riesgo sísmico que tiene la Ciudad de México? Para ello realizamos una investigación conjunta con el Instituto de Ingeniería, de la Universidad Nacional Autónoma de México, para ver la relación vinculante que existe entre lo que yo llamaría riesgo objetivo, es decir riesgo estructural de la cosificación en el proceso de la apropiación de la naturaleza en el espacio -en otras palabras, la construcción de la ciudad- y la relación que tiene la percepción de la construcción del riesgo, riesgo subjetivo, a través del espacio en interacción con la población.

Justo el día de mañana, 19 de septiembre, conmemoramos lamentablemente el sismo del 1985. Hemos aprendido mucho, hay que reconocerlo y hay que tenerlo presente. Si no guardáramos en mente este desastre, tendríamos el enorme peligro de volver a incurrir en los mismos errores por causa de nuestras omisiones. Como pueden ver, el 56 por ciento de las afectaciones se dio en la delegación Cuauhtémoc; tres mil 200 construcciones afectadas.

Esto es lo que les planteaba hace un momento, lo que sería un insumo de conocimiento para que la política pública pueda tomar en referencia nuestra historia y llevar a cabo las acciones consecuentes. Es evaluar el nivel de conciencia que tendría la gente, contar con ese conocimiento debería de constituirse en un derecho.

En nuestra investigación planteamos como hipótesis que hay un desfase entre riesgo objetivo y subjetivo. Es fundamental contar con la viabilidad de una política pública de acción de riesgo que depende de la apropiación de este conocimiento, de la participación y la corresponsabilidad de la población para su propia protección.

La delegación Cuauhtémoc contaba en 2005 con medio millón de habitantes. Es la zona más compleja en términos urbanos; de estructura urbana con una riqueza histórica, dos zonas arqueológicas, un patrimonio nacional considerado patrimonio de la humanidad, un lugar donde existen más de 53 mil estructuras.

Derivado de nuestro estudio, detectamos que habría 2 mil 576 estructuras con un alto y mediano riesgo, ahí deberíamos focalizar las acciones. Sin embargo, nos damos cuenta que la percepción del riesgo que tiene la propia gente que está expuesta, no coincide con el riesgo estructural. Hay un déficit fundamental de conocimiento por parte de la población que se encuentra en la zona más expuesta a riesgo sísmico en la Ciudad de México. Es ahí un insumo, que pienso que las autoridades deberían tomar en consideración para ir focalizando la política pública, y ser, por lo tanto, una gestión eficiente y equitativa de recursos.

En síntesis, la conclusión del estudio es que se demanda una política de concientización y transferencia al conocimiento para que la población pueda actuar en corresponsabilidad. De ahí el imperativo de contar con esquemas financieros y fiscales que permitan implementar acciones diferenciales de mitigación y prevención en riesgo estructural o reubicación de aseguramiento y organización social, como lo demanda actualmente el Artículo 87 de la nueva Ley General de Protección Civil y, por lo tanto, en concordancia con una coherente política de Gestión Integral de Riesgos.

La agenda para una política pública de gestión de riesgo implicaría una política de participación social con base en el principio de corresponsabilidad y desarrollo de una cultura de la prevención. El desafío es la transversalidad de la coordinación intersectorial vertical y horizontal que permite hacer viable la gestión de riesgo y la política de agenciación de conocimiento y transferencia en la toma de decisiones, y de la política pública. Pero más importante es, a mi juicio, tener una observancia rigurosa de los planes de desarrollo urbano -imperativo fundamental de la gestión urbana de esta ciudad-, a través de esquemas de financiamiento, reforzamiento estructural y aseguramiento de vivienda, así como desastres.

Es necesario, desde un punto de vista social, generar una cultura de la prevención, con base a una apropiación del conocimiento; coherente, con una praxis en términos de mitigación. Un cambio de valores es fundamental, que priorice la prevención, la construcción histórica del riesgo, una política de cohesión y solidaridad social; resolver ese binomio de ignorancia e irresponsabilidad. Porque no se puede solucionar un problema si no se conoce, y si se conoce muchas veces no es coherente, por lo tanto, sería irresponsable.

El Estado debería transitar de una voluntad política a la construcción de la viabilidad política de la política pública. Por lo tanto, una cultura de la prevención no es factible sin una cultura ciudadana y una cultura de la corresponsabilidad.

Xavier Moya

Director de la Oficina para la Península de Yucatán y Tabasco
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD – México)

GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO. METODOLOGÍA PARA LA TRANSVERSALIZACIÓN / INSTITUCIONALIZACIÓN

Al igual que quienes me antecedieron, agradezco al Gobierno de la Ciudad de México y a la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, ahora distinguida con este nuevo reto de ser un Centro de formación para la región. Voy a tratar de hacer mi presentación integrada a la del doctor Lavell y la del doctor Puente.

Sin duda, la noción de endogenizar el riesgo en el desarrollo me seduce. Me encanta. Yo hace más o menos 20 años empecé a trabajar con una noción que se llama Desarrollo Endógeno para la Planeación del Desarrollo, que es mi campo original, con una red de universidades vinculada a los Países Bajos, donde yo estudié. La palabra tal vez muestra lo que hoy queremos proponerles: endógeno es aquello que nace de dentro.

Entonces, si algo tenemos que evitar en este reto de la transversalidad es el agregar un renglón o un párrafo sobre Gestión de Riesgos y con ello dar por cumplida la misión. La tarea de hacer prevención en políticas públicas es algo dinámico, no es algo que vamos a inventar; tenemos que ir un poquito más allá.

Voy a tratar de compartir con ustedes algo que hemos estado trabajando en los últimos tres o cuatro años, ahora en término del mínimo de conceptos y el máximo de experiencias y de metodologías. Evidentemente soy más práctico que académico. Pero sí me parece que el gran reto de riesgos nos ha atraído a trabajar juntos con el doctor Sergio Puente y con otros expertos académicos en México. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha hecho varios proyectos en conjunto. Hemos coincidido con la EAPDF y con el mismo Programa de Formación, en fin, me parece que el reto es mucho mayor de lo que por nosotros mismos podemos hacer y hay que aliarnos.

Uno de los temas que voy a tratar es el de los actores. Parece ser que más o menos la mitad o un poco más de la mitad del riesgo que se construye en nuestros países de América Latina está siendo construido por actores fuera del gobierno; sector privado, sociedad civil. Entonces, parece que no estamos jugando del mismo lado del campo, pero vamos a repasar rápidamente esto.

Nuestra prioridad hace 30 años era querer estudiar los desastres y cómo administrarlos. Pero entonces ¿cómo entendíamos el riesgo? A grandes rasgos, todos sabemos que la combinación de las amenazas externas (climáticas o no), con factores de vulnerabilidad que existen ya en nuestro territorio, generan el riesgo. Digamos que es en potencia la posibilidad de que ocurra un desastre.

Hay algunos ejemplos de amenazas naturales, no naturales, etcétera, pero me parece que la combinación de varias amenazas es lo que estamos enfrentando el día de hoy. Ahora bien, evidentemente el reto es trabajar para reducir el riesgo. Evitar con dos palabras: la correctiva y la prospectiva. Sin embargo, poco podemos hacer para evitar los peligros. Por más que construyamos una barrera, entre otras cosas, podemos hacer muy poco, porque no depende de nosotros si ocurren o no los sismos; lo que sí podemos hacer es trabajar en las vulnerabilidades.

GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES

SEMINARIO INTERNA

18, 19 Y 20 de septiembre

Bienvenidos/ Bem-vindos

Ciudad de México



No obstante haber estado tratando de impulsar en los últimos 15 años diferentes políticas públicas, no se ha resuelto el problema. Hemos dejado esta tarea sin un actor, sin un mandato y sin un presupuesto. Es decir, le decimos a Protección Civil: "Ahora tu reto es el manejo integral, la gestión integral de los riesgos". Sin embargo, esto incluye la preparación y la respuesta ante desastres y, obviamente, en la preparación y respuesta ante desastres se nos va el 90 por ciento de nuestras energías. No hay, salvo en las leyes más contemporáneas, más completas, la incorporación de un mandato para los demás actores, y lo que queda claro es que todos dentro del gobierno tendríamos que jugar del mismo lado del campo. Entonces, ya no solamente tenemos el reto de que los demás actores privados, sociales, académicos no estén jugando en nuestro equipo, sino que nosotros mismos metemos gol.

A manera de ejemplo, Protección Civil dedica el 90 por ciento de sus recursos de energías a resolver problemas que no son causados por peligros, sino por vulnerabilidades. Pero ¿quién construye las vulnerabilidades? Pues resulta que se presentan situaciones en donde los mismos colegas de las Secretarías que están al lado, autorizan la construcción de un puente de tal manera, autorizan el fraccionamiento en suelos no aptos, etcétera -exagerando un poco la cosa-, de esta forma es casi imposible atacar el tema de la vulnerabilidad con la estructura legal y de organigrama con la que contamos ahora.

La propuesta última, considero, es trabajar desde los procesos de desarrollo, porque las vulnerabilidades sólo se explican o se generan en problemas del proceso de desarrollo. Entonces, lo que tenemos que estudiar es el proceso de desarrollo en sí mismo y nuestro actor principal son todos ustedes; ya no son los colegas de Protección Civil. El problema que tienen mis colegas de Protección Civil es que son los únicos que en la mayoría de las ciudades tienen el mandato de tocar este tema. Entonces, la formación que reciben como rescatistas, como organizadores de la respuesta, etcétera, no funciona para este reto. Necesitamos habilidades que precisamente el diplomado que se está impartiendo en estos momentos en la EAPDF está tocando: generar habilidades de coordinación, de gestión, de revisión de leyes, de cabildeo, de saber cómo dialogar con nuestro secretario general de Gobierno, con nuestro presidente municipal. Eso puede hacer la diferencia y no el tener más cantidad o menos cantidad de bomberos.

Yo quisiera ver con claridad que en todas las ciudades este presente una figura que se encargue de impulsar la transversalidad, porque Protección Civil no se da abasto, no tiene el perfil, y las otras áreas dicen: "A mí no me toca". Ahí está, me parece, el gran reto. Al final nuestro tema es que el Riego de Desastres remite a problemas no resueltos de desarrollo.

A continuación voy a dar algunas nociones de qué hay atrás de la Gestión de Riesgos, tanto prospectiva como correctiva. Tratando de mostrar que tiene que ser algo integral, como lo muestra la imagen de Leonardo da Vinci, en donde se necesita trabajar con los actores técnicos, los expertos, científicos, las instancias de Protección Civil, entre otros, para contar con una visión de Estado, de la sociedad civil, del sector privado y del resto de los actores gubernamentales.

Es decir, quien está a cargo de la respuesta tiene sin duda que especializarse en este ámbito de la respuesta, pero mantener un diálogo permanente que retroalimente a los planificadores. Si a Protección Civil se le va a dar la función de coordinar y de motivar, está bien, no es el modelo que por lo menos como PNUD recomendamos. Pero si ese va a ser, veamos un caso: en el Estado de Chiapas (México) se le da esa función, se le da mucho más presupuesto, se le da ese mandato, participa en todas las juntas de gabinete, etcétera; pero no debe de olvidar, y tiene que quedar clarísimo, que mantiene el control de estos mecanismos de respuesta y retroalimentación.

Asimismo, la clave para la modificación de políticas públicas de desarrollo está en el conocimiento científico, pero además en la opinión y en las prácticas locales. Está en lo que hayamos aprendido de los desastres. ¿Quién se ha puesto a revisar toda la evaluación de daños con este fin? Yo conozco poca gente.

Me ha tocado estar en los momentos de respuesta de muchos desastres. Hay una pila de cuestionarios, de evaluaciones, de mapas levantados en el momento, pero de lo que nos da tiempo es de revisar cuántas despensas llegan. Nadie se pone a analizar por qué sucedió, en dónde se concentraron los daños. Un ejemplo claro son los datos que nos presentó el doctor Sergio Puente; el estudio que está haciendo el doctor Puente más de 20 años después, es complicadísimo. Sin embargo, sería más interesante si como mandato, al momento del desastre, cierto sector se concentra en revisar las evaluaciones, y en recuperar y entender por qué falló y qué hay que cambiar en el desarrollo.

El resto de las instituciones de gobierno tienen este reto de transversalización. Ahora estamos hablando de cómo evitar que el fenómeno de la transversalidad sea un elemento exógeno que no logre penetrar en el sistema. No obstante, contrario a esto, sí recomendamos nosotros a una instancia de planeación o de gobierno en el municipio que sea la encargada de transversalizar y tenga esto como mandato, no como un mandato extra, como parte de la definición de su mandato, y estaríamos aportando a una condición de desarrollo.

Sin embargo, ¿quién tiene en sus bandos de gobierno, a través de sus reglamentos, el tema de la seguridad humana como base, y el tema de la resiliencia de la Gestión de Riesgos? Prácticamente ninguno. Hemos estado haciendo con varios municipios de México el experimento de modificar desde el bando de buen gobierno y es muy interesante, porque cuando se coloca la seguridad humana como tema, es decir, cuando el municipio tiene como objetivo principal garantizar la seguridad humana-lo cual tiene que ver con la economía, con los derechos, con la equidad, entre otras cosas-, entonces este tema se incorpora en todos los planes de desarrollo y en todos los programas sectoriales. Eso quisiéramos: sociedad civil organizada, comunidades, barrios, etcétera; asimismo el sector privado tiene que jugar de nuestro lado.

Necesitan - como ya dijo el doctor Puente- conocimiento, condiciones locales de riesgos, etcétera, sobre su situación, y tener capacidades para planear sus inversiones y tomar decisiones que reduzcan el riesgo en el territorio. Pero no las tienen en este momento debido a que cuentan con mayor información sobre el momento del desastre. Lo que requieren es involucrarse en el análisis de riesgo, básicamente les conviene porque están protegiendo sus inversiones. Los actores técnicos científicos usan la articulación de sus productos con los espacios de actores responsables de políticas públicas. Necesitamos mucha más retroalimentación de su parte, pero también incidir

en las agendas de financiamiento a la investigación.

Algo interesante que se ha logrado en varios países es orientar la investigación hacia estos temas: generando fondos públicos, generando incentivos, también a través de alianzas con el sector privado, para que la investigación aborde esta problemática. Y tratar de que todo proyecto de investigación tenga un mecanismo de devolución y de retroalimentación hacia la población y hacia las políticas públicas. De otra manera es verdaderamente muy complicado.

Finalmente, visión de Estado, que significa que alguien tiene que coordinar esto, alguien tiene que convertir el tema de la Gestión de Riesgos en un tema de lo que nosotros le llamamos desarrollo resiliente.

La resiliencia, que me encanta que se esté tocando en este Seminario, es un concepto que nos ayuda muchísimo a explicar lo que queremos. En lugar de trabajar en negativo y decir “vamos a reducir”, “vamos a evitar”, “vamos a no hacer”, tratemos que redefinir el desarrollo desde nuestros Planes de Desarrollo. La resiliencia tiene que ser parte de esto, en todos los sentidos. Este concepto, que viene de la psicología y que luego fue tomado por el medio ambiente, es maravilloso porque no te habla de fuerza, de dureza; te habla de capacidad adaptativa, de movimiento rápido, de flexibilidad, de coherencia. Entonces, estamos empujando el desarrollo resiliente para convencer a los tomadores de decisiones.

Como sugerencia, lo que no debemos olvidar si queremos hablar de desarrollo resiliente, es planear bien y construir bien. Sin embargo, tenemos un reto muy grande al mismo tiempo, porque los riesgos que se construyen en nuestras ciudades provienen de programas que no son municipales, es decir, nosotros somos la pista de aterrizaje de programas del gobierno subnacional, digamos provincia, estados en México, por lo cual es un gran desafío moldear esto, porque el nivel de flexibilidad no es muy grande.

Esto nos lleva a un diálogo con nuestro propio país, nos lleva a un diálogo con redes de ciudades, el cual posiblemente sea más fácil de sostener. Pero tenemos que lograr que en todos estos sistemas exista el tema, desde el origen, de la Gestión de Riesgos, y es en este momento cuando hablamos de planear bien el desarrollo. Este es el reto. Hay que trabajar en el tema de infraestructura, hay que trabajar en el sistema educativo, no formal, formal; en el desarrollo territorial, en la planeación de uso del suelo, en el tema de inversiones, no solamente para transferir el riesgo. Hay que tener la obligatoriedad y esta metodología para revisar todas las inversiones, y que sean inversiones seguras.

Aquí hay una propuesta en la que se debería estar trabajando. En los países de sistema federal se tendría que buscar una armonización en la interacción entre las leyes nacionales. En países donde ya tenemos un buen avance en prácticas locales, éstas podrían ayudar a transformar lo nacional, y viceversa.

Asimismo, considero que en la parte legal y en la parte de inversiones privadas hay un reto que hemos tocado poco. A nivel legal tenemos el tema de la armonización; debemos lograr que de las leyes nacionales o subnacionales bajemos hasta las reglas de operación de los programas. Hay que generar un entorno de política pública completamente transversalizado para después pasar a la siguiente fase, que es la institucionalización. Entonces, sí hay un reto de armonización en el que hay que invertir recursos y tiempo para tener este mandato completo.

A nivel del sector privado, acabamos de terminar un estudio sobre las micro, pequeñas y medianas empresas; cómo se afectan, cómo pueden prevenir. Y el tema que me parece de fondo es a nivel de valor. Hay que corresponsabilizar al sector privado en este tema. Considero que ellos han estado llamados a atender cuando hay desastres, no obstante, el resto del año están preocupados con otros aspectos, como la competitividad. Entonces ¿cómo logramos llegarle a los empresarios, que están en el tema de la competitividad todo el año, para hacerlos conscientes del tema de Gestión de Riesgos? Evidentemente el marco legal es importantísimo, los incentivos también, pero tiene que ser obligatorio. Por ejemplo, todos los instrumentos de crédito, todo el tema de transferencia, de aseguramiento, de la conexión con la tecnología, es decir, los empresarios tienen que hacer inversiones que sean seguras para proteger su propio futuro y reducir el riesgo en nuestros territorios.

Por otro lado, para reducir el riesgo tenemos una metodología que se llama “Laboratorios de política pública”. Se basa en hacer una inversión más grande en la etapa de diseño y, con eso, no solamente reducir el riesgo, sino incrementar el éxito del programa diseñado. En la Unión Europea lo monitoreé con medidas de medio ambiente y con medidas de desarrollo rural. Es interesante ver que con una inversión mínima, para los presupuestos de nuestros países, se hicieron tres cosas: primera, un buen diagnóstico de cómo se están haciendo las cosas para no tener sólo una respuesta y no retomar sólo una solución.

Por ejemplo, yo lo que quiero es construir vivienda segura, y saco mi modelo de vivienda sin atender cómo está funcionando la construcción a distintos estratos, en las distintas regiones: en la zona costera tropical, en la zona montañosa, en las ciudades que están en ladera, en las que están al lado de los ríos en zonas bajas, las que trabajan por crédito, la vivienda completamente privada. Es decir, la etapa previa distingue formas de llevar a cabo las cosas, a lo cual llamamos estilos de intervención, estilos de operación. Distingue hacer clúster de los principales estilos; es decir, tales gobiernos, tales ciudades lo están resolviendo de esta manera, tales sectores lo están resolviendo de otra, etcétera. De manera que mi programa de vivienda segura tiene que presentar, por lo menos tres o cuatro soluciones y no sólo una.

Ahora bien, ¿de dónde vamos a aprender para esta etapa previa? Vamos a aprender de tres fuentes. La primera es aprender de los desastres ocurridos. Vayámonos a las estadísticas de datos de qué viviendas se cayeron, qué viviendas no se cayeron; ahí está la clave de mucho conocimiento, mucha información que no aprovechamos y es casi gratuita. Hay que poner a dos personas, darles un modelito estadístico y que nos entreguen resultados para la propuesta.

La otra fuente es preguntarles a los actores. Quién mejor que los constructores, los dueños de las empresas, a lo mejor algunos albañiles expertos. Esto lo probamos aquí en México para siete estados; participaron todos los institutos de vivienda, las instituciones nacionales encargadas de construcción, reconstrucción, financiamiento de vivienda, académicos expertos, y se nos ocurrió invitar a diez albañiles expertos, de distintas zonas, gente tal vez con poca formación académica, pero mucha experiencia. El resultado de la participación de los albañiles fue impresionante porque en cuanto empezaron a dar soluciones de cómo evitar que una casa en la costa o en la ladera de un río se recorra cuando llegue la corriente o llegue una marejada de ocho metros constantes durante 10 horas, todo el mundo guardó silencio y puso atención, porque realmente había poca gente en el país que sabía de lo que estaban hablando.

La tercera fase es la validación técnica. Para eso hay laboratorios, hay instituciones de investigación especializada, etcétera. Entonces, la metodología de laboratorios propone que el cambio en política pública sea un proceso; que haya una inversión en la etapa de diseño y que corran de forma paralela cuatro o cinco líneas de acción para que nuestro cambio de política pública no se dé en un mes, pero asegurar que se dé; que haya resultados el primer año, sin duda, y que se complete en tres años. La ecuación es muy importante porque vamos a trabajar sobre el tema de la vulnerabilidad y las capacidades, pero vamos a tener resultados en la reducción del riesgo.

Asimismo, el tema económico es toral. Tenemos que lograr que el costo de nuestros esquemas de desarrollo sea mucho menor con base en los estudios de daños y pérdidas anteriores; aprovechar las bases de datos, de las cuales tenemos avances; identificar y mostrar pérdidas que pueden ser evitadas. Es decir, si estamos queriendo ahorrar cien millones de dólares, se debe invertir un aproximado de 15 millones de dólares en evitar el riesgo de pérdida. Asimismo, no se deben de tomar cambios y medidas estructurales que no sean necesarios, se trata de hacer todo lo posible en la transformación de los sistemas que tienen un costo mucho más barato (educación, participación, medidas de respuesta rápida, etcétera).

Aun así, existen los costos, y estos son costos incrementales. ¿Qué significa? Desde la economía ambiental significa que por ahora no se reconoce por el mercado; es decir, si yo voy a construir una vivienda segura, voy a producir tal vez un jitomate seguro, nadie me va a pagar más por ese jitomate extra que se está produciendo. Entonces, en dos o tres años con este tema de laboratorio de políticas públicas vamos a modificar, a través de

normas de calidad, a través del marco legal, a través de otras medidas, para que sea obligatorio y de esta forma todos los jitomates sean seguros.

Vamos a poner el ejemplo de la calidad de los alimentos de exportación en nuestros países. Una ciudad produce café u otra cosa para ser exportado a Europa, esto implica tener que cumplir una serie de normas, por lo cual los que empezaron a producir la calidad requerida para el mercado europeo tuvieron que gastar más y tiempo después se salieron del mercado porque no se pudieron sostener. No obstante, luego esto se normalizó, se generalizó y se volvió la línea de base; subió la línea de base y todos los actores del mercado empezaron a producir a un costo que ya no era incremental.

Por último, reconocer que voy a hacer propuestas de modificación de políticas públicas basadas en algo que ya funciona; retomando un ejemplo anterior, es solo tomarle la opinión al albañil. Esa inversión, ese diagnóstico va a ir a las zonas de desastre, va a investigar cómo se está construyendo la vivienda, y voy a retomar lo que se llama prácticas locales y prácticas institucionales.

Finalmente, esto es el tema del laboratorio a lo largo de los tres años. En el primer año hago el análisis del marco, un análisis definitivamente multiactoral, un análisis informado por estos diagnósticos. A partir de lo anterior, diseño los cambios y los piloteo -odio la palabra "piloto" porque cuando le dices a un gobernador; a un presidente, "piloto", te responde: "Ah, sí, está bien, cuando termines me informas"-, piloto porque hablo de hacerlo en el 10 por ciento de las inversiones, porque si lo hago en el cien por ciento corro el riesgo de generar un cuello de botella, entonces voy a ser el ciudadano más odiado de la ciudad, van a decir: "Oye, no pude ejercer todo mi presupuesto por culpa de tu bendito laboratorio de política pública".

Se prueba en el diez o quince por ciento y, una vez que funciona, comienza el monitoreo. Se aprende, se modifica si es necesario y aplico. Paralelamente formo capacidades de los que lo van a hacer, modifico el organigrama y doy claro mandato a quienes lo van a implementar adentro de las instituciones. Son cuatro o cinco procesos que hay que correr, y después viene algo que le hemos llamado "institucionalización", es decir endogeneizarlo. Pero ¿cómo trabajar la institucionalización? Atendiendo esas cuatro dimensiones: convencer a los tomadores de decisiones de tema político, que a su vez asegura el compromiso político, el mandato; los recursos; la institucionalización que tiene que ver con el desarrollo del personal, con los reglamentos internos, con el definir quién lo hace, y por qué lo hace. En las instituciones todo mundo es temeroso de hacer algo, a menos de que tenga el mandato.

Entonces, hay que prever que a lo largo del primer año esto cambie. En la esfera programática tenemos que permitir que los proyectos, los programas, la forma de aterrizar el dinero público y privado incluya metodologías muy claras, con la posibilidad de revisar el riesgo, de reducir el riesgo o de planear sin riesgo. En nuestras ciudades, los gobiernos tienen que informarse de todas las medidas y cambios a partir de datos, con la investigación hecha. Tener aliados como la sociedad civil, los grupos de presión, hacerlos jugar un poco de nuestro lado. Eso no se va a lograr haciendo un consejo al final, tenemos que involucrarlos desde la etapa de investigación.

En los foros multiactorales se usa un análisis de riesgo para definir una propuesta y se aplica en conjunto con todos los demás sectores, haciéndolos parte del sistema de planeación, pero manteniendo una particularidad que nos ayuda a priorizar los temas. El análisis de riesgo nos va a decir en dónde está el riesgo; va a explicar si el riesgo es grande, mediano o pequeño, pero sobretodo dónde está la vulnerabilidad que se quiere atacar. Después se analizan los costos políticos, los costos económicos, se prioriza y se decide; pero el análisis de riesgo es básico, si nos vamos de la protección civil únicamente al desarrollo, hay que ir con nuestras maletas de bagaje metodológico para luego regresar y tener resultados en la reducción de los riesgos.

Muchísimas gracias.

Primer Panel

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA
GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS DE DESASTRES

Miércoles 18 de septiembre de 2013.



PARTICIPANTES

Juan Pablo O'Farrill

*Asesor Nacional de Respuesta a Desastres
Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)*

Raúl Salazar

*Oficial Regional
Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, Oficina Regional para las Américas (UNISDR)*

Violeta Somera Seva

*Asesora Principal del Prefecto
Ciudad de Makati, Filipinas*

Fabien Dekeyser

*Teniente Coronel y Jefe Adjunto de Recursos Humanos
Centro de Formación Departamental, Saint-Brice-sous-Forêt, Francia*

MODERADOR

Xavier Moya

*Director de la Oficina para la Península de Yucatán y Tabasco
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - México*

Introducción

En un mundo globalizado, la cooperación internacional representa una herramienta fundamental de apoyo y colaboración entre distintos agentes en torno a diversas temáticas; su operación constituye en sí mismo todo un desafío, ya que es un instrumento que apoya a la coordinación de una compleja serie de acciones y relaciones internacionales.

Su función es generar sinergias a través de la transferencia de recursos técnicos y financieros, humanos y de conocimiento, entre diversos actores, de forma que sus objetivos se complementen con el fin de contribuir al fortalecimiento de las capacidades, el avance tecnológico y la formación de los recursos humanos de los países involucrados.

En relación a la Gestión de Riesgos de Desastres, se observa que en las últimas décadas la cooperación internacional está muy activa. Esto se debe a que el nivel de concientización y percepción del riesgo de desastres ha cambiado a causa de la generación de daños de miles de vidas afectadas, cuya recuperación muchas veces es lenta y dolorosa, además de representar una pérdida de millones de dólares.

Sirva de ejemplo el caso de desastre del océano Índico en 2004, cuando un terremoto y maremoto afectó a 12 países y causó la muerte de más de 225 mil personas. Esta catástrofe provocó la movilización de la comunidad internacional, materializándose en 2005 con la creación de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción de Desastres (CMRD), en Kobe Hyogo, Japón, donde se dieron cita más de cuatro mil asistentes, participaron 168 gobiernos, 78 agencias especializadas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y 161 organizaciones no gubernamentales, entre otros.

La CMRD culminó con la Declaración de Hyogo, y el Marco para la Acción de Hyogo a implementarse durante los diez años siguientes. En estos documentos se asienta la importancia de la incorporación del enfoque de la Gestión de Riesgos de Desastre en las políticas públicas, así como el fortalecimiento de las instituciones en los mecanismos y capacidades a todo nivel, pero en particular en el ámbito comunitario para el desarrollo de una sociedad resiliente ante amenazas.

En ese tenor se trazó el objetivo de este panel, el cual fue incentivar la generación de flujos de conocimiento en torno a los procedimientos de operación de distintos agentes, conocer los avances en la reducción de riesgos de desastres que se están implementando en distintas latitudes del globo terráqueo y, en específico, en la región de las Américas, dando cuenta de que las relaciones entre distintos países facilitan el intercambio de experiencias y el apoyo mutuo a través de la transferencia de conocimientos, además de la ayuda humanitaria.

Las preguntas que guiaron el análisis y el debate de los participantes fueron las siguientes:

- ¿Qué medidas contribuyen en la aplicación efectiva de los protocolos internacionales en situaciones de mega emergencia?
- ¿Cuáles son las acciones internacionales en el cumplimiento de la GIRD en la región de las Américas?
- ¿Cuáles son los desafíos que enfrenta el Marco de Acción de Hyogo en el continente americano?
- ¿Cuáles son los obstáculos de la colaboración de tres ciudades distintas en tres países distintos?
- ¿Qué estrategias han implementado para el intercambio y transferencia de conocimientos en la GIRD?
- ¿Cuáles han sido los principales avances en materia de cooperación internacional en el marco de la gestión integral de riesgo de desastres?
- ¿Cuál ha sido el plan de acción más efectivo en materia de la gestión integral de riesgo de desastres?

Con base en lo anterior, en este panel se contó con la participación de dos agencias de la Organización de las Naciones Unidas: la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), dedicada exclusivamente a la atención de emergencias, y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, Oficina Regional para las Américas (UNISDR) encargada de promover estrategias y mecanismos de colaboración a nivel internacional para la reducción del riesgo de desastres en donde distintos especialistas abordaron los retos que se han suscitado en la práctica. Se presentaron además ejemplos a una escala menor en torno a la transferencia de conocimientos entre Manila, Quito y Katmandú, y la implementación de un plan estratégico diseñado por el gobierno francés, para dar atención en momentos de catástrofe.

El tema de este panel puso el acento en la importancia de la coordinación institucional a nivel internacional y nacional para la atención y ayuda humanitaria en momentos de emergencia, así como la generación de sinergias en materia de prevención y mitigación. A nivel internacional se contó con la experiencia de Raúl Salazar, quien abundó en torno al mandato de la oficina de UNISDR que es el de coordinar o, en su caso, apoyar a la coordinación, a un conjunto de agentes sociales de carácter nacional o internacional, en los esfuerzos que se están generando para la reducción de riesgos de desastres. Sus acciones se cobijan en el Marco de Acción de Hyogo en donde se observan grandes avances, sirva a manera de ejemplo la coordinación internacional en momentos de atención de emergencias.

En este punto, Juan Pablo O'Farrill (OCHA) relató distintas experiencias amargas que dejaron los desastres en algunos países a lo largo de varias décadas, las cuales se han tomado como oportunidades para mejorar la actuación coordinada y focalizada de todos los actores sociales que intervienen. Este proceso de lecciones aprendidas condujo a una agenda transformativa que lleva un enfoque innovador sobre la respuesta a grandes emergencias, llamada Emergencia L3, y cuyo concepto fue enmarcado en cinco criterios: urgencia, capacidad, complejidad, riesgo reputacional y escala. Este enfoque es un ejemplo del avance de uno de los puntos del Marco de Acción a los cuales hizo referencia Raúl Salazar.

Siguiendo con la importancia de la coordinación internacional, Violeta Somera presentó un ejemplo sui generis de cooperación entre ciudades financiado por Banco Mundial. Es un proyecto gubernamental basado en la identificación de las buenas prácticas de tres ciudades: Manila, Quito y Katmandú. El proyecto consistió en el intercambio de experiencias en cuanto al método que cada ciudad implementa en relación a la recuperación de los desastres y el manejo de un sistema de prevención de los mismos; aprender y aprehender las buenas prácticas e implementarlas en el resto de las ciudades. Todo esto a través de una cooperación técnica entre las tres ciudades.

Por otro lado, para mostrar otros modelos de cooperación a una escala distinta se contó con el ejemplo francés de un plan único de coordinación a nivel nacional llamado el Plan ORSEC (Preparación, Organización y Gestión de Auxilios en caso de Catástrofe), a cargo de un solo agente para todo tipo de desastre. La presentación del caso estuvo a cargo de Fabien Dekeyser y es una muestra de coordinación y claridad de mandatos guiado por una misma filosofía para todos los actores de rescate; una cadena de mando única, con procedimientos simples y con ejercicios comunes a todos.

Esperamos que las siguientes presentaciones que el lector tiene en sus manos, sean de su interés y cumplan con un objetivo superior: ser un portavoz y ayudar a generar conciencia de las acciones que se están implementando para la seguridad de la población mundial.

Juan Pablo O´Farrill

Asesor Nacional de Respuesta a Desastres
Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)

GRANDES DESASTRES, GRANDES LECCIONES: MEGA EMERGENCIAS Y RIESGO URBANO.

Buenas tardes a todos y todas, muchas gracias por su atención. Yo quisiera compartir con ustedes esto que he llamado “Grandes desastres, grandes lecciones, mega emergencias y riesgos urbanos”. Voy a intentar transmitirles información nueva sobre el acontecer actual de la respuesta de emergencias a nivel internacional. Se tratará de responder a la pregunta: ¿Cómo funciona la arquitectura humanitaria internacional ahora y cómo ha evolucionado ante los desafíos de las mega emergencias?

Para esta presentación voy a pedirles su participación para tratar sobre los mecanismos internacionales de asistencia humanitaria: ¿Cuáles son?, además ¿cómo han surgido?, ¿cómo han evolucionado?, ¿en qué contextos?, ¿cuál es su fundamento legal? Vamos a ver cuáles son los actores que funcionan dentro de este marco, cuáles son sus roles, cuáles son sus responsabilidades.

El objetivo fundamental será ver cuáles han sido las lecciones aprendidas a través de estos años recientes y cómo llegamos al marco actual, en el cual se rige el actuar internacional frente a las mega emergencias. Vamos a comenzar hablando de lo que es un desastre. No nos vamos a tardar en la tipología del desastre, sin embargo, yo quisiera preguntarles: cuando sucede un desastre ¿qué sucede primero en términos de acción, en términos de respuesta nacional?, ¿quiénes son los actores de una respuesta nacional?

Intervención del público: Interpreto que los primeros actores que van a dar respuesta a nivel nacional o local van a ser los cuerpos de bomberos, policías, las organizaciones voluntarias organizadas que se ponen a disposición para brindar cooperación, y los organismos que tienen como misión y función dar una primera intervención de respuesta.

Juan Pablo O´Farrill: Muchas gracias. Hay un gran número de actores locales que trabajan la respuesta a nivel local, pero hay un principio bastante interesante que se llama y se conoce de forma general como el principio de subsidiaridad, en el cual, en el caso de federaciones como México, la localidad o municipio es el primer respondiente. Cuando sus capacidades se ven sobrepasadas ¿quién continuaría después? En términos de una respuesta, después del municipio, ¿cuál es el estrato superior que retomaría el apoyo, de verse estas capacidades rebasadas?

Intervención del público: Bueno, en este caso sería las unidades de Protección Civil y, posteriormente, el Gobierno Federal.

Sr. Juan Pablo O´Farrill: Así es. Entonces, si el Estado se ve sobrepasado por estas situaciones es cuando entra una respuesta internacional, a través de lo que se conoce como una solicitud de asistencia a la ayuda internacional. Y cuando esto sucede, transcurre algo bastante complejo, que es la movilización a gran escala de recursos humanos, materiales, entre otros. La complejidad de la respuesta depende del grado de la emergencia.

Yo quería presentarles esto, porque cuando sucede la movilización de personas y de bienes a nivel mayor se necesita una mayor coordinación. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), apoya a esta coordinación, asiste a ella, trata de coordinar los esfuerzos de la comunidad internacional en complemento de la respuesta nacional.

Pero cuando hablamos de estos actores de respuestas nacionales e internacionales ¿de quiénes hablamos? Hablamos de países. Muchas veces, los países en una respuesta pueden ser receptores o donantes de ayuda; un país que puede ser un actor nacional, en un contexto internacional de respuesta, se convierte en un actor internacional.

Entonces, bajo esa salvedad y hablando de países en particular, podemos también decir que aparte de toda esta gran cantidad de actores nacionales, representantes de gobierno, hay una gran cantidad de actores que no son gubernamentales, que responden a otras estructuras, como organizaciones de la Sociedad Civil, como cuerpos especializados de búsqueda y rescate, como la Cruz Roja y la Media Luna Roja. En fin, la empresa privada ahora también es un gran actor; además de los medios de comunicación como CNN, BBC, que son también actores humanitarios importantes.

Dicho esto, quisiera empezar por el principio. Por favor ¿me podría ayudar, caballero, a leer este breve párrafo?

Intervención del público: “Responsabilidad primaria, Artículo 1: El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, su fin supremo es la realización del bien común. Constitución Política de la República de Guatemala”.

Sr. Juan Pablo O’Farrill: Muchas gracias.

Usted, caballero, ¿me ayudaría a leer ese breve párrafo?, por favor.

Intervención del público: “Artículo 1.1: Las personas que se encuentran en el territorio nacional deben ser protegidas en su vida e integridad física, su estructura productiva, sus bienes y su medio ambiente, frente a los posibles desastres o eventos peligrosos que pueden ocurrir”.

Sr. Juan Pablo O’Farrill: No me voy a tardar a leer el Artículo 30 de la Ley General de Protección Civil de México, porque va en este sentido. Lo que quiero decir aquí es lo siguiente: como marco internacional, como ley internacional, el país afectado por un desastre tiene la responsabilidad de ofrecer asistencia humanitaria a su población. La comunidad internacional no va a sustituir el trabajo del Estado, buscaría complementarlo, y esto es muy importante siempre mencionarlo porque, Raúl, ¿me podrías ayudar a leer este texto?

Sr. Raúl: “Las Naciones Unidas tienen un papel central y singular que desempeñar en la tarea de proporcionar liderazgo y coordinar los esfuerzos de la comunidad internacional en apoyo a los países afectados”.

Sr. Juan Pablo O’Farrill: Como ustedes podrán leer, el papel de la comunidad internacional es el de proporcionar liderazgo a la respuesta nacional y coordinar los esfuerzos de la comunidad internacional. Esto es muy importante porque esto es la base de lo que rige el marco legal humanitario actual, que es la resolución 46182 de las Naciones Unidas. Esta resolución fue el fruto de diez años o más de emergencias muy grandes en África, en la cual la coordinación era compleja.

En relación al riesgo urbano, el terremoto que vivió la Ciudad de México en 1985 fue un parteaguas. A partir de éste se juntaron los países y con esta resolución (46182) se crea el Grupo Consultor de Búsqueda y Rescate Internacional (INSARAG), que es el marco en el cual las acciones de los equipos de búsqueda y rescate internacional se efectúan.

Entonces, México, entre otros países, es un impulsor muy importante de esta resolución, por la cual los

países se organizan con base en la pregunta: ¿Qué vamos a hacer para responder mejor a las grandes catástrofes que hemos vivido durante los últimos años? Se trabajó y se habló de hitos, de un antes y después en torno a la década de 1980 y 1990, y cómo ha evolucionado este marco de actuación en la respuesta de desastres internacional. Tiempo después se presentó el evento del tsunami de Indonesia, en 2004.

El mega desastre del océano Índico movilizó mucho dinero. Como ustedes saben, hay muchos fondos de emergencia que se desbloquean, bilaterales y multilaterales, pero fue mucho dinero el que se buscó que llegara a la población afectada; también se movilaron muchos equipos técnicos y especializados, de búsqueda y de rescate. Asimismo, hubo una gran cantidad de donación de artículos no alimentarios, en especie, con los desafíos logísticos que esto involucró.

En fin, hubo muchos desafíos en esta respuesta y muchas de las cosas que no funcionaron conllevaron a que la comunidad internacional nuevamente se juntara después de este gran evento y decidiera trazar un camino para mejorar las acciones de respuesta. Y se llegó a lo que se llama la Reforma Humanitaria.

El objetivo -de la Reforma Humanitaria- es reforzar el rol de liderazgo para asegurar una respuesta coordinada y eficiente. El liderazgo recae en la coordinadora o coordinador residente, ustedes quizá conozcan este rol porque en los países con presencia de Naciones Unidas, el coordinador o coordinadora residente es el representante de todos los fondos, agencias y programas de Naciones Unidas, y se convierte en coordinador humanitario cuando hay una solicitud de ayuda. Esta persona tiene el rol de liderar la respuesta internacional, en complemento a la respuesta nacional.

Pero también en Indonesia se presentó la movilización de muchos actores, los cuales, a su vez, necesitaron también ser coordinados y coordinarse de manera más eficiente. Por eso se reforzó el asocianismo, para complementar esfuerzos y que, además, el financiamiento humanitario de emergencia se viera reforzado.

En relación a los fondos de emergencia que son movilizados en caso de desastre, hay uno muy importante que se llama *Central Emergency Response Fund* (CERF). Es un monto de varios millones de dólares preposicionado y que es desplegado muy rápido para atender a las necesidades más urgentes, con el criterio de salvar vidas.

Pero además de esto, se reforzó el sistema de los clúster o mesas temáticas, o sectores de trabajo, esto con la intención de reforzar justamente la coordinación. ¿Y de qué forma para explicar esta coordinación? A través del manejo de información; sin un manejo de información adecuado nada de esto funciona.

Pero vamos a pasar un poco a explicar por qué es importante la visión sectorial y por qué la organización internacional organiza y refuerza este sistema de clúster.

Caballero, vamos a hacer un ejercicio de imaginación: esta es una escuelita y hay un desastre, acaba de suceder algo ahí, ¿qué me puede contar como historia en relación a lo que sucedió en esa escuelita? ¿Podría imaginar e inventarme una historia?, usted trabaja ahí.

Intervención del público: Estábamos trabajando. Había 60 niños con cuatro maestros. Hubo una lluvia torrencial y de la montaña que estaba a un lado corrió lodo, árboles, y tiró parte de las bardas.

Sr. Juan Pablo O'Farrill: Muchas gracias.

Caballero, este es un hospital y usted es un médico que trabajaba ahí. ¿Qué pasó ahí?

Intervención del público: Estábamos trabajando y de pronto la tierra empezó a sacudirse de manera muy fuerte y se empezaron a caer las ventanas. Todo fue oscuro, terrible.

Sr. Juan Pablo O’Farrill: Muchas gracias.

Jefe, usted que es parte de los cuerpos de respuesta, este es un vehículo de respuesta y está en muy mal estado, ¿qué pasó?

Intervención del público: Íbamos circulando sobre la avenida principal y se suscitó un colapso vehicular.

Sr. Juan Pablo O’Farrill: Esto es para explicar que cada uno de nosotros en nuestra área de trabajo, en nuestra visión y nuestra experiencia de una emergencia podemos tener una versión muy clara de los hechos. Sin embargo, en una emergencia lo más difícil de establecer es la visión general de la situación, y esto es lo que motiva, justamente, el trabajo sectorial, porque a través del trabajo sectorial puede haber información muy valiosa sobre la situación específica del contexto en esa área, pero también se favorece el intercambio de información intersectorial, lo que ayuda a tener una visión común.

Ustedes, sobre todo los colegas que están en cuerpos de búsqueda y rescate, y agrupamientos de respuesta, saben que cuando uno llega a una emergencia, siempre está corriendo atrás de la emergencia, siempre atrás. Hasta que todos nos ponemos juntos y todos tenemos una visión común de la situación y comenzamos a establecer prioridades, a identificar necesidades específicas, empezamos a ganarle a la emergencia y a comenzar a hacer acciones que pueden llevarnos a seguir en un buen curso la respuesta.

Entonces esto explica de una manera muy esquemática por qué la organización internacional responde a este sistema sectorial que se le conoce como los clúster. Ustedes verán que hay entidades, organizaciones específicas que responden a un mandato específico. Por ejemplo, podrán leer ahí que el clúster de salud es liderado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), por supuesto. Hay otro que es el de educación, que es *The United Nations Children’s Fund* (UNICEF). Pero lo interesante aquí, y ustedes podrán ver que no se trata solamente de organizaciones de Naciones Unidas, es que hay un liderazgo compartido; por ejemplo, en el clúster de educación, con *Save the Children*, que es una ONG con presencia mundial, con capacidades globales de respuesta, que puede ser una aliada muy importante para una respuesta a nivel internacional.

También está el tema de albergues temporales, que es liderado por Naciones Unidas y por la Federación Internacional de la Cruz Roja. Esto para decir que es un esfuerzo compartido, no solamente de Naciones Unidas, representante de la voluntad de los países, sino también de la Asociación Civil que es grande y con grandes aliados.

Después de 2004, y con esta Reforma Humanitaria, seguimos avanzando y trabajando con muchos éxitos, pero con muchos desafíos, hasta que llegó un nuevo parteaguas, un nuevo antes y después en torno a la respuesta a mega emergencias en ciudades, y también en zonas de gran extensión, como lo fue Pakistán.

¿Alguien estuvo relacionado aquí con la inundación en Pakistán o con la respuesta en Haití? ¿Podría compartimos cuál fue uno de los principales desafíos desde su experiencia en Haití?, por ejemplo.

Intervención del público: Yo creo que en Haití pasaron muchas cosas. Primero, que era un país que no estaba preparado institucionalmente para resistir un evento de este tipo. Segundo, la falta absoluta de ordenamiento territorial. Tercero, la cantidad enorme de gente que se quedó sin habitación, sin vivienda, justamente por la mala construcción que tenían las mismas.

En relación a los albergues, después de dos o tres semanas de ocurrido el terremoto prácticamente eran colinas enteras de albergues para soportar a toda la gente. No era solamente porque habían quedado sin casa, sin vivienda, era porque los albergues eran el único lugar en donde ellos podían recibir comida y donde podían recibir algún servicio de salud.

Son las brechas históricas que existían en Haití. Para identificar esto, se hace una evaluación de lo que era ese país en el momento del terremoto, la cantidad de brechas históricas en términos de vivienda, en términos de salud, en términos de educación. Cuando no existe un registro civil, no se sabe cuánta gente hay, no hay

nacimientos, no se registran los patrimonios, no se registran las muertes, ¿cómo vas a saber cuánta es la gente a la cual vas a atender?

El problema de Haití fue que perdió el 136 por ciento del Producto Interno Bruto a causa del terremoto. La única posibilidad de salir de Haití, y eso lo podemos ver al día de hoy, es con la cooperación internacional, y si la cooperación internacional no pone los recursos para que ese país salga, es un país quebrado.

Sr. Juan Pablo O´Farrill: Muchas gracias.

Todos esos problemas estructurales dificultan la respuesta. Retomando el caso de Haití en 2010, no hubo respuesta adecuada y rápida como tuvo que haber sido. Recordemos que el edificio de Naciones Unidas se colapsó, no había liderazgo en el gobierno, no había liderazgo por ningún lado. Eso dificultó muchísimo la respuesta en términos de tiempo.

En el caso de Pakistán se inundaron casi dos terceras partes del territorio; significó poco más de la extensión territorial de toda Centroamérica. Era un desafío enorme poder evaluar en una ventana de tiempo muy corta, un espacio de tierra tan extenso.

De la experiencia de Pakistán y de Haití los países se juntaron nuevamente, como lo hicieron en 1991 y en 2004, y preguntaron una vez más: "¿Qué vamos a hacer para que si esto vuelve a suceder, no vuelva a pasar lo mismo en términos de la respuesta a las emergencias tan grandes?".

A partir de la última reunión se generó la Agenda Transformativa. No cambia nada en torno a los fundamentos de la Reforma Humanitaria que vimos anteriormente en sus cuatro pilares, sino que la refuerza en términos de liderazgo, de coordinación; pero hay elementos innovadores, como es la rendición de cuentas. Ahora se están creando nuevos instrumentos para medir el impacto de la respuesta humanitaria y medir no solamente la respuesta en términos de pares y superiores, sino del impacto hacia el beneficiario, y que esta información pueda subir a una toma de decisión.

En fin, esta Agenda Transformativa lleva a un enfoque innovador sobre la respuesta a las megas emergencias; esto se llama la Emergencia L3. Es un concepto que fue creado justamente para poder ser enmarcado en cinco criterios básicos: urgencia, capacidad, complejidad, riesgo reputacional y escala.

Las emergencias L3 tratan de tener coordinadores de alto nivel pre posicionados, que puedan ser desplegados muy rápido para poder apoyar las labores de coordinación. En resumen, la respuesta humanitaria con coordinación promueve justamente esta velocidad de acciones, fortalece el asociacionismo, maximiza esfuerzos, evita la duplicación, que también es uno de los grandes desafíos en la respuesta. Si trabajamos sin coordinación generamos vacíos y duplicaciones, cuellos de botella, y todo esto dificulta la respuesta.

Finalmente, la respuesta es importante, pero recordemos que el desastre no es natural; es un desastre social inducido por un fenómeno natural extremo y nadie mejor que mis colegas que vienen después para explicar cómo este fenómeno puede ser revertido.

Muchas gracias por su atención y estoy a sus órdenes para dudas y comentarios posteriormente.
Gracias.

Raúl Salazar

Oficial Regional

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres,

Oficina Regional para las Américas (UNISDR)

TENDENCIAS REGIONALES Y AVANCES EN LA REDUCCIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES.

La presentación que voy a hacer está alrededor de lo que son las tendencias regionales y avances de la reducción de riesgo de desastres. La idea de esta presentación es dar un marco general para todos los participantes de las distintas ciudades que nos están acompañando; qué es lo que se ha logrado avanzar desde la perspectiva de las Américas, en lo que han sido los compromisos de los Estados, compromisos que se asumieron en el año 2005, en lo que se conoce como las prioridades en el Marco de Acción de Hyogo.

Quizás antes de iniciar, una breve explicación de nuestra tarea como la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres. Nuestro origen y mandato es esencialmente coordinar o apoyar la coordinación de los esfuerzos en materia de reducción de riesgos de desastres, no solamente de los actores estatales, no solamente de los actores de Naciones Unidas, sino también del conjunto de actores que están trabajando a través de organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base; distintos aspectos y participantes que están alrededor de esta causa. Nuestra oficina, básicamente nace con este mandato en el año 2000 y con expreso pedido de la Asamblea General de acompañar este proceso bajo la forma de una Secretaría Técnica, que es justamente la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres.

Entonces, nuestro marco de acción para acompañar el proceso global en el que estamos todos inmersos es el Marco de Acción de Hyogo y las prioridades que vamos a ver en un momento.

En principio, comienzo con esta presentación del marco regional en el que nos estamos moviendo. Ya sabemos sobre algunas tendencias que se vienen dando en términos de lo que son los procesos de urbanización, quizá si miramos en términos generales cómo nos ubicamos respecto al resto del mundo y comparamos lo que ha sido el crecimiento promedio mundial de la población, América Latina y el Caribe han sobrepasado la tasa promedio de crecimiento poblacional. Esto obviamente es un poco lo que explica la tasa de urbanización creciente que nuestra región enfrenta en estos momentos y que va a enfrentar en los próximos 30 años.

Algunas de nuestras ciudades actualmente tienen cerca de un 90 por ciento de urbanización; Brasil tiene alrededor del 90 por ciento de urbanización en sus ciudades. Entonces este fenómeno de la concentración y de los riesgos se va incrementando en nuestra región.

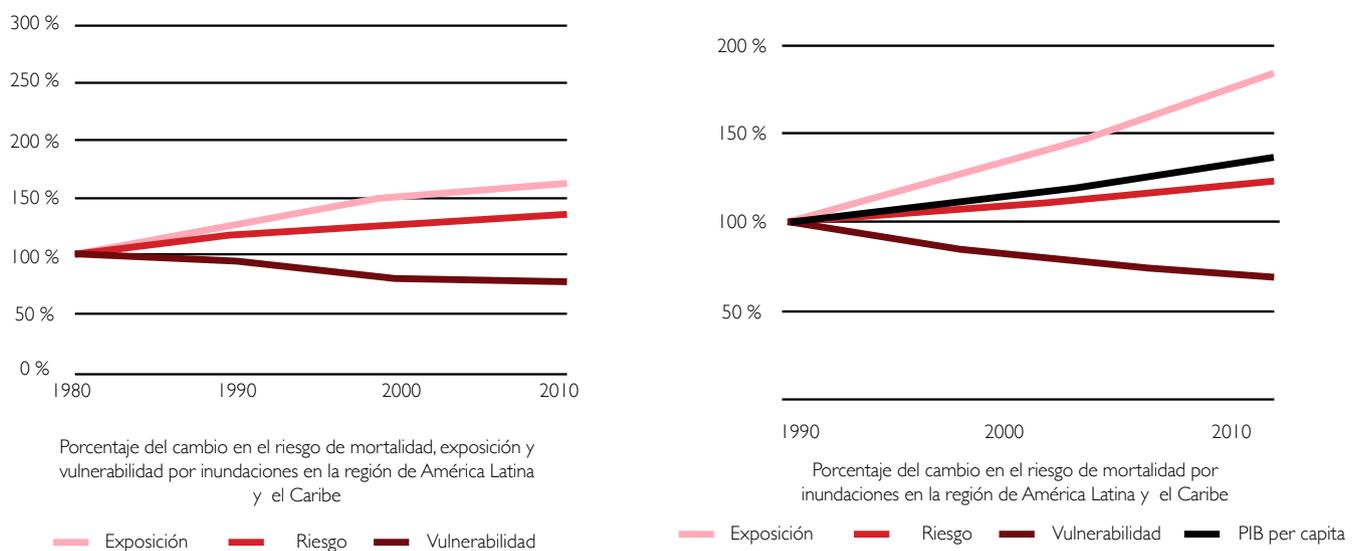
También vemos que el crecimiento demográfico está incrementando los aspectos de la exposición de las poblaciones, es decir, dónde se van ubicando. Si uno mira el contexto general de lo que han sido las pérdidas y cuánto ha costado este crecimiento que ha acompañado nuestra región en zonas inseguras, tomando los datos que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) produjo en un informe para medir el impacto económico de 27 grandes desastres en los últimos 30 años, las pérdidas eran alrededor de 213 mil millones de dólares aproximadamente, pero tendríamos que empezar a pensar que en este mismo periodo esta cifra tendría que duplicarse.

En la región de las Américas, nosotros hemos hecho un reciente estudio donde se han revisado las bases

de datos de daños y pérdidas de 16 países de la región y se han analizado los tipos de desastres que han afectado a nuestros países, y esencialmente se pueden ver dos temas. El primero es el tipo de desastres que está afectando nuestra región; están vinculados eminentemente a los riesgos climáticos. El segundo gran punto que nace de este estudio de las 16 bases de datos, daños y pérdidas, es que estamos subestimando en casi el 50 por ciento las pérdidas que se tenían consideradas hasta este momento, por la sencilla razón de que el registro de lo que se llaman los daños extensivos o los desastres extensivos -es decir, aquellos daños que son pequeños, de mayor recurrencia pero en un ámbito geográfico más pequeño- suelen no ser registrados, regularmente o periódicamente, o en una forma estructurada por los países.

Principalmente se registran los grandes desastres, pero estos pequeños desastres no figuran en nuestras estadísticas nacionales y, por lo tanto, se pierden. Se pierden no sólo en la contabilización de los daños, sino también en lo que les cuestan o cómo han sido, en este caso, cubiertos los costos o no cubiertos en muchos casos por parte de nuestros propios gobiernos.

Decrece la mortalidad-Crece el riesgo de perdidas económicas



El cuadro anterior se trabajó en el informe global de desastres del año 2011. Ilustra el desempeño de nosotros a nivel de la región. El cuadro de la izquierda es el porcentaje del cambio en lo que es el riesgo de mortalidad por inundaciones en la región de América Latina y el Caribe, es la línea roja que ustedes ven ahí. Desde el año 80 hasta el 2010, esa línea roja se había venido incrementando. ¿Qué significa ese cuadro? Es básicamente lo siguiente:

La línea verde que decrece es la línea que nos muestra la vulnerabilidad de nuestra región y se reduce porque ha habido esfuerzos claros de los gobiernos en tratar de reducir esta vulnerabilidad. Por ejemplo, esfuerzos claros y resultados claros son todos los sistemas de alerta temprana que se han implementado, la integración de muchos sistemas de monitoreo de los organismos científicos-técnicos de los países, que permiten trabajar y avanzar mucho en lo que son los sistemas de alerta temprana y dar aviso con mayor rapidez, por ejemplo, para generar evacuaciones en la población.

Sin embargo, ustedes ven que a pesar de que la línea verde va reduciéndose, lo cual significaría un avance, la línea azul, que representa la exposición -es decir, este crecimiento del que hablábamos al inicio, el crecimiento poblacional que se ubica en zonas de mayor riesgo- va aumentando en proporción de los esfuerzos que están generando nuestros gobiernos para reducir esta vulnerabilidad.

Por tanto, la combinación de estas dos líneas nos da una línea roja creciente en nuestra región, que es particularmente notable, porque en el caso de Asia-Pacífico se ha logrado reducir la tasa de mortalidad por efecto de inundaciones claramente. Es decir, nosotros aquí tenemos un margen todavía para seguir trabajando regionalmente.

El cuadro de la derecha es similar; lo única diferencia es que aquí estamos midiendo lo que son los activos que están expuestos; es decir, cuánto estamos en riesgo de perder lo que hemos invertido en desarrollo, refiriéndonos al desarrollo de una manera muy gruesa, en todo lo que han sido las inversiones públicas de nuestros países.

¿Hemos logrado reducir la vulnerabilidad? Sí, efectivamente, hay también una línea verde decreciente. Sin embargo, una línea de exposición de estos nuevos activos, públicos y privados, que se van incrementando, genera que la tendencia del riesgo de nuestros activos, es decir, de pérdida de activos, sea creciente para la región de América Latina, y esto es también particular para nuestra región.

Este cuadro refleja la tendencia de crecimiento urbano. Es una vista de lo que ha sido el desarrollo de la Ciudad de Cali desde los años 50 hasta el 2000, de acuerdo al número de eventos que se han ido registrando en términos de desastres.

Lo interesante de esta secuencia es que ustedes pueden ver, por ejemplo, en el primer cuadro a la izquierda, del 50 al 59 hay una concentración de estos eventos en el centro de la ciudad, y se puede preguntar por parte de los que no conocen a profundidad el tema ¿Los desastres se han incrementado porque hay un cambio climático que está acentuando una mayor cantidad de eventos hidrometeorológicos? Pero en este caso, es claro que lo que estamos mostrando aquí es la relación de los procesos de desarrollo, de los procesos sociales. Lo que están haciendo es ubicar a poblaciones en los cinturones donde antes no había nadie, ahora hay gente. Y donde antes había una inundación que no afectaba a nadie y no se reportaba como un desastre, ahora sí es un desastre porque hay población y esto se va incrementando a lo largo del tiempo; es decir, se puede ver como una especie de círculo concéntrico que se va incrementando a lo largo de los años. El crecimiento poblacional en la periferia que va ocupando zonas de mayor vulnerabilidad en este caso.

Un resumen rápido de lo que pueden ser los impulsores de riesgo en los entornos urbanos. Por ejemplo, la densidad creciente en las poblaciones urbanas, una gobernanza urbana débil, un desarrollo urbano no planificado, el declive de los ecosistemas. Uno puede mirar esto, todos los desastres que nos van afectando, sobre todo los que son de carácter hidrometeorológico, y ver más o menos qué es lo que está detrás, y se podrá encontrar probablemente estos mismos patrones.

Una de las cosas que quisiera señalar en este punto es el tema de la gobernanza urbana débil. En el caso de las prioridades del Marco de Acción de Hyogo, la primera prioridad a la cual se comprometieron 132 países que participaron en la reunión de Hyogo en el 2005 fue desarrollar una gobernabilidad que nos permita como país, como Estado, como ciudad, poder responder a estos desastres que nos están afectando. Se ha avanzado mucho en ese sentido particularmente en la región de América Latina.

Les puedo decir que ha habido cerca de ocho países que han trabajado nuevos marcos legislativos con un carácter amplio. Es decir, que salen del tema de atender solamente la organización y coordinación de las respuestas, que es importante, pero también para pensar en estos otros temas de la Gestión Integral de Riesgo, de la reducción de riesgo de desastres, de una manera que involucre otros sectores. Ocho países lo han hecho ya con marcos legislativos.

Acabamos de terminar un primer proceso de consultas, que están guiándonos hacia lo que va a ser el nuevo marco de reducción de riesgos de desastres post 2015. El Marco de Acción de Hyogo anterior llega

hasta el 2015, al igual que las metas de desarrollo sostenible y estamos en un proceso similar de consultas para ver el desarrollo de este nuevo marco. El desarrollo de esta primera fase de consultas arrojó información en función del avance a nivel país, pero aún estamos muy lejos de llegar a las ciudades, y a las ciudades intermedias, y a las ciudades municipales.

En este caso, quiero tocar aquí un punto que se refiere a la concentración de activos económicos. En el caso de la región de América Latina es una característica que también se está dando. Estamos creciendo, pero a medida que estamos creciendo lo que estamos construyendo está más expuesto. Y les muestro aquí un cuadro que es a nivel global, que ha sido producido en el último Informe Global sobre la Reducción de Riesgos de Desastres, en 2013.

Este cuadro señala básicamente la forma en cómo se viene concentrando la producción de activos de capital. En este caso, de los activos como las zonas de costa del Sureste Asiático están dentro de un rango de afectación de posibles eventos de huracanes, que sin ser los más extremos ya podrían estar afectando una gran cantidad de los activos que han sido invertidos ahí. Es decir, esto es el resultado de un proceso claro de globalización el cual está generando y construyendo riesgos, y ha construido y generado riesgos a nivel global.

Las estimaciones de 52 países que han sido evaluados con base a las bases de datos de daños y pérdidas de 1981 al 2011 -solamente para recalcar nuevamente el punto de que estamos muy lejos de calcular lo que han sido los impactos reales en términos de costos de los desastres en nuestros países- las barras que aparecen en gris son los datos de los grandes desastres que han sido registrados, los que regularmente uno ve en CNN o, en este caso, en DAP, que es la organización que nos apoya al registro de los grandes desastres. Los rojos son la estimación de lo que han sido las pérdidas por desastres menores, recurrentes, no registrados regularmente, pero en este caso han sido recogidos a través de este ejercicio de reconstrucción de la base de datos de daños y pérdidas, básicamente lo que podemos decir aquí es que hemos subestimado en aproximadamente el 50 por ciento, lo que han sido las pérdidas en este periodo.

El estimado, más o menos, desde el año 1992, en que tiene lugar la Cumbre de la Tierra, hasta el año 2010, es que las pérdidas por desastres han sido de 2 trillones de dólares. Siempre es un problema saber de cuánto estamos hablando, pero más o menos para ayudar a dar una dimensión de esto, estamos hablando del equivalente a que cada habitante del planeta hubiese tenido que dar 140 dólares de su bolsillo, eso es el equivalente a las pérdidas que ha habido del año 1992 a la fecha.

Ese es el resultado de lo que han sido las estimaciones de las bases de datos de daños y pérdidas para los 16 países que les mencionaba y aquí nuevamente recalcamos este hecho; es decir, en el caso del estudio de CEPAL, por ejemplo, ellos habían registrado los 27 grandes desastres que habían costado éstos billones que les había mencionado. En este caso, el ejercicio nos ha permitido registrar cerca de 80 mil 376 fichas de desastres en estos 16 países. Una ficha de un desastre equivale al siguiente ejemplo: si en Bolivia un desastre afectó una pequeña localidad y este mismo desastre afectó también la localidad vecina, consideramos esto como dos fichas.

¿Y por qué es importante hacer una nota e incidir en este tema? Se ha hablado mucho de cómo transversalizar la reducción de riesgos de desastres y de lo poco que hemos avanzado en esta prioridad. Esto, considero, tiene que ver mucho con que si nosotros no somos capaces de registrar como país y de ver como país nuestros costos reales, es muy difícil que tomemos acciones; es muy difícil que un sector tome acción, es muy difícil que un Ministerio de Hacienda tome acción, si esto no está cuantificado, si no es visible, si es que esto, por ejemplo, esta información no sirve como base para generar una demanda social, por decirles, una demanda social que exija, en este caso, a las alcaldías tomar acción sobre una cuestión que se sabe que existe, que es repetitiva y que afecta a determinadas áreas.

Hay muchos factores que giran alrededor de la información y que es necesario trabajar y continuar

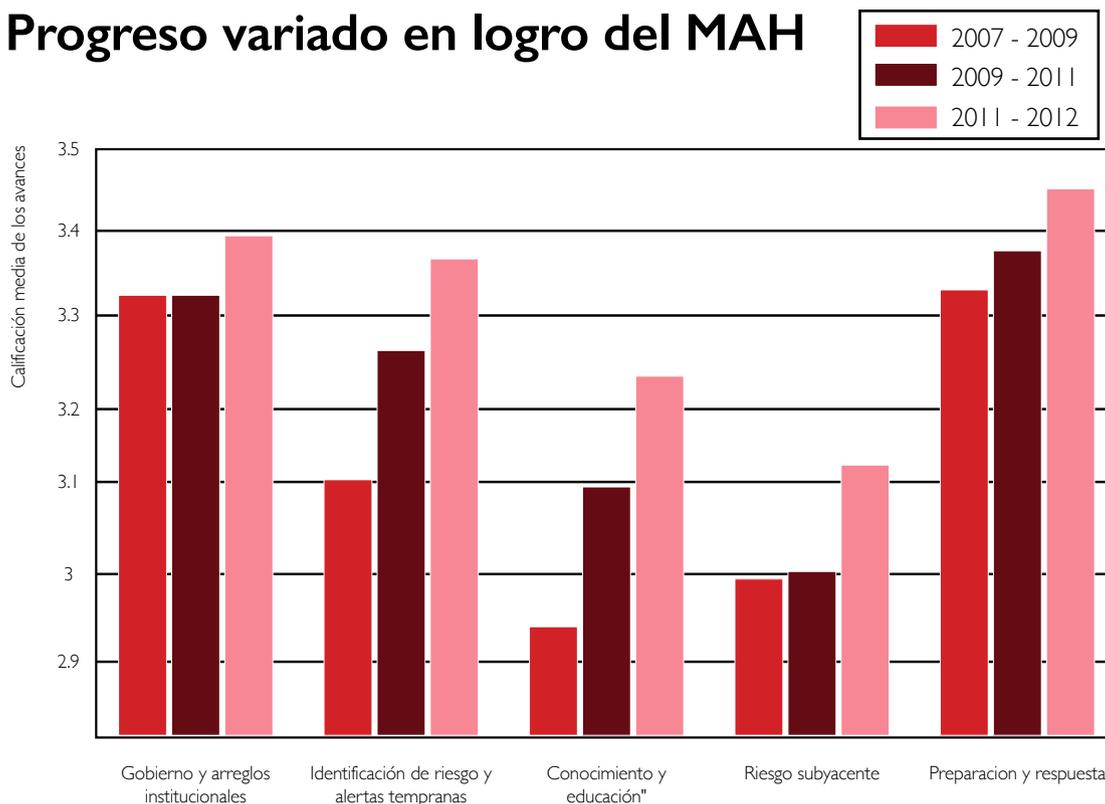
adelantando. En este caso, quiero pasar rápidamente a ver lo que son los avances de la región. Voy a tratar de abordarlos desde el punto de vista de cada una de las prioridades del Marco de Acción de Hyogo.

Prioridades para la acción del MAH

1. Vela porque la PRD consituya una prioridad nacional y local con una sólida base institucional de aplicación.
2. Identificar, evaluar y monitorear los riesgos de desastres y mejorar las alertas tempranas.
3. Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel.
4. Reducir los factores de riesgo subyacentes.
5. Fortalecer la preparación en caso de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.

En el primer punto, como prioridad del Marco de Acción de Hyogo, vemos el progreso que se da a nivel global. Aquí pueden ver ustedes los avances que han reportado cerca de 130 países.

Progreso variado en logro del MAH



Estas cinco prioridades tienen una forma de medirse y es a través de un instrumento que se llama el HFA, Monitor en Marco Acción de Hyogo. Se trata de un mecanismo a través del cual los países autoevalúan sus avances en estas cinco prioridades, enumerando estos avances del uno al cinco. Si han considerado que ha avanzado mucho en la prioridad uno, por decirles, de velar porque la reducción de riesgo de desastres sea una prioridad nacional, con una base institucional de aplicación, dirán: "He avanzado cuatro", es decir, ha avanzado mucho; ha avanzado tres, ha avanzado poco; o uno, si no ha avanzado nada. Es una autovaloración.

Los resultados de esta autovaloración a nivel global son los que les muestro aquí. Hasta este momento se han hecho valoraciones de tres periodos bianuales: del 2007 al 2009, del 2009 al 2011 y del 2011 al 2012, más

o menos. La barra más oscura es la que muestra la valoración del último periodo, donde se ve comparativamente los periodos anteriores que los países están autovalorando mejor; es decir, que están viendo por lo menos sus esfuerzos o valoran sus esfuerzos de una manera más positiva respecto a los años previos.

Podemos decir que esto es un avance, es una forma de expresar la voluntad de los países que no necesariamente quiere decir que son avances reales, pero por lo menos es una autopercepción.

Es importante señalar que hay dos aspectos en donde estamos bastante atrás respecto de lo avanzado. Nuestro colega Juan Pablo nos hablaba de los temas de preparación a la respuesta y todos estos esquemas de coordinación, que son parte de las prioridades del Marco Acción de Hyogo, éstas son áreas en donde más avances claros hemos tenido. Pero en los aspectos, por ejemplo, del conocimiento y de educación, y factores subyacentes de riesgo identificados como aquellos que nos permiten transversalizar el tema de la reducción de riesgos de desastres, sacándolo del tema de la respuesta y llevándolo hacia el trabajo sectorial, es en donde menos hemos avanzado a nivel global. Y esto también se refleja a nivel de América Latina y el Caribe, donde hay la misma tendencia de un bajo avance en esta prioridad de transversalización. Es en donde menos autopercepción de avance hay.

Les mencionaba, en el caso de la prioridad uno del Marco, que se han dado avances en lo que son los marcos legislativos en algunos países; tienen limitaciones en lo local. Por otro lado, hay progresos sobre todo en lo que se refiere a la alerta temprana y monitoreo, que es el objeto justamente de la prioridad dos; la prioridad tres presenta la limitación y progresos desiguales, en este caso los temas de educación están bastante desarticulados todavía a nivel regional. También se notan a nivel de la investigación y la articulación de la comunidad científico-técnica los esfuerzos por la reducción de riesgo de desastres.

Hay un esfuerzo importante que se viene dando en la región. Se está buscando esencialmente cómo apoyar, cómo integrar los esfuerzos de la comunidad científico-técnica a los tomadores de decisiones de políticas y a los organismos que están trabajando con los mecanismos de respuesta.

Una nota aquí, por ejemplo, es en relación a las pérdidas relacionadas con las escuelas, carreteras, hospitales. En el caso de la región de Sudamérica este análisis de base de datos de daños y pérdidas nos muestra este nivel de afectación; es decir, todavía, por lo menos en el periodo que se analizaba de 20 años, existían pérdidas importantes, en estos sectores de salud, educación, carreteras, lo que es infraestructura pública. Y en lo que es la prioridad cuatro hay otra debilidad en este proceso de avance, no hemos avanzado mucho -a nivel global-, situación que a nivel regional de las Américas también tiene esta misma característica.

Finalmente quisiera rescatar un punto. El tema en torno a nuestra perspectiva como oficina para la transversalización es el referido a la integración de la reducción de riesgo de desastres a los procesos de inversión pública y planificación de inversión pública. Existen ejemplos importantes a nivel de la región de las Américas que nos está mostrando, por ejemplo, cómo los ministerios de Hacienda están poniendo filtros que permiten hacer el análisis de los distintos proyectos, bajo una perspectiva, bajo una óptica de reducción de riesgo de desastre. Es decir, hacer una valoración de la obra desde una perspectiva de riesgo. En este caso la valoración está permitiendo que las futuras inversiones que se están haciendo a nivel de país, por lo menos puedan tener un menor riesgo de ser destruidas.

Violeta Somera Seva

Asesora Principal del Prefecto
Ciudad de Makati, Filipinas

INICIATIVA DE VINCULACIÓN ENTRE CIUDADES PARA LA REDUCCIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES. TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTO ENTRE MANILA, QUITO Y KATMANDÚ

MI presentación esta tarde va a ser un poco diferente de las demás, porque lo que voy a presentarles en este momento son herramientas prácticas que los gobiernos locales, funcionarios y su staff técnico puedan utilizar. Este conocimiento se produjo por tres ciudades: la Ciudad de Makati (Filipinas), Quito (Ecuador), y Katmandú (Nepal); por lo cual el tema de mi presentación es transferencia de conocimiento con la iniciativa de compartir información para la reducción de desastres entre ciudades.

Para el contexto global voy a referirme al Marco de Acción de Hyogo que todos nosotros conocemos. Es un plan de acción que se hizo por 168 países. Los países de Filipinas, Ecuador, y Nepal son signatarios de este acuerdo. Por lo anterior, la intención inicial de este Programa de Reducción de Riesgos fue clara en el sentido de provocar que los gobiernos nacionales tomaran el liderazgo y, por lo tanto, aumentara su capacidad.

El papel de las ciudades en el Programa es ver de qué manera los países podemos reducir los desastres a través de la prevención, mitigación, preparación para desastres, respuesta, recuperación y rehabilitación con el principio de resiliencia. Es decir, en la prevención y mitigación de los desastres podemos ver que hay una necesidad de hacer esto más común y adaptarlo al uso cotidiano de las acciones, y adaptar estrategias de prevención desde los planes de desarrollo, de presupuesto dentro de las políticas. No obstante, muy pocas unidades gubernamentales saben cómo unirse o cómo implementar esto.

En relación a la preparación de los desastres se requiere de una difícil tarea de involucramiento de muchos participantes multisectoriales. El reto deviene de conjuntarlos, establecer y potencializar la capacidad de todos ellos para aumentar los programas de desarrollo de capacidades. Otro reto se deriva de que hay tantas tareas que tenemos que cubrir, para las cuales se requiere de recursos financieros, y poder entrenar a nuestros planeadores, a nuestras personas, para que respondan a emergencias por desastres, esto incluye a médicos, a enfermeras, y a nuestras personas de primera línea.

Este proyecto de cooperación entre tres ciudades se conceptualizó por sus representantes desde 2008 y se aprobó en el 2010. Pueden imaginar ahora el periodo de gestación de un gobierno local que pudiera diseñar un proyecto y su propuesta, y después presentarla a agencias de financiamiento como el Banco Mundial. Esto tomó dos años en aprobarse y su implementación tomó otros dos años.

El proyecto consistió básicamente en contar con información sobre las acciones de otras ciudades en términos de recuperación de desastres, con el objetivo de desarrollarlas en países en vías de desarrollo. En este proceso de innovación en cuanto al hecho de compartir información entre ciudades, el Gobierno de Makati asumió el papel de ciudad focal. Es decir, se estableció esta ciudad como el receptor del financiamiento de este proyecto de cooperación internacional y, de esta forma, poder hacerse cargo de los arreglos financieros y logísticos.

En principio, nosotros -Makati- consideramos que somos una ciudad que tiene mucha información en cuanto al manejo de riesgos. Entonces nuestros socios -Quito y Katmandú- solicitaron aprender del sistema de manejo de emergencias implementado en nuestra ciudad.

Respecto a las otras dos ciudades, en el distrito metropolitano de Quito son muy sensibles en lo que se refiere a planeación, entonces, las ciudades de Makati y Katmandú fuimos a Quito para aprender sobre cómo están implementando sus planes. En Katmandú, identificamos su estrategia y la adoptamos como una buena práctica de la cual podemos aprender.

Hemos generado estos productos de conocimiento con otras ciudades que están involucradas. Los resultados son irremplazables. Los mecanismos fueron centrar una metodología del proyecto para compartir conocimientos, aumentar la capacidad y las competencias de nuestras respectivas ciudades, y que éstas fueran consideradas como centros de entrenamiento y centros de conocimiento para otras ciudades. Se eligen siete personas: la primera es el líder político, ya sea el alcalde o el consejero, y los demás son el staff técnico, incluyendo por ejemplo el director planeador, el jefe de manejo de emergencias, el funcionario de salud y el funcionario de información, entre otros. El resto son consultores técnicos: contratamos cuatro, uno que es el experto en el área a estudiar, otra persona en planeación, una persona en comunicación, que debe ser muy bueno en términos de campañas de conciencia pública, y el cuarto es un experto en manejo de emergencias.

Cada vez que vamos a una ciudad, dos personas van por un periodo más largo de siete días, que originalmente son los que corresponden al tiempo que nosotros hacemos la visita de estudio con todo el equipo. Se establecen prioridades y los tópicos de la agenda se basan en la campaña de *Ciudades Resilientes*, se genera una lista de verificación de las áreas prioritarias que son esenciales para la construcción de una ciudad resiliente. Actualmente se elaboró un libro dirigido a los alcaldes, al cual también tienen acceso las personas técnicas, respecto a qué cosas deben hacer para que su ciudad sea resistente ante desastres, a través de las herramientas que pueden ser utilizadas. Asimismo, tenemos una comunidad en línea, la página se llama *Prevention Web*. Utilizamos esta plataforma como instrumento para que podamos comunicarnos entre nosotros; el UNS nos han provisto de este espacio y yo creo que todas las ciudades también pueden tener acceso a esto.

Por otro lado, el “Mapa de conocimiento y capacidades” es un ejercicio en el cual los participantes identifican, evalúan y mapean sus áreas de progreso y de retos viéndolo bajo ciertos parámetros. Es un reporte en función de las acciones que se están generando en la ciudad en materia de reducción de desastres. Para este ejercicio en particular la ciudad completa diría: “Ya tengo una calificación número tres en el área de prioridad número uno, pero estoy un poco débil en esta área, entonces, ¿nos pueden ayudar por favor?”. Las demás ciudades dirían: “Sí, te puedo ayudar con esto, ahora podemos ver esta área de prioridad para ti”.

Entonces, para este ejercicio en particular, se pueden identificar otras áreas de oportunidad donde quisieran colaborar el uno con el otro. Algo muy sensitivo era el manejo de emergencias, conciencia pública, y esto se expandió a más cosas, por ejemplo, cómo puedes tener un código de seguridad del edificio y cómo hacerlo vigente. Entonces, el equipo produjo un ejemplo de cómo el gobierno local puede utilizar este código de edificios y reglas. Es cómo realizar un atlas. Cuando vemos a las unidades locales de gobierno, necesitan un compendio donde tengan todos los mapas que están impresos en un libro. Y bueno, en Quito tenían uno. Entonces, a nuestros planeadores de Makati, gerentes de riesgos, les pedimos socializar el conocimiento y enseñar cómo lo hicieron. Las personas de Quito se comunicaban con las personas de Makati y pudimos producir un atlas por medio de la ayuda de nuestras contrapartes en Quito.

Otra área de colaboración entre pares es cómo organizar los equipos de respuesta comunitaria. Tal vez ya están algunas herramientas de cómo se pueden organizar, pero es diferente si el gobierno local o los funcionarios se involucran en esa organización, sobre todo para preguntar cómo se realizó el procedimiento. Por lo tanto, van a producir información tipo guía de cómo organizar equipos de emergencia de y para la comunidad.

Hay que abundar sobre los resultados esperados y sobre los productos de conocimiento que se están generando. El primero es el perfil de manejo de riesgos contra desastres. Todos tendrían que tener esto presente, en términos accesibles al entendimiento de todas las personas, no en un lenguaje científico. En este perfil se puede obtener información sobre población, la demografía, la estructura organizacional, un perfil socioeconómico, historia de desastres que han experimentado anteriormente, riesgos que han tenido que enfrentar, etcétera.

En segundo lugar está un plan sensible a los riesgos, una ordenanza de lineamientos de zonas, es decir un plan para organizar el uso de suelo del terreno. Éste es un programa de operación de emergencias, muy básico, de protección civil. Los bomberos o la policía lo conocen, pero hay algunas unidades de gobierno local que quieren preparar una operación de emergencia básica para su ciudad.

El plan sensible a los riesgos fue enseñado por un experto en manejo de riesgos de los Estados Unidos. Nos enseñó cómo hacerlo basado en estándares internacionales que se llaman IMAP en los Estados Unidos, y también se sigue por parte de otras ciudades más desarrolladas, como Australia o Nueva Zelanda. Este plan también es de conciencia pública.

Este perfil se debe de actualizar regularmente, de preferencia cuando su departamento de Planeación hace la actualización socioeconómica anual. Yo sé que todas las ciudades tienen planes a largo plazo y a mediano plazo, y nuestro objetivo es que lo tengamos actualizado anualmente, o al menos regularmente.

Entonces, eso que llamamos “hacerlo en común” es que las actividades que un actor realiza estén incorporadas con lo que otro actor y sus departamentos están haciendo actualmente. Por ejemplo, ¿qué es lo que hacemos en común? Habría que ver las preocupaciones de las personas y cómo manejan el desastre, cómo hacerlo más común, qué métodos; todos se identifican aquí, en esta plantilla.

En pláticas con las personas involucradas indicaban que cuando se prepara la misión y la visión, se tienen que poner los parámetros contra desastres. El gobierno de comunidades globales, la Academia, las organizaciones no gubernamentales, todos tienen que estar de acuerdo en la elaboración de su plan contra riesgos. Y yo creo que muchas ciudades tienen un método participativo, nosotros no sólo lo asignamos a un consultor tan pronto como es posible, más bien nos gusta involucrar a muchas personas, porque éste es un plan a largo plazo.

Con base en lo anterior, el área de zona, el uso de suelo y su plantilla se vuelven elementos críticos que deben de estar incorporados en el orden del uso de suelo, en la identificación de las zonas de riesgo, en el tipo de controles de mitigación, en el tipo de casa habitación, en las especificaciones de las instalaciones de drenaje y en estructuras de estabilización; también en las restricciones contra construcción, la regularización local, zonas de búfer, los usos del suelo que están alrededor; entre otros aspectos.

En Quito se han establecido sitios destinados para albergues, para la evacuación de una zona, a diferencia de otras ciudades, como Makati, en dónde utilizamos nuestra cancha de básquetbol, nuestras escuelas, nuestros centros comunitarios para albergar a la población; esto nos genera problemas debido a que se suspende el servicio escolar de nuestros niños. Ahora estamos planeando tener albergues dedicados al 100 por ciento a este servicio, que nos pueden ayudar a la supervivencia de nuestra ciudad en momentos de emergencia.

Por otro lado, se ha establecido un modelo de planeación contra emergencias que se compone de algunos elementos clave de operación básica que incluyen su plan. El número uno identifica cuáles son las autoridades locales y sus regulaciones; el número dos, la demografía y los riesgos; el número tres, el análisis de riesgo y la evaluación de impacto. Esto presupone que ya han hecho su evaluación de riesgos con los científicos correspondientes, con la Academia y tal vez con expertos extranjeros, pero sobre todo es muy importante mantener contacto con expertos locales. Número cuatro, las suposiciones de la planeación y las políticas, los

conceptos de operación y procedimientos, administrativos y financieros. Básicamente esto será más como un plan básico y se apoya en lo que se llaman funciones de soporte de emergencia, las cuales serían tu transporte de salud. Se tiene que identificar cuáles son los protocolos, qué tienen que ofrecer en caso de una emergencia de desastre.

Finalmente, nuestro proyecto es un ejemplo de una campaña de conciencia pública en donde se debe de planear, educar a nuestro público. Estos son buenos ejemplos que demuestran que podemos juntar y poner en una plataforma acciones claras para que todo el mundo pueda leerlas y, tal vez, adaptarse o copiar algunos de los ejemplos que están aquí.

Fabien Dekeyser

Teniente Coronel y Jefe Adjunto de Recursos Humanos
Centro de Formación Departamental, Saint-Brice-sous-Forêt, Francia

EL PLAN ORSEC. PREPARACIÓN, ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE AUXILIOS EN CASO DE CATÁSTROFES.

Voy a presentar a ustedes la manera en que utilizamos en Francia el manejo para organizar la respuesta de la seguridad civil; lo que llamamos el Plan ORSEC, que significa Organización de la Respuesta de la Seguridad Civil.

Una rápida presentación de Francia, un pequeño país de 500 mil kilómetros cuadrados, ubicado casi en el centro del mundo. Contamos con muchos territorios de ultramar en casi todas las partes del mundo: en América Central, en el Caribe, en las Antillas Guadalupe, en América del Sur, France Guyane, y otras islas en el océano Índico y en el Pacífico. En todos esos territorios encontramos casi todos los tipos de desastres naturales o tecnológicos; el único desastre que no conocemos en nuestros territorios, por el momento, son los terremotos, pero pueden ocurrir en el Sureste de Francia porque hay zonas sísmicas. Sin embargo, por el momento no tenemos en la historia registro de accidentes o desastres de ese tipo en una población 65 millones de habitantes.

Los medios para asegurar la seguridad civil en Francia vienen de dos orígenes: los nacionales y los locales; todos dependen del Ministerio del Interior. Los nacionales que son pocos y se componen de mandos militares, que ascienden a mil 365 hombres; medios aéreos, como los aviones para la lucha contra los incendios forestales de cada verano en el Sur de Francia; helicópteros para la evacuación de víctimas; *desminadores* ya que Francia fue un territorio donde ocurrieron la Primera y la Segunda Guerra Mundial, además de haber sido bombardeado muchas veces. Ahora cuando vamos a construir casas o edificios encontramos bombas de las antiguas guerras, por ello tenemos muchísimos desminadores en todo el territorio francés.

Asimismo contamos con medios logísticos a través de ESOL, Establecimiento de Soporte Logístico. Se tiene abastecimiento de camas, tiendas de campaña, alimentos, bombas de agua y unidades móviles de producción de agua potable, todo para utilizarse en caso de un siniestro importante, ya sea en el territorio o el extranjero.

Por otro lado, los medios más importantes en Francia son los locales. Se componen por bomberos, de los cuales contamos con 200 mil voluntarios, 39 mil profesionales y 10 mil militares; los militares son una excepción histórica y son para asegurar la defensa del país. Asimismo, los bomberos son funcionarios de territorios que dependen de 100 departamentos en toda Francia. Cada departamento tiene un servicio departamental de incendio y rescate a cargo de los mismos bomberos.

En relación a la tipología de riesgos naturales, los que tenemos identificados en Francia son: avalanchas, incendios forestales en el sur del país, presentes cada verano, inundaciones de ríos o provocados por lluvia torrencial, tormentas; también tenemos riesgos tecnológicos, pues en Francia hay muchas centrales nucleares

ya que el 80 por ciento de la electricidad viene de la energía nuclear. Se tienen presente accidentes de tren impactados con el transporte de materiales peligrosos. En Europa hay accidentes cada año. Tenemos la experiencia del accidente de Toulouse AZF en 2001, una explosión de un almacenamiento de amonitrato en el centro urbano que abarcó hasta 3 kilómetros alrededor del centro de explosión.

Para la Gestión de Riesgos, en las diferentes leyes o reglamentaciones de Francia se presentan cuatro pilares que son importantes. El primero es la reducción del riesgo-fuente, este puede ser el riesgo industrial, aunque no siempre es posible tener el control completo. Por ejemplo, cuando una tormenta se presenta, el humano no puede hacer nada en la velocidad de los vientos y en la cantidad de lluvia que se va a caer:

El segundo pilar es la maestría de la urbanización, que consiste en la reglamentación de la construcción. Se identifica un mapa de una unidad industrial con diferentes perímetros, a los cuales se les asigna un color específico, por ejemplo rojo, rosa y azul, y en esos perímetros se implementan reglas de construcción particular. En los terrenos ubicados con el color rojo no se puede construir nada; en los terrenos identificados con el color rosa se pueden construir industrias, y en el azul residencias.

Bajo el segundo pilar, los riesgos de origen natural que son predecibles, como las inundaciones de ríos. En estos casos, si conocemos el cauce del agua y su afluente no vamos a construir en esas áreas, eso es fácil de decir pero el peso de la historia pone en evidencia que todo el mundo, en ciertas épocas, construyó su residencia al lado de la fábrica debido a la ubicación y a la facilidad. Es mucho más fácil utilizar los terrenos que están libres al lado de los ríos, sin embargo, ahora nos damos cuenta que esas decisiones se convierten en una fuente de problemas tiempo después.

El tercer pilar es la información que hemos estado desarrollando desde hace diez años para instruir a la población sobre cómo reaccionar correctamente frente al riesgo. Estas capacitaciones las utilizamos sobre todo con el riesgo industrial, como las centrales nucleares, alrededor de las cuales hay mucha precaución.

El cuarto pilar, que es lo que me interesa más porque soy bombero, es la planificación de la urgencia y la gestión de la emergencia cuando ésta se presenta. En Francia hay diferentes familias de planes. Lo que llamamos Plan ORSEC es un inventario compuesto por un análisis global de todos los riesgos y efectos potenciales de las amenazas; es un dispositivo operacional, el cual puede ser asociado a otros dispositivos como los Planes Particulares de Intervención (PPI), que son típicos y muy importantes para los industriales.

Hay otra familia de planes asociados a prevención y protección. En Francia contamos con planes de prevención del terrorismo, que pueden ser de tipo industrial o por una bomba en el metro. Hay varias formas de terrorismo potencial y para ello se cuenta con familias de planes de intervención. Un ejemplo es lo que ven cuando visitan Francia, en todas las estaciones de tren, en los aeropuertos; hay fuerzas del ejército que están paseando para vigilar, para apoyar los servicios de policía.

Hay más planes para los otros tipos de desastres: la influenza, las epizootias en épocas de gran calor. En 2003 se presentó en Francia, durante 30 días de verano, una temperatura cerca de 40 grados de día y no debajo de 30 grados de noche. Podemos atribuir 23 mil muertos a ese fenómeno climático en Francia, esencialmente personas de tercera edad muy enfermos. Asimismo, hubo una gestión de cadáveres muy sensible porque no teníamos las infraestructuras para manejar tantas víctimas de un fenómeno climático.

La seguridad civil se encuentra en una ley del 13 de agosto de 2004 que fija varios objetivos:

El primer objetivo corresponde a la participación responsable de los ciudadanos como agentes de la seguridad civil. El segundo objetivo es clarificar las responsabilidades de la planificación estatal. El tercer objetivo es crear un cuadro estable para el funcionamiento y la gestión de los Servicios Departamentales de Incendios de Rescate (SDIS). El cuarto objetivo es fomentar el reconocimiento de los bomberos.

El cuarto objetivo se debe a que en Francia el 80 por ciento de los bomberos son voluntarios y no tienen reconocimiento particular del Estado; gracias a su participación en la seguridad pública como voluntarios, hay facilidades para que los bomberos voluntarios, puedan dar tiempo a la seguridad civil. En general todo el sistema francés se ha apoyado en los voluntarios, excepto en las grandes ciudades donde hay casi únicamente profesionales.

Asimismo, parte de la preparación para la crisis y la gestión de la misma es asegurar la elaboración de un plan que sea lo más simple posible en su planificación, es decir, la simplificación de todas las herramientas de planificación, y alineamiento en todos los niveles de gestión con base en la nueva doctrina ORSEC, y la creación de los Planes Comunales de Salvaguarda. Esto se debe a que en Francia, en momentos de emergencia, son los bomberos quienes controlan ese estado, seguido por todos los aspectos logísticos de la municipalidad, como encontrar lugar para ubicar albergues, proveer de alimentación

Un segundo aspecto de la preparación para la crisis y su gestión es controlar los riesgos de falla de redes como las carreteras, el teléfono, el internet, el agua, el gas; todas estas redes que la población necesita para vivir. Esto lo hemos visto hace dos años, el año pasado y otro año, en la región del país con la aparición de nieve durante semanas. En París normalmente no hay mucha nieve, cuando hay es sólo por la mañana ya que en la tarde desaparece con la temperatura. Sin embargo, el año pasado hubo 15 días de temperaturas negativas, y la nieve se quedaba con 20 o 30 centímetros, cerca de París. En ese tipo de región la población no estaba acostumbrada a temperaturas tan bajas, por lo que no contaba con materiales especiales o con equipamientos para los neumáticos, lo cual generaba en las autopistas accidentes, cerrando la circulación, y los pobladores se quedaban atorados durante horas o días enteros. Todo eso había que manejarlo y apoyar a la población que se quedaba fuera de sus viviendas.

Dentro del Plan ORSEC, hay tres niveles que son representados: las zonas de defensa, las prefecturas marítimas, y los departamentos. Hay 100 departamentos en Francia; las zonas de defensa son una aglomeración de siete zonas en la región, y las prefecturas marítimas para la gestión de catástrofe con las tormentas y los buques petroleros que en ocasiones se van a romper sobre las rocas. Estas zonas de defensa están ubicadas en el océano Atlántico y en el mar Mediterráneo. A modo de ejemplo tenemos en el océano Atlántico las tormentas de invierno muy fuertes, y casi cada año hay un accidente con un buque importante. Si es un buque petrolero, quedan miles de toneladas de petróleo en las playas de Francia. El año pasado hubo un buque de 200 metros de largo que encalló en una playa por una tormenta que lo hizo chocar con la arena de la playa, y ahora, después de un año, está completamente destruido porque no es posible poner el buque de nuevo en el mar.

En relación a los principios de la planificación ORSEC se establece una doctrina cuyas enseñanzas parten de contar con una gestión única en cuanto a las disposiciones generales y especificadas para ciertos tipos de riesgos. Los siguientes principios son de la Red de Seguridad Civil: el aseguramiento de una cultura de seguridad civil en donde todos los actores involucrados en la crisis tengan la información correcta, tengan una capacitación y se hagan ejercicios de simulacros. El otro principio es preparar y movilizar a todos los actores, desarrollar conceptos de seguridad civil e implementar una organización operativa.

En relación a ORSEC ¿cuál es el contenido de este plan? Presenta un análisis de los riesgos y de las consecuencias. Asimismo, y lo que es muy importante en gestión de crisis, es un jefe único, el jefe de las operaciones de emergencia, y es el prefecto del departamento. En Francia hay tres niveles de policía: está el nivel del alcalde de la municipalidad, el alcalde tiene el poder de la policía; a nivel del departamento, es el prefecto quien es el representante de departamento ante el Estado, y al nivel estatal es el Primer Ministro.

Asimismo, hay únicamente tres niveles de poder de policía y para ese tipo de plan, la implementación para la gestión en momentos de emergencia, el jefe único a cargo es el prefecto del departamento, y toma las decisiones que piense que son correctas. Para apoyar a este jefe, el cual tiene la dirección de las operaciones de

rescate, está el jefe de los bomberos, que asegura el mando de las operaciones de rescate. El prefecto define los objetivos, mientras que el comandante de las operaciones de rescate, que es el jefe de los bomberos, va a aplicar en el terreno esos objetivos para obtener un resultado positivo y alcanzar la meta del prefecto.

Un aspecto importante del Plan ORSEC es que no es un plan que se aplica sólo cuando hay una emergencia. ORSEC es una continuidad de las actividades diarias de todos los servicios de emergencia, de seguridad, y de otros servicios, teniendo en cuenta de antemano que la organización en casos de emergencia debe ser diferente en su funcionamiento.

Entre las disposiciones generales de ORSEC departamental hay diferentes elementos necesarios para gestionar cualquier tipo de evento importante. Se definen las funciones básicas de los actores públicos o privados que contribuyan a la protección general de las poblaciones, esto es porque no hay únicamente actores públicos. Por ejemplo, en una falla de red de agua, la empresa que tiene la gestión de esta red de agua debe contar con su plan también en caso de crisis, para hacer que la falla no perdure en el tiempo.

Otro punto de las disposiciones generales es que se figura la cadena de mando (COD, PCO) para describir todas las misiones de cada servicio y que en caso de emergencia se pueda recordar sus misiones. Esto porque es posible que cada servicio no tenga mucha actividad todos los días.

Dentro de las misiones identificadas o modos de acción se encuentran: el rescate a víctimas numerosas, independientemente del origen de la catástrofe, son víctimas a las cuales hay que auxiliar; la potencialidad de contaminantes NRBQ, que es uno de los riesgos que conocemos en Francia provenientes de sustancias peligrosas, como las sustancias químicas o de radioactividad. Tenemos muchos planes para prepararnos ante esa eventualidad: evacuación de personas, alojamiento, suministros, apoyo y consuelo a las víctimas de desastres; gestión de los cadáveres; protección de los bienes y del medio ambiente; el modo degradado de funcionamiento de las redes y suministros de emergencia (agua, electricidad, telecomunicaciones, transporte, entre otros). La manera de manejar el riesgo es el mismo.

Las disposiciones específicas del Plan ORSEC departamental aportan un valor añadido respecto a las disposiciones generales, cuyo objetivo es entrenarse para tomar decisiones estratégicas:

- Análisis de riesgos tratados.
- Estrategia para proteger a las poblaciones e intervenciones.
- Las medidas de alerta especial.
- Las tareas particulares de los diferentes actores.
- Base de datos para alertar a los actores.

Cada actor tiene que prepararse para la gestión de crisis y se integran en el Plan ORSEC: operadores (energía, telecomunicaciones, transporte, entre otros) que contribuyan a la seguridad pública preparando sus planes de gestión de crisis; las escuelas, deben realizar sus planes de seguridad y los estudiantes tienen que estar capacitados en primeros auxilios; los medios de comunicación se preparan con el prefecto para difundir mensajes de alerta; asociaciones que trabajan con la seguridad civil, las cuales han sido aprobadas por el Estado para realizar ciertas tareas, tales son Cruz Roja, grupos de espeleología, entre otros. Asimismo, los alcaldes tienen la capacidad de crear una reserva municipal de preparación para emergencias. Esta reserva se compone de voluntarios de la comunidad y su misión es proporcionar apoyo a las personas para mejorar su retorno a la vida normal; es un complemento de los recursos de emergencia.

Para concluir, me gustaría mencionar que ORSEC responde a una filosofía única para todos los actores de rescate: una cadena de mando única como jefe único, procedimiento simple para todos y ejercicios comunes a todos.

Segundo panel

MODELOS DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL: ATENCIÓN A EMERGENCIAS, EVALUACIÓN E INSTRUMENTOS FINANCIEROS |

Jueves 19 de septiembre de 2013

PARTICIPANTES

Marcio Moura Motta

*Subsecretario de Defensa Civil
Ciudad de Rio de Janeiro, Brasil*

Leonardo Marcelo Caruana

*Secretario de Salud Pública
Ciudad de Rosario, Argentina*

Zaidé del Carmen Zamudio Corro

*Directora Administrativa de la Secretaría de Protección Civil
Gobierno del Estado de Veracruz, México*

Paulina Balmontín Durón

*Oficial del Área de Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático
ICLEI-Gobiernos Locales por la Sustentabilidad*

Myriam Urzúa Venegas

*Coordinadora Regional Técnica del Assessment Report (RAR) UNISDR/
CEPRENAC*

Gonzalo Matías Fuertes

*Director General de Logística de la Subsecretaría de Emergencias
Ciudad de Buenos Aires, Argentina*

Luis Carlos Ribeiro da Silva

*Coronel de la Secretaría de Estado de Protección de Defensa Civil
Ciudad de Brasilia, Brasil*

MODERADOR

Ana Lucía Hill

Ex Directora General de Protección Civil del Gobierno Federal



Introducción

Los desastres naturales afectan en forma desproporcionada a las personas, más si éstas se encuentran en situación de peligro. A la luz de la alarmante tendencia mundial que apunta hacia un aumento en las pérdidas humanas y financieras, los gobiernos se han preocupado por tener mecanismos eficientes de preparación y atención. Asimismo, se han visto en la necesidad de desarrollar planes financieros con los que se pueda hacer frente a los desastres, a través de un modelo de Gestión de Desastres que sea integral y transversal. El sustento económico, aunado a la planeación y participación social de cada país o región, será clave para proteger millones de vidas y, a su vez, disminuir el costo por pérdidas de infraestructura que ello representa en la mayoría de los casos.

La participación de los conferencistas en el Panel 2, “Modelos de Gestión Gubernamental: Atención a Emergencias, Evaluación e Instrumentos Financieros”, contribuyó a fortalecer el conocimiento de los participantes, la mayoría de ellos con cargos directivos de las áreas de planeación urbana, protección civil y medio ambiente de las ciudades miembros de Metrópolis en América; así como representantes de Organismos Internacionales, servidores públicos del Gobierno Federal mexicano y del Gobierno de la Ciudad de México, y miembros de instituciones académicas del país.

Las experiencias y conocimientos compartidos durante las sesiones de trabajo estuvieron a cargo de representantes de cinco ciudades: Rio de Janeiro y Brasilia, de Brasil; Rosario y Buenos Aires, de Argentina, y Veracruz, por parte de México. También participaron representantes de dos Organismos Internacionales: Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI) y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres/Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (UNISDR/ CEPREDENAC).

Durante las intervenciones de nuestros conferencistas se lograron identificar estrategias para la incorporación transversal del tema de riesgos y desastres en la planeación de los gobiernos locales, permitiendo además que los participantes conocieran diversas formas de organización, y planeación ante las emergencias.

Los ponentes vislumbraron la necesidad de establecer sistemas de alerta temprana y la elaboración de mapas de riesgos y/o atlas de riesgos en las metrópolis. Esto con el propósito de disminuir las muertes y de conocer los lugares más proclives a padecer un desastre o emergencia en sus ciudades. Se planteó la necesidad de realizar protocolos de actuación de forma coordinada entre todos y cada uno de los actores involucrados, según el tipo de desastre a tratar, como pueden ser inundaciones, derrame de sustancias peligrosas, derrumbes, incendios, sismos, deslaves, olas de calor, incidentes en transportes, intoxicaciones, granizadas y nevadas, epidemias, plagas, explosiones, entre otros.

Otra temática predominante fue lo concerniente a los simulacros, vista como una acción preventiva que en el largo plazo disminuye las pérdidas humanas y crea una cultura de protección civil entre la población; tal es el caso de la ciudad de Rio de Janeiro que desde el año 2011 ha implementado estas acciones y, a la fecha, cada vez que ocurre alguna emergencia no registra víctimas.

En la mayoría de los casos los conferencistas colocaron en la mesa la relevancia de la formación y la capacitación del personal humano encargado de atender las emergencias. El tema, en la mayoría de las ciudades, es un asunto estratégico que ayuda de manera paulatina a la mitigación de los desastres. En esa medida, tener personal capacitado es primordial para la salvaguarda de los habitantes. Entre las temáticas de capacitación destacan los cursos de primeros auxilios, comunicaciones de emergencia, uso de extintores/matafuegos y de

materiales peligrosos, trabajos en altura, rescate acuático o la recarga de equipos de respiración autónoma.

Adicionalmente, se habló de forma reiterativa sobre la apertura de espacios para la participación ciudadana ante los desastres, como es el caso de la ciudad de Brasilia, con sus Núcleos Comunitarios de Protección y Defensa Civil, o de la ciudad de Veracruz, con la integración de sus Comités Municipales. Dichas acciones están enfocadas primordialmente a elevar la conciencia ciudadana y la cultura cívica en cuanto al tema de Gestión de Riesgos, de protección civil y de prevención ante un desastre.

Tanto las ciudades como los organismos internacionales hicieron hincapié en que contar con mejores equipos de respuesta y atención, así como con inmuebles de mejor calidad -viviendas mejor construidas- representa a la larga menores pérdidas humanas y menores costos a los gobiernos, que en muchos casos, ante un desastre, tienen que hacer uso de recursos destinados a otras actividades, desprotegiendo con ello las etapas de rehabilitación y reconstrucción, debido a que no hay presupuesto para ello.

Finalmente, se destacó que es importante realizar estudios y evaluaciones antes, durante y después de los desastres. Estos ejercicios ayudarían a implementar acciones correctivas, así como a mejorar los sistemas de alerta temprana. Asimismo, contribuirían a mantener mejor comunicación entre los agentes involucrados, ya que también son instrumentos y metodologías de apoyo en la toma de decisiones, así como para la formulación de mejores políticas públicas enfocadas a establecer cada vez más diversas tareas de mitigación y resiliencia en las ciudades.

Marcio Moura Motta

Subsecretario de Defensa Civil
Ciudad de Rio de Janeiro, Brasil

LA EXPERIENCIA DE LA CIUDAD DE RIO DE JANEIRO EN LA GESTIÓN DE RIESGOS

Río de Janeiro es la segunda ciudad más rica de Brasil, superada sólo por São Paulo. Se ubica como la 30ª ciudad más rica del mundo y representa el segundo mayor Producto Interno Bruto en el país. Además, es la sede de dos de las más importantes empresas brasileñas -Petrobras y Vale do Rio Doce, ahora privatizada- y las principales empresas de petróleo y telefonía, así como del mayor conglomerado de compañías de medios y comunicaciones de Latinoamérica. Río de Janeiro es el segundo centro más grande de investigación y desarrollo y se ubica en la 12ª posición entre las ciudades más caras del mundo en 2011.

Para entender la Gestión Integral de Riesgos es importante conocer tres aspectos:

- I. Conocer el riesgo: es decir, conocer los componentes del riesgo, como pueden ser las amenazas y vulnerabilidades.
- II. Reducción del riesgo: mediante acciones correctivas y preventivas, la planeación y la formación.
- III. Manejo de desastres: preparación para la respuesta, respuesta social, rehabilitación y reconstrucción.

En Río de Janeiro se han integrado en materia de la Gestión de Reducción del Riesgo, diversas acciones que están incluidas en el Marco de Acción de Hyogo:

1. Hacer que la reducción de riesgos sea una prioridad.
2. Conocer los riesgos y tomar medidas.
3. Desarrollar una mayor comprensión y concientización.
4. Reducir el riesgo.
5. Estar preparado para actuar.

Con el propósito de reducir el riesgo, conocerlo y tomar medidas al respecto, en la ciudad se llevó a cabo la modernización del Sistema Climático, Sistema de Alerta y Alarma, que se focaliza en dos tipos de riesgos: alto riesgo por deslaves y menor riesgo por deslaves. Éste es un aspecto importante para la ciudad, por ello, primeramente se trabajó con base en un mapeo del riesgo fluvial de toda la ciudad, ya que los deslaves representan uno de los principales riesgos de desastres.

En el mapa de riesgos se identifican 117 comunidades asentadas en zonas de alto riesgo, aproximadamente 18 mil inmuebles. Sabemos que una acción de reasentamiento de estos inmuebles es poco viable por el número de viviendas, sin embargo, lo que se hizo fue instalar sirenas en 103 comunidades con la intención de reducir el número de muertes. A la par, desde el año 2011 se han implementado una serie de simulacros en todas las comunidades; estos simulacros han sido de gran ayuda pues a pesar de que las lluvias han incrementado su intensidad y han alcanzado niveles muy altos, no se han registrado víctimas.

El objetivo de estas sirenas es salvar vidas. No se están dando casas o construyendo muros de contención, ¡estamos salvando vidas! La intención con las sirenas es que detonen la acción comunitaria, para el logro de tal propósito las sirenas se han diferenciado en cada una de las comunidades. Es precisamente aquí en donde

el Centro de Operaciones juega un papel importante.

El Centro formuló para cada una de las sirenas un protocolo de activación manual en caso de que el sistema falle; cada sirena tiene un responsable comunitario para activarla. El Centro cuenta con una base de datos que le permite conocer el nombre y domicilio de la persona responsable.

Adicionalmente, en cada comunidad se cuenta con un protocolo específico de movilidad y salvaguarda de personas que tiene alguna discapacidad (sordas, ciegas, u otras), así como de mujeres embarazadas y mujeres con niños recién nacidos. El Centro designa a responsables dentro de su misma comunidad para que apoyen a estas personas en su desplazamiento. Se busca el lugar más seguro para esta población.

Asimismo, se cuenta con el apoyo de la prefectura para que sean movilizadas. Hasta el momento, ya se ha mapeado a 106 individuos con necesidades especiales, de estos podemos decir que 68 son mujeres y el resto hombres.

La ciudad ha pugnado por generar una mayor comprensión y concientización de los habitantes referente al tema del riesgo y desastres, tomando como referencia aspectos tales como el fomento de la comunidad a la defensa civil, la formación de una cultura de la reducción de desastres y el establecimiento de núcleos de colaboración con estudiantes de universidades.

Un aspecto a rescatar es que el año pasado, el 2012, se estableció como Ley Federal la inserción de Consejos de Protección de Defensa Civil y Educación Ambiental en la enseñanza media superior de manera obligatoria. Incluir las temáticas del medio ambiente y de la reducción del riesgo es un punto central en la enseñanza, la comprensión y la concientización de los ciudadanos. Lamentablemente todavía no está reglamentada.

La ciudad cuenta con un programa que ha sido muy exitoso: "Estrategia de Aproximación de Agentes Comunitarios de Salud". Si bien es un programa de salud en familia impulsado por el prefecto, el señor Eduardo Paes, cuenta con elementos educativos en materia de protección civil. Las temáticas del programa se estructuran de la siguiente forma: a) Defensa Civil y Accidentes Domésticos; b) Educación Ambiental; c) Trabajo con Cruz Roja, y d) Evacuaciones de escuelas o simulacros de las comunidades.

El programa ha sido de gran ayuda, ya que estos agentes tienen un trato directo con las personas de las comunidades, y eso facilita su ubicación y desalojo en caso de activarse las sirenas.

En materia de defensa civil, la ciudad de Río de Janeiro está comprometida con la salvaguarda de sus habitantes, y entre sus principales acciones en materia de Gestión de Riesgos de Desastres se encuentran las siguientes:

- 1) En diversos espacios de la ciudad se están haciendo obras de conservación física, obras de infraestructura (contención), acciones de limpieza y acciones de reasentamientos de moradores que están en zonas de peligro.
- 2) Un mapa de riesgos por tipo de riesgos.
- 3) La identificación de personas con discapacidad y acciones para su movilización.
- 4) Implementación del Sistema de Alerta de la Comunidad de Alarma (implementación de las sirenas y de diversos simulacros).
- 5) La implementación de un Centro de Operaciones.
- 6) La existencia de un Plan de Emergencia que todos deben tener y conocer, aunado a acciones de movilidad y desalojo.

Leonardo Marcelo Caruana

Secretario de Salud Pública
Ciudad de Rosario, Argentina

PROTOSCOLOS DE ABORDAJE ANTE SITUACIONES DE CATÁSTROFE. EXPERIENCIA DEL MUNICIPIO DE ROSARIO.

La ciudad de Rosario está ubicada en el centro-este argentino, en la provincia de Santa Fe. Es la tercera ciudad más poblada de Argentina, después de Buenos Aires y Córdoba, y constituye un importante centro cultural, económico, educativo, financiero y de entretenimiento.

Está situada sobre la margen occidental del río Paraná, en la Hidrovía Paraná - Paraguay. El Censo Nacional de Población de 2010 estableció una población para el Departamento Rosario, compuesto por la ciudad de Rosario y otros 23 municipios, de un millón 193 mil 605 personas, según datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Junto a varias localidades de la zona conforma el área metropolitana del Gran Rosario que es el tercer conglomerado urbano del país.

Es el núcleo de una región de gran importancia económica, encontrándose en una posición geográficamente estratégica con relación al Mercosur, gracias al tránsito fluvial, y con respecto al transporte. Es la principal metrópoli de una de las zonas agrarias más productivas de Argentina y es centro comercial de servicios y de una industria diversificada. Genera el segundo PIB urbano de Argentina después del Gran Buenos Aires.

Su población, incluyendo el área metropolitana, la sitúa como el segundo centro urbano de la República Argentina. Ocupa un punto estratégico en términos de conectividad vial y fluvial dentro del Mercosur. Es la ciudad más importante de la Provincia de Santa Fe, tanto en términos demográficos como económicos (aportando el 50% del PIB provincial). Su puerto a orillas del Río Paraná, ha sido históricamente uno de sus principales factores de desarrollo.

Desde hace muchos años en la ciudad de Rosario se han implementado una serie de políticas públicas vinculadas con el tema de Gestión, entendida ésta como la toma de decisiones y el involucramiento de los ciudadanos en proyectos colectivos. La ciudad aborda como principales ejes de Gestión Municipal: la participación ciudadana, la descentralización y la territorialización, así como la modernización del Estado.

Es importante mencionar que el país ha sufrido algunas catástrofes en los últimos años: el atentado a la Embajada de Israel (1992), en el que hubo 29 muertos y 242 heridos; el atentado a la AMIA (1994), con 85 muertos y 300 heridos; inundaciones en Santa Fe (2003), desastre que dejó 23 muertos y 62 mil 500 evacuados, y el Incendio de la discoteca Cromagnon (2004), catástrofe en el que murieron 194 personas y se reportaron mil 432 heridos.

El desarrollo de los protocolos se realizó con la participación de las instituciones con injerencia en la emergencia, lo que permitió construir una sólida red de actuación. Para el logro de tal propósito se hizo propio el concepto de gestión colegiada, concepto tomado de las escuelas de sanitarismo de Brasil, de ahí que trabajamos los conceptos de colegiados de gestión y colegiados democráticos; con base en ellos, se han trabajado una serie de hipótesis de catástrofes que contemplan una diversidad de emergencias y escenarios complejos, como son inundaciones, catástrofes náuticas, derrame de sustancias peligrosas, derrumbes, incendios y siniestros viales, que nos ayudan a actuar en diversos escenarios.

Recientemente en la ciudad ocurrió el derrumbe de un edificio, ubicado en la calle Salta. A partir de éste último desastre, el municipio se puso a trabajar en la actualización de protocolos locales, en todas las áreas y

en cada una de las secciones. La ciudad cuenta con protocolos de actuación coordinada para cada emergencia o desastre.

La catástrofe que aconteció el 6 de agosto en la calle Salta, ubicada en la zona del boulevard Oroño y Salta, fue producto de una explosión registrada a las 9:38 a.m., hora registrada por la Central de Emergencias. Allí se activaron los protocolos.

La explosión se realizó en un edificio de tres cuerpos; el cuerpo medio se derrumbó completamente. La detonación se efectuó por un escape de gas, que durante 20 minutos llenó los subsuelos y después todo el recorrido de los ascensores hasta que se produjo la explosión, cayéndose en forma completa el edificio, el sector medio, y produciendo daños en toda la manzana.

De este desastre se activó un protocolo sanitario, en el que actuaron de inmediato 40 ambulancias, se cercó la zona para que no circulara la población y sólo pudiera entrar el personal autorizado. El protocolo inició con el rescate de las víctimas, con la conformación de la central de operaciones y el trabajo con pacientes. Asimismo, se estableció una estrategia de personas ausentes, desaparecidas y se priorizó el manejo de información con los medios de comunicación.

A ocho cuadras del lugar se montó el área de traslado y la conformación del Centro de Especialidades Médicas Ambulatorias Rosario (CEMAR), así como el Centro de Operaciones, el Centro de Información y el Centro de Monitoreo de las Intervenciones.

Se rescató y brindó atención a 70 personas. Todas llegaron a las terapias intensivas de las áreas críticas. Todas ellas fueron atendidas. Ninguna falleció y fueron dadas de alta después de un mes de estar internadas. Por otro lado, se realizó una estrategia de trabajo con familiares de personas no encontradas. Se estableció un lugar preestablecido del Centro de Especialidades Médicas Ambulatorias. Se dio información de forma regular y periódica. Existió asistencia permanente por los equipos de salud y se establecieron dispositivos específicos ante el hallazgo de las víctimas.

Es de resaltar el trabajo realizado con los familiares de las personas no encontradas, fue muy importante porque se tuvo en el Centro de Especialidades a los familiares de 21 personas fallecidas que estaban bajo los escombros, y se trabajó permanentemente con ellos; con el apoyo de equipos de salud mental, trabajo social, médicos, rescatistas y las personas que estaban a cargo del servicio fundamentalmente operativo en el lugar. Se asignó un equipo de psicólogos y trabajadores sociales por cada familia que tenía a un familiar desaparecido, esto se realizó para contener la situación.

El manejo de información estuvo a cargo del CEMAR. Es importante mencionar que se priorizó toda la información a los familiares de las víctimas. Se realizaron diversas conferencias de prensa para oficializar la información, acción que minimizó los rumores.

En esta primera etapa, que cubrió un periodo del 6 al 12 de agosto de 2013, se realizó una serie de tareas de rescate y el levantamiento de censo de las familias afectadas, y es a partir de las 48 horas siguientes que se empezó con todo un trabajo que tiene que ver con la gestión de la asistencia económica, con los subsidios, y con la ubicación de las familias que habían perdido su casa y sus bienes, esto con el fin de brindarles refugio en algún lugar.

La programación de la segunda etapa comprende el periodo del 6 de agosto a marzo del 2014. Las tareas a realizarse son básicamente el acompañamiento de las familias damnificadas, la demolición del edificio dañado y la reconstrucción de las viviendas.

Como consecuencia de este desastre se contabilizaron a 225 familias afectadas, 59 familias residentes afectadas, 62 personas heridas y 21 personas fallecidas.

Seguramente hay mucho que aprender, pero se está realizando una valoración y una evaluación de lo sucedido. Con el trabajo y compromiso de 10 mil trabajadores del Estado que están involucrados en esta situación, más todas las organizaciones, el apoyo del gobierno provincial, y con la ayuda del gobierno nacional es que se avanzará hacia una participación e intervención más eficaz.

Zaidé del Carmen Zamudio Corro

Directora Administrativa de la Secretaría de Protección Civil
Gobierno del Estado de Veracruz

REALIDAD Y RETOS EN LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN EL ESTADO DE VERACRUZ, MÉXICO.

Veracruz es un municipio y la ciudad más grande e importante del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como la ciudad central que da nombre al área urbana denominada como Zona Metropolitana de Veracruz. Tiene el puerto marítimo comercial más importante de México, con una población de siete millones 643 mil 194 habitantes, según datos de 2010. Está ubicada a 90 km de distancia de la capital del estado, Xalapa, y a 400 km de distancia de la Ciudad de México. Colinda al norte con el municipio de La Antigua y el Golfo de México; al sur con los municipios de Medellín y Boca del Río; al este con el Golfo de México y al oeste con los municipios de Manlio Fabio Altamirano y Paso de Ovejas. Su clima es tropical cálido, con una temperatura media anual de 25.3 °C y con una precipitación media anual de 1500 mm. Históricamente la ciudad y su puerto destacan por haber sido fundadas por Hernán Cortés, por la que los españoles desembarcaron para emprender la conquista de Tenochtitlán.

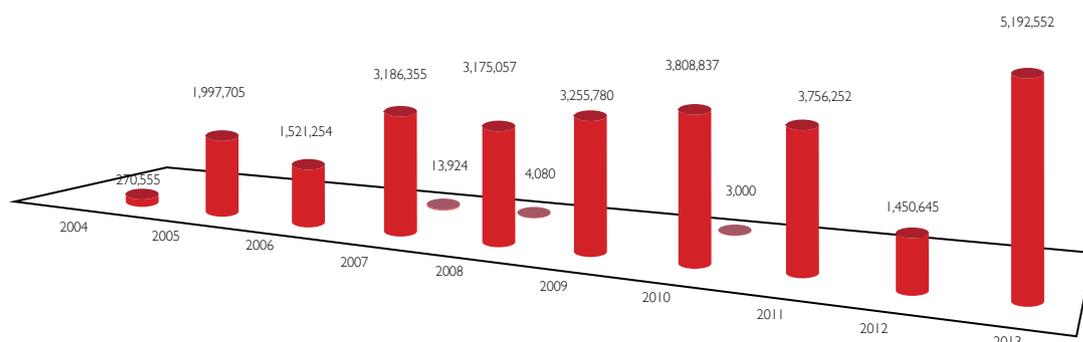
Veracruz es un estado que año tras año recibe los embates de la naturaleza. En la actualidad se trabaja arduamente en acciones preventivas y de emergencia, el estado está transitando de una política reactiva a una política pública preventiva. En años anteriores la política reactiva se fortaleció dejando intactas las causas estructurales, la vulnerabilidad y el grado de exposición ante los peligros que contribuyen a potenciar el efecto destructivo de los fenómenos. A la larga, no se ha reducido el riesgo de desastres y, peor aún, se ha incrementado el gasto catastrófico, comprometiendo especialmente los recursos públicos locales, de por sí escasos, cuyo destino original eran para el desarrollo social local.

En los últimos diez años, el estado ha recibido una aportación de 27 mil 385 millones de pesos para atender los daños ocasionados por los desastres naturales, monto autorizado por el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). Esta cantidad ha sido utilizada para atender los desastres y para la implementación de las acciones preventivas que marca el Fondo, sin embargo, dichas tareas están más relacionadas con la parte reactiva y no con la preventiva.

Recursos autorizados para Veracruz

Millones de pesos

■ Atención a desastres FONDEN ■ Acciones preventivas FONDEN



Con pleno conocimiento de la necesidad que se tiene de transitar a una política preventiva, se realizó en el estado un análisis y un estudio, con el firme propósito de tener un Programa Estatal de Protección Civil; para el logro de tal fin, las acciones realizadas se enfocaron en el Marco de Acción de Hyogo.

Básicamente, se contemplaron tres líneas:

- I. La integración de la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) en las políticas y la planificación del desarrollo sostenible.
- II. El desarrollo y fortalecimiento de las instituciones, mecanismos y capacidades para aumentar la resiliencia ante las amenazas.
- III. La incorporación de los enfoques de la reducción del riesgo en la implementación de programas de preparación, atención y recuperación de emergencia.

Y se determinaron cinco acciones:

1. Garantizar que la RRD sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su aplicación.
2. Identificar, evaluar y monitorear los riesgos de desastres, y mejorar las alertas tempranas.
3. Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel.
4. Reducir los factores de riesgo subyacentes.
5. Fortalecer la preparación en caso de desastres a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.

En la primera acción, se revisaron las disposiciones legales que tiene el servidor público en caso de una emergencia. En este sentido, exclusivamente se puede hacer lo que mandata la norma jurídica; se realizó una revisión y un análisis de la Ley Estatal de Protección Civil y de la Ley General de Protección Civil. Es importante mencionar que el 1 de agosto se aprueba la Ley de Protección Civil y Reducción de Riesgos de Desastres para el estado de Veracruz.

La segunda acción tiene que ver con la actualización permanente de nuestro atlas estatal. Para el logro de ésta acción, el estado se ha coordinado directa y constantemente con el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), de quien se recibe asesoría técnica.

Durante el año de 2011, se elaboraron en 212 municipios diversos atlas a nivel básico, a través de ellos, se mantiene contacto directo con cada uno de los municipios y se trabaja en colaboración para determinar las zonas de riesgo dentro del estado. Adicionalmente, con el apoyo de estos atlas se modelan escenarios de posibles riesgos en regiones que van a sufrir una posible afectación, lo que ayuda a la toma de decisiones de prevención y a potencializar la alerta temprana.

Veracruz cuenta con una alerta gris, monitoreada desde el Centro de Pronósticos Meteorológicos, que permite actuar de forma inmediata a toda la población. También posee un Sistema de Monitoreo y una Red de Monitoreo de Ríos de Respuesta Rápida, además de la Red de Monitoreo Preventivo de Avenidas y la Red de Monitoreo Sísmico.

Con la Modernización del Centro de Comunicaciones, se llevó a cabo el enlace en todo el estado a través de la Red de Telecomunicaciones; dicha red activa el alertamiento oportuno mediante el envío de mensajes a través de las redes sociales y la radiocomunicación. Como parte de la Red Sísmológica Veracruzana, se instalaron 12 casetas sísmicas que esperan ser visitadas por el Servicio Sísmológico Nacional (SSN) para comenzar con los trabajos de monitoreo.

Con la intención de fomentar en el estado el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia entre los ciudadanos, se han desarrollado una serie de actividades como la instalación del Primer Comité de Meteorología y el Comité de Vigilancia de Presas; la inclusión del tema de la Gestión Integral del Riesgo en los libros de primaria del Sistema Educativo Veracruzano; la adición de requisitos en materia de reducción de riesgos en la reglamentación estatal de proyectos de construcción, específicamente en la Ley de Asentamientos Humanos y Territorial; la creación de la Dirección General de

Cultura de la Prevención dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Protección Civil; la firma del convenio con la Universidad Veracruzana para incluir el tema de la Gestión Integral del Riesgo en las carreras que ésta oferta, y el diseño de programas de capacitación que difundan la cultura de la prevención, así como de convenios firmados con la Universidad Veracruzana.

En materia jurídica, se incluyeron en la Ley de Protección Civil dos capítulos sobre zonas de riesgos, con la intención de incidir en la cuarta acción. Se estableció un Programa Permanente de Supervisión Técnica a empresas y guarderías, la verificación de la constitución de las Unidades Internas de Protección Civil, y se trabaja de manera permanente en el Programa “Hospital Seguro”. En la nueva Ley estatal de Protección Civil, se constituyó el Comité de Emergencias, encargado de llevar a cabo los protocolos de preparación, recuperación y la continuidad de las operaciones.

Para lograr encauzar la quinta acción, se impulsaron las tareas del Sistema Estatal de Protección Civil, priorizando la atención de emergencias, la recuperación y la toma de decisiones, así como la instalación de 212 comités municipales; la activación de refugios temporales en los que se entregan despensas, colchonetas, cobertores y se da atención médica y alimentos; la activación de 12 Reservas estratégicas de apoyos a la población, la coordinación de actividades para la Continuación de Operaciones y la activación de la “Alerta Gris”.

Para incidir en la recuperación en caso de algún desastre, existe el programa público “Techo Seguro”, muy importante en el estado. Consiste en otorgar láminas a las viviendas afectadas en algún desastre; la comunidad participa con mano de obra o faenas y el gobierno brinda el material.

Finalmente, para dar continuidad a las operaciones de recuperación, la fuerza de tarea de todo el estado apoya a la población en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Cruz Roja Mexicana, el Heroico Cuerpo de Bomberos Estatal, etc.

El estado de Veracruz, sabe que es prioritario el tema de la Gestión de Riesgos por ello, está comprometido con las acciones planteadas en el Marco de Acción de Hyogo, pero reconoce que aún tiene algunos retos por superar como:

- Realizar obras de infraestructura preventiva: se cuenta con seis meses para trabajar en la construcción, y tenemos otros seis meses para atender las emergencias.
- Desarrollar metodologías para hacer resistentes y resilientes a los desastres a los 212 Municipios.
- Desarrollar un esquema financiero conjuntamente con la Federación y los Municipios, de tal manera que no se empobrezca al estado y pueda hacer frente a los desastres.
- Consolidar la Estrategia Maestra de Prevención, de Alertamiento y Monitoreo y de Atención de Emergencias.
- Profesionalizar en materia de la Gestión Integral del Riesgo a todos los servidores públicos integrantes del Sistema Estatal de Protección Civil.

Paulina Balmontín Durón

Oficial del Área de Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático
ICLEI-Gobiernos Locales por la Sustentabilidad

GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES EN MÉXICO

Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI) es una Red internacional que trabaja por la sustentabilidad local, un movimiento de ciudades que impulsa proyectos, programas y campañas, fundada en 1990 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

Cuenta con siete secretariados: para México, Centroamérica y el Caribe; Sudamérica, Europa, África, Asia del Sur, el Sureste de Asia y Oceanía. Con más de mil miembros en 80 países y con más de 150 colaboradores y expertos.

Es la única organización de gobiernos locales que es observadora oficial de las tres convenciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable: Desertificación, Biodiversidad y Cambio Climático.

ICLEI brinda a los gobiernos municipales capacitación, asistencia técnica, asesoría y orientación especializada en la elaboración de proyectos para el desarrollo sustentable, otorga apoyo en la búsqueda y gestión de recursos extraordinarios, brinda acompañamiento en el proceso de políticas públicas de sustentabilidad y de vinculación internacional, realiza visitas técnicas e intercambio de experiencias, y fomenta la acreditación de funcionarios a eventos nacionales e internacionales.

Trabaja en ocho agendas globales: 1) sustentabilidad, 2) economía urbana verde, 3) infraestructura urbana inteligente, 4) baja en carbono, 5) resiliencia, 6) eficiente en el uso de recursos, 7) biodiversidad y 8) comunidad feliz y saludable. Y en áreas como: Administración Sustentable de Agua, Agenda 21, Manejo Integral de Residuos Sólidos, Turismo Sustentable, Energía Energética, Edificación Inteligente, Transporte Sustentable y Cambio Climático.

En materia de cambio climático se trabaja directamente el Plan de Acción Climática Municipal (PACMUN), es una iniciativa de gobiernos locales por la sustentabilidad. Es apoyado técnicamente por el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) y recibe apoyo financiero por parte del Fondo de Prosperidad de la Embajada Británica. Su principal objetivo es orientar las políticas públicas municipales en materia de mitigación y adaptación ante los efectos del cambio climático, siempre con acciones orientadas a fortalecer las capacidades de los diversos actores locales.

El PACMUN se compone de tres etapas; actualmente se trabaja en la segunda.

Etapas I. Capacitación: se realizan acciones de fortalecimiento de capacidades en materia de Cambio Climático en más de 200 municipios como son inventarios, medidas de mitigación, adaptación y análisis de vulnerabilidad. Se trabaja en el desarrollo de capacitación virtual para la elaboración del PACMUN.

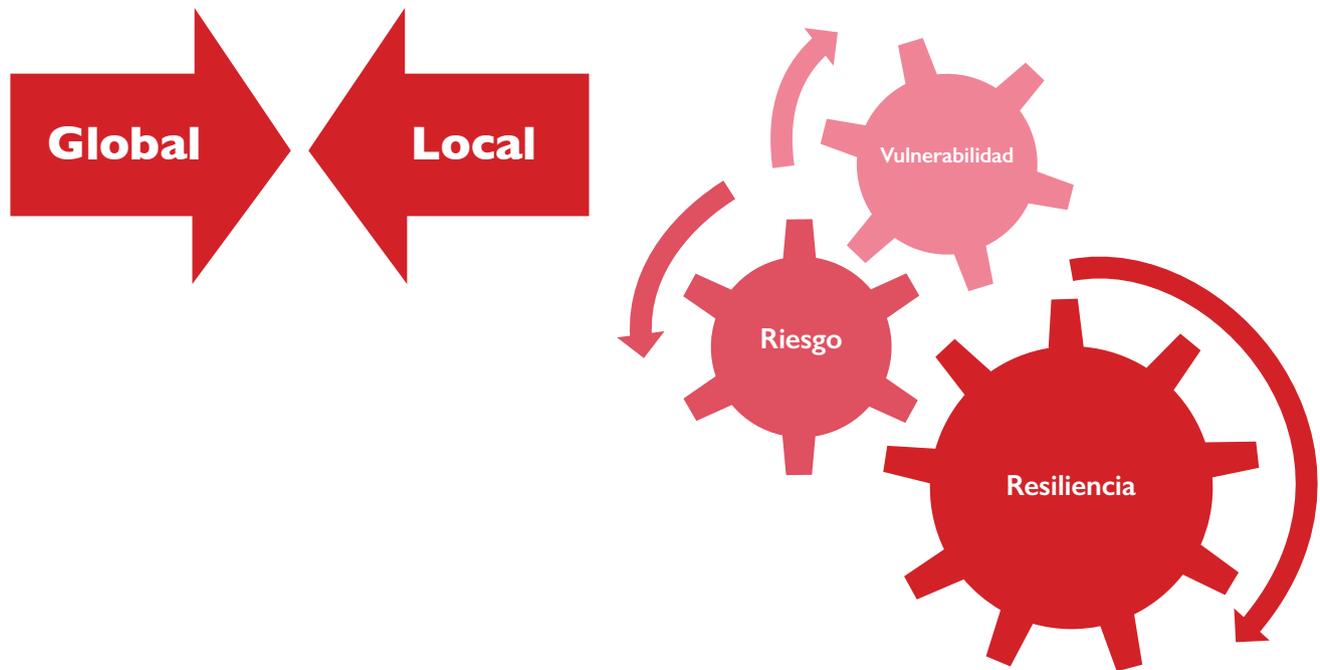
Etapas II. Seguimiento y Evaluación: se efectúan reuniones de aprobación del PACMUN por parte del cabildo y su difusión en el Diario Oficial. Se presentan los resultados en la página de internet "carbonn.org", se actualiza anualmente el PACMUN. Adicionalmente, se hacen estudios de prefactibilidad para implementación del PACMUN en cuatro o siete municipios, y la identificación de costos de implementación.

En la actualidad, cerca de 200 municipios cuentan con una guía para el Plan de Acción Climática Municipal. En cada plan se toca el tema de inventariar las emisiones de gases del efecto invernadero por municipio, para proponer medidas de mitigación, así como generar diagnósticos de vulnerabilidad y riesgos, y proponer medias de adaptación y financiamiento que permitan generar acciones locales en materia de la Gestión del Riesgo e incrementar la resiliencia, ya que los desastres naturales se traducen casi siempre en pérdidas económicas

millonarias.

Con base, en el trabajo realizado en los municipios por el PACMUN se han identificado una serie de amenazas: lluvias torrenciales, sequías, frentes fríos, ondas de calor; ciclones tropicales (huracanes), vientos y tolveneras, granizadas, heladas y nevadas. Asimismo, se han catalogado diversos impactos: afectaciones a la salud, escasez de agua, daños a la infraestructura y asentamientos humanos, deslaves y/o erosiones, inundaciones, deterioros a la biodiversidad, pérdida de cultivos, incendios forestales y desbordamientos de ríos.

Para ello, se han implementado diferentes medidas de adaptación, como es la Gestión Integral de Riesgo, se han incorporado diversas temáticas de educación y capacitación en aspectos como: recursos hídricos, agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, infraestructura urbana, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, ecosistemas y salud pública.



Todos estos cambios y acciones que se han implementado, no hubieran podido ser posibles sin la Ley General de Cambio Climático. La ley contempla cinco etapas o momentos:

- a) Planeación: Estrategia Nacional.
- b) Financiamiento: Fondo para el Cambio Climático.
- c) Instrumentos: Inventario de Emisiones, Atlas de Riesgo, instrumentos económicos (fiscales, financieros, de mercado, etc.), sistema de información, NOM, Registro Nacional de Emisiones.
- d) Evaluación: Coordinación de Evaluación.
- e) Inspección y Vigilancia: Sanciones.

Si bien el ICLEI está comprometido con el Plan de Acción Climática Municipal (PACMUN), también es consciente de que existen aún diversos retos por afrontar, tales como:

- 1) La incertidumbre en el escenario del cambio climático y, por ende, la afectación de éste para con los municipios.
- 2) El sector asegurador debe evolucionar hacia nuevos caminos para reducir el riesgo de los afectados, mientras se adapta a nuevos ambientes.
- 3) Contar con el desarrollo de instrumentos políticos como incentivos regulatorios (códigos de construcción, planeación, etc.), valoración económica, esquemas de financiamiento y esquemas de aseguramiento.

Myriam Urzúa Venegas

Coordinadora Regional Técnica del Assessment Report (RAR)
UNISDR/CEPREDENAC

ASPECTOS METODOLÓGICOS Y CONCEPTUALES SOBRE LA EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS Y AMBIENTALES DE LOS DESASTRES

Antes de referirme al tema de la evaluación económica, social y ambiental como un aspecto de relevancia para las ciudades, regiones y países, es importante repasar nuevamente el concepto de desastres, por ejemplo, los desastres no son un problema social, son fenómenos de origen natural o entrópico, por lo tanto también son un problema del desarrollo. Los desastres son el resultado de hechos violentos e inesperados o de una evolución lenta, como las sequías. Sin embargo, ambos pueden generar una serie de consecuencias: pérdidas humanas, pérdida de flora y fauna, daños en el patrimonio construido, desarticulación económica, social y ambiental, pérdida de elementos de identidad cultural, desgaste de potencialidad para el desarrollo e insuficiencia alimentaria o de servicios esenciales para la población.

Los desastres pueden ser de origen:

- a) Naturales: como las tormentas y huracanes tropicales, inundaciones, sequías, heladas, granizadas, terremotos, erupciones volcánicas, maremotos y aluviones.
- b) Antrópicos: incendios, explosiones, derrames petroleros, contaminación de recursos naturales, destrucción de biodiversidad y de los ciclos ecológicos, y
- c) Sanitarios/políticos.

Entre los grandes desastres ocurridos en América basta con recordar los daños ocasionados por el huracán Stan (2005), el fenómeno meteorológico El Niño (2007), y los diversos huracanes que han afectado al Caribe desde 2005, entre otros.

Los desastres tienen un impacto negativo como consecuencia de conflictos preexistentes no resueltos de tipo socioeconómico, político y ambiental. Aquí radica la importancia y relevancia de las evaluaciones, ya que permiten visibilizar estática y dinámicamente los impactos socioeconómicos y ambientales.

La Metodología de Evaluación de Impactos es una herramienta que permite cuantificar el impacto social, económico y ambiental de los desastres. Es un método multisectorial y multidisciplinario para evaluar y cuantificar el daño en los sectores afectados por un desastre. Es un procedimiento uniforme de sector a sector para hacer que los resultados sean comparables entre sí. También puede ser visto como un instrumento para la toma de decisiones, la formulación de políticas y la identificación de las áreas geográficas y los grupos poblacionales más afectados.

La evaluación hace posible determinar el comportamiento futuro de la economía afectada en el futuro cercano y mediano, y adoptar así medidas correctivas en materia de política económica. También posibilita definir la capacidad que tiene un Estado para enfrentar las tareas de la reconstrucción, los requerimientos de apoyo y financiamiento internacional; reconoce la necesidad de capacitar en evaluación de daños; brinda elementos para formular estrategias de mitigación; involucra a la población afectada con autoridades responsables y cooperantes, y evidencia el carácter sistémico del desarrollo y la interacción entre sectores y actores.

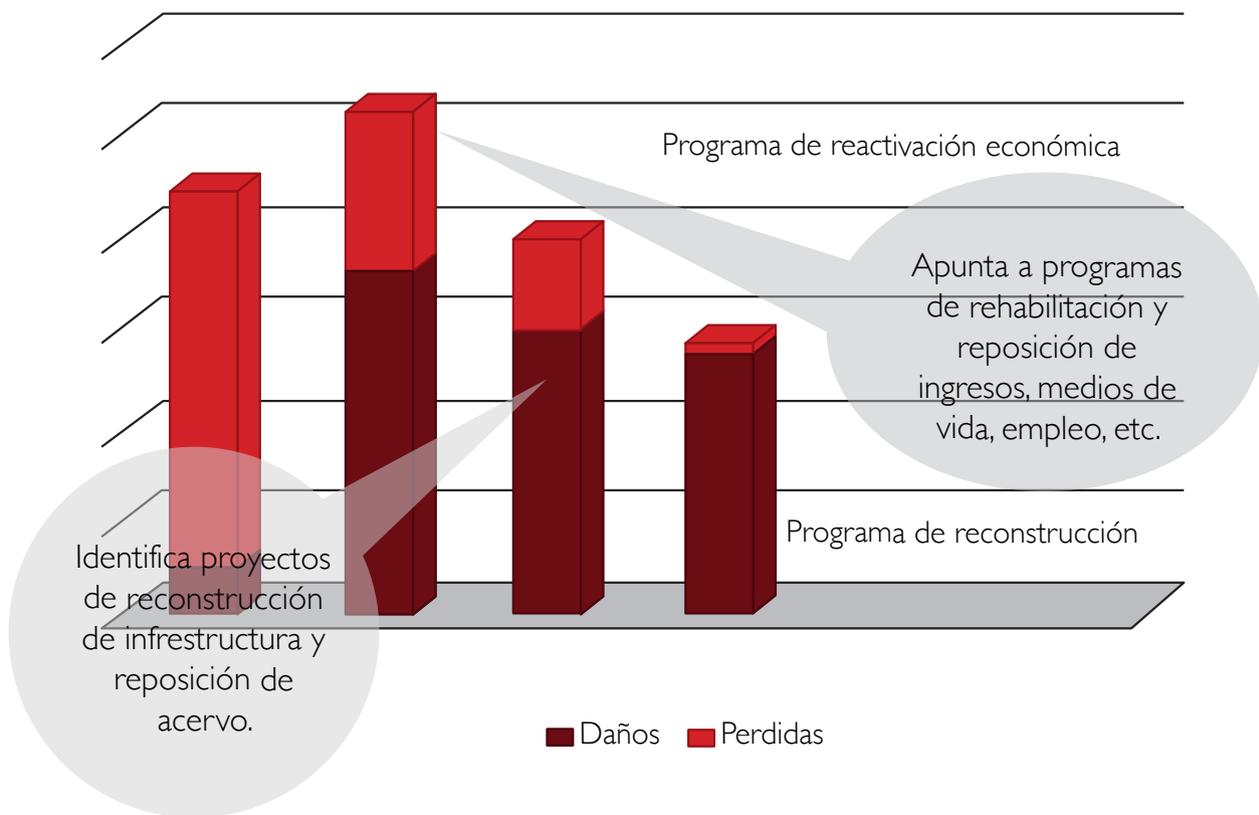
Asimismo, contempla cuatro sectores:

- a) Productivo: integrado por bienes y servicios como pueden ser la agricultura, industria, el comercio, turismo y la banca.
- b) Social: contempla temas como la vivienda, salud, educación, la cultura y los deportes.

- c) Infraestructura: enfatiza en servicios como transporte y comunicaciones, energía, agua y saneamiento, y
- d) Impacto Global: contempla los temas de medio ambiente, perspectiva de género, empleo y condiciones sociales, y la evaluación macroeconómica. Y evalúa los daños/perdidas y efectos/macro económicos y transversales.

Es importante mencionar que los daños son aquellos que alteran los acervos y representan la destrucción parcial o total de infraestructura física de edificios, instalaciones, maquinarias, equipos, medios de transporte y almacenaje, así como de mobiliario; ocasiona perjuicios en las tierras de cultivo, en obras de riesgo, embalses, etc. Mientras que las pérdidas son aquellas que se producen sobre los flujos de producción de bienes y servicios, por ejemplo las pérdidas de cosechas futuras a consecuencia del anegamiento de tierras agrícolas o de sequías prolongadas, las pérdidas de producción industrial por daños en las plantas o la falta de materia prima, los mayores costos de transporte originados por la necesidad de utilizar vías o medios alternos de comunicación más largos y costosos, menores ingresos en las empresas de servicios por la interrupción o reducción de estos.

La suma de ambos mide la magnitud del monto total de los daños y las pérdidas generadas, determinándose así las necesidades de reconstrucción y recuperación. Para el logro de tal propósito se activan dos programas; 1) Programa de Reactivación Económica: se encarga de la rehabilitación y reposición de ingresos, medios de vida, empleo, etc., y 2) Programa de Reconstrucción: identifica diversos proyectos de reconstrucción de infraestructura y reposición de acervo.



En cuanto a las necesidades postdesastres, se dividen en tres fases:

- 1) Reconstrucción: es una estrategia que se utiliza para reparar el daño y contempla elementos de calidad, tecnología, reforzamiento, normas constructivas, ordenamiento territorial, variación de precios, capacidad de absorción.
- 2) Recuperación: se encarga de determinar la compensación de pérdidas, necesidades de capital operativo, exenciones fiscales, incremento de créditos (internos y externos).
- 3) Mitigación: fase que se enfoca en la relocalización, el aseguramiento, la organización y el establecimiento de la alerta temprana.

De acuerdo a los estudios y a las evaluaciones realizadas, se han identificado algunos aspectos importantes que contribuyen a que los desastres sean más intensos: los equipamientos e infraestructura de todo tipo se hacen pensando en los menores costos, por lo que la mayoría de las veces se descuida la calidad; los edificios e

instalaciones en general no tienen resistencia a fenómenos imprevistos; el costo de vidas humanas se eleva por la falla o falta de equipo suficiente y adecuado; al mismo tiempo, los costos económicos se acrecientan durante la emergencia porque no hay una planeación presupuestal al respecto. Sin duda, se ha avanzado en la creación de sistemas de alerta temprana, pero no así en acciones de mitigación.

Con base en las evaluaciones y estudios elaborados, se plantean las siguientes recomendaciones estratégicas:

- Los medios de vida de la población afectada, identificados en el análisis, deben servir de base para que se reconstruya y refuerce el tejido social y sus actividades económicas en el menor plazo posible.
- Establecer microcréditos para hombres y mujeres con el fin de asegurar, reforzar y reconstruir sus actividades económicas.
- Aprovechar los fondos del exterior para la prevención y recuperación post-desastre.
- Atender las condiciones generales de vida y el hábitat de la población.
- Reforzar aspectos de construcción de las viviendas. El emplazamiento y la construcción debe tomar con consideración criterios de seguridad ante posibles eventos naturales.
- Intensificar la práctica de la planificación territorial y urbana de manera participativa para prevenir riesgos y/o reubicar los asentamientos humanos.

Gonzalo Matías Fuertes

Director General de Logística de la Subsecretaría de Emergencias
Ciudad de Buenos Aires, Argentina

IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS PLANES DE EMERGENCIAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

La Ciudad de Buenos Aires es la capital de la República Argentina. Está situada en la región centro-este del país, sobre la orilla occidental del Río de la Plata, en plena llanura pampeana. Los resultados del censo de 2010 estiman la población de la ciudad en tres millones 050 mil 728 habitantes y se estima una población rotativa de tres millones de habitantes que entran y salen de la ciudad, siendo la mayor área urbana del país, la segunda de Sudamérica, Hispanoamérica y del hemisferio sur; y una de las 20 mayores ciudades del mundo. Es, junto a São Paulo y la Ciudad de México, una de las tres ciudades latinoamericanas de categoría alfa. Se encuentra entre las ciudades con mayor calidad de vida de América Latina, y su renta per cápita se ubica entre las tres más altas de la región.

Buenos Aires, como muchos otros lugares, ha sufrido de grandes tragedias, entre las más impactantes se encuentran: el atentado a la Embajada de Israel (1992), se contabilizaron 29 muertos y 242 heridos; el atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) (1994), con un saldo de 84 personas muertas y 300 heridas; el accidente del vuelo 3142 de la aerolínea argentina LAPA (1999), que dejó 67 personas muertas y 17 heridas. Un evento que impactó al país fue el incendio de la discoteca Cromagnon (2004), el cual dejó 194 muertos y más de 750 heridos. A partir de éste último evento se prestó mayor atención a cien matafuegos, a las rutas de evacuación, a la elaboración de planes de evacuación y a la capacidad de desalojar gente de cada inmueble.

La ciudad tiene serios problemas con las construcciones, muchas son nuevas y se están generando derrumbes, por ejemplo, el derrumbe del gimnasio Urquiza (2010), que dejó tres muertos y 11 heridos; del boliche Beara (2010), con un saldo de dos muertos y 20 heridos; del edificio Bartolomé Mitre 1232 (2011), con un muerto. Este derrumbe pudo controlarse gracias a que las operadoras telefónicas detectaron llamadas con datos característicos, en los que las personas del lugar decían que no podían abrir o cerrar las puertas y ventanas, gracias a ello se disparó un grado elevado de prioridad a una de las unidades, posteriormente se convocó a un arquitecto y se dio la orden de evacuación, en menos de 30 minutos se evacuó a la gente, y para cuando el edificio se vino abajo únicamente una persona quedó en el lugar; esta persona tenía discapacidad; era sordomuda, vivía sola y estaba durmiendo, pero gracias a nuestra participación no hubo más víctimas.

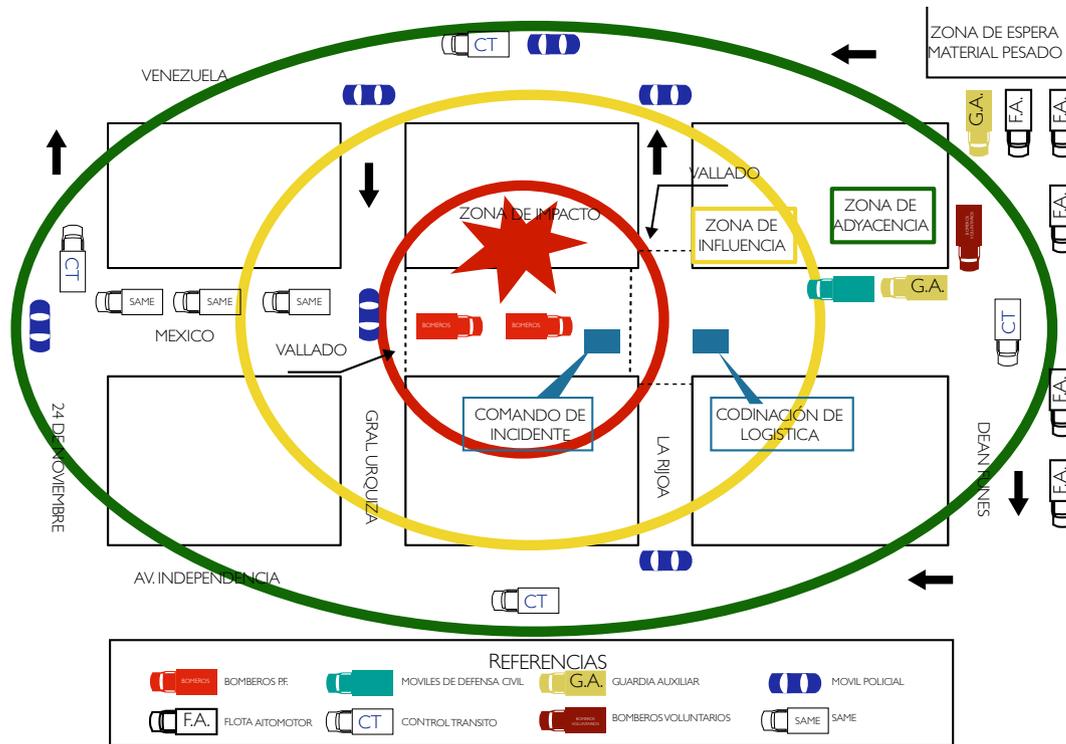
Otro desafío importante, fue el descarrilamiento del tren Once (2012), el tren no frenó y se impactó contra la estación, dejando un saldo de 51 muertos y 716 personas heridas.

Todas estas emergencias y desastres impulsaron a la ciudad a realizar un análisis estructural:

- La respuesta a las emergencias era desarticulada; las áreas trabajaban separadas.
- El personal estaba poco capacitado.
- Desarticulación entre la policía y los bomberos por pertenecer a corrientes políticas diferentes.
- No existían planes de emergencia; los pocos que había nadie los conocía.

Se comenzó así un proceso de reingeniería del Sistema de Emergencias. La primera acción consistió en realizar un Convenio Interjurisdiccional entre el Gobierno de la Ciudad y las instituciones del Estado nacional,

con vigencia hasta el año 2020, pero con la posibilidad de ser modificado con base en las necesidades que se presenten. Fue una herramienta que facilitó la coordinación y la asignación de roles por parte de los actores involucrados, básicamente se demarcaron zonas y se asignaron roles en cada una de ellas: la zona de impacto es responsabilidad de los bomberos, la zona de influencia está a cargo de los equipos médicos, y la zona de adyacencia es el lugar en el que todos los equipos pueden llegar a trabajar, en caso de ser necesario.



- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Lluvias torrenciales /fuertes vientos. 2. Inundaciones por: <ol style="list-style-type: none"> 2a. Precipitaciones. 2b. Sudestada. 3. Incendios. 4. Incidentes en el transporte: <ol style="list-style-type: none"> 4a. Terrestre (incluye ferrocarril y subterráneo). 4b. Aéreo. 4c. Fluvial. 5. Incidentes en concentraciones humanas. 6. Incidentes de transporte con mercancías peligrosas. 7. Fugas de gas. 8. Explosiones. 9. Alteración de masas/actos vandálicos/desorden público. | <ol style="list-style-type: none"> 10. Derrumbes y hundimiento del suelo. 11. Ola de calor. 12. Ola de frío. 13. Interrupción de servicios básicos (agua, gas, energía eléctrica). 14. Intoxicaciones y contaminaciones. 15. Emergencia nuclear. 16. Granizo y nevadas. 17. Carencia de productos esenciales. 18. Acto terrorista. 19. Nube tóxica 20. Epidemias 21. Plagas |
|--|---|

Adicionalmente, se generó un listado de 21 amenazas que exponen a la ciudad:

En vista de que no se contaba con Planes Operativos, el tema se convirtió en un gran desafío: ¿qué hacer para que los planes fueran reconocidos por todos?, y a su vez que no fueran diseñados por una sola persona desde un escritorio, y que fueran totalmente desapegados a la realidad operativa que tiene el personal en la calle. Con base en esta pregunta, se planteó la necesidad de que cada área debería desarrollar su plan operativo, considerando el grado de incumbencia y responsabilidad en cada caso ante una emergencia.

Para ello se trabajó con 21 hipótesis, cada área del Gobierno de la Ciudad debía informar qué tendría que hacer ante una emergencia. Para el caso de la Secretaría lo que hizo fue controlar, verificar y realizar ajustes, en caso de ser necesario, a estas hipótesis. Además conversó con las diversas áreas del gobierno, así como con las empresas privadas que tuvieran injerencia en la emergencia.

También se efectuaron ajustes en el tema de la profesionalización del recurso humano, por lo que se desarrolló e implementó, junto con la Universidad Nacional de Tres de Febrero, la carrera de Protección Civil y Emergencias, atendiendo cuatro aspectos a resaltar en su plan de formación:

- 1) Mejorar el conocimiento en cada área de trabajo.
- 2) Crear una mejor imagen institucional.
- 3) Promover la comunicación intra e inter institucional.
- 4) Agilizar la toma de decisiones y la resolución de problemas.

Una acción importante en la ciudad fue la impartición de un número considerable de capacitaciones, básicamente brindadas al personal de emergencias, y a algunos que se les concedió una beca; posteriormente se instruyó a todo aquel que tuviera acceso a internet. Esta acción renovó la imagen de la institución, generó fluidez de información y estableció redes de contactos; el compartir un espacio físico en el trabajo hace que las colaboraciones entre diversas áreas sean más ágiles, situación que anteriormente no se tenía.

Se creó un Centro Único de Coordinación y Control (CUCC), espacio en el que se espera que se pueda concentrar la gente encargada de atender las emergencias en la ciudad, como es la Policía Metropolitana, personal del Sistema de Atención Médica de Emergencias (SAME), del cuerpo de agentes de tránsito, todos compartiendo un lugar físico de trabajo a diario que facilite la coordinación. Su funcionamiento se centra en un Jefe de Sala que es quien coordina todo lo que pasa a lo largo de la jornada de trabajo. Hay jefes de despacho y jefes de supervisión, al mismo tiempo se hace una diferenciación entre organismos integrados y no integrados, los primeros son aquellos que comparten el espacio físico dentro de un edificio, y los no integrados son los que no están físicamente en el edificio, pero que seguramente están conectados ya sea por sistemas de comunicaciones o por sistemas informáticos.

El CUCC es una de las estrategias del Plan de Seguridad Integral del GCBA, cuyo objetivo es garantizar el orden público. Constituye la primera experiencia regional de coordinación automatizada de las emergencias civiles, sanitarias y de seguridad en la ciudad. Una característica a resaltar del Centro es la atención telefónica que brinda, se cuenta con operadores en la Línea 103, es la línea de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires; aquí se atienden la totalidad de las llamadas, ya sea un evento policial, un evento sanitario o una emergencia civil.

Además, la ciudad cuenta con un Centro de Monitoreo Urbano; no está físicamente en el Centro de Comando y Control pero están conectados. El Centro de Monitoreo utiliza un sistema integrado de comunicaciones y tecnología digital, que permite a los operadores de la emergencia realizar comunicaciones seguras de alta disponibilidad. La tecnología se conoce como Sistema Radioeléctrico Terrestre con Concentración de Enlaces (TETRA); es una red de cámaras en la que el operador está en comunicación directa con el personal que atiende las emergencias, ya sean de seguridad o sanitarias.

Otro aspecto a rescatar son los planes operativos, pues lejos de saber cuánto dinero asignará el gobierno a cada uno de ellos, se trata de ver lo que cada área necesita en términos de capacitación y de respuesta ante una emergencia; de lo contrario todo el mundo sabe lo que debe de hacer en una emergencia, pero no sabe cómo actuar.

Los planes permiten que cada área conozca sus funciones y su actuar ante una emergencia. Tienen un sustento legal, por lo que existen obligaciones de cada área para ser presentados, en caso de que un área no cumpla se asigna una responsabilidad; en el plano operativo, si se pone el presupuesto y no se ejerce entonces se responsabiliza por no ajustarse a lo que dice su plan.

El tema de la capacitación es prioritario para la ciudad. Asimismo, se trabaja en el tema de simulacros con escenarios de operaciones, con la intención de que cada área conozca su nivel de incidencia; se da un alto grado de realismo a los simulacros y se trabaja en el Centro de Comando y Control para identificar puntos de colaboración con las áreas técnicas y poder identificar lo más rápido posible a las víctimas. Adicionalmente, se afronta el desafío de comunicar a los familiares de las víctimas lo sucedido. Se diseñan estrategias de reconocimiento de cuerpos, a fin de identificar a las víctimas y que sea menos traumático para las familias.

Capacitaciones	Simulacros
1- RCP/DEA. 2- Primeros Auxilios. 3- Comunicaciones de Emergencia. 4- Uso de Matafuegos. 5- Uso de Materiales Específicos. 6- Trabajos en Altura. 7- Rescate Acuático. 8- Recarga de Equipos de Respiración Autónoma.	1- CAECOPAZ. 2- Víctimas Múltiples. 3- Accidente Aéreo. 4- Químicos en Parque Roca. 5- Incidentes Subtes. 6- Centro de Operaciones de Emergencias. 7- Choque Trenes. 8- Explosión, Incendio y Derrumbes. 9- Manejo de Cadáveres.

Entre los cursos de capacitación y los simulacros que se imparten se encuentran los siguientes:

En materia de emergencias, la ciudad ha tenido una participación muy activa con otras ciudades, se ha trabajado en grandes incendios forestales, inundaciones, peregrinaciones (peregrinación de la Virgen de Luján, se cuenta con 70 puestos sanitarios), y en emergencias por choques de trenes, entre otras. Finalmente, la ciudad, consciente de que debe estar preparada y mejor organizada ante cualquier emergencia, ha hecho el esfuerzo por comprar equipo y capacitar al personal, para sacar el máximo provecho a cada una de estas herramientas. Reconoce que aún tiene mucho camino por recorrer en el tema, sin embargo, expone los logros que ha tenido en los últimos años:

- La creación del Centro Único de Coordinación y Control (CUCC).
- La creación del Centro Único de Emergencias.
- Utilización de tecnología como el Sistema Radioeléctrico Terrestre con Concentración de Enlaces (TETRA).
- La elaboración de los Planes Operativos por Áreas.
- La integración de las áreas en un Sistema Único de Comunicaciones.
- La capacitación constante de nuestro personal y servidores públicos.
- Elaboración y trabajo de escenarios de emergencias de toda índole.
- Apoyo y comunicación constante con las familias de las víctimas.

Luis Carlos Ribeiro da Silva

Coronel de la Secretaría de Estado de Protección de Defensa Civil
Brasilia, Brasil

EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LA DEFENSA CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

Brasil está conformado por 26 estados y un Distrito Federal, y aproximadamente cinco mil 700 municipios. La ciudad de Brasilia es la capital federal del Brasil y la sede del Gobierno del Distrito Federal. Está localizada en la parte central del país. Tiene una población de dos millones 562 mil 963 habitantes, de acuerdo al censo de 2010, lo que la convierte en la cuarta ciudad del país por población. El PIB del Distrito Federal es de alrededor de US\$69.844 millones, que corresponden al 3,8% del PIB nacional. El Distrito Federal tiene la mayor renta per cápita de Brasil, con alrededor de US\$27.610 por persona. Brasilia se ubica en la posición 33 entre las ciudades más caras del mundo.

Por situaciones estratégicas, la ciudad tiene 53 años de conformarse como tal, es una ciudad nueva y fue planeada para tener solamente 500 mil habitantes, sin embargo, en ella habitan dos millones de habitantes, éstos se encuentran asentados en un área de 779 mil kilómetros cuadrados. La ciudad cuenta con 30 regiones administrativas, es decir, hay una densidad demográfica de 444 habitantes por kilómetro cuadrado. Tiene un sistema de transporte Metro que atiende a 160 mil pasajeros diariamente. El 100 por ciento de las viviendas cuenta con un sistema de recolección de basura, el 99 por ciento de las casas tienen agua tratada, y mil 122 escuelas en las que laboran alrededor de 29 mil profesores. En materia de salud, tiene 25 hospitales públicos y 33 privados. En la ciudad transitan alrededor de un millón 500 mil vehículos.

En Brasilia existe una Secretaría Nacional de Defensa Civil encargada de atender los desastres. A partir de diversos estudios se han identificado seis situaciones de emergencia, en el sur por lluvias y en el norte por sequías, terremotos, incendios forestales, etc. El tema de la defensa civil en la ciudad requiere un alto grado de coordinación, articulación y de respuesta. Para el logro de tal propósito se cuenta con 40 unidades operativas, 17 mil 736 policías, y tenemos un policía por cada 149 habitantes; existen 33 unidades y 6 mil 600 bomberos en el cuadro de bomberos. Finalmente la ciudad cuenta con 10 puestos policiales y cuatro mil 300 policías, un policía civil para cada 615 habitantes.

Hace poco se reformó el decreto número 7544, con fecha de 08 de junio de 1983, en el que se designa a la Secretaría de Estado como Coordinación de Defensa Civil del Distrito Federal, y se establecen nuevas funciones: supervisar las medidas de prevención, rescate, atención y recuperación; inspeccionar los lugares afectados por catástrofes; dar a conocer las actividades de defensa civil y supervisar la recepción de las donaciones. Adicionalmente, promover la prevención y minimización de riesgos y preparación para desastres en el territorio del Distrito Federal; articular, movilizar y coordinar los recursos para la Reducción de Desastres; incentivar la respuesta y construir escenarios de reconstrucción obtenidos con la participación de la comunidad en las acciones para identificar las amenazas, vulnerabilidades y recursos en la búsqueda de soluciones a los problemas que afectan a la vida, la propiedad y el medio ambiente, y con ello elevar la moral y mejorar el bienestar de la población.

La Secretaría contempla en su estructura el cargo del Secretario General; un Secretario Adjunto; la Subsecretaría de Articulación y Planeación, encargada de diseñar los planos de contingencia, las redacciones de defensa civil, los contactos, cómo articular las reuniones y algunos proyectos orientados para cuando ocurre un desastre.

También una Subsecretaría de Operaciones, que llega al lugar y asume la coordinación; la Secretaría de Proyectos Comunitarios, que tiene como meta transformar a los tres millones de habitantes en defensa civil; una Subsecretaría de Administración General, encargada de realizar todas las compras y mantener las cuentas claras, y finalmente una Subsecretaría de Gestión de Riesgos y Desastres, cuya función es hacer el mapeamiento, el levantamiento de riesgo en el Distrito Federal y juzgar los puntos sensibles para la defensa civil y desastres.

La Secretaría de Estado de Protección y Defensa Civil (SEPDEC) es un órgano del Distrito Federal y se apoya de los siguientes actores: Cuerpo de Bomberos CBDF, Policía Militar PMDF y PCD, órganos de tránsito, Sistema de Limpieza Urbana (SLU) y la comunidad, entre otros.

Cuenta con 20 Comisiones de Protección y Defensa Civil (COMPDEC), cuyo objetivo es asesorar a las administraciones regionales en las acciones de defensa civil y protección en lo que respecta a la protección de la comunidad, así como colaborar complementariamente con el gobierno a nivel local en períodos de normalidad y anormalidad. Se integra por un coordinador, el cual tiene bajo su cargo a tres directores: de operaciones, de planeación y de comunicación social.

También se conformaron 188 Núcleos Comunitarios de Protección y Defensa Civil (NUPDEC). Son grupos organizados en los barrios, conjuntos, bloques y asociaciones de vecinos que participan en las actividades de defensa civil como voluntarios. Su objetivo es organizar y preparar a la comunidad local para permitir una respuesta rápida ante los desastres y actuar principalmente en la preparación y prevención de éstos, y se enfocan acciones que permitan un cambio cultural en materia de defensa civil. Estos núcleos se componen por un presidente, un vicepresidente y su equipo de trabajo.

A manera de conclusión, como se puede observar, la ciudad, a través de la Secretaría Nacional de Defensa Civil, está trabajando en cuatro aspectos importantes en materia de reducción de desastres:

- a) Prevención: se realizan encuestas y sondeos, y se trabaja con el diseño de mapas de las principales áreas de riesgos.
- b) Preparación: se da prioridad al Programa de Capacitación en diversas temáticas como es la capacitación básica en defensa civil, curso básico de defensa civil, primera respuesta a emergencias con productos peligrosos, curso de preparación para instructores, bases administrativas para la gestión de riesgos, curso de sistema de comando de incidentes, curso de evaluación de daños, de emergencia radiológica y curso de fugas de hidrocarburos. En total se han capacitado alrededor de ocho mil 658 personas y cerca de 37 mil 146 multiplicadores. Se cuenta con un Programa de Servicio Voluntario que permite que el ciudadano participe en las acciones de la Defensa Civil en sus respectivas áreas, con ello se fortalece el vínculo entre la comunidad y la Defensa Civil, actualmente hay mil 165 voluntarios.
- c) Respuesta: se realizan trabajos de inspección de sitios afectados después del desastre, con el fin de que no se conviertan en situaciones de emergencia, y se hace una evaluación de posibles daños a los inmuebles.
- d) Rehabilitación y Reconstrucción: se trabaja en conjunto el gobierno y la sociedad en la reconstrucción.

Tercer panel

MODELOS DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL BAJO EL PRINCIPIO DE RESILIENCIA: ADAPTACIÓN, MITIGACIÓN Y PREVENCIÓN

Viernes 20 de septiembre de 2013

PARTICIPANTES

Rubén Darío Vargas Franco

Coordinador de la Plataforma Temática sobre Riesgo Urbano. Oficina Regional de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas, UNISDR Panamá

José Manuel Corral

Intendente, Ciudad de Santa Fe, Argentina

Duván Hernán López Meneses

*Subdirector Técnico. Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE)
Ciudad de Bogotá, Colombia*

Paulo Víctor Novaes

*Coordinador de Defensa Civil
Prefectura Municipal de Guarulhos, Brasil*

María Aparecida Pedrosa Bezerra

*Secretaria de Medio Ambiente y Sustentabilidad
Ciudad de Recife, Brasil*

Pamela Diana Pozo Luna

Responsable del Sistema de Alerta Temprana ante Inundaciones Deslizamientos de la Dirección Especial de Gestión Integral de Riesgo Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, Bolivia.

Jaime Enrique Gómez Zapata

Subdirector de Conocimiento y Reducción del Riesgo de Desastre, Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres, Municipio de Medellín, Colombia.

Fausto Lugo García

Secretario de Protección Civil, Gobierno del Distrito Federal, México

Alexandre Lucas Alves

*Coordinador Municipal de Defensa Civil,
Prefectura Municipal de Belo Horizonte, Brasil*

Juan Antonio Ramírez Ponce

*Director de Gestión de Riesgos,
Gobierno de Guayaquil, Ecuador*

MODERADOR

Ana Lucía Hill

Ex Directora General de Protección Civil del Gobierno Federal

Introducción

El desarrollo de este panel nos permite una aproximación a diversas experiencias en torno a caminos para avanzar en la prevención y mitigación de riesgos, así como para la construcción de ciudades resilientes. El repaso de las intervenciones deja entrever algunos elementos comunes y tendencias que conviene destacar.

Fortalecimiento del enfoque y del marco institucional de la Gestión de Riesgos de Desastres

Desde hace un par de décadas, diversos actores han venido impulsando el tránsito de la atención de emergencias hacia la Gestión del Riesgo. En ese camino han jugado un rol importante las iniciativas y estrategias internacionales como el Marco de Acción de Hyogo y la Campaña Mundial para construir ciudades resilientes. Los conceptos y acciones de esos instrumentos han sido un punto de referencia importante para orientar la acción de los gobiernos locales.

Pero, a través de las experiencias presentadas puede advertirse que en muchos casos esa transición o evolución ha sido determinada por la ocurrencia de eventos catastróficos que han marcado la vida de esas sociedades locales y han obligado a una revisión y un replanteamiento profundo del tema, lo cual ha conducido a la adopción del enfoque de Gestión de Riesgos.

La adopción del enfoque se viene haciendo bajo la clara conciencia de que Gestión de Riesgos no es un concepto sustituto de protección civil, sino que representa una nueva visión, un abordaje diferente que viene a reemplazar las nociones tradicionales y predominantes organizadas alrededor de los preparativos y la respuesta a desastres, incluyendo la rehabilitación y la reconstrucción, y que en la región se conocían bajo la nomenclatura de manejo de desastres o emergencias.

Los casos presentados indican importantes esfuerzos y acciones orientadas a la prevención y mitigación a través de distintos mecanismos e instrumentos: planeación, normas, obras de infraestructura, medidas ambientales, programas de educación y participación ciudadana.



Si bien hay un arduo y largo camino por recorrer, se puede advertir también una evolución que deja ver un fortalecimiento del marco institucional para la Gestión de Riesgos en el nivel local y que se refleja en:

a) *Fortalecimiento del marco normativo* a través de la expedición, adecuación o actualización de leyes y ordenanzas municipales. Dichos ordenamientos apuntan hacia una ampliación y robustecimiento del marco de atribuciones.

b) *Fortalecimiento de las áreas de Gestión de Riesgos* dentro del organigrama y la estructura institucional. Robustece el marco de atribuciones en la participación en el gabinete o el gabinete ampliado y en el vínculo directo con la autoridad local.

A manera de ejemplos se puede citar la Ley 1523 del año 2012, que establece el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres en Colombia, y con base en la cual el municipio de Medellín expidió el Acuerdo 59 del año 2011, que da lugar a la creación del Departamento de Gestión de Riesgos y el Fondo Municipal para la GRD. En el caso de la ciudad de Guayaquil, en el año 2012 se crea la Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación, con base en las disposiciones de la Constitución ecuatoriana promulgada en el año 2008 que establece, entre otros aspectos, el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos. La Ley Municipal Autónoma de Gestión Integral de Riesgos de la Ciudad de La Paz, data del año 2010.

Junto a los casos señalados conviene destacar también aquellos que reflejan una política continuada a lo largo de una década, como en las ciudades de Belo Horizonte y Recife.

El fortalecimiento del marco normativo y de las áreas respectivas se traduce en un rol más activo por parte de estas áreas en los planes de ordenamiento territorial, en las obras de infraestructura y en la construcción de vivienda.

La evolución del marco normativo es un paso adelante pero resulta pertinente preguntarse, a la luz de nuestras tradiciones culturales y administrativas en el ámbito de la gestión pública, ¿están debidamente armonizadas las leyes en la materia con las que corresponden al ordenamiento territorial y o las normas de construcción? Más importante aún ¿cuál es el grado de aplicación y qué mecanismos existen para asegurar el cumplimiento de ese marco normativo?

Gestión del Riesgo y Gestión del Desarrollo Sostenible.

El riesgo evoluciona de manera constante. Al respecto, conviene mencionar que en días recientes, el Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), creado por Naciones Unidas para el estudio del calentamiento global, integrado por 831 científicos de 85 países, presentó un nuevo informe que no sólo confirma las tendencias señaladas en el año 2007, sino que advierte de la aceleración de varios fenómenos: el tema del cambio climático adquiere creciente importancia para el ámbito de la Gestión de Riesgos puesto que plantea la necesidad de cambios y ajustes en los patrones de asentamiento, de construcción, de producción.

Esa evolución constante del riesgo hace necesario que el concepto Gestión de Riesgos establezca con mayor claridad y precisión sus conexiones e interrelaciones con los temas de cambio climático y desarrollo sostenible. Hay una compleja, estrecha e indisoluble relación entre riesgo, ambiente, clima, territorio y desarrollo.

El riesgo tiene un carácter multifactorial: físico, natural, socio-cultural, económico, ambiental e institucional. Por lo tanto desde las áreas de gestión del riesgo se orientan acciones a través del ordenamiento territorial, de un adecuado manejo ambiental, la sostenibilidad de los medios de vida y la gobernanza. Los procesos de Gestión de Riesgo aparecen cada vez más ligados a los procesos de gestión del desarrollo sectorial y territorial. En el entrelazamiento de estos procesos es dónde se verifica la *transversalización* de la Gestión de Riesgos en los distintos planes y programas del gobierno local.

La Gestión de Riesgo se abre paso para colocarse como un eje transversal de las políticas locales, pero es el concepto de *desarrollo sostenible* el que está llamado a cumplir el rol de *eje articulador* que ha de integrar y dar coherencia al conjunto de las políticas públicas.

A la luz de las experiencias presentadas durante el panel queda claro que la Gestión de Riesgo, entonces, está íntimamente asociada y sólo puede ser congruente con un modelo de desarrollo sostenible. En ese sentido, vale preguntarse ¿hasta dónde puede consolidarse una política de Gestión de Riesgos en el ámbito local, en contextos nacionales donde las políticas de desarrollo equiparan desarrollo con crecimiento económico y las variables con que se mide el progreso son Producto Interno Bruto (PIB) y el Ingreso per cápita? ¿Los desastres ocurridos en años recientes que han afectado la región no ponen en cruda evidencia las deficiencias de los enfoques y modelos de desarrollo que han predominado en las últimas décadas? En este sentido, las políticas que se aplican no parecieran congruentes con una creciente toma de conciencia.

Liderazgo político y participación ciudadana.

Por último, es conveniente señalar dos aspectos que están presentes en las diversas experiencias y que constituyen elementos que resultan fundamentales para que la Gestión de Riesgos pueda arraigar en el gobierno local y en la sociedad.

Nos referimos, por un lado, al liderazgo y compromiso político de la autoridad local. Una política efectiva de Gestión de Riesgos requiere implicación, compromiso personal y voluntad política por parte de los gobernantes. Tómese en cuenta que las acciones de prevención y mitigación requieren de obras e inversiones que no son perceptibles a simple vista y que, por lo tanto, tienen escasa rentabilidad política en el corto plazo. El liderazgo político resulta indispensable para que el tema sea asumido por el conjunto de la administración pública. La GRD pone en juego una nueva visión del territorio y esquemas de coordinación intra e intergubernamental que obligan a superar enfoques y esquemas tradicionales de actuación e intervención gubernamental. La Campaña Mundial “Desarrollando Ciudades Resilientes” reconoce la labor destacada de gobiernos locales, tal es el caso de la Ciudad de Santa Fe, Argentina distinguida como “Ciudad Modelo” dentro de la campaña y que en el año 2011 fue galardonada con el premio Sasakawa que otorga Naciones Unidas.

El otro elemento que no puede dejar de retomarse es el que se refiere a la participación ciudadana. La Gestión de Riesgo no es un proceso que se constriña a aspectos puramente técnicos. El proceso que busque contribuir al desarrollo debe involucrar y asegurar la participación de la sociedad.

Las distintas formas de participación ciudadana acaban tejiendo una importante red social que juega un rol destacado en las tareas de prevención así como en la atención de emergencias. Lo cuerpos de socorro o emergencias, por ejemplo, se nutren del compromiso de muchos voluntarios y voluntarias, sin cuya contribución la atención de emergencias se vería continuamente rebasada. El 80 por ciento del Cuerpo de Bomberos en la ciudad de Guayaquil son voluntarios y sólo un 20 por ciento percibe un salario del gobierno municipal.

Otra forma destacada de participación se refiere a la articulación en comités, núcleos y brigadas que cumplen importantes tareas de información y educación en sus respectivas comunidades. También cumplen una función importante en cuanto al monitoreo del riesgo.

Una participación ciudadana efectiva resulta indispensable para contribuir a la reducción del riesgo y a la sostenibilidad de los procesos. Al respecto, pueden citarse los Núcleos de Defensa Civil organizados según el tipo de riesgo en las ciudades de Belo Horizonte, Guarulhos y Recife; los Comités Barriales de Emergencia y los Comités Escolares de Prevención y Atención de Desastres de Medellín; los Centros de Operaciones de Emergencias y las Brigadas Blancas, integradas por adultos mayores, en La Paz; los encuentros ciudadanos y comunitarios en Bogotá, los ejercicios de macrosimulacros que se llevan a cabo en la Ciudad de México, en los que se llega a registrar la participación de más de seis millones de personas.

A continuación, el lector podrá encontrar un conjunto de variadas y valiosas experiencias referidas a los componentes de la Campaña Mundial “Ciudades Resilientes” y a la Gestión de Riesgos en las ciudades de Belo Horizonte, Bogotá, Guarulhos, Guayaquil, La Paz, Medellín, México D.F., Recife y Santa Fe,

Ruben Darío Vargas Franco

Coordinador de la Plataforma Temática sobre Riesgo Urbano. Oficina Regional de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas, UNISDR Panamá, República de Panamá

CAMPAÑA MUNDIAL “DESARROLLANDO CIUDADES RESILIENTES: ¡MI CIUDAD SE ESTÁ PREPARANDO!”

En el marco de las actividades que desarrolla la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres, un componente central es el trabajo que se lleva a cabo con los gobiernos locales. Explicaré el contexto en el cual surge la campaña y desarrollaré los elementos centrales de la misma. La campaña está implementándose desde el año 2010.

En términos del contexto, hay un antecedente que es importante señalar: la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000. El tema, como se puede ver, ya viene de tiempo atrás. Conviene recordar la Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales en los años 90. Al finalizar ésta se estableció la Estrategia Internacional como una manera de recoger y darle continuidad a los esfuerzos desarrollados. La estrategia, entonces, formula lineamientos para darle continuidad al trabajo de reducir el impacto de los desastres a nivel global.

Por otro lado, para asegurar el funcionamiento de la estrategia, se estableció lo que inicialmente se denominó la Secretaría de la Estrategia, que desde hace unos años se viene denominando la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres.

Se trata entonces de dos aspectos que resulta importante señalar: a) la estrategia como un esfuerzo conjunto en el cual participan actores de diferentes niveles de gobierno -regional, nacional- el sector privado y también miembros de organizaciones de la sociedad civil; y, b) la oficina, cuya sede está en Ginebra, que tiene como función principal el catalizar, movilizar y coordinar el esfuerzo de todos estos actores para poder avanzar en el tema de reducción de desastres.

En español la estrategia se conoce a través de las siglas EIRD, sin embargo, en inglés es UNISDR, lo cual representaba un problema de imagen. Actualmente se utiliza UNISDR para identificar la campana tanto en español como en inglés.

La oficina como tal, tiene asignados los siguientes objetivos estratégicos:

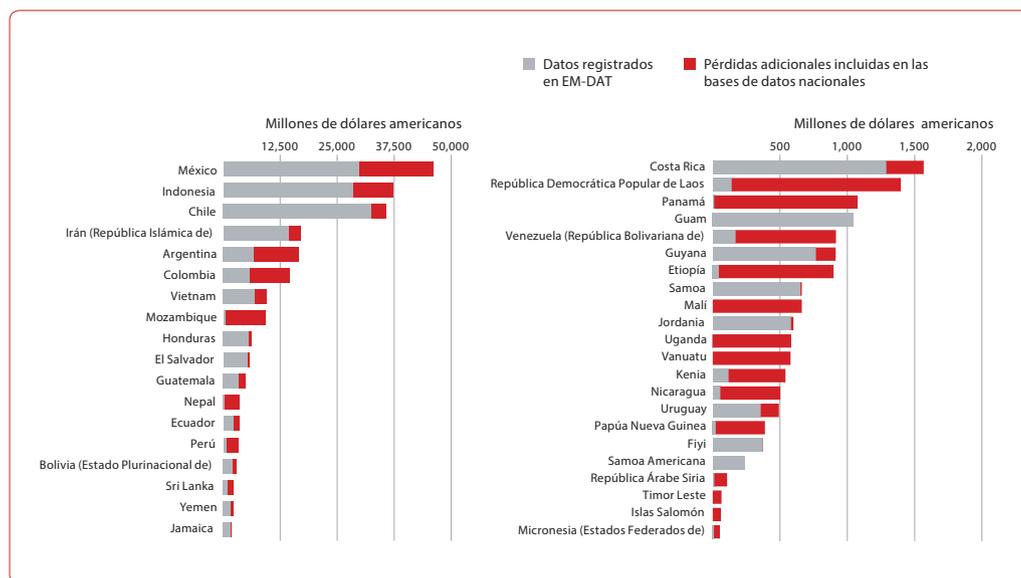
- Liderar, coordinar y apoyar todas las acciones de la Estrategia.
- Producir evidencia creíble. A pesar de que pareciera claro el impacto que causan los desastres, se considera necesario recoger evidencias, es decir, probar la manera y las cifras del impacto de los desastres en el desarrollo.
- Un tercer objetivo se refiere a la abogacía y proyección, lo que significa continuar trabajando para que el tema sea asumido en todos los niveles y ese compromiso se traduzca en las políticas y acciones que se ejecutan en un determinado territorio.

La acción en el nivel local

En el marco de esos tres objetivos estratégicos se encuadra la acción en el nivel local.

¿POR QUÉ UNA CAMPAÑA SOBRE EL AUMENTO DE RESILIENCIA EN LOS CONTEXTOS URBANOS?

Los asentamientos urbanos representan hoy el hogar para más del 50% de la población mundial



¿Por qué la acción en el nivel local? En el Marco de Acción de Hyogo la acción estaba dirigida principalmente a los niveles nacionales, aunque se entendía que la acción, los efectos y el impacto repercuten en el ámbito local. Los instrumentos apuntaban hacia el nivel nacional como es el caso del Instrumento de Monitoreo del Nivel Nacional, el HFA Monitor. El Marco de Acción de Hyogo cuenta con ese instrumento para que los países reporten el nivel de avance, de manera periódica, cada dos años.

En trabajos realizados conjuntamente con varios socios de la Estrategia, y en particular con organizaciones de la sociedad civil, se identificó un vacío, una desconexión entre los reportes del nivel nacional y aquello que realmente se estaba sintiendo y reportando a nivel local.

Para llenar ese vacío y establecer una correspondencia entre lo que sucede en el nivel nacional y local, a partir del año 2010 se estableció la Campaña, orientada principalmente hacia el ámbito local.

Entre las razones objetivas que fundamentaron la Campaña están los datos que se tienen sobre el impacto de los desastres, y que se diferencian a través de lo que se denomina el riesgo extensivo y el riesgo intensivo.

El riesgo extensivo se refiere a aquellos fenómenos que ocurren de manera cotidiana; pequeños, pero que en su proceso de acumulación gradual y en períodos largos de tiempo, causan un impacto significativo.

Los fenómenos de riesgo intensivo son aquellos eventos grandes concentrados en un determinado tiempo y espacio, y que causan pérdidas importantes, como es el caso de los terremotos en Haití y Chile.

Los registros dejaban ver que el impacto acumulado de los eventos pequeños es bastante significativo, y precisamente se da en los niveles locales. Esta realidad ofrece una razón más para trabajar en el ámbito local.

Adicionalmente, se tomó en consideración el hecho de que a nivel global los asentamientos urbanos representan hoy el hogar para más del 50 por ciento de la población mundial. Se trata de una tendencia creciente que en las Américas es aún más marcada puesto que cerca del 70 - 80 por ciento de la población está concentrada en núcleos urbanos pero, además de eso, la urbanización del territorio que está alrededor

de la ciudad, se hace para poder servir a esas conurbaciones. Por ejemplo: en una gran conurbación como la Ciudad de México ¿de dónde traen el agua? De las zonas aledañas o de otras ciudades importantes.

¿Resiliencia frente a qué?

La palabra resiliencia hoy aparece con frecuencia en la literatura sobre el tema, pero conviene recordar que el propósito principal del Marco de Acción de Hyogo de 2005 es precisamente el de avanzar en el aumento de la resiliencia de las comunidades y las naciones frente a los desastres. Esto indica que el tema de resiliencia se viene trabajando desde hace bastante tiempo aunque ahora ha adquirido una nueva dimensión.

¿Qué es resiliencia? Básicamente se refiere a la capacidad que se tiene en el nivel local o en un gobierno local para asumir el impacto de posibles eventos y para salir fortalecidos de ese proceso.

Resulta indispensable, además, hacer de la Gestión del Riesgo un componente importante de la gestión integral del desarrollo de un municipio y tiene que ver con cuál es el modelo de desarrollo de la ciudad, cuál es el desarrollo de infraestructura de la ciudad, cómo construye su futuro. A través de la promoción e integración del enfoque de Gestión del Riesgo en los procesos de desarrollo se construye resiliencia. Desde hace años se viene señalando que el problema de la Gestión del Riesgo es un problema de la gestión del desarrollo. Son procesos que están entrelazados, no son elementos independientes.

La Estrategia y la Oficina planteaban campañas con un período de duración de dos años, como es el caso de la iniciativa para lograr un millón de escuelas y hospitales seguros. La Campaña Mundial de Ciudades Resilientes dio inicio en el año 2010, sin embargo, dado el impacto y la acogida que ha tenido se abre la posibilidad de extenderla hasta el 2015, coincidiendo con el cierre del Marco de Acción de Hyogo. Se está mirando, desde ya, cómo podría trascender la Campaña y traducirse en un programa mejor estructurado, con recursos, y que pueda apoyar de manera mucho más directa a los gobiernos locales.

Los tres elementos centrales de la campaña son: incrementar el grado de conocimiento sobre el riesgo de desastres urbanos y el papel de los gobiernos locales; invertir sabiamente y de manera adecuada, y construir de manera más segura.

¿Qué es lo que ofrece la campaña “Desarrollando Ciudades Resilientes”?

¿Qué es lo que ofrece la campaña a estos actores del nivel local y, principalmente, a los líderes de esos gobiernos locales? A través de la Campaña se busca alcanzar un mayor nivel de compromiso político; que el tema de Gestión de Riesgo sea asumido como un eje central de la gestión política, de la gestión de desarrollo y de la municipalidad.

La Campaña ofrece un conjunto de elementos, que llamamos principios, unos mecanismos de participación y una serie de instrumentos de apoyo.

A través de un proceso de discusión global, en el que han participado muchos actores, se han desglosado cinco principios y se ha establecido lo que se denomina la lista de chequeo de los diez aspectos esenciales. Son diez temas que debería considerar un gobierno local cuando se plantea trabajar para conseguir un aumento de la resiliencia y llevar a cabo una Gestión adecuada del Riesgo.

Los principios son una guía de acción y cubren lo que se refiere tanto a la organización para hacer frente a la gestión, como lo que tiene que ver con la parte de preparativos y respuestas. Es decir, cubre un campo que se denomina “el campo de la Gestión Integral de Riesgos”. El conjunto de principios son los siguientes:

- 1) RRD como prioridad de desarrollo.

- 2) Conocer los riesgos y tomar acción.
- 3) Desarrollar comprensión y sensibilizar.
- 4) Reducir los factores subyacentes del riesgo.
- 5) Estar preparado y listo para actuar.

Las cinco prioridades del marcador estratégico no son ajenas a los 10 aspectos esenciales, simplemente se han llevado a un nivel mayor de especificidad para poder ajustarlos a lo que es la gestión en el nivel local. Estos 10 aspectos esenciales no están escritos en piedra, es decir, no son rígidos; habiendo sido trabajados en el nivel global poseen un cierto nivel de generalidad.

Los gobiernos locales que asuman estos elementos deberán tener la capacidad para adaptarlos a sus particularidades. En algunos países existen lineamientos claros de trabajo sobre el tema, por lo que, a través de estos 10 aspectos esenciales, se pretende reforzar la labor que se viene haciendo en el nivel local y contribuir a lo que ya el nivel nacional y local han definido trabajar.

Los 10 aspectos esenciales para aumentar la resiliencia de las ciudades.

El primer aspecto se refiere a la necesidad de establecer la organización y la coordinación necesaria para comprender y reducir el riesgo. Identificar cuáles son los factores que contribuyen a la generación del mismo.

Asignar un presupuesto y ofrecer incentivos para invertir en reducción del riesgo. Se trata no sólo del monto que se asigna al departamento encargado de la Gestión de Riesgos sino de la incorporación del tema en las asignaciones presupuestales de las distintas áreas y programas de la municipalidad. La forma en que se asignan y aplican los recursos puede contribuir a incrementar la resiliencia.

Mantener la información actualizada. El riesgo no es estático; es dinámico. Y es necesario mantener una supervisión y monitoreo constante, para ajustar los planes y acciones previamente definidos.

Obviamente hay temas que no se modifican en períodos cortos de tiempo, es decir, la información sobre sismos va a ser relativamente constante, sin embargo, cómo se construye y cómo se va aumentando el nivel de densificación de la ciudad varía y eso hay que tenerlo en cuenta a la hora en que hacemos nuestras modificaciones, y cómo vamos -como decía- cambiando nuestra intervención.

Invertir y mantener la infraestructura que reduzca el riesgo. La iniciativa sobre hospitales y escuelas seguras ha formado parte de una campaña previa, pero también se inserta en la Campaña de Ciudades Resilientes porque se considera que es un aspecto fundamental. Es una iniciativa liderada por uno de los socios de la Campaña, que es UNICEF, también la UNESCO y la Organización Mundial de la Salud.

Aplicar y hacer cumplir reglamentos y principios para el ordenamiento territorial, la planificación del uso del suelo y la construcción. Es fundamental el seguimiento para asegurarse de que efectivamente se están ejecutando las orientaciones y normas.

Es muy importante también considerar el manejo adecuado de los ecosistemas. Son temas relativamente nuevos pero que deben ser incorporados. En el trabajo con las municipalidades hay quienes preguntan acerca del tema de género dentro del concepto de resiliencia. Ciertamente no aparece de manera clara, pero como ya se dijo son principios generales que cada gobierno local puede debatir, enriquecer o ajustar

Los otros aspectos que complementan el decálogo son: velar por el establecimiento de programas educativos y de capacitación sobre la reducción del riesgo de desastres, la instalación de sistemas de alerta temprana junto con el desarrollo de capacidades para la gestión de emergencias y, después de un desastre, cuidar que las necesidades de la población afectada se sitúen al centro de los esfuerzos de reconstrucción.

Mecanismos de participación.

Red de ciudades por la resiliencia. Los gobiernos locales son invitados a participar de una red global en la que hay ciudades que trabajan activamente por el tema de resiliencia. Lo importante en la red no es sólo lo que las ciudades pueden recibir, sino también lo que pueden ofrecer, porque hay muchas experiencias que se desarrollan en el ámbito local y que desafortunadamente, por múltiples razones, se quedan ahí y que pueden resultar muy valiosas para otras ciudades. La campaña, por lo tanto, ofrece una oportunidad para que esas experiencias puedan ser difundidas.

¿Qué ofrece la campaña- Desarrollo ciudades'' resilientes
''mi ciudad se está preparando''

Unos mecanismos de participación

- Red de ciudades por la resiliencia
- Ciudades modelo
- Oportunidades de liderazgo político (campeones)
- Oportunidades de liderazgo ejecutivo (promotores)

Ciudades Modelo. Este mecanismo se refiere a aquellas ciudades que la Campaña reconoce por una labor destacada en alguno de los temas. Para ello se cuenta con dos mecanismos: el reconocimiento al liderazgo político que asumen algunas autoridades de gobierno local, a los que llamamos como campeones y se convierten en una suerte de embajadores del tema de la resiliencia. Son alcaldes que han asumido el compromiso y que participan en eventos de sensibilización, porque hablando entre pares -de un alcalde a otro, de un técnico a otro- resulta más factible entender la dimensión del tema. Un alcalde asume el riesgo político al centrar su gestión alrededor de un tema que muchas veces no es visible.

El alcalde de Chacao, en Venezuela, es uno de los campeones de la campaña y él ha referido que al inicio de su gestión, él se planteó invertir y mejorar sustancialmente la red de alcantarillados. Hay quienes le decían que aquello equivalía a enterrar la gestión. De manera coincidente, al quedar concluida la obra se precipitaron lluvias fuertes sobre la ciudad de Caracas, provocando fuertes inundaciones con excepción de su distrito, gracias a las obras desarrolladas. En ese momento la acción se torna visible para los ciudadanos.

Oportunidad de liderazgo ejecutivo. El alcalde es la figura más visible y el que imprime la visión política, pero detrás hay actores que están implementando esa visión política y es preciso reconocer también el acompañamiento que se hace a ese trabajo. A esas personas las llamamos "promotores de la Campaña".

A nivel global están participando mil 517 ciudades de cerca de 90 países. En las Américas son 317 ciudades y 136 están en proceso, denominadas así porque son ciudades que han manifestado el interés pero que todavía deben formalizar su adhesión a la Campaña.

En la actualidad se cuenta con 40 ciudades modelo, de las cuales ocho se encuentran en las Américas. Y a nivel de promotores, en este momento se cuenta también con ocho. Los promotores realizan un trabajo voluntario que brinda una contribución significativa para la Campaña.

Las asociaciones de municipios del nivel nacional y el nivel regional son otros socios importantes con los cuales se establecen marcos de colaboración que se traducen en planes de acción y promoción de un mayor compromiso en los ámbitos locales.

Uno de los mecanismos de apoyo es el Manual para Líderes de los Gobiernos Locales sobre cómo desarrollar ciudades resilientes. El material muestra ejemplos sobre cómo varias ciudades en distintos continentes han asumido el reto. Actualmente se trabaja en una versión para las Américas.

Unos conjuntos de instrumentos de apoyo:

- El manual para líderes de los gobiernos locales sobre como desarrollar ciudades resilientes
- Un instrumento de auto evaluación para medir avance en el desarrollo de resiliencia, HFA local
- Un espacio para difundir e incrementar experiencias sobre temas relacionados con la RRD
- Plataforma temática sobre riesgo urbano

El Instrumento de Autoevaluación para Gobiernos Locales es otra de las herramientas que sirven para analizar cómo estamos avanzando o en qué dirección se debería avanzar. El propósito de la autoevaluación es generar una discusión en el nivel local con la participación de diversos actores.

Un primer ciclo de autoevaluación se concluyó en marzo del presente año y está en preparación un segundo ciclo en el que se espera la participación de un mayor número de gobiernos locales. Las autoevaluaciones se consolidan en un informe que contribuye a visualizar el nivel de avance de los niveles locales en el contexto global. También se aspira a que los informes del nivel local contribuyan en la preparación de los informes del nivel nacional.

Otro mecanismo consiste en la difusión y el intercambio de experiencias.

La Plataforma Temática sobre el Riesgo Urbano constituye otro mecanismo de apoyo que pretende consolidar el proceso que se genera a través de las experiencias con los campeones, con los promotores y a través de los intercambios de experiencias. La información consolidada se hace visible para que otros puedan tomarla como referencia.

Finalmente, ¿qué es lo que requiere la Campaña de los líderes de los gobiernos locales? Ya se señalaba con anterioridad: que esos líderes locales asuman un mayor nivel de compromiso con la reducción del riesgo, el cual se traduzca en acciones efectivas. Y ese compromiso debe estar inscrito en el conjunto de la visión sobre el desarrollo local.

El gobierno local es concebido no como una isla sino como un organismo conectado con sus vecinos y con el contexto nacional. Es en ese proceso donde el reto se torna más interesante y tiene que ver con la manera en que puede generarse un desarrollo sostenible situado tanto en el contexto local como en los contextos regionales y nacionales.

La Campaña cuenta con un punto focal, que es la persona encargada del proceso de inscripción de los gobiernos locales y también del que acompañamiento a los municipios inscritos. Los datos del punto focal son: Rubén Vargas, rvargas@eird.org

José Manuel Corral

Intendente, Ciudad de Santa Fe, Argentina.

LA GESTIÓN DEL RIESGO COMO POLÍTICA DE DESARROLLO LOCAL

La ciudad de Santa Fe, capital de la provincia homónima, se ubica en el centro-este de la República Argentina. Pertenece geográficamente a la llanura pampeana y se inserta en la región del Litoral. Esta región presenta una disponibilidad de recursos naturales que le permite integrarse fuertemente a los procesos económico-productivos del país.

Los límites del municipio son mayoritariamente fluviales: al este, el Río Paraná; al oeste, el Río Salado; al norte limita con la ciudad de Recreo, y al Sur comprende el territorio entre el río Santa Fe y su confluencia con el Río Salado y las islas adyacentes hasta el Paraná.

La jurisdicción territorial del municipio abarca 26 mil 800 hectáreas, de las cuales más de un 70 por ciento está conformado por ríos, lagunas y bañados. Su población es de aproximadamente 415 mil habitantes.

Es una ciudad con 440 años de historia. Fue la sede de la Convención Constituyente que le dio la Constitución al país, es decir, en Santa Fe se fundó la República Argentina en 1853

Principales riesgos de desastre.

La acción política debe orientarse a desarrollar programas, planes y proyectos para mejorar la calidad de vida de la gente, para lo cual hay que liderar las comunidades en las buenas y en las malas.

En la ciudad de Santa Fe los principales riesgos de desastre se asocian con posibles inundaciones originadas en fenómenos hidroclimáticos, es decir, en crecidas de los ríos que la rodean, en lluvias de mediana o alta intensidad, o en la potencial combinación de ambos tipos de eventos. Las inundaciones y crecidas de los ríos han sido parte de historia de la ciudad desde su fundación.

Un poeta dice: "Dilatado, sin altos ni bajos, así es el suelo mío, el agua a mano y el sol todo por él". Esa es la situación de nuestra zona y sólo un poeta puede describirla con tanta claridad. Es una llanura sin altos ni bajos, ubicada en la confluencia de dos ríos: el Río Paraná, uno de los ríos más caudalosos del mundo, que llega a tener 60 mil metros cúbicos por segundo en sus caudales máximos y que tiene un ancho en algunos sectores de 20 kilómetros de costa a costa, y el Río Salado, que es un río más pequeño, pero que también puede alcanzar más de tres mil metros cúbicos por segundo.

Por su asentamiento entre los valles de inundación de estos dos ríos, la ciudad ha experimentado situaciones de emergencia y desastre en distintas ocasiones. Las inundaciones ocurridas se han vinculado con mayor frecuencia a las crecidas máximas del Paraná. Sin embargo, los dos eventos más significativos y presentes en la memoria de los santafesinos se relacionan con el río Salado y con lluvias extraordinarias.

En el primero de estos casos, en abril de 2003 el río Salado ingresó a la ciudad a través de una brecha

no concluida en la obra de protección. La altura que alcanzó el agua –dos a tres metros en las zonas más bajas–, la falta de previsión, la insuficiente información a los vecinos, la inexistencia de mecanismos de organización para la respuesta, tuvieron los resultados más lamentables. Según datos oficiales hubo 24 víctimas fatales y más de 130 mil personas evacuadas; la capacidad de atención a la población damnificada fue ampliamente superada y el proceso de recuperación aún no culmina.

El evento evidenció la falta de organización tanto en los avisos como en la asistencia, lo que generó una crisis social y un quiebre en la confianza en el gobierno. Un día antes del desastre, el entonces intendente anunció a través de la radio el listado de los barrios que no tendrían problemas, los cuales finalmente se vieron gravemente afectados. El ex intendente se encuentra enfrentando una causa penal desde hace 10 años.

Si bien hubo ayuda internacional, la falta de credibilidad en las autoridades fue inusual y hubo muchos problemas en el proceso de reconstrucción. La situación de las 130 mil personas se prolongó durante meses, por supuesto que la ciudad estuvo durante ese tiempo totalmente colapsada, sin actividades educativas ni económicas, etcétera.

En el otro caso, las cuantiosas precipitaciones ocurridas en marzo de 2007 pusieron de manifiesto la falta de preparación de la ciudad en general para afrontar este tipo de eventos. Muchos de los sectores afectados (el oeste de la localidad) fueron los mismos que padecieron la inundación anterior y esto generó mayores conflictos sociales y políticos. Unas 28 mil personas tuvieron que dejar por algunos días sus viviendas, la organización para la atención de los damnificados mostró severas deficiencias, se interrumpieron importantes rutas y accesos, y la ciudad quedó temporalmente aislada.

En función de lo antes mencionado, las amenazas predominantes se relacionan con los fenómenos hidrometeorológicos que impactan sobre la población, la infraestructura y los servicios más expuestos.

Las condiciones de vulnerabilidad frente a estos fenómenos son diversas en los distintos sectores de la ciudad; no obstante, uno de los factores principales es la exposición física de la población y de los sistemas urbanos al impacto de lluvias y crecidas. En efecto, una gran parte de la población está asentada sobre lo que fueron los valles de inundación -bañados, lagunas y arenales- de los ríos que rodean a Santa Fe. A esta realidad se suman las diferentes condiciones de vida de los habitantes, que en algunas zonas son muy precarias, en coincidencia con los asentamientos informales y sus dinámicas, que históricamente han superado los intentos de ordenamiento y planificación urbana, territorial y ambiental.

La construcción de obras de protección ante inundaciones por crecidas de los ríos ha otorgado mayores condiciones de seguridad a grandes sectores de la ciudad pero, al mismo tiempo, ha establecido una “barrera” que dificulta el curso de agua pluvial, especialmente en el borde oeste. Esta condición, sumada al lento escurrimiento que es característico en planicies de baja pendiente, ocasiona con frecuencia la afectación de grandes sectores como consecuencia de lluvias intensas o abundantes.

En marzo de 2008, luego del cambio político que se produjo en diciembre del año anterior, se tomó la decisión de adoptar la Gestión de Riesgo como el eje ordenador del Plan de Desarrollo de la ciudad, incorporando el enfoque de la Gestión Integral de Riesgos en toda la planificación urbana y promoviendo la construcción de una cultura de la prevención.

En marzo de 2012, en el recambio de gestión se aprovechó para reformular el Plan Santa Fe 2020, que se propone construir una Santa Fe preparada y con futuro, con un crecimiento urbano planificado y respetuoso del entorno. Desde el año 2007 se ha venido trabajando seriamente, se adoptó el Marco de Acción de Hyogo y nos adherimos a la Campaña Mundial “Desarrollando Ciudades Resilientes”, obteniendo años después la categoría de “ciudad modelo”.

Adicionalmente, en el año 2011 Santa Fe fue distinguida con el Premio Sasakawa que otorga Naciones Unidas. La ciudad integra también la Plataforma Regional Temática de Riesgo Urbano.

Sin embargo, lo más interesante es lo que hemos realizado para aplicar los 10 aspectos esenciales de la Campaña.

Aspecto esencial N°1: *Establezca la organización y la coordinación necesarias para comprender y reducir el riesgo de desastre dentro de los gobiernos locales, con base en la participación de los grupos de ciudadanos y de la sociedad civil. Establezca alianzas locales. Vele porque todos los departamentos comprendan su papel y la contribución que pueden hacer a la reducción del riesgo de desastres y a la preparación en caso de estos.*

- Creación de la Dirección de Gestión de Riesgo. Por iniciativa de las nuevas autoridades (períodos 2007-2011 y período 2011-2015), se modificó la Ley Orgánica del gobierno local, transformando la anterior Subsecretaría de Gestión de Riesgos, dependiente de la Secretaría de Asuntos Hídricos. Este cambio elevó el rango de la Dirección, que pasó a depender directamente del intendente municipal, integrando además su gabinete. Además, la impronta de esta Dirección ha sido desarrollar una Gestión transversal de los Riesgos, involucrando a las distintas secretarías implicadas en los diversos temas.

- Talleres de sensibilización de autoridades hacia una visión integral de la Gestión local de Riesgos. Se realizaron tres encuentros dirigidos a los responsables de distintas áreas del ejecutivo municipal, con el objetivo de promover una visión integral sobre la Gestión de Riesgos. Asimismo, se incluyeron, las características de un Sistema Municipal y las propuestas para optimizar las capacidades del Gobierno de la Ciudad como organización responsable de la Gestión de Riesgos de Desastres en el territorio.

- Creación por Ordenanza del Sistema Municipal de Gestión de Riesgos (SMGR). El Sistema abre un espacio de participación a las diferentes entidades gubernamentales y no gubernamentales que se relacionan por su accionar con la reducción de riesgos. El SMGR prevé la conformación de comisiones específicas para abordar las diferentes instancias: prevención y mitigación, preparación y respuesta, rehabilitación básica y reconstrucción.

- Creación del Programa de Descentralización y Gestión Territorial. El municipio se organizó en ocho distritos, con la premisa de modernizar la gestión, darle mayor transparencia y acercarla a los vecinos y vecinas, a fin de posibilitar la participación en la toma de decisiones. En lo que respecta a la Gestión de Riesgos, esto ha facilitado un trabajo sectorizado de las problemáticas y necesidades, permitiendo generar, integrar o sostener espacios de participación comunitaria para mejorar la preparación ante eventos peligrosos.

- Alianzas locales con instituciones y organizaciones, a fin de atender los diversos aspectos que abarcan la prevención y preparación de la comunidad, hacia la reducción de riesgos. Se ha avanzado en el establecimiento de acuerdos y compromisos para la prevención y preparación de la comunidad hacia la reducción de riesgos. Se destacan los relacionados con la administración de ayuda humanitaria ante emergencias (establecidos con Cruz Roja Argentina, Cáritas, Rotary International, Federación Universitaria del Litoral); la disponibilidad de espacios como refugios temporales (clubes, vecinales, asociaciones), a fin de no afectar a las escuelas con estos usos; la disponibilidad de ómnibus para colaborar en el traslado de personas hacia eventuales refugios; la capacitación de actores clave (brindadas por Cascos Blancos, personal de la municipalidad, especialistas invitados y UNL o facilitadas por CISP/CANOA).

Aspecto esencial N°2: *Asigne un presupuesto para la reducción del riesgo de desastres y ofrezca incentivos a los propietarios de viviendas, las familias de bajos ingresos, las comunidades, los negocios y el sector público para que inviertan en la reducción de los riesgos que enfrentan.*

- Presupuesto municipal para la reducción de riesgos de desastres. Si bien la Dirección de Gestión de Riesgo cuenta con un presupuesto propio para desarrollar sus actividades, es importante la actuación transversal y la interrelación con las diferentes áreas gubernamentales para sumar diversos aportes a la implementación de medidas estructurales y no estructurales. Estos aportes también incluyen recursos de nivel provincial y nacional que convergen en el mismo territorio y deben ser materia del Sistema Municipal de Gestión de Riesgos de Santa Fe.

Las obras o inversiones que no son muy visibles deben ser explicadas y comunicadas. Tales obras deben proveer una satisfacción simbólica en los sectores que no las disfrutaron y una satisfacción concreta en quienes sí las disfrutaron. En mi caso he actuado de guía en recorridos en los que se explica a la población cómo funciona el sistema de drenaje.

- Plan Urbano y Reglamento de Ordenamiento Urbano. El Plan Urbano define entre sus líneas de acción el crecimiento hacia el norte, la cancelación de expansión hacia el oeste, la ampliación del tamaño mínimo de la parcela en la costa, entre otras. Además se aprobó un nuevo Reglamento de Ordenamiento Urbano donde se establecen las limitaciones a la construcción de edificios, así como las zonas habilitadas y no habilitadas para la radicación de viviendas. Está en elaboración el Reglamento de Edificaciones, en el que se incorporan los criterios de Gestión de Riesgos, con vistas a disminuir la vulnerabilidad de la ciudad en su urbanización.

Aspecto esencial N°3: *Mantenga información actualizada sobre las amenazas y las vulnerabilidades, conduzca evaluaciones del riesgo y utilícelas como base para los planes y las decisiones relativas al desarrollo urbano. Vele porque esta información y los planes para la resiliencia de su ciudad estén disponibles a todo el público y que se converse acerca de estos propósitos en su totalidad.*

- Disponibilidad de información actualizada sobre amenazas y vulnerabilidades. La existencia de organismos de ciencia y técnica en la ciudad y su incorporación al SMGR mediante el trabajo en comisiones específicas permite contar con estudios y proyectos que actualizan la información existente por su propio accionar o ante requerimiento de las autoridades involucradas. Por su parte, los planes de desarrollo urbano, así como los de contingencia ante lluvias y crecidas de río, han sido elaborados con participación de los actores involucrados y se encuentran publicados en el sitio web del Gobierno de la Ciudad (www.santafeciudad.gov.ar).

- Creación del Programa de Comunicación de Riesgos, dependiente de la Secretaría de Comunicación y de la Dirección de Gestión de Riesgo del Gobierno. Las misiones del Programa incluyen la contribución a la concientización sobre los riesgos y a la incorporación de la prevención a las culturas e identidades locales.

- Creación de una sección de Gestión de Riesgos en el sitio web del Gobierno de la Ciudad. Se trata de un espacio con información de interés sobre la temática y con la publicación del Plan de Contingencia ante lluvias y crecidas del río.

- Elaboración y difusión de la publicación “Por una ciudad más preparada”, material que contiene los aspectos relevantes e indicaciones del Plan de Contingencias, el cual fue distribuido a través de los principales medios gráficos de la ciudad.

- Realización de campañas de difusión del Plan de Contingencia, con la distribución de folletos a

los vecinos para que tomen conocimiento del Plan y la realización de acciones de concientización, como charlas y talleres comunitarios. El trabajo del municipio se plantea de manera conjunta con instituciones barriales y vecinos que se suman para informar a la población y se comprometen en acciones concretas de prevención del riesgo hídrico. Las campañas de difusión se reiteran todos los años con modalidades específicas; en 2012 se incorporaron también acciones solidarias de limpieza de barrios vulnerables.

- Realización de charlas y talleres con las comunidades barriales (vecinales, asociaciones, instituciones y vecinos), así como con el sector educativo (autoridades escolares, docentes y alumnos) sobre las características de la ciudad, de las inundaciones y los preparativos para la respuesta, con enfoque de Gestión de Riesgos.

- Desarrollo de un registro de tesis y trabajos finales de carrera dedicados a temas vinculados con la Gestión de Riesgos en la ciudad de Santa Fe y su zona de influencia, convocando a graduados y posgraduados de todas las carreras universitarias. Con el registro “Riesgos y desastre como tema de producción académica” se busca promover la generación y profundización de conocimientos relacionados con los riesgos, conocer y divulgar la diversidad de miradas y abordajes, impulsar la integración inter-disciplinaria y enriquecer el debate teórico, a fin de contribuir a la definición de políticas, programas y acciones hacia la reducción de riesgos.

- Publicación de libros de ciencia y técnica, desde el ámbito académico, dedicados a las características del río y sus dinámicas, a los eventos hidrológicos ocurridos y sus consecuencias; estudiando las amenazas y vulnerabilidades del territorio para ampliar o profundizar sus documentos.

Aspecto esencial N° 4: *Invierta y mantenga una infraestructura que reduzca el riesgo, tales como desagües para evitar inundaciones y, según sea necesario, ajústela de forma tal que pueda hacer frente al cambio climático.*

- Convergencia de organismos para invertir en infraestructura de prevención y mitigación de riesgos. Con aportes locales y provinciales se realiza el mantenimiento y adecuación de la infraestructura de protección ante inundaciones en la ciudad. Además, la ciudad cuenta con un Plan de Desagües Pluviales, elaborado por el Instituto Nacional del Agua, a fin de adecuar el sistema de drenaje existente. La ciudad ha realizado obras de repotenciación del sistema de bombeo, profundización de reservorios y obras de desagües (Lavaisse-Entre Ríos).

- Realización de obras puntuales de adecuación del sistema de drenaje, incluyendo nuevos desagües en sitios de la ciudad con dificultades para el escurrimiento de agua de lluvias.

- Intensificación de las tareas de mantenimiento y limpieza del sistema de drenaje urbano para mejorar su capacidad en períodos de precipitaciones frecuentes y abundantes: desobstrucción de desagües entubados, limpieza de cunetas y canales a cielo abierto, así como de bocas de tormenta y bocas de registro, entre otros.

- Incremento en el control de infracciones a la normativa vigente en lo que respecta al cuidado de los sistemas de drenaje y las defensas ante inundaciones, promoviendo la concientización comunitaria para contribuir al buen funcionamiento del sistema.

Aspecto esencial N°5: *Evalúe la seguridad de todas las escuelas y los planteles de salud y, de ser necesario, modernícelos.*

- Aportes locales a la gestión de la Educación y la Salud. La actual gestión de gobierno municipal creó la Secretaría de Educación y la Secretaría de Salud para contribuir al mejoramiento de estos

servicios en la ciudad. Mediante la acción conjunta, se coordinan acciones de prevención y preparación ante emergencias y desastres, entre otras.

- Puesta en marcha de un programa conjunto entre municipalidad y Cruz Roja Argentina, filial Santa Fe, para la realización de planes escolares ante emergencias de diferente origen. La acción se orienta a acompañar a los establecimientos educativos en la realización de sus propios planes para afrontar eventos que puedan afectarlos, basados en sus características particulares y escenarios de riesgos, contribuyendo asimismo al desarrollo de capacidades para la respuesta inmediata ante situaciones críticas.

Aspecto esencial N°6: *Aplique y haga cumplir reglamentos de construcción y principios para la planificación del uso del suelo que sean realistas y que cumplan con los aspectos relativos al riesgo. Identifique terrenos seguros para los ciudadanos de bajos ingresos y, cuando sea factible, modernice los asentamientos informales.*

- Reducción de riesgos en el Plan Urbano. El plan se propuso territorializar los proyectos, regulando los usos del suelo, las lógicas de radicación de viviendas y actividades económicas, así como las distintas propuestas de crecimiento de la ciudad, buscando consenso entre los actores sobre la prioridad, factibilidad y trascendencia de las mismas. También se prevé un programa de acción específico sobre Ambiente y Vulnerabilidad.

- Aprobación del Reglamento de Ordenamiento Urbano de la Ciudad, incluyendo la restricción de asentamientos en áreas inundables y sus usos posibles.

- Promoción de intervenciones urbanas que favorezcan la absorción del agua y contribuyan a disminuir los riesgos. "Cinta Verde" para lograr mayor absorción del agua y reducir temperaturas del suelo. Se propone dotar a las aceras de una porción mayor de césped que el que tienen actualmente y se legisla sobre el espacio de vereda, para que recuperen gradualmente porciones del espacio público cubiertas por vegetación. Cestos en altura: se aprobó la obligatoriedad de colocar cestos en altura para la disposición de residuos domiciliarios en veredas. Es un elemento fundamental para preservar la higiene urbana y prevenir factores que puedan incrementar los riesgos de anegamientos en diversos sectores de la ciudad por la obstrucción de los sistemas de desagües urbanos en momentos de lluvias intensas.

- Regulación de Excedentes Pluviales: la Ordenanza N° 11.959 -aprobada por el Honorable Concejo Municipal en diciembre de 2012 y reglamentada por el intendente de la ciudad en abril de 2013- implica una serie de medidas para retardar o disminuir el escurrimiento de las aguas de lluvia en espacios y obras públicas y en edificaciones privadas, con el objetivo de reducir los anegamientos. Se contemplan recomendaciones para la parquización, obras correctivas, revestimientos porosos, creación de depresiones, tratamiento de desagües de techos, disminución de superficie impermeable, alargamiento del recorrido de escurrimiento, almacenamientos, presas y dispositivos reguladores. La propuesta representa una visión diferente en el tratamiento de los excedentes pluviales ante lluvias intensas, pero también consiste en entender que es necesaria la colaboración de todos ante un problema como lo es la vulnerabilidad hídrica, a partir de las nuevas y grandes obras, en mecanismos que atenúen el impacto, fundamentalmente en las zonas más bajas de la ciudad.

- Implementación del Plan de Regularización Dominial. A partir de la Ordenanza 11.631, el Estado municipal asume y reconoce el derecho de las personas y sus familias a la tierra, a la vivienda, de manera que pasen a ser propietarios del terreno donde han construido su vivienda única, siempre y cuando los mismos no están en áreas de riesgo hídrico. El proceso implica un relevamiento lote por lote realizado por el equipo técnico de la Agencia Santa Fe Hábitat. De un total de 17 mil viviendas que se encuentran asentadas irregularmente en terrenos municipales, provinciales y privados, nueve

mil se encuentran en proceso de regularización; mil 600 familias ya cuentan con sus escrituras; mil 500 están en condiciones de escriturar y dos mil en condiciones de adquirir los lotes.

En el mes de julio se entregaron las primeras seis viviendas, de un total de 20 que construye el Municipio en barrio Nueva Esperanza. Seis familias que habitaban en las zonas conocidas como Bajo Gada y Bajo Judiciales, recibieron las llaves y firmaron las actas de adjudicación de la propiedad. La construcción de las viviendas se realiza en el marco del Programa Urbano Integral (PUI) del Noreste. En esa política están comprendidas iniciativas conjuntas entre el gobierno provincial y el municipio, como la construcción de El Alero, del Bulevar French, la ejecución del Programa Mi Tierra, Mi Casa; la apertura de las calles Sarmiento y Necochea; la ejecución del alumbrado público en calles Sarmiento y Piedrabuena, la extensión de redes de servicio, y la ampliación y mejora de los 22 módulos de emergencia, en los que se reubicaron las primeras familias en 2010.

Aspecto esencial N°7: *Vele por el establecimiento de programas educativos y de capacitación sobre la reducción del riesgo de desastres, tanto en las escuelas como en las comunidades locales.*

- Realización de la primera edición del curso “Las inundaciones en Santa Fe: hacia una Gestión de Riesgos” en 2008, contando con fondos de CISP/CANOA y docentes de la Universidad Nacional del Litoral. Participaron 15 docentes y referentes comunitarios, quienes durante 2009 organizaron diversas actividades orientadas a la reducción de riesgos en sus respectivas escuelas y barrios. A partir del curso, también se elaboró un material didáctico destinado a contribuir al abordaje de la problemática referida en ámbitos educativos y comunitarios.

- Elaboración del proyecto “La preparación desde las escuelas: más prevención y menos riesgos”, aprobado por la Región IV de Educación. Plantea estrategias destinadas a incorporar la temática de la Gestión de Riesgos y la prevención en distintas escuelas de Santa Fe, tomando como eje las inundaciones urbanas. Aborda principalmente la preparación frente a este tipo de emergencias, difundiendo las indicaciones y recomendaciones del plan de contingencias. En el corriente año, 25 escuelas han comenzado a participar en las actividades propuestas en el proyecto.

- Capacitación de periodistas y comunicadores sociales para la Gestión de Riesgos. Se han realizado diferentes actividades de instrucción de estos actores fundamentales para la reducción de riesgos, con la participación de 25 a 30 periodistas y estudiantes de comunicación social.

En el marco de las actividades previstas por el Gobierno de la Ciudad para conmemorar los 10 años de la inundación de 2003, el 25 y 26 de abril se realizaron las Jornadas sobre “Sociedad, comunicación y riesgos”. La iniciativa propuso reflexionar sobre lo sucedido en aquel entonces, tomando como eje central el papel que cumplieron los medios de comunicación durante y después de la emergencia. En ese marco, se capacitó a periodistas y comunicadores sociales sobre los desafíos y responsabilidades en la cobertura periodística de emergencias.

- Elaboración del fascículo N° 5 “La ciudad y el río” y N° 13 “Convivir con el Río” de la serie de publicaciones Aula Ciudad. Mediante este material educativo se desarrollan contenidos orientados a promover la comprensión de los riesgos asociados al río para el abordaje del tema en las instituciones educativas de distintos niveles. En ese marco, se realizan visitas al sistema de drenaje a través de la Ruta del Agua, además se ha incorporado la visita al Complejo Ambiental de Santa Fe. Este recorrido nos permite conocer el trabajo de recuperación de materiales reutilizables y el indispensable compromiso de los ciudadanos en la separación de residuos domiciliarios. En el marco de las acciones desarrolladas para el trabajo educativo, se han realizado presentaciones de la obra de teatro “Aguacuentos”.

- Capacitaciones específicas de funcionarios y empleados municipales, orientados a mejorar la atención de personas en posible situación de crisis. Las actividades incluyeron la preparación de responsables de refugios ante emergencias -con la colaboración de Cascos Blancos y de organizaciones abocadas a la contención social y psicológica- y la capacitación en primeros auxilios psicológicos para operadores telefónicos que reciben, registran y derivan denuncias o reclamos.

- Capacitación del personal municipal para la autoprotección en situaciones o tareas que resulten peligrosas, en higiene y seguridad ambiental, en prevención de incendios y accidentes laborales.

- Realización de prácticas en terreno de estudiantes de la Escuela de Servicio Social en el eje temático "Hábitat y Gestión del Riesgo". En el marco de estas prácticas, entre 2008 y 2010, unos 36 estudiantes desarrollaron actividades coordinadas por la Dirección de Gestión de Riesgos.

- Conmemoración anual del Día Internacional para la Reducción de Desastres, con la realización de presentaciones públicas sobre avances y desafíos en la ciudad respecto a este tema, y el desarrollo del encuentro y muestra "Prevención y preparación en las escuelas: iniciativas y actividades sobre Gestión de Riesgos". En esta fecha, se reitera la campaña de difusión del plan de contingencia en los distintos barrios de la ciudad.

Aspecto esencial N°8: *Proteja los ecosistemas y las zonas naturales de amortiguamiento para mitigar las inundaciones, las marejadas ciclónicas y otras amenazas a las que su ciudad podría ser vulnerable. Adáptese al cambio climático al recurrir a las buenas prácticas para la reducción del riesgo.*

- Profundización y adecuación de reservorios ante lluvias, incluyendo la relocalización de familias asentadas irregularmente en ellos para adaptar el funcionamiento de estas zonas de amortiguamiento.

- Inclusión de áreas restringidas en zonas inundables dentro de la propuesta de zonificación de la ciudad. Iniciativa para la recuperación de áreas con alto valor ambiental potencial.

- Recolección diferenciada de residuos (húmedos y secos) y campaña de concientización para su implementación. Con el objetivo de lograr una mejor convivencia ambiental, en mayo de 2010 se puso en marcha el programa en gran parte de la ciudad, y desde septiembre de 2011 se extendió a toda la capital provincial.

- Planta de Clasificación y Tratamiento de Residuos: "Asociación Dignidad y Vida Sana", dedicada a la clasificación y reciclado de basura. La Asociación cuenta actualmente con 110 integrantes. En un año se recuperó un millón de kilos de residuos. Se comercializan 14 toneladas de papel mensuales. Además, se realiza la recuperación, compactación y enfardado de hasta 22 materiales diferentes.

- Nuevo Complejo Ambiental - cuya construcción demandó una inversión de 70 millones de pesos - para la disposición de desechos y tratamiento de efluentes. Cuenta con tecnología que le permite la compactación y cubierta de desechos con material inerte. La nueva Planta de Recuperación de Residuos cumple con los estándares internacionales, supera las características técnicas del viejo relleno y está emplazada en un lugar estratégico para la venta de los materiales recuperados.

Desde mayo de 2011 se implementó la campaña de reducción de bolsas plásticas, con el objetivo de concientizar sobre la importancia de disminuir la entrega de este tipo de elementos en los comercios locales y promover el uso de bolsas reutilizables o el "changuito" (sic) de los mandados. La iniciativa forma parte del Plan Ciudad Verde que viene impulsando el municipio con el objetivo de contribuir a formar una ciudad ambientalmente sustentable, en especial con relación al manejo, disposición y tratamiento de los residuos urbanos.

En diciembre de 2012 se abrió el registro para grandes generadores y operadores de residuos. Tal como establece la Ordenanza 11.917, se abrió el Registro de Operadores de Residuos de Manejo Especial, y desde principios del año 2013 los establecimientos generadores de grandes volúmenes de residuos deben contratar un servicio de recolección y transporte de características especiales. De esta manera se sigue trabajando en el tratamiento integral de los residuos en la ciudad, tendiente al ordenamiento de la basura, los residuos, los materiales que se disponen diariamente en la ciudad.

- Cajas ecológicas en supermercados, hipermercados, autoservicios, quioscos y maxi quioscos de la ciudad. Los comercios de la ciudad ya se sumaron, utilizando cajas ecológicas -donde no se entregan ningún tipo de bolsas-, o entregando bolsas de papel, por mencionar un ejemplo.

- Protección por ley de casi tres mil hectáreas (2010) mediante la creación del Parque Nacional "Islas de Santa Fe", primer parque nacional de esta provincia. La iniciativa busca la conservación de una vasta área de islas, esteros, bañados y lagunas como parte del más importante humedal del país y una de sus regiones de mayor biodiversidad (el sistema hídrico Paraguay-Paraná y la ecorregión del Delta e Islas del Paraná). Se conserva así una zona sumamente significativa en términos paisajísticos, culturales y naturales, que es también un lugar de amortiguamiento ante crecidas del río.

- Realización de estudios hídrico-fluviales orientados a la evaluación de alternativas de reactivación de la navegabilidad del riacho Santa Fe, área de amortiguamiento de crecidas del río Paraná, contribuyendo a revalorizar su potencialidad como recurso y como oportunidad para el desarrollo de la ciudad y la región.

- Programa "Plazas de Mi Ciudad", que tiene por objeto realizar importantes intervenciones para recuperar espacios públicos, recreativos y deportivos. Las intervenciones tienen como objetivo la revalorización, uso y protección del paisaje urbano. Hasta la fecha se han recuperado 110 espacios públicos (plazas, plazoletas y paseos) y se construyeron más de 55 playones deportivos.

- Plan de Corredores Verdes, que tiene como propósito identificar las zonas verdes que requieren intervención urbana para su utilización y disfrute; en especial zonas de reservorios que, de lo contrario, corren el riesgo de sufrir intrusiones. Este plan se articula con el Plan de Parques de la Ciudad, en cuyo marco se han recuperado lugares emblemáticos como el Parque Garay y el Parque Federal, y se proyectan otras inversiones tendientes a mantener los espacios verdes como espacios públicos.

- Emprendimientos público-privados para el turismo sustentable en relación con el río. La propuesta apunta a rescatar la relación entre la ciudad, el río y la naturaleza, con vistas a potenciar el desarrollo turístico de la zona y ampliar las posibilidades de uso para los santafesinos y turistas. El Plan de Desarrollo Turístico elaborado este año en un proceso participativo con entidades de la ciudad, incorpora este aspecto como eje estratégico.

Aspecto esencial N° 9: *Instale sistemas de alerta temprana, desarrolle las capacidades para la gestión de emergencias en su ciudad, y realice con regularidad simulacros para la preparación del público en general, en los cuales participen todos los habitantes.*

- Instalación de 10 pluviómetros en diferentes sectores de la ciudad para obtener información precisa sobre las precipitaciones, especialmente las lluvias convectivas, y su variabilidad.

- Implementación de un radar meteorológico mediante una gestión conjunta con organismos

provinciales y nacionales. La disponibilidad de datos que ofrece este radar permite contar con información precisa ante posibles precipitaciones, en lo que respecta a las distintas variables que hacen a sus posibles características y magnitud.

- Intercambio permanente de datos e información con los organismos nacionales y provinciales a cargo de los sistemas de alerta hidrológico de los ríos Paraná y Salado, así como de los sistemas de alerta meteorológico.

- Elaboración de protocolos y procedimientos de actuación municipal en el marco del plan de contingencias ante lluvias y crecidas de río, con aprobación del intendente mediante sendos decretos. Se establecen las actividades, sus responsables y los recursos destinados a la atención de posibles emergencias. Estos protocolos se actualizan en forma permanente.

- Realización participativa de indicaciones y recomendaciones ante una evacuación preventiva con la población involucrada, en el marco del plan de contingencias.

- Implementación de un sistema de comunicación VHF que abarca a toda la ciudad y su área metropolitana, con conexión a otros sistemas de su tipo. Por primera vez, la ciudad cuenta con un sistema homologado y aprobado por la Comisión Nacional de Comunicaciones, que asegura la intercomunicación durante emergencias de cualquier origen y magnitud.

- Realización de recorridos por las vías de salida y puntos de encuentro en distintos sectores de la ciudad, con la participación de organizaciones comunitarias y escuelas, a fin de ejercitar la actuación de la población en casos de emergencia.

- Campaña anual de repaso del plan de contingencia, recordando las recomendaciones y planes de evacuación barriales en los sectores más expuestos de la ciudad, especialmente durante períodos previos a las temporadas con lluvias más frecuentes.

Aspecto esencial N° 10: *Después de un desastre, vele por que las necesidades de los sobrevivientes se sitúen al centro de los esfuerzos de reconstrucción, y que se les apoye y a sus organizaciones comunitarias para el diseño y la aplicación de respuestas, lo que incluye la reconstrucción de sus hogares y sus medios de sustento.*

- Involucramiento de las organizaciones comunitarias de los sectores afectados en 2003 y 2007 para la elaboración de los planes de contingencias referidos.

- Implementación de los Programas Urbano-Integrales (noreste y oeste) y del PROMEBA en Santa Rosa de Lima. Implica la intervención coordinada de las diferentes áreas del municipio en un sector delimitado del territorio, a manera de potenciar el impacto de las transformaciones sociales en zonas de alta vulnerabilidad hídrica y social. Abarca trabajos de alumbrado público, cordón cuneta, limpieza y construcción de desagües, ampliación de cloacas, apertura de calles y cierre de la trama urbana para evitar la ocupación de los reservorios, entre otras acciones. Las obras que se ejecutan fueron presentadas a los vecinos por primera vez a finales del año 2011 y puestas a consideración de manera mensual a través de los Encuentros Ciudadanos. Las acciones y proyectos socioculturales que integran el PUI dependen directamente del intendente y se ejecutan de manera transversal a todas las secretarías que integran el Departamento Ejecutivo. Además de las obras públicas mencionadas, estos programas incluyen obras de infraestructura social como la realización de jardines municipales, playones y plazas y solares (del gobierno provincial) y la realización de actividades culturales, deportivas, de integración comunitaria, de promoción del empleo, de acceso a planes sociales, entre otras.

En el marco del programa Agua + Trabajo, se iniciaron las acciones para dotar de agua segura de red y regular el servicio de agua potable a unos cuatro mil 200 vecinos de tres barrios de la ciudad (12 de Octubre, Santa Rosa de Lima y Estrada). Se prevé la colocación de más de seis mil metros de cañería de red distribuidora de agua potable y 920 conexiones domiciliarias. La obra se realiza a través de la Cooperativa Santa Rosa Avanza, integrada por vecinos del barrio. Del mismo modo, el programa se ejecuta en distintos barrios de la ciudad: Liceo Norte (la obra de extensión abastece de agua segura a más de cuatro mil 500 habitantes); Esmeralda (beneficia a unos mil 800 vecinos); René Favaloro (dos mil 500 vecinos); Cabaña Leiva (100 familias se sumaron a la red de agua potable); Las Lomas (300 vecinos); Nueva Esperanza (se instalaron seis mil metros de red distribuidora y 190 conexiones domiciliarias; en la primera etapa se benefició a 100 familias, en la segunda etapa se colocaron tres mil metros de red distribuidora, con 90 conexiones familiares); Barranquitas Sur (la obra consistió en la extensión de 450 metros de cañerías de red de distribución y se ejecutaron 79 conexiones domiciliarias).

- Ampliación de la red de cloacas y desagües. En la actualidad el 65 por ciento de los barrios santafesinos se encuentran conectados a la red cloacal.

A partir de la implementación del Programa Solidario e Integrador de Desagües Cloacales que trazaron en forma conjunta municipio y provincia, se estableció la meta de dar cobertura a la totalidad de la ciudad, ampliando el servicio a unas 50 vecinales del norte y del oeste. Las obras beneficiarán a 149 mil 900 personas y tienen una inversión estimada en 362 millones de pesos, unos 30 millones anuales en promedio. En la actualidad, serán dos mil 300 hogares de las vecinales Santa Rosa de Lima y Estrada los que se beneficiarán con la obra de cloacas. Y, en el transcurso de este año, se licitarán los trabajos para una segunda etapa, que alcanzará a otros mil 200 hogares de la vecinal 12 de Octubre. Por otro lado, los trabajos de entubado para captar los excedentes producidos por lluvias fuertes, y mitigar los problemas de anegamiento, que padecen los vecinos de barrio Guadalupe, demandaron una inversión cercana a un millón 400 mil pesos. Está en estudio el Proyecto de Ampliación del Sistema de Desagües Cloacales, en conjunto con el gobierno provincial, para avanzar hacia la cobertura del servicio para toda la población hacia 2020.

- Relocalización de familias en condiciones de vulnerabilidad física y social. El programa de trabajo está a cargo de la Agencia Santa Fe Hábitat, creada en 2012 en el ámbito municipal, e implica obras de mejoramiento y ampliación de las viviendas existentes, así como la construcción de nuevas viviendas para familias actualmente radicadas en reservorios.

Duván Hernán López Meneses

Subdirector Técnico. Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE)
Ciudad de Bogotá, Colombia

CONSTRUCCIÓN DE RESILIENCIA PARA LA GOBERNANZA Y LA RECUPERACIÓN DE ZONAS DE ALTO RIESGO

Colombia es uno de los pocos países en donde hay una confluencia de cuatro placas tectónicas, territorios tectónicos totalmente distintos con condiciones petrológicas, mineralógicas distintas, que determinan características disímiles y complejas del basamento geológico del territorio colombiano.

Al estar situado en la franja ecuatorial, sus condiciones atmosféricas también presentan una gran complejidad, pues están sujetas a los estados climáticos de los dos hemisferios y a lo que constituye la zona de convergencia intertropical. La climatología del lugar está sujeta a la incertidumbre de las múltiples variables que determinan el clima de esta región del mundo. Un fenómeno muy particular es la alta concentración de precipitaciones, que convierte al país en uno de los países más lluviosos del mundo, con la zona de mayor precipitación a nivel global, que es el sector occidental de Colombia.

El Cinturón del Pacífico añade también condiciones de complejidad. La presencia de múltiples relieves, las situaciones hídricas, la abundante exposición a la luz solar por estar en la zona ecuatorial, dan lugar a condiciones de biodiversidad, lo que hacen de Colombia un país megabiodiverso. Esta gama de multiplicidad hace que sea el sexto país a nivel mundial en recursos hídricos, el primer país a nivel mundial en especies de aves y el tercer país en especies de anfibios.

En el plano humano y cultural también se caracteriza por una gran diversidad, originada por una variedad étnica anterior a la colonización: el territorio colombiano es un centro de confluencia de la complejidad mundial, lo cual implica retos en su gobernabilidad.

Al igual que muchos países de América Latina, Colombia es un país de contradicciones, ya que poseyendo grandes riquezas tiene altos niveles de desigualdad. Es la tercera economía de América Latina, de acuerdo al Producto Interno Bruto, y ocupa el lugar 15 a nivel mundial en desigualdad de la distribución del ingreso. El conflicto armado también implica desafíos para la gobernabilidad.

Bogotá se ubica en la región de los Andes, también en una zona de relieve montañoso, pero en una planicie alto andina a 2,600 metros sobre el nivel del mar con una extensión de 1,770 kilómetros de los cuales aproximadamente el 70 por ciento es área rural.

Iniciativas y acciones para la construcción de resiliencia.

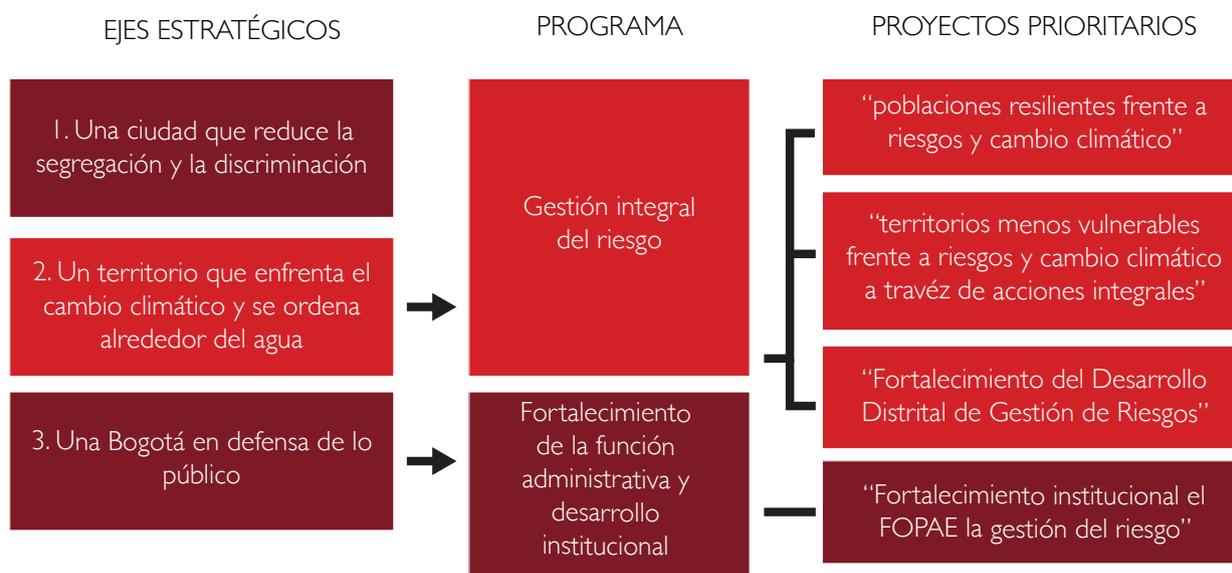
Para hacer frente a la realidad de la ciudad se plantean múltiples iniciativas orientadas a resolver los problemas de sostenibilidad. Entre esas iniciativas están el Sistema Integrado de Transporte Público, que busca la eficiencia energética del transporte y la organización de la red vial de la ciudad, y el Programa de Basura Cero para el adecuado manejo de los residuos sólidos. La acumulación de residuos sin ningún tipo de separación y arrojados hacia el sur de la ciudad representa un grave problema. Es una de las zonas

donde hay mayor acumulación de cargas sociales, de vulnerabilidad y conflictos, a los que se suma la ubicación del botadero de basura.

La Política de Seguridad y Convivencia así como el Plan de Ordenamiento Territorial son también parte de las iniciativas que se enmarcan en una propuesta integral: el Plan de Desarrollo de la Ciudad 2012 – 2016, que tiene tres ejes estratégicos:

- 1) Reducir la segregación y la discriminación. La ciudad está dividida en dos ciudades: una informal, geográficamente localizada al sur del distrito capital, y una formal, en el centro y en el norte. Las clases sociales bajas están concentradas en el sur de la ciudad y en los bordes de la periferia oriental y occidental; esto implica unas condiciones de desagregación muy complejas para la ciudad que se debe resolver.
- 2) Enfrentar el cambio climático y ordenarse alrededor del agua. A partir de este eje se desarrolla toda la política de ordenamiento territorial de la ciudad, así como la recuperación de espacios que pertenecen a los ecosistemas estratégicos y que buscan consolidar una estructura ecológica sólida que le permita a la ciudad reordenarse y mejorar las condiciones de vida de la población.
- 3) Y un tercer eje está enfocado a la defensa y fortalecimiento de lo público. La construcción del territorio de Bogotá ha sido determinado predominantemente por lógicas privadas que han sacrificado los espacios públicos y el bienestar común por criterios de utilidad o conveniencia particular. Grandes negocios de la minería, en el sur de la ciudad, y de la construcción, han constituido las lógicas centrales del ordenamiento territorial. El ordenamiento territorial en la ciudad o han determinado las dinámicas de los sectores industriales y de la construcción, lo cual genera grandes conflictos a la hora de hacer un ordenamiento del territorio.

ESTRUCTURA PDD “BOGOTÁ HUMANA” 2012-2016



En el marco del segundo eje es donde se focaliza en principio la Gestión de Riesgos. Sin embargo, la Gestión del Riesgo se hace también a través de todos los proyectos prioritarios en los que se inyectan los recursos. De alguna manera se replica el esquema del Plan de Ordenamiento dentro del Programa de Gestión Integral de Riesgo y esto va a implicar un posicionamiento de objetivos, metas y recursos a nivel transversal en el Plan de Desarrollo, desde una visión de Gestión Integral de Riesgos.

Ese es el marco integrador que permite comprender a la ciudad como un socioecosistema, donde hay

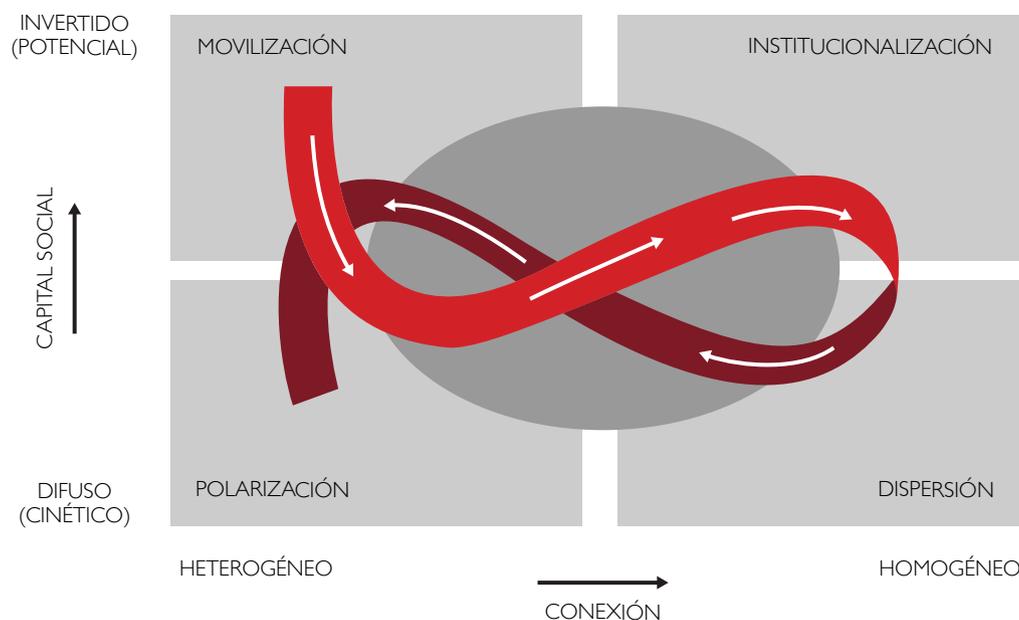
un capital natural que presta unos servicios ecosistémicos a un capital humano que, a su vez, ejecuta acciones y una intervención institucional que redundan en las condiciones de ese capital natural.

El objetivo general es plantear el marco conceptual de la propuesta de resiliencia para la gobernanza y la recuperación de zonas de alto riesgo.

La radiografía del territorio de la ciudad deja ver una crisis de déficit del territorio que es el resultado de la acumulación de pasivos, de la omisión de la acción institucional o de la acción comunitaria. Las deficiencias de planeación, de la autoridad ambiental, del control territorial, de servicios institucionales, de prestación de los servicios básicos a lo largo del tiempo da como resultado la acentuación de las condiciones de crisis hasta que determinan una condición de emergencia o de desastre. El olvido y abandono de las instituciones hacia un territorio en particular; determina una condición de desastre.

Ante la construcción del desastre que se da a nivel social y a nivel institucional se propone una construcción social de la resiliencia. Una problemática debe conducir a una movilización y a un aumento de capital social; ese actuar en torno a la búsqueda de una solución y el paso de la movilización a la institucionalización, mediante la construcción de políticas públicas que respondan a esas necesidades de la población es lo que puede definirse como resiliencia.

CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA RESILIENCIA



Por supuesto, hay un ciclo que se da en cuanto a que esa movilización en una condición de desagregación social puede derivar en una polarización en la cual la sociedad no encuentra una solución a un problema. Se busca, entonces, reducir este ciclo y llegar rápidamente de la movilización a la institucionalización a través de la construcción de canales verticales que hay entre la sociedad civil y la institucionalidad, pero mucho más a través de canales horizontales para la construcción rápida de la política pública, a partir de las necesidades de la población.

La Sabana de Bogotá está sitiada por condiciones de riesgo y el crecimiento de la ciudad enfrenta el reto de ocupar de manera sostenible esos territorios de ladera. A partir de 2012 que hemos venido trabajando. Teníamos 220 deslizamientos activos en la zona de cerros de la ciudad, lo cual configuraba una situación inmanejable que daba lugar a un conflicto de confrontación entre el Estado y la sociedad civil alrededor de estos territorios. La población ya no aceptaba la entrada del gobierno distrital; no había vasos comunicantes

ni una propuesta de solución.

La intervención en esos aproximadamente 220 espacios críticos implicaba una dinámica muy compleja para la ciudad en términos presupuestales y logísticos. Los niveles de inversión necesarios para atender esa solución desde el punto de vista de la ingeniería suponían costos elevadísimos. Ante ello, se hacía necesario priorizar en muy pocos puntos.

Para resolver el problema presupuestal, una de las estrategias empleadas fue la distribución de estos sitios de intervención a las diferentes entidades de la alcaldía, de acuerdo con sus funciones. Esto quiere decir que no era el FOPAE el que respondía por la estabilización de todos esos sitios. Por ejemplo, dónde están las vías, el Instituto Distrital de Vías aportaba recursos y tenía una meta concreta de intervención. Igualmente la empresa Acueducto se ocupa de los sitios de los márgenes, el Instituto Distrital de Parques, de los parques. De esta manera se hizo una distribución de la responsabilidad y en este momento sólo hay 65 sitios críticos en proceso de intervención. En las administraciones anteriores se tenía en promedio un sitio de intervención por año. La lógica de rotar la responsabilidad a nivel institucional y de transversalizarla en términos concretos de recursos y metas, está permitiendo atacar de una manera frontal tal problemática.

Las obras no son suficientes, por lo tanto, se aplica un esquema de intervención que parte de la identificación técnica de la problemática, de un proceso de gestión que promueve el diálogo entre los actores, y la identificación de competencias y de recursos a nivel institucional. El objetivo final de la recuperación es la gobernanza local, cubrir los pasivos de ausencia del Estado en estos espacios. La gobernanza en su mayor expresión es la acción conjunta entre las comunidades y el Estado.

El proceso de focalización se da no solamente desde la parte técnica, sino que los mismos requerimientos ciudadanos, incluso a nivel judicial, llevan a decir “estas son las problemáticas centrales de la ciudad”.

MOMENTOS DE LA RECUPERACIÓN



Los primeros espacios de coordinación se dan a nivel comunitario, en forma espontánea, a través de lo que son las audiencias ciudadanas, que son demandas expresadas de manera airada, desesperada. Luego hay un escalamiento distrital que consiste en identificar alternativas de solución a los problemas y demandas planteadas. Se integra un portafolio de posibilidades para los tomadores de decisiones, tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista técnico. Las alternativas que se formulan consideran los espacios de diálogo comunitario. Los diálogos no plantean soluciones sino que señalan algunas alternativas que se escalan a nivel distrital para llegar al diseño de las intervenciones. Posteriormente la autoridad tomará la decisión.

La coordinación de los actores, el escalamiento a nivel del alcalde asumiendo las problemáticas, la presencia en el terreno para entender qué es lo que está sucediendo, la construcción de una visión común de estos espacios entre la comunidad y las instituciones para proceder a su ejecución, los procesos de seguimiento en la consolidación de las intervenciones, es lo que constituye la resiliencia. La Gestión del Riesgo juega un papel fundamental, dado que es como la válvula a través de la cual se identifican las problemáticas y se dinamiza todo el esquema, tanto social como institucional, para la construcción de políticas públicas que apunten a su solución.

A manera de cierre se puede afirmar que Bogotá no se queda al margen del proceso de cambio global por el que atraviesa el planeta, y tanto las comunidades como las instituciones buscan procesos de organización para estar preparadas frente a estas perturbaciones, sin que el sistema llegue al colapso y dentro de una visión de sostenibilidad.

La construcción de sociedad de abajo hacia arriba permite abordar las necesidades y requerimientos que aquejan a la población más vulnerable y que en una ciudad como Bogotá, receptora de un alto flujo migratorio por el conflicto armado, es la mejor alternativa para facilitar la inclusión y para que la construcción de políticas públicas tenga como punto de partida tales necesidades.

La cimentación de comunidades resilientes se genera cuando éstas reconocen sus situaciones de riesgo y, alrededor de esta realidad, articulan las exigencias y propuestas frente a los tomadores de decisiones. El Estado juega un papel en esa articulación, pero son las comunidades, desde su vivencia, las que dinamizan y son el motor de todos los procesos institucionales de Gestión del Riesgo.

La Bogotá Resiliente integra los elementos de gobernabilidad (dinámicas sociales y gobernanza) como componentes socioeconómicos y culturales, y los elementos físicos que construyen la ciudad (metabolismo y urbanismo ecológico), con el fin de lograr el bienestar de sus ciudadanos.

A partir de la propuesta de la ciudad resiliente para el bienestar humano, se gestionan los impulsores directos e indirectos que generan las transformaciones en las dinámicas socioecológicas de la ciudad a diferentes escalas, espaciales y temporales, marco en el cual el gobierno de la “Bogotá Humana” genera sus estrategias y actuaciones.

Paulo Victor Novaes

Coordinador de Defensa Civil
Prefeitura Municipal de Guarulhos, Brasil

CONSTRUYENDO COMUNIDAD RESILIENTE: COMUNIDAD PROTEGIDA

Guarulhos forma parte del área metropolitana de São Paulo. De acuerdo con datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) del año 2010, la población actual es de un millón 300 mil habitantes, distribuidos en 341 kilómetros cuadrados. El punto más alto sobre nivel del mar es de 1,422 metros y el punto de menor altitud es de 850 metros; por lo tanto, entre los dos puntos hay una diferencia de 572 metros de altitud dentro del territorio del municipio.

La ciudad está localizada en una meseta sedimentaria, posee mucha agua y al sur está limitada por la cuenca del río Tieté.

Guarulhos es una ciudad eminentemente industrial. En su territorio se asientan más de cuatro mil 500 industrias de todos los sectores: metalúrgica, farmacéutica, química, etcétera, y con más de 19 mil puntos comerciales establecidos legalmente, además del comercio paralelo e informal. El ingreso per cápita de Guarulhos es de dos mil 222 reales con salarios promedios de mil 625 reales.

La ciudad alberga el mayor aeropuerto de Brasil con más de 273 mil operaciones de despegue y aterrizaje al año, y está atravesada por tres grandes carreteras que unen el eje de Sao Paulo con Río de Janeiro y Minas Gerais.

El presupuesto anual del municipio es de tres millones 600 mil reales al año. Se tienen identificadas 86 áreas de riesgo, 316 núcleos de favelas y hay un déficit de 22 mil 100 habitaciones. En áreas consideradas de riesgo, habitan 25 mil personas.

Para la atención de urgencias y emergencias urbanas contamos con la Defensa Civil, el Cuerpo de Bomberos y el Servicio de Atención Médica de Urgencias (SAMUG). Se cuenta también con el Plan de Auxilio Mutuo, dirigido a las empresas privadas, y con el Plan de Contingencias de Accidentes Aéreos (PCAA) vinculado a la Defensa Civil Estatal.

El Proyecto CRCP: Comunidad Resiliente, Ciudad Protegida.

En la actualidad se trabaja en el Proyecto CRCP que significa: Comunidad Resiliente, Comunidad Protegida. Los eventos más frecuentes están vinculados a deslizamientos de tierra, inundaciones, olas de calor, caída de árboles y rayos; riesgos por productos químicos peligrosos. De entre todas las ciudades del mundo, fue en Guarulhos dónde se produjo la mayor caída de rayos, en 2002.

Tomando en consideración los planteamientos del Acuerdo de Kyoto, se adoptó una metodología que asume a la comunidad como la célula principal de la construcción de resiliencia.

El proyecto concibe que la comunidad resiliente sea aquella que reconoce que convive con situaciones

de riesgo y se asume como protagonista de su autoprotección, apropiándose de las herramientas necesarias para ampliar su margen de seguridad. Quienes habitan en la comunidad conocen sus necesidades y son quienes realizan las primeras atenciones en caso de desastres.

La protección civil es tarea de todos, si bien hay aspectos que corresponde atender al poder público y otros a la sociedad civil.

Al poder público le corresponde:

- La evaluación del riesgo.
- La planeación urbana.
- La realización de obras estructurales.
- La atención de derechos sociales.
- La fiscalización en relación al uso y ocupación del suelo.
- La vigilancia meteorológica.
- El mantenimiento de los cuerpos de emergencia y asistencia humanitaria.
- Los programas de educación de riesgos.
- Los planes de comunicación de riesgos, alertamientos y alarmas.
- Los planes de contingencia.

A la sociedad civil le corresponde:

- La percepción del riesgo.
- La apropiación de los distintos tipos de riesgos con los que conviven.
- El dominio de técnicas de seguimiento del riesgo.
- La participación en los de comunicación y alertamiento.
- La adhesión a programas de educación.
- El mapeo permanente de los habitantes de la comunidad.
- Actuación para contener el incremento de la densidad poblacional en las áreas de riesgo.

Herramientas para la resiliencia

Las herramientas para la resiliencia se desarrollan a través de dos grupos:

El grupo de conocimiento geofísico se encarga de:

- La evaluación de riesgos.
- La ponderación del grado de los riesgos.
- Los índices pluviométricos.
- Los datos históricos de la ocupación de las distintas áreas.
- La identificación de los riesgos inminentes ante los cuales no podemos dejar de tomar una acción inmediata para evitar una situación de desastre.
- El estudio de las necesidades de obras estructurales con análisis sobre alternativas, costos, viabilidad y plazos que permitan decidir el mantener o no a la población en ciertos lugares.
- Los registros de indicadores para planificaciones futuras.

El grupo de articulación social se ocupa de:

- La identificación de los líderes que están comprometidos con el trabajo de vigilancia del riesgo.
- La capacitación para observar permanentemente la evolución del riesgo.
- El mapeo de las viviendas, familias e individuos en sus diferentes niveles de vulnerabilidad. Es importante destacar que el grado de vulnerabilidad orienta las prioridades de atención.
- Los planes de alerta y alarma.

- Los planes de evacuación.
- Programas de asistencia humanitaria.

¿Cómo se construye la comunidad resiliente?

La construcción de comunidad resiliente se ejecuta a través de cinco fases. Cabe apuntar que la Defensa Civil no ejecuta obras, pero orienta las obras.

La fase uno se refiere a las cosas u objetos fijos. El área de riesgo que está georreferenciada permanece estática, no se desplaza. El código de dirección postal es uno de los instrumentos de georreferencia más usados. Cada calle tiene un código postal específico.

A través de visitas se hace la constatación y un listado de los riesgos y el señalamiento de las prioridades. Los agentes también observan la necesidad del mantenimiento, poniendo énfasis en el drenaje porque las inundaciones son uno de los problemas más recurrentes.

El tercer punto es la identificación del riesgo inminente. Se crea un listado de necesidades de actuación inminente. También se observa la situación que tiene que ver con el acceso al punto de auxilio. Por ejemplo, los corredores estrechos dificultarían el combate a incendios. En ese caso, se trazan alternativas de rutas de aproximación y alternativas de rutas de fuga. Adicionalmente se identifican otros problemas, como puede ser el de la red eléctrica, y se comunica a las compañías correspondientes para que los atiendan.

La primera fase entonces, es sobre las cosas.

La segunda fase se refiere a las personas que habitan y ocupan esos espacios mediante un levantamiento socio-humanitario. Se observa a los habitantes de cada residencia, el grado de parentesco entre los individuos -eso nos indica una relación de conocimiento y corresponsabilidad de las personas que habitan tal o cual residencia- su edad, su documentación personal, profesión u ocupación. Esa información ayuda a trazar un perfil socioeconómico y de esa forma es posible adquirir una visión más amplia de la comunidad. También se obtiene información sobre la renta individual y familiar; lo que constituye uno de los indicadores para el programa de ayuda económica para vivienda segura.

Por otro lado, se identifica el tipo de relaciones entre las personas de la comunidad. Hay comunidades donde sus pobladores están mejor organizados; otras dónde hay muchas disputas, lo cual hace el trabajo más difícil. Se registra además si las familias tienen seguridad social o no. Toda la información sirve para poder determinar la prioridad de los apoyos conforme al grado de vulnerabilidad.

Este trabajo de levantamiento sociohumanitario se coloca en una herramienta georreferenciada de informática y cada una de las residencias posee un botón de localización. Previamente a la visita se revisa el perfil de las familias y se analiza información para responder al menos las siguientes cuestiones: ¿quiénes son?, ¿cuántos son?, ¿cómo son?, ¿dónde están?, ¿cuál es el grado de vulnerabilidad? y ¿quién necesita primero de auxilio? ¿Por dónde llegamos?, ¿por dónde salimos y para dónde llevaríamos a estas personas? Esas son preguntas clave que deben hacerse sobre el lugar de la visita.

La tercera fase se refiere al uso de las tecnologías de la información, a través de una herramienta desarrollada para todas las secretarías de la municipalidad. Esta herramienta de información brinda el impulso inicial para trabajar la transversabilidad de la Gestión de Riesgos y Desastres con otros entes de la municipalidad. La gestión, organización, actualización y difusión de los registros sirve para generar y mantener el banco de datos y el conocimiento de los mapas temáticos.

La transversalización de la información, la visualización espacial de la distribución de los riesgos y el

conjunto de los conocimientos que proporciona la herramienta ofrecen un panorama completo del municipio, así como de las áreas de riesgo. Mediante un “click” es posible acceder a una ficha particular de cada vivienda.

La cuarta fase es la de articulación social y tiene que ver con los programas de educación en riesgo, incluso con la participación de la Red Municipal de Educación Infantil. Esta etapa camina con más lentitud y queda mucho trabajo por hacer:

Se lleva a cabo la formación permanente de nuestros agentes y se trabaja con una red de voluntarios a fin de poder alcanzar a todas las comunidades. Esta fase comprende también la planeación, implantación y gerenciamiento de los Núcleos de Defensa Civil (NUDEC).

En esta fase se ponen en acción los sistemas de alerta y alarma, para lo cual aprendimos del sistema de alarmas de las montañas de Río de Janeiro. El sistema se apoya en los teléfonos celulares. Un informe reciente indica que cada habitante de la ciudad, tiene en promedio un celular y medio. Entonces, por ese medio se envían los avisos en los tres niveles: nivel de atención, nivel de alerta y nivel de alerta máxima.

Las alertas contribuyen a desarrollar aptitudes, las personas adquieren un entrenamiento para diferentes tipos de evento o de problema. Al activarse la alerta toman su ropa, sus medicamentos, sus documentos, juntan sus objetos principales y a los niños. Si la alerta pasa al nivel máximo se procede a desocupar la vivienda y se procede a lo que se denomina desocupación temporal. Se trasladan a un refugio temporal por un máximo de ocho horas.

Un ejemplo: no dejó de llover durante ocho horas y las personas fueron enviadas a un refugio provisional en el que no puede permanecer más de siete días. Si se prolonga ese período, las familias son apoyadas a través del Programa de Ayuda Financiera para Renta de una Vivienda Segura. En cuanto la situación se normaliza, las familias retornan a sus casas. Posteriormente, se da el seguimiento a través de la Secretaría de Salud y de la Secretaría de Asistencia Social.

La observación permanente del riesgo en la comunidad y la instalación de equipos de vigilancia de uso de la comunidad son muy importantes para la eficacia de estas acciones.

La quinta y última fase. Teniendo conocimiento del área, de las personas, teniendo articulación social lo que resta es el acompañamiento y seguimiento permanente del riesgo. Para ello, los equipos tienen una rutina de visita en campo y orientación de obras.

Esta quinta fase ayuda a determinar si la comunidad creció en resiliencia. Y el conjunto de comunidades en resiliencia nos ayuda a tener la ciudad protegida.

María Aparecida Pedrosa Bezerra

Secretaria de Medio Ambiente y Sustentabilidad
Ciudad de Recife, Brasil

ACCIÓN SISTÉMICA DE PREVENCIÓN DE DESASTRES EN ZONAS DE RIESGO EN RECIFE

Acción Sistémica de Prevención de Desastres.

Brasil es un país con dimensiones continentales, hoy en día es la séptima economía del mundo. La ciudad de Recife se sitúa en la región noreste, una de las regiones más pobres del país y que tiene una población de 53 millones de habitantes, lo que equivale al 28 por ciento de la población nacional. Históricamente ha existido una desigualdad en el desarrollo del país. La región del noreste siempre ha sido la menos desarrollada. Los gobiernos nacionales no se preocupaban mucho por promover un desarrollo para disminuir esas diferencias regionales.

Desde hace 12 años, a partir del gobierno del expresidente Lula, esos problemas están siendo atacados de frente: la región ahora está recibiendo inversión nacional que está posibilitando la disminución de ese proceso de desigualdad regional.

Recife es la capital del Estado de Pernambuco. En el marco de estos 12 años de mejoría en la calidad de vida, en el marco de un proyecto político de Lula y de Dilma Rousseff se visualizó una oportunidad de desarrollo para la región del noreste. A partir de la realización de proyectos y de importantes recursos, hoy se alcanza un crecimiento del Producto Interno Bruto de dicha región, que es el 13 por ciento del PIB brasileño.

En la región metropolitana de Recife existen 14 ciudades, todas muy juntas. Para un ciudadano común que viene de otro país no es posible darse cuenta de la diferencia entre una región y otra porque realmente entramos y salimos en otra ciudad y prácticamente todas se unen en una sola ciudad.

Recife posee uno de los territorios menos extensos de la región metropolitana y tiene una tasa de urbanización de 100 por ciento, pues no tenemos un área rural. Con respecto al Censo del año 2010, la población creció en un 3 por ciento.

Desde el punto de vista administrativo la ciudad se divide en seis regiones a través de las cuales se ejecutan las políticas públicas.

¿Qué es Recife?, ¿de dónde viene Recife? Recife viene del mar. Recife nace del agua. La ciudad se ubica cuatro metros sobre el nivel del mar y hay lugares que están dos metros por debajo del nivel del mar. El territorio es recorrido por cinco ríos; el río Capibaribe, que cruza la planicie, constituye una señal de identidad de la ciudad.

Recife y Olinda forman parte de las cinco ciudades más antiguas del país, ahí dio inicio la colonización portuguesa, además de São Paulo y Bahía. Recife, que viene del mar, está bendecida con agua; sin embargo, muchos ríos desaparecieron con el proceso de urbanización desordenada.

A la época de colonización portuguesa le siguió el periodo de la colonización holandesa que modificó la forma de ocupación del territorio. En el siglo XVIII se deja ver el crecimiento de Recife alrededor de los ríos, por razones económicas y de transportación. El río es una de las principales avenidas de la ciudad. Durante el siglo XIX la ciudad creció se extendió y desapareció uno de los enormes ríos que atravesaban el territorio. Recife tiene planicie y cerros. El 40 por ciento de la superficie del territorio son cerros y el resto es la planicie. Los desastres más recurrentes son la inundación de la planicie y los deslaves en los cerros. Las situaciones de riesgo tienen origen en la topografía y por la forma de ocupación del territorio.

Recife posee la mayor área de mangle urbano de América. La Secretaría de Medio Ambiente está trabajando en la creación de un parque natural, porque se trata de un área protegida.

Como ocurre en todos los lugares del mundo, los pobres fueron ocupando las áreas de mayor riesgo y los ricos ocuparon las mejores. Recife no es diferente; en el área plana se asientan los ricos y los pobres ocupan los cerros. En las planicies también existen situaciones de riesgo pero son menores porque las construcciones son mucho mejores, son más ordenadas.

Una de las mayores dificultades de Recife es conseguir suelo para construcción, como resultado de una ocupación desordenada que no incorporó cuestiones como el bienestar o el equilibrio ecológico. Hoy tenemos estudios que muestran la diferencia en grados de la temperatura que existe en las zonas protegidas y aquellas donde se construyó de manera desordenada.

El 17 de mayo de este año se presentó una gran lluvia que coincidió con una marea alta y, puesto que existe un serio problema de drenaje, la ciudad se vio muy afectada.

La media histórica anual de lluvias en Recife, desde 1961 a 2012, es de 2.311 mm. En el presente año hasta hace cuatro días teníamos acumulado 1.862 milímetros cúbicos, la mayor precipitación durante este invierno de 2013 fue de 156 mm. No es una cantidad muy elevada pero -como se mencionó- coincidió con la marea alta y la ciudad quedó inundada.

La mayor precipitación fue en el mes de junio. Se decretó el estado de emergencia a partir del mes de abril y se prolongó hasta el 30 de septiembre.

¿Cómo es que vamos a enfrentar estos riesgos? Estas son las acciones de contención, de preparación de mitigación. Si la ciudad no es pensada desde el punto de vista macro con políticas que resuelvan estas cuestiones, entonces todo el tiempo se estará trabajando en un proceso para contener las situaciones de riesgo y no para prevenirlas.

Por eso, ahora contratamos un Plan de Dirección de Drenaje que prevé un diagnóstico de todos los cuerpos de agua, canales, drenajes, y va a apuntar soluciones técnicas. Permanentemente se están ejecutando obras, limpiando canales, pero queremos entender cómo se está comportando el drenaje y cuál es el problema real que hace que se inunde tal o cual lugar. El plan estará listo en el segundo trimestre del año 2015.

En fechas recientes se ha contratado el Plan General de Gestión de Residuos Sólidos. Existe una política de gestión pero es una política desordenada. Este plan se quiere realizar con visión sistémica que permita conocer el tipo de basura que más se arroja en las calles, cuáles son los puntos dónde se tira basura, puesto que uno de los grandes problemas se presenta porque los drenajes están llenos de basura, los canales están sucios y no existe dinero público que alcance para limpiar y mantener esta parte de la ciudad.

La cuestión es resolver de forma definitiva, a través de un sistema municipal que está siendo dirigido por la Secretaría de Medio Ambiente. Hoy, Recife tiene 27 áreas de protección ambiental y dentro de ellas están los cinco ríos, los cuerpos de agua y unidades que son nuestros refugios de árboles que forman parte

del ecosistema y que tienen relación con el drenaje de la ciudad, porque dentro de las unidades protegidas se encuentra un porcentaje de las áreas de mangles que son plantíos que se localizan cerca de los ríos.

Existe un Comité de Lucha contra el Cambio Climático, en el cual participan las secretarías que apoyan a la Defensa Civil. Próximamente dentro de este Comité, será presentado el Plan de Arborización para la Planicie y para contener los deslaves de los cerros.

En la Defensa Civil pensamos en la seguridad y defensa de las personas, por eso en el mes de febrero se discutió y acordó un plan de seguridad con la comunidad. Recife fue una de las ciudades más violentas de Brasil. Mediante la aplicación de mejores políticas públicas y tomando como ejemplo la experiencia de Bogotá, se han logrado mejoras en el ámbito de la seguridad ciudadana.

Dentro de la estructura municipal se creó una Secretaría específica de Control Urbano para vigilar la construcción de las nuevas residencias. La idea es controlar problemas históricos y crónicos que se presentan en los procesos de edificación. Se cuenta además con una política habitacional y se está contratando la construcción de nueve mil 700 habitaciones en los próximos dos años.

Estas son algunas de las acciones integradas que estamos desarrollando para proteger a la ciudad de los distintos riesgos. Las acciones en este campo están alineadas con el Plan Nacional de Defensa Civil

¿Cuál es la estructura de gestión? ¿Qué genera la Defensa Civil?

Antes era una coordinación pero ahora tiene el rango de Secretaría, mejores funcionarios y mejores salarios, porque se entiende como un tema prioritario para el actual gobierno. Durante este invierno el Secretario de Defensa Civil, el coronel Adalberto, estuvo al frente de las acciones técnicas pero también se instaló un gabinete permanente con la participación de varias secretarías.

¿Qué otras características tiene la Gestión de Riesgos en Recife?

Una importante es la articulación de los órganos municipales; no es posible hacer defensa civil de forma aislada. Las secretarías trabajan determinados temas, pero deben trabajar en conjunto. El Decreto de Emergencias establece las secretarías que participarían en el proceso y señala qué personas, recursos y aportes tecnológicos debe colocar cada secretaría a disposición de la Defensa Civil.

Al igual que en otras ciudades se trabaja el mapeamiento de las zonas de riesgo y en la implementación de medidas preventivas, correctivas, medidas de emergencia que toman en cuenta las directrices de la política nacional, que es la articulación interinstitucional entre el Estado, la Unión y los municipios.

Otra característica es el abordaje sistémico de las acciones. Para resolver los problemas de riesgos hay otras políticas públicas que también tienen que estar e integradas.

El mapa político de Recife debe ser el mapa de las cuencas hidrográficas. Todo lo que acontece en Recife sucede a partir de su hidrografía, por lo tanto, el análisis de la cuenca hidrográfica nos ayuda a pensar el desarrollo, porque Recife es una ciudad de agua.

Las previsiones sobre el cambio climático y el calentamiento del mar señalan que Recife está entre las primeras diez ciudades del mundo que desaparecerán. La ciudad es denominada la Venecia Brasileña, porque no tenemos una diferencia con Venecia en lo que refiere a las aguas.

¿Cuál es el objetivo de la Defensa Civil? actuar de forma permanente en las planicies y los cerros, para evitar accidentes, disminuir el número de víctimas mortales y mejorar la calidad de vida de la población.

Lo anterior sólo se puede lograr planeando de forma integrada y sistémica y trabajando en acciones preventivas.

Contamos además con el Programa de Operación Invierno que anteriormente se denominaba Programa Paraguas y que el año pasado obtuvo un premio. El programa intensifica las actividades continuas e integradas de preparación de la ciudad para el período de lluvias, incluyendo el refuerzo de acciones como visitas a las áreas de riesgo, limpieza de canales y acciones educativas, así como servicios de mantenimiento.

Esa no es una acción que comenzó a gobernar; es una acción que tiene 12 años de continuidad, aquí hay grandes diferencias que nos estamos aportando; es un monto de recursos en proyectos amplios distribuidos en toda la ciudad para mejorar de forma definitiva estos temas.

¿Cómo se ejecuta la Operación Invierno? De una forma sistémica. La Secretaría Ejecutiva de Defensa Civil comanda a otras secretarías, pero ahí también el gestor principal es el alcalde. El modelo fue diseñado por el alcalde, quien coordina un proceso de trabajo durante el invierno.

Todas las Secretarías trabajan conjuntamente: Salud, Medio Ambiente, Seguridad Ciudadana; la empresa de limpieza urbana, la empresa de transporte urbano, la Agencia Pernambucana de Agua, la Universidad, y también se trabaja con el gobierno estatal.

Nada de esto se puede alcanzar sin la participación de las personas, si no está inscrito dentro un proceso de acompañamiento mano con mano, día a día con cada uno de los ciudadanos que está en situación de riesgo. Finalmente, las políticas públicas no se hacen más que para las personas y las personas tienen que tener una estructura de participación.

Recife posee históricamente una fuerte tradición de participación popular. Es la ciudad de la revolución, en donde las personas hacen todo por su futuro y trabajan mucho. Las ciudades se construyen cuando las personas deciden construir su ciudad por su propia voluntad.

¿Cómo actuamos en el territorio Recife? Trabajamos de manera descentralizada a través de estructuras regionales, porque debemos estar cerca del riesgo, día a día, para observar lo que está ocurriendo. Se tienen identificados tres mil puntos de riesgo en Recife. Este año se han visitado casi cuatro mil residencias, una a una, hablando con las personas, y hemos realizado varias capacitaciones en las escuelas públicas.

En el plano de la tecnología contratamos un modelo digital de seguimiento en tiempo real. Se trata de una herramienta nueva. Actualmente se está en un proceso de reorganización financiera con la empresa que contratamos, porque incluso la información no puede permanecer estática; va a dar el riesgo, pero en un mes el riesgo va a ser otro, entonces es nuestra dificultad, si el riesgo va cambiando ¿cuál sería la solución tecnológica para el seguimiento en tiempo real del riesgo? Bien, tal vez tendremos que tener cada una de aquellas torres que ustedes tienen en cada ciudad, todavía no lo tenemos.

Independientemente de la tecnología visitamos aquellos puntos de riesgo aplicando cuestionarios en las casas y al mismo tiempo se informa y educa a las personas

¿Qué hacemos en cuanto a protección de nuestros cerros? Se trabaja en la infraestructura de contención, que son barreras que se colocan sobre las cuales se aplica un gel impermeabilizante. También se ha aplicado el gel en más de tres mil áreas.

Para enfrentar el grave problema de la basura que es arrojada a los canales, desde hace unos meses instituímos unos puntos en los que hay cajas, “containers” donde, por ejemplo, la persona puede colocar el sofá que ya no quiere. A los pocos meses se nota una disminución del problema. Además movilizamos

a los artistas para que aboguen por una mejor situación para estas personas.

¿Cuáles son los mecanismos de participación? Tenemos un presupuesto participativo donde las personas se reúnen por comunidad y señalan cuáles son las obras que se necesitan, asimismo, ayudan a establecer las prioridades.

Los Núcleos de Defensa Civil realizaron 132 acciones educativas durante el invierno. También se realizan simulacros de momentos de riesgo para que la comunidad sepa cómo debe actuar en tales circunstancias.

En el año 2037 la ciudad cumplirá 500 años y el Instituto de la Ciudad de Recife ha trabajado con las universidades locales en un plan para conmemorarlo. Se aspira a cambiarle el rostro a la ciudad. Se tiene la voluntad política para hacerlo.

Todos los meses se llevan a cabo reuniones con el gobernador y hay secretarías que tienen interfaces, por ejemplo la Secretaría de Medio Ambiente hace su planeación con otras secretarías, como la de Planeación Urbana e Infraestructura. Se puede apreciar la economía de recursos, al actuar de forma integrada. Estamos planeando mejor. Al pensar en el cambio climático queremos contribuir con el mundo.

Pamela Diana Pozo Luna

Responsable del Sistema de Alerta Temprana ante Inundaciones y Deslizamientos de la Dirección Especial de Gestión Integral de Riesgo Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, Bolivia.

LA PREVENCIÓN CON EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA ANTE INUNDACIONES Y DESLIZAMIENTOS

La ciudad de La Paz está asentada en una topografía abrupta rodeada por la Cordillera de los Andes y la Cordillera Central. La población actual es de alrededor de dos millones de habitantes, considerando la población que se desplaza diariamente desde el municipio vecino de El Alto. El centro de la ciudad de la Paz está ubicado a 3,600 metros sobre el nivel del mar.

La Paz es una ciudad linda, pero bastante compleja, asentada en una gran Cuenca que a su vez está conformada por seis subcuencas. Está calificada como una cuenca hidrográfica de alta montaña y tiene una superficie de 500 kilómetros cuadrados. La ciudad está atravesada por 364 ríos que fluyen de norte a sur; es decir que la ciudad está asentada justamente a la salida de todas las subcuencas.

Es importante destacar que la época de lluvias se extiende aproximadamente durante seis meses a partir de septiembre-octubre hasta marzo-abril.

Los problemas recurrentes son: inundaciones, pérdida de plataforma vial y descalce de muros. Este problema debido al asentamiento sobre los ríos que en su gran mayoría están enterrados, es decir, que son drenados mediante bóvedas que se encuentran debajo de la ciudad. Esta situación obliga a la realización de muchas obras que no son visibles, que se ejecutan debajo de la ciudad y que requieren de grandes inversiones.

Otro de los problemas habituales es el “sifonamiento”, que se produce en las bóvedas porque al paso de los ríos, estos arrastran piedras y arena lo cual provoca un efecto como sifón. La afectación suele llegar hasta la superficie dónde están las obras que son visibles.

En las subcuencas, sobre todo de la zona sur, el problema más común es el material de arrastre, las riadas, los desbordes y los daños que esto produce en la infraestructura pública.

Los problemas mencionados son habituales en la vida de la ciudad. Sin embargo, tuvo lugar un hito histórico que cambió la visión del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz en cuanto a la Gestión de Riesgos. Ese evento se produjo el 19 de febrero del 2002.

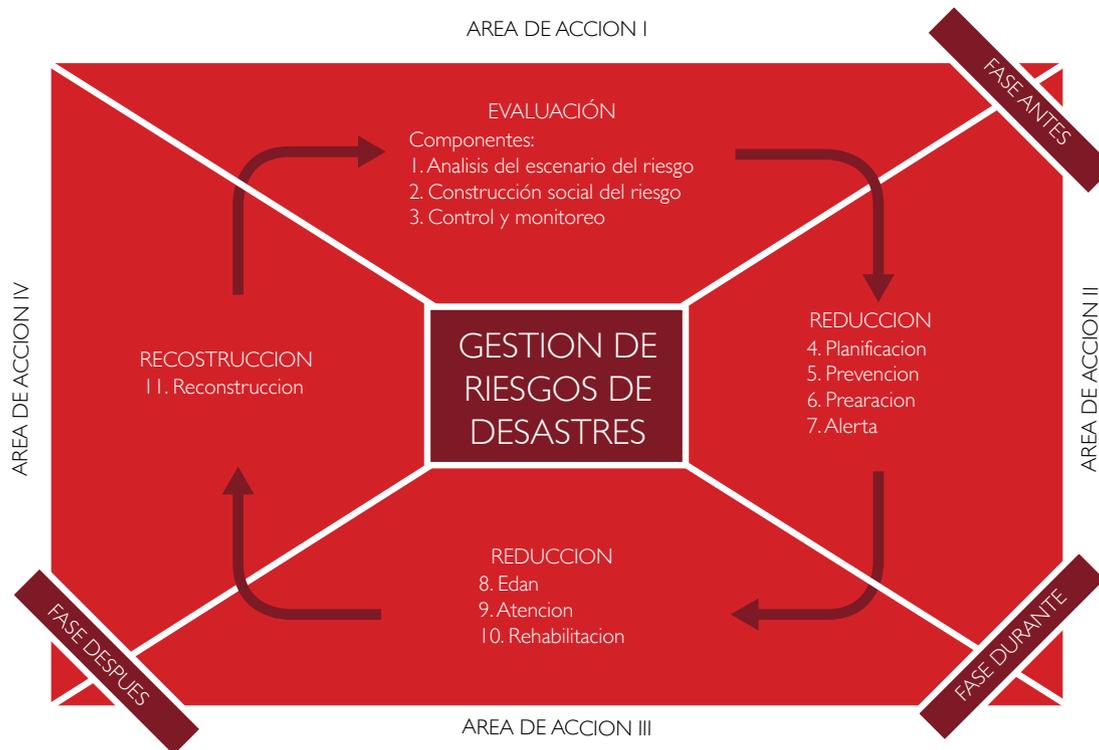
De acuerdo al reporte del Departamento de Meteorología aquel día “...a las 14:20 horas, cayó una célula colectiva que se desplazó de norte a sur; provocó precipitaciones con tormentas eléctricas y granizadas de gran intensidad. La precipitación culminó a las 15:50 con un volumen total precipitado de 39.4 litros por metro cuadrado”. Según registros históricos del Servicio Nacional de Meteorología, el récord histórico era de 32 milímetros por hora, registrado en 1976, por lo que este valor fue superado en un 22 por ciento. La intensidad promedio es de 8 a 10 milímetros por hora por lo que esta tormenta superó cuatro veces al valor promedio.

El fenómeno cobró la vida de 68 personas y se reportaron 14 desaparecidas. El comercio informal en vía pública resultó seriamente afectado por la pérdida de más de 700 quioscos.

En febrero del 2008 se presentó un evento parecido, aunque de menor intensidad, pero que también causó la muerte de personas y daños considerables en la infraestructura.

En el año 2010, más de siete años después del evento de febrero de 2002, el gobierno municipal de La Paz reformuló la Estrategia de Gestión de Riesgos.

FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE RIESGOS GAMLP (LEY MUNICIPAL 05/2010)



El Sistema de Alerta Temprana (SAT)

La estrategia actual tiene cuatro áreas de acción. El área de acción número 2 se relaciona con la prevención y el Sistema de Alerta.

El Sistema de Alerta Temprana (SAT) está adscrito a la Dirección Especial de Gestión Integral de Riesgo del Gobierno Municipal de La Paz.

En cuanto a la normativa, en el año 2010 se formula la Ley Municipal Autónoma de Gestión Integral de Riesgos, cuyo propósito principal es garantizar la oportuna y eficiente protección a la vida, la integridad física de la población, el bienestar social y la seguridad, promoviendo la participación ciudadana. Asimismo la Ley establece que el alcalde o alcaldesa municipal de La Paz es la autoridad competente para declarar la situación de emergencia y/o desastre en el ámbito de su jurisdicción.

La Dirección de Riesgos elabora un informe técnico conjuntamente con el área legal, el cual sirve de base para que la autoridad local pueda declarar una zona o un área de emergencia. Esto permitió entre otras cosas, agilizar procesos de contratación. Antes de la existencia de la ley mencionada, el proceso para la publicación de la adjudicación a una determinada empresa podía demorar de cuatro a seis meses lo cual demoraba la intervención en las zonas afectadas.

El proyecto Implementación del *Sistema de Alerta Temprana (SAT) para Inundaciones y Deslizamientos en la cuenca del río La Paz* nace en el año 2009, con el único objetivo de llevar a cabo el monitoreo hidrometeorológico; sin embargo, a la fecha el sistema también se ocupa de la actualización de mapas y el monitoreo geodinámico.

Monitoreo hidrometeorológico

El monitoreo hidrometeorológico se realiza a través de 37 puntos que están emplazados en toda la cuenca. Estos 37 puntos envían información en tiempo real a la oficina central, que se denomina la Base SAT. La red está actualmente en proceso de densificación y ampliación, gracias a los créditos del Banco Interamericano de Desarrollo. En época de lluvias hay personal laborando las 24 horas al día, los siete días de la semana.

Los puntos de monitoreo están equipados con un sensor radar que permite leer la altura del agua. Los sensores radares están ubicados al lado de los canales de los ríos principales, por el momento no se realiza el monitoreo de los ríos secundarios y terciarios.

Otro de los equipos de medición son los pluviómetros, estos miden la precipitación de lluvia y generalmente están ubicados en lugares altos, que es donde se inician las lluvias.

También se cuenta con cámaras de videovigilancia que están diseñadas para supervisar una diversidad de ambientes y actividades. En este caso se ubican en puntos estratégicos y se utilizan para monitorear el estado de los ríos, el azolvamiento del material debajo de los puentes y debajo de las pasarelas. Además sirven para observar las entradas de los frentes húmedos; es decir, el desplazamiento de la lluvia. Este es uno de los instrumentos de gran ayuda.

El último equipo que se ha instalado recientemente es un radar meteorológico de banda X. Será puesto a prueba durante la próxima época de lluvias.

Toda la información que se recopila en campo se concentra en la Base SAT. Para la transmisión de la información se cuenta con conexión híbrida; es decir, fibra óptica y red inalámbrica. La red de fibra óptica tiene una extensión de 12 kilómetros que no resulta suficiente. La conexión inalámbrica presenta muchas fallas en la época de lluvias, lo cual representa un serio problema.

La obra hidráulica que está debajo de la ciudad, dentro de las bóvedas, se monitorea por medio de los sensores radar que miden la altura del agua, lo cual ayuda a prevenir accidentes del personal que realiza trabajos en esos lugares. En el año 2009 diez obreros fueron arrastrados por el río debido a una fuerte lluvia, de la cual no se percataron y de la que tampoco recibieron aviso. Algunos de los cuerpos fueron localizados a la salida de la cuenca, es decir, a 35 kilómetros del lugar en que se encontraban trabajando.

En época de estiaje, que tiene una duración aproximada de seis meses, se trabaja en el procesamiento de toda la información recopilada, mediante el software DEMAS db, que sirve para evaluación de datos y manejo de alarmas. A través del procesamiento de la información se pueden calcular las curvas IDF o determinar la altura adecuada para cada punto de monitoreo.

Actualización de Mapas

A través de sistemas de modelación hidrológica y simulación hidráulica se genera la información que alimenta la actualización de los mapas lo que constituye una segunda área del Sistema de Alerta Temprana.

En el año 2011 se generó y publicó el Mapa de Riesgos del Área Urbana de la ciudad, es decir, no se incluyó el área rural. El Mapa de Riesgos se elabora a partir del cruce del Mapa de Amenazas y del Mapa de Vulnerabilidades.

El Mapa de Amenazas contiene un mapa geológico, geomorfológico dependiente y técnico. A cada uno se le asigna una ponderación. El mapa geológico tiene una ponderación del 50 por ciento, puesto que es el de mayor influencia.

El Mapa de Vulnerabilidades se trabaja a partir de factores, por ejemplo el factor poblacional, los factores físicos (material empleado en la construcción de una vivienda), factores económicos, factores de apoyo institucional y factores de servicios básicos. También en este caso se realiza un cruce de variables y se asignan ponderaciones.

Durante el año 2014 se tiene contemplado actualizar el Mapa de Riesgos, incorporando nuevas variables.

El 41 por ciento del área urbana de la ciudad de La Paz se encuentra asentado en zonas de riesgo moderado, 21 por ciento en riesgo alto y el 10 por ciento en riesgo muy alto.

Monitoreo Geodinámico

El tercer componente del Sistema de Alerta Temprana es el Monitoreo Geodinámico, el cual realiza mediciones periódicas del movimiento de las masas, para lo cual se trabaja con GPS de doble frecuencia y un tomógrafo de resistibilidad eléctrica del suelo. Mediante este equipo se puede inferir dónde existe agua subterránea, información que luego debe ser verificada por medio excavaciones y pozos de perforación.

Para atender las 36 áreas de alto riesgo se cuenta con el Proyecto de Estabilización de Zonas (PEZ). En el proyecto participan ingenieros geólogos y civiles, los cuales se dedican exclusivamente a hacer formular acciones y proyectos para la atención de dichas zonas.

En el año 2011, la Ciudad de La Paz sufrió un deslizamiento de gran magnitud que afectó a dos mil familias. Por fortuna, no hubo ninguna persona fallecida. Gracias al Monitoreo Geodinámico se pudo advertir lo que iba a ocurrir. Antes de que ocurriera el evento se evacuó a la población y se la trasladó a campamentos construidos bajo los estándares ESFERA (establecimiento de criterios de seguridad y sanidad para conservar la salud de los damnificados). También se trabajó en la recuperación de bienes. Para llevar a cabo el plan, se conformó una mesa técnica con la participación de varias unidades del gobierno municipal y las empresas de servicios básicos, como agua y electricidad.

El Centro de Operaciones de Emergencia

Antes de que se produjera el deslizamiento ya se venía trabajando en la conformación de los Centros de Operaciones de Emergencias (COE) barriales que están integrados por grupos de vecinos que habitan en zonas de muy alto riesgo. Al momento del evento, en el área ya se contaba con ocho COE, lo cual contribuyó mucho a la atención de la emergencia.

De manera reciente se están impulsando Cursos de Preparación a Unidades Educativas (CUPUES). El COE capacita a los profesores para que ellos, a su vez, transmitan el conocimiento a los niños y niñas.

Las Brigadas Blancas son grupos de Adultos Mayores que viven en una misma zona o espacio territorial, los cuales se organizan para apoyar en el proceso de reducción de riesgo y actuar durante una emergencia, articulándose con el Centro de Operaciones de Emergencia COE Barrial. Se trata de una experiencia muy nueva.

En todo el proceso se ha dado mucho énfasis y mucho presupuesto a la participación ciudadana, mediante una estrategia de comunicación, publicando banners, trípticos, dípticos con información de las acciones que realiza el Gobierno Autónomo Municipal de la Paz. También se han elaborado cómics para llegar a los niños que son publicados en la prensa

Otro de los recursos informativos es la figura de La Cebra, que ya es un ícono paceño. Resulta gracioso, porque en la Paz no hay cebras, pero ha tenido bastante aceptación. La figura de la Cebra se ha utilizado para ayudar en acciones de capacitación vial. Pero a la Cebra ya se le puso el casco y el chaleco de riesgo y ahora es prácticamente el ícono de la ciudad, transmite y enseña a todos. Grandes, pequeños, chicos, hasta autoridades y famosos se disfrazan un día de cebra para estar en la calle enseñando al público a cruzar las calles, a colocar la basura en los cestos correspondientes. Ha dado muy buen resultado este tema de La Cebra.

De manera trimestral se publica la revista Gestión de Riesgo: Tarea de Todos. En el contenido se omite cualquier referencia a partidos para que tenga la aceptación de todo el público. A través de la revista es posible mostrar lo que se está haciendo y que no se nota a simple vista.

Adicionalmente se ha realizado una miniserie, que es como una pequeña novela que tiene los elementos del género dramático. Los personajes principales enfrentan tragedias de riesgos y, a través de sus vidas, se transmite un mensaje para aprender a vivir con el riesgo, puesto que la ciudad de La Paz está asentada en una zona de riesgo.

Jaime Enrique Gómez Zapata

Subdirector de Conocimiento y Reducción del Riesgo de Desastre
Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres
Municipio de Medellín, Colombia.

SIATA: ALERTAS AMBIENTALES PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES

La ciudad de Medellín es la capital del Departamento de Antioquia, situado en el Valle de Aburrá y conformado por diez municipios, de los cuales Medellín es el más grande.

El Valle de Aburrá tiene 1,500 kilómetros cuadrados de extensión. Medellín, a su vez, tiene una extensión de 380 kilómetros cuadrados, 110 km en zona urbana y 220 km en zona rural. La población en todo el Valle asciende a tres millones y medio de habitantes y en Medellín habitan dos millones y medio de personas.

Es un valle atravesado por el río Medellín con ladera al oriente y al occidente. Estas laderas tienen una gran intervención urbanística informal, tipo invasión.

Eventos catastróficos

En el año 1987 en la zona de Villatina se produjo un deslizamiento, en la ladera oriental, que causó la pérdida de la vida a más de 500 personas. En el lugar actualmente existe un ecoparque denominado Ecoparque Camposanto.

El 2008 fue un año atípico en materia de precipitación pluvial. La ciudad se vio afectada por dos emergencias muy grandes. En el barrio El Socorro el evento fue provocado por el movimiento en masa de material residual de una escombrera ilegal. El 31 de mayo se colapsaron 20 viviendas y aproximadamente 28 personas perdieron la vida. El mismo año, el 16 de noviembre, se presentó otro evento en Alto Verde, un barrio habitado por estratos socioeconómicos muy altos, con casas que tienen un valor estimado en 500 mil dólares, y en el que seis estructuras quedaron enterradas completamente, perdiendo la vida 12 personas. Este evento nos muestra que la exposición no está solamente ligada a las condiciones socioeconómicas.

El año pasado se expide la Ley 1523 de 2012 por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y se dictan otras disposiciones que le dan una mayor relevancia y fuerza al tema a nivel nacional.

Con anterioridad a la expedición de la ley y, con base en el proyecto de la misma, en Medellín se publicó el Acuerdo 59 de 2011, por el cual se crean el Departamento de Gestión de Riesgo de Desastres y el Fondo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres.

La estructura organizacional del Departamento está compuesta por el Director –quien tiene acceso directo al Alcalde– el Fondo de Gestión de Riesgo (FONGRED) y están además la Subdirección de Conocimiento y Reducción del Riesgo y la Subdirección del Manejo de Desastres.

El Acuerdo crea el Fondo con recursos que corresponden al 1 por ciento del Impuesto Predial y el 1 por ciento del Impuesto a la Industria y el Comercio, los que anualmente suman aproximadamente cuatro millones de dólares. Los recursos están garantizados durante 20 años. El Consejo Municipal y el Municipio de Medellín garantizan estos recursos a pesar de que se presenten cambios en la administración, lo cuál ha sido una de las preocupaciones expresadas en el Seminario.

El trabajo de Gestión de Riesgos se desarrolla a través de las siguientes estrategias: atención integral de emergencias, estudios en zonas de riesgo, obras de mitigación, la gestión de eventos y espectáculo, el cuerpo oficial de bomberos, el fortalecimiento de las instancias sociales –que es un aspecto al que se le da mucha importancia-, y el Sistema de Alerta Temprana.

ESTRATEGIAS

Atención integral de emergencias

Estudios en zonas de riesgo

Obras de mitigación

Eventos y espectáculos

Cuerpo Oficial de Bomberos

Fortalecimiento de instancias sociales

SIATA

La atención integral de emergencias y desastres

La atención integral de emergencias y desastres comprende el componente logístico, administrativo y operativo para la Gestión del Riesgo de Desastres, mediante la disposición y activación de personal calificado para la asistencia técnica, administración de centros de reserva, manejo de comunicaciones, adquisición de material especializado, diagnósticos especializados y recomendaciones técnicas.

El proceso de atención de emergencias comienza con una llamada a la línea única de seguridad a emergencias, cuyo número es el 123. Luego de recibida la llamada se dispone de personal para la realización de visitas. Se cuenta también con el Centro de Logística Humanitaria dónde se mantiene el inventario para las ayudas humanitarias y también para las tareas operativas.

Existe un centro de monitoreo que cuenta con 760 cámaras en toda la ciudad para vigilancia de la seguridad, en el cual se apoya el tema de Gestión del Riesgo.

El otro componente se refiere a estudios de zonas de riesgo. Por un lado se realizan estudios generales por ejemplo, en este momento se está desarrollando la armonización de la microzonificación sísmica a la Norma Técnica Colombiana del 2010, en la cual se incluye a todos los corregimientos y toda la zona rural. También se tiene un modelo hidrogeológico de las laderas, que es un modelo conceptual que ayuda mucho a esclarecer todo el comportamiento hidrológico en esas zonas.

Por otro lado están los estudios puntuales, como son los de tipo de patología estructural, los hidrológicos,

los hidrogeológicos, que se llevan a cabo en lugares previamente identificados. Los estudios nos permiten un mayor conocimiento de la situación de peligro y formulan recomendaciones para la intervención en dichas zonas.

Otro aspecto importante es la implementación de acciones de mitigación a través de obras que se ejecutan atendiendo a una matriz de priorización y aquellas que son recomendadas por los estudios que realizamos anteriormente.

Uno de los ejemplos que se puede destacar es el caso de Las Miras, que sucedió el año pasado. Las personas reportaron al 123 el agrietamiento en sus viviendas. Se trasladó al lugar un ingeniero de la Comisión Técnica que recomendó la evacuación de 30 estructuras. Inmediatamente se facilitó albergue a las familias y esa misma noche colapsaron 12 viviendas. Afortunadamente todas las familias habían aceptado ser evacuadas. Ahí empieza todo el proceso de recuperación. Las obras realizadas ahí, son un ejemplo del paso a paso que se sigue, desde el conocimiento hasta la recuperación.

Atención integral de emergencias y desastres

Estrategias:

1. Activación de sistemas de comunicación mediante la integración de la línea única de seguridad y emergencias 123.
2. Disposición de personal para la realización de visitas de inspección por riesgo o emergencia.
3. Centro de logística humanitaria para mantener los estándares de inventarios en el área social y operativa.
4. Disposición de elementos menores para obras de mitigación

La Gestión del Riesgo en eventos y espectáculos de afluencia masiva

Está normalizada en la ley colombiana, y en Medellín se actúa con mucha exigencia en este tema que es atendido por el Grupo de Gestión de Riesgo de Eventos y el Cuerpo Oficial de Bomberos, que cuenta con 250 elementos distribuidos en ocho estaciones, ubicadas estratégicamente en toda la ciudad.

Como se ha dicho, el fortalecimiento de las instancias sociales es un tema al que se le concede alta importancia. Los comités barriales de emergencia están conformados por ciudadanos unidos bajo el principio de solidaridad para trabajar a favor de la prevención, servir de soporte en caso de emergencias o desastres en calidad de primeros respondientes.

Actualmente contamos con mil 700 voluntarios agrupados en 170 comités barriales, de un total de 50 barrios que conforman la ciudad. A los comités se les entrega dotación, arneses, uniformes, botas, herramientas y equipos que sirvan como soporte en casos de emergencias. Más allá de los equipos es importante la capacitación y el acompañamiento que se les brinda.

También existen los Comités Escolares de Prevención y Atención de Desastres a través de los cuales se tiene intervención en 300 instituciones educativas públicas y en los cuales se trabajan los planes de emergencia escolar con el personal administrativo, profesores y estudiantes.

Además, están los Comités de Prevención y Atención de Desastres Especializados (COPADES) que promueven la gestión del riesgo en escenarios industriales, comerciales o de servicios complejos de la ciudad, motivando así la participación del sector privado. Hoy en día se cuenta con 16 comités especializados en los que participan un amplio número de empresas privadas.

El Sistema de Alerta Temprana de Medellín

El Sistema de Alerta Temprana de Medellín cumple el propósito de avisar de manera oportuna a los organismos de respuesta y a la comunidad sobre la probabilidad de ocurrencia de un evento medioambiental (inundación, deslizamiento de tierras) que amenace la vida humana, la vivienda y, en general, la calidad de vida. Este sistema está muy ligado a los Comités Barriales porque ellos están en los sitios clave y son los primeros en verificar la información y en prestar apoyo en casos de requerir alguna evacuación.

OBJETIVOS Y FUNCIONAMIENTO GENERAL

Alerta de manera oportuna a los organismos de respuesta y **a la comunidad** sobre la probabilidad de ocurrencia de un evento medioambiental (ejemplo: **inundación, deslizamiento de tierras**) **que amenace la vida humana**, la vivienda y en general la calidad de vida.

Generar información hidrometeorológica en tiempo real usando sensores *in situ* y sensores remotos, y elaborar **pronósticos numéricos** tanto **meteorológicos** en el área de cobertura del radar como **hidrológicos** en el Valle de Aburrá para los socios del sistema



El sistema cuenta con sensores remotos, un radar banda C adquirido por el área metropolitana del Valle de Aburrá, en convenio con una empresa privada. Adicionalmente está la Red Pluviométrica, la Red de Sensores de Nivel, la Red Meteorológica, la Red de Humedad del Suelo, la Red de Cámaras y la Red Acelerográfica.

Se trabaja, asimismo, en modelación mediante el Modelo Meteorológico. En Colombia resulta complicado hacer algún tipo de pronóstico, tanto por la ubicación tropical como las características topográficas. Sin embargo, a nivel local se está logrando hacer pronósticos más cercanos mediante el Modelo Meteorológico, junto con el Modelo Hidrológico del río Medellín y el Modelo de Inundación Súbita en Cuencas Críticas.

TAREAS ESTRATÉGICAS SIATA



Se cuenta con 71 estaciones que transmiten información en tiempo real, 45 transmiten información cada cinco minutos y 26 cada minuto y en cada estación hay dos pluviómetros. La comunicación es operada por los ingenieros del SIATA, vía celular. En la actualidad se trabaja en la instalación de la Red de Comunicación Digital. Tendremos así dos sistemas de comunicación en caso de que alguno presente fallas.

La Red de Sensores de Nivel cuenta con ocho estaciones con transmisión en tiempo real y que funciona al mismo tiempo como radar. La información de la precipitación y la información de los niveles sirven para tomar decisiones en la ciudad. Por ejemplo, en Medellín tenemos deprimidos viales que suelen inundarse en caso de fuertes precipitaciones, lo que provoca que las personas queden atrapadas en los vehículos. Si, a través de esta red, observamos que sube el nivel del río y que la lluvia permanece, se toman acciones como la de avisarle al Departamento de Tránsito Municipal para que cierre el acceso a esas vías. Este trabajo ha dado buenos resultados. La información que muestra en tiempo real cada estación de nivel puede ser consultada en el portal www.siata.gov.com.

La Red Meteorológica, a su vez, cuenta con nueve estaciones con transmisión que proporcionan información sobre la velocidad y dirección del viento, la humedad del ambiente, etcétera.

Por su parte la Red Acelerográfica posee 31 estaciones, distribuidas en toda el área metropolitana. Esta red estará asociada al proyecto de armonización de la microzonificación sísmica. Medellín está en una zona sísmica de riesgo medio y hoy día no existe una normatividad puntual para construcciones. Existe la normatividad nacional de carácter general, pero lo que pretendemos con la microzonificación es establecer las condiciones precisas de cada sector, tanto de Medellín como del área metropolitana.

En la actualidad se trabaja con una Red de Monitoreo de Suelos que consta de unos sensores que proporcionan datos sobre la humedad y temperatura del suelo. Con esa información es posible identificar un terreno saturado o un terreno seco, que en las épocas de escasas lluvias puede favorecer los incendios forestales.

Los sensores remotos están equipados con un radar que tienen un alcance de 250 kilómetros de radio que cubre la mayor parte del Departamento de Antioquia. Actualmente la autoridad encargada de la Operación Aérea de Colombia cuenta con otros dos radares de estas mismas características. Se incorpora la información que generan y se logra una imagen compuesta que cubre la mayoría del territorio nacional. Con estos instrumentos no es posible hacer pronósticos, pero la herramienta ayuda a la identificación de zonas que pueden ser vulnerables, por ejemplo, a movimiento en masa. En el caso de Medellín, la mayoría de los movimientos en masa que se presentan están relacionados con eventos de alta precipitación.

Además del radar, otros equipos, como el disdrómetro, ayudan a complementar la información suministrada.

A través del Modelo Hidrológico del río Medellín, se está desarrollando el modelo para entender su comportamiento de acuerdo con todos los afluentes y las precipitaciones.

La gestión educativa y la presencia institucional constituyen otro componente importante del SIATA. Las estrategias de promoción y posicionamiento del sistema se realizan en conjunto con el área metropolitana del Valle de Aburrá. La presencia institucional en universidades ha permitido que más de 700 personas conozcan del SIATA. Igualmente, los integrantes de los comités locales de prevención y atención de desastres han recibido capacitación y hay un sinnúmero de experiencias sobre cómo lo utilizan en sus municipios, también para temas de mitigación o temas de intervenciones. Un total de 408 estudiantes han visitado el SIATA.

El portal móvil permite ubicar por medio del GPS del celular la estación más cercana y conocer las condiciones de cada estación.

Es posible visualizar las cámaras en tiempo real mediante el portal de internet. El río Medellín tiene 40 afluentes directos, de los cuales hay 15 que son altamente torrenciales y que deben estar monitoreados por medio de modelo de inundación súbita en cuencas críticas

En Twitter se cuenta con casi tres mil seguidores. La población está muy comprometida, muy interesada. Recibimos muchos mensajes de la población tanto en Twitter como en Facebook y también en YouTube. Contamos también con muchos videos de eventos de precipitación que son muy interesantes.

Fausto Lugo García

Secretario de Protección Civil
Gobierno del Distrito Federal, México

LOGROS Y RETOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN MATERIA DE DESASTRES: HACIA UNA SOCIEDAD RESILIENTE

La Ciudad de México tiene 8.5 millones de habitantes de acuerdo con la plataforma estadística del país, pero a esta hora hay más o menos 14 millones de personas circulando en la ciudad. El parque vehicular es de aproximadamente tres millones y medio de automóviles transitando todos los días, en especial en la zona centro, en la zona comercial. En algunas zonas como Tepito o La Merced, se mueven diariamente cerca de un millón de personas y en horas pico la cifra puede alcanzar hasta dos millones.

En virtud de que es la ciudad capital, resguarda todos los poderes de la República. La ciudad alberga las mejores universidades del país, los mejores hospitales del país, tiene el centro más importante en materia aérea que es el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. El Distrito Federal es una mezcla compleja que constituye un reto impresionante. Las manifestaciones sociales movilizan de 23 mil a 25 mil personas en las calles y todo eso es un reto.

La Ciudad de México tiene cerca de 800 kilómetros de zona urbana, pero como 650 todavía son rurales. A diferencia de otros lugares del mundo, en la ciudad ya casi no hay ríos, quedando únicamente el río Magdalena y el río que colinda con el Estado de México. Los ríos le daban cauce a las lluvias; al no existir hoy en día esos cauces se generan otro tipo de incidencias.

La ciudad colinda con el Estado de México y los límites territoriales no existen o no están marcados. Es posible saber que se ha dejado atrás la Ciudad de México y se ha ingresado al Estado de México por el aviso de alguien, no porque exista un letrero que lo indique.

Es necesario conocer este contexto porque cada ciudad tiene sus propios retos y sus propios riesgos. Se deben considerar y analizar las particularidades de cada ciudad pero en el marco de esa diversidad de retos y de riesgos se debería unir y trabajar conjuntamente para tener, por ejemplo, protocolos de investigación y procedimientos de actuación estandarizados para que tengamos la posibilidad de ejecutar las mismas acciones, sin importar en dónde estemos.

Al hablar de Gestión de Riesgos pareciera que estamos ante un tema nuevo. Por ejemplo, se habla a menudo de la continuidad de operaciones pero es un tema que ya tiene funcionando más de 12 años, sólo que apenas lo estamos extrapolando para usar en la población.

Desde los acontecimientos de Nueva York se planteó el tema de la continuidad de operaciones. Lo cierto es que todavía no se ha podido adaptar en materia de manejo de población. Resulta cierto, igualmente, que muchas ciudades en el mundo no tienen la capacidad financiera para aplicar un modelo de continuidad de operaciones que sea el ideal. Y es cierto también que los manuales a veces no dicen cómo se puede hacer una alternativa de continuidad de operaciones sin comprometer la viabilidad financiera de ninguna ciudad. Interesa tener continuidad de operaciones en los servicios de agua, de salud, de educación,

que son servicios básicos, pero también se debe pensar en los servicios financieros, jurídicos, es decir, en todo tipo de servicios.

Son diferentes retos los que hoy en día se presentan en la Ciudad de México. Hay muchas cosas que están bien escritas en los textos pero la realidad nos confronta con situaciones distintas a lo que se piensa, se dice y a lo que los académicos señalan. Recientemente se presentó una emergencia mayor en la zona de Iztapalapa.

El tema de resiliencia parte de la sociedad o de la persona, en su capacidad psicológica de reponerse y obviamente mejorar las condiciones en las que se encuentra; pero la pregunta es ¿cómo lo aplicamos a la sociedad? ¿Cómo volvemos a una sociedad resiliente?

Si ocupamos mecanismos de inteligencia emocional, si ocupamos mecanismos de inteligencia social ¿pero cómo hacemos para que una sociedad se haga resiliente?

En la medida en que se atiende de manera efectiva una emergencia, en esa medida la sociedad misma se va a volver resiliente; pero si hay inoperancia, se dejará un espacio no sólo para que se dañe más la sociedad, sino para causar efectos totalmente negativos, lo cual va en contra de la resiliencia.

Hay mucho en lo cual se debe seguir avanzando. En materia de investigación hay mucho por hacer. La Ciudad de México está expuesta a prácticamente todos los riesgos. El gobierno ha venido trabajando mucho pero hace falta trabajar más con la sociedad. Porque al final del día el gobierno puede estar bien organizado y contar con un cuerpo de emergencia debidamente preparado, pero lo que interesa es que la persona no sufra daños. Es posible tener una cantidad de expertos avalada, certificada para actuar en estructuras colapsadas y demás, pero lo deseable no es rescatar a una persona sino que la persona esté a salvo y eso empieza con la prevención y la autoprotección.

ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN ESTABLECE 3 ETAPAS FUNDAMENTALES

PRIMERA ETAPA

Reconocer los peligros y amenazas a los que está expuesto el Distrito Federal

SEGUNDA ETAPA

Identificar las características y los niveles de riesgo.

TERCERA ETAPA

Reducir y mitigar riesgos ante la ocurrencia de los fenómenos.
-Con base en los pasos anteriores se diseñan programas y acciones

Con base en los pasos anteriores se diseñan programas y acciones

En Ciudad de México se continuará avanzando en el tema de la autoprotección y de la prevención. Al final del día sería preferible que en lugar de hablar de Gestión de Riesgos, se pudiera hablar más bien, y posicionar en un ambiente positivo el tema de la sustentabilidad de la sociedad.

¿Cómo volvemos una sociedad sustentable? Porque lo cierto es que identificamos riesgos. Al llegar a la Secretaría de Protección Civil había un concepto que se llamaba "Vivienda en riesgo", lo que de entrada

parece indicar que se etiqueta a la persona con el aviso de que se va a morir. Si se sabe que está en riesgo, sería mejor conocer cómo se hará para que la vivienda sea sustentable con el involucramiento de las mismas personas. Quienes ahí habitan deberían entender no sólo el riesgo, sino también cuál es su responsabilidad y comprender que se trata de un trabajo conjunto y coordinado, que hay que cuidar el medio ambiente, las barrancas, los socavones y que eso es una tarea conjunta entre sociedad y gobierno.

El gobierno debe asumir los retos pero estos han de ir de la mano de la población, por lo tanto, se debe preparar más a la población. Obviamente es necesario trabajar el aspecto psicológico, el tema de resiliencia, pero bien aplicado, bien dirigido.

Se puede tomar el caso de dos personas recién nacidas de la misma madre, ¿por qué una de las dos se volvió resiliente si las dos nacieron al mismo tiempo, del mismo útero? Desde el inicio la madre le dijo a una de ellas que iba a ser muy tranquila y a la otra le dijo que iba a ser muy hábil. Desde el nacimiento una persona puede empezar a dar pasos en la resiliencia psicológica tornándose una persona madura y capaz. Lo mismo debe hacerse con la sociedad, seguir preparando a la sociedad pero no con el modelo de la autocomplacencia o del asistencialismo, que mucho daño hace en América Latina. Ese modelo sigue generando riesgos en la población, porque no logra que la población empiece a madurar, no han sido tratados como personas responsables.

En materia de protección civil, lo primero es que cada quien asuma su responsabilidad. En la Ciudad de México se está construyendo el modelo de responsabilidad, partiendo de la autoprotección y orientándolo hacia el tema de sustentabilidad. Se advierte que el proceso va a ser muy largo pero debemos empezar, porque dentro de cinco años se volverá a decir que hace falta mucho por hacer. Hay un plan trazado para avanzar en la dirección señalada.

Las estrategias de la ONU en relación a la resiliencia parecen rebasadas por la realidad y se hace necesario actualizar el modelo. No basta con hacer una estrategia transversal de gobierno, eso no resuelve el problema. Es necesario ir más allá cuestionando lo que dicen los libros, porque no ven la realidad. Si no se atiende el tema de la pobreza en las ciudades, se mantendrán los riesgos. Quienes tienen dinero no construirán en las barrancas y si lo hacen, construirán con cimientos fuertes, sólidos, que aguanten cualquier desastre.

Es necesario considerar todos los escenarios para aplicar políticas públicas que estén dirigidas a la eliminación del desastre, y más allá: a que la población sea sustentable y volver el tema de sustentabilidad en uno de los grandes temas. Cuando las sociedades sean sustentables ya no se hablará de riesgos, sino de oportunidades.

El día de ayer se llevó a cabo un macrosimulacro, lo cual permite avanzar en el aspecto de la cultura de prevención, pero yo creo que aquí hay otra cuestión importante: si la población no lo está haciendo bien, hay la obligación de señalarlo y decir las cosas con la verdad, porque históricamente se tiende a decir que todo es éxito y la realidad es que nos hace falta mucho por avanzar a nivel de la población para estar preparados ante un sismo importante.

Es preciso seguir avanzando para contar cada vez con mejores métodos de evaluación de todo lo que se hace en materia de medidas de mitigación, para asegurarse que tengan un impacto positivo para la población. Si no se actúa de esta manera, lo único que se hace es gastar el presupuesto, pero ese no es el objetivo, ¿para qué se crean estrategias de administración de riesgos si no se tiene el sustento más importante que es el impacto de la población?

Actualmente se trabaja en la generación de indicadores de todos los fenómenos que se presentan en la ciudad y también para identificar el grado de avance en la preparación con la sociedad. En la ciudad hay de todo: barrancas, grietas, socavones, taludes, estructuras colapsadas, y es necesario medir todo; si no se puede medir, no se podrá mejorar. Por eso también se medirá la capacidad de preparación y reacción de la población. Tomará tiempo, pero se puede lograr.

Con esas herramientas es posible abordar discusiones más profundas para aplicar políticas públicas totalmente dirigidas, para aplicar presupuesto canalizado en apoyo a la población, ya que el objetivo más importante es cuidar su vida y su entorno.

La Secretaría de Protección Civil se está transformando. Se considera el tema de continuidad de operaciones, el tema de gobernabilidad, pero el tema más importante y prioritario es avanzar hacia una sociedad sustentable y que la Secretaría de Protección Civil se involucre con el desarrollo urbano, con el medio ambiente, con la Secretaría de Seguridad Pública, con la Secretaría de Gobierno; en resumen, con todas las entidades e instituciones de gobierno.

El núcleo familiar es importantísimo. Si se logra impactar en la cultura de prevención y autoprotección desde el núcleo familiar, se podrá tener un gran éxito.

El trabajo se tendrá que hacer sin descuidar la atención de las emergencias, porque las emergencias no sólo suceden por falta de previsión, a veces ocurre por accidentes o por fenómenos naturales. Pero, orientando esfuerzos hacia la autoprotección y la prevención se alcanzarán mejores resultados.

Alexandre Lucas Alves

Coordinador Municipal de Defensa Civil
Prefectura Municipal de Belo Horizonte, Brasil

LA EXPERIENCIA DE BELO HORIZONTE EN LA REDUCCIÓN DE RIEGOS DE DESASTRES: PRINCIPIOS Y PRÁCTICAS

Belo Horizonte se localiza en el Estado de Minas Gerais y se extiende en un área de 331 kilómetros cuadrados en la que habitan dos millones 400 mil personas. La densidad poblacional es muy alta: siete mil habitantes por kilómetro cuadrado. Es una ciudad muy irrigada pues cuenta con 700 kilómetros de ríos, 200 de ellos ya están canalizados, 200 abiertos y 300 en área de protección ambiental. El relieve de la ciudad es muy accidentado, lo que provoca constantemente accidentes.

Las inundaciones y deslizamientos constituyen un riesgo continuo. Desarrollamos una forma eficaz para enfrentar este problema. El nivel de las lluvias es monitoreado durante las 24 horas al día; cuando ese nivel es crítico emitimos alertas a través de mensajes de texto, redes sociales y prensa.

Todos estamos en la previsión de desastres, expertos, especialistas, familias y comunidades, de esta manera somos capaces de crear más seguridad para nuestro futuro.

Presupuestos de actuación

Defensa Civil no es un órgano, sino un sistema. Prefiero hablar de un sistema antes que de transversalidad. Cuando se concibe un sistema se concibe un todo. Si se extrae algún elemento no funciona más y, por tanto, la palabra más adecuada para definir lo que precisa ser la Defensa Civil es acción sistémica, visión sistémica. En cambio, el concepto de transversalidad pareciera referirse a algo que puede ser opcional.

El Sistema de Protección Civil de Belo Horizonte se organiza a través de la acción sistémica y de la participación comunitaria.

La acción sistémica comprende:

- El conocimiento permanente de las amenazas y riesgos.
- La preparación permanente para hacer frente a los desastres.
- La gestión cercana con la comunidad.
- El énfasis en la prevención en todas las fases de la operación. Cuando se brinda auxilio hay que prevenir los desastres secundarios y al momento de reconstruir se deben prevenir nuevos desastres.

La organización de la sociedad civil y la participación comunitaria comprende:

- La educación sobre los riesgos.
- La Integración de la región metropolitana.

La organización de la sociedad civil es muy fuerte en Belo Horizonte.

Acciones para la reducción de desastres

En 2003, se estableció el Grupo Ejecutivo de Áreas de Riesgo (GEAR), conformado por 27 Órganos de la municipalidad de Belo Horizonte y del gobierno estatal. También participan empresas privadas. El GEAR se reúne semanalmente y cada órgano debe informar acerca de lo sucedido la semana anterior en relación al tema de desastres. También se comparte la previsión meteorológica para la semana siguiente y las necesidades de intervenciones preventivas para los probables sucesos adversos.

Todos contribuyen según su vocación, presupuesto y medios logísticos, lo que permite que a través de la solidaridad sistémica, tengamos acciones puntuales de prevención, de respuesta y de reconstrucción. Se trata de una herramienta muy importante para el logro de resultados.

Otra política muy importante es el *Programa Ejecutivo de Áreas de Riesgos (PEAR)*, que forma parte de la política habitacional del municipio. Este programa tiene por objetivo diagnosticar, prevenir y minimizar las situaciones de riesgo geológico geotécnico en las villas y favelas. Belo Horizonte tiene 208 favelas y villas y, mediante el programa, se trabaja para disminuir los riesgos puntuales, a través de un monitoreo constante, de la renovación del mapa de riesgo geológico en el que se identifica cada residencia que tiene riesgos altos, muy altos o todos los riesgos en conjunto. El Programa contribuye en la disminución de accidentes, en la preservación y en la mejora de la calidad de vida de la población, a través de pequeñas o grandes obras.

Un elemento muy importante es la gestión próxima a la comunidad. Belo Horizonte se divide en nueve delegaciones y cada una tiene un Centro de Referencia de Áreas de Riesgo (CREAR), en los cuales trabajan un geólogo, un ingeniero y un practicante residente en la comunidad. Lo anterior permite que las personas que habitan áreas de riesgo busquen el apoyo en puntos cercanos y obtengan una respuesta y visita inmediata, así como una solución rápida para su problema. Si las personas necesitan ser evacuadas se las traslada a un refugio provisional. Si la vivienda permite la realización de una obra para eliminar los riesgos, se ejecutan los trabajos con recursos de la municipalidad. Si es necesario proceder a la demolición, las personas son ubicadas en casas de alquiler social.

La comunidad tiene la llave de esos centros y las personas son entrenadas para identificar señales de peligro durante la noche o el fin de semana, pudiendo instalarse en esas casas que cuentan con colchón, cobertor, leche en polvo, refrigerador, estufa. La familia puede permanecer ahí hasta que el ingeniero geólogo lleve a cabo una evaluación de la vivienda. Esta herramienta ha producido resultados muy importantes en términos de reducción de daños.

El *Programa Ejecutivo de Áreas de Riesgos* tiene un fuerte componente de participación comunitaria. Los Núcleos de Defensa civil están conformados por vecinos de las áreas de riesgo que son capacitados para entender y adoptar medidas preventivas, incluso con la utilización de los Centro de Referencia de Áreas de Riesgo. También participan en la ejecución de pequeñas obras preventivas que son realizadas con mano de obra comunitaria y orientación técnica del Ayuntamiento de Belo Horizonte

En 2011/2012, 124 obras fueron concluidas a través del PEAR/PBH, totalizando una inversión de US\$ 4.558.080,71.

Por otro lado, el municipio ha instituido el Programa de Mitigación de Inundaciones. Dicho programa requiere de un volumen importante de recursos financieros para la realización de grandes obras de prevención y mitigación. En los últimos cuatro años se han invertido alrededor de dos billones de dólares

en obras de contención, de recuperación de ríos y recuperación de áreas ambientales. Hacen falta otros tres billones para atender los 80 puntos que presentan riesgo de inundaciones.

Es importante enfatizar la participación de la comunidad a través de los 43 núcleos de alerta de lluvia. A través de los núcleos, integrados por voluntarios de las comunidades, las alertas emitidas por el centro de monitoreo son transmitidas a todas las familias de las áreas de riesgo por medio de mensajes de texto. Los voluntarios están entrenados para esa tarea y una de las herramientas más interesantes que se han desarrollado con ellos, es lo que se denomina “mancha hablada”, que constituye una representación gráfica de la percepción del área de posible inundación de cada zona vulnerable a desbordamientos e inundaciones.

El programa cuenta, además, con una carta de inundación como modelo matemático e invitamos a la comunidad que vive en esa mancha, en esa área, a que colocaran en Google su percepción sobre la peor inundación que enfrentaron en ese periodo.

A partir de ahí se ha desarrollado una red de autoayuda comunitaria. La Defensa Civil alerta a los líderes y los líderes alertan a las otras personas dentro de esta mancha o área.

Esta mancha hablada resulta sencilla, económica y eficaz como mecanismo de participación de la comunidad, en cuanto a la percepción de su propio riesgo y la identificación de la mejor solución para evitar daños mayores. También se cuenta con un programa de entrenamiento constante en el cual además se distribuyen materiales como linternas y equipo para autoprotección.

Esta política también desarrolló un sistema de monitoreo de alerta y alarma muy semejante a los de las ciudades de La Paz y Medellín con 56 estaciones hidrometeorológicas distribuidas en la ciudad que generan datos en tiempo real. Adicionalmente se están instalando 20 estaciones más para cubrir los 700 kilómetros de río de la ciudad.

Hay que señalar que todos los puntos de inundación de la ciudad han sido identificados mediante más de mil placas o rótulos. La prensa criticó esta acción pero la información y percepción del riesgo resulta fundamental para que evitar muertes por este motivo. Las placas o rótulos avisan que se debe evitar el paso por esos lugares en los días de lluvia, pero también se establece la prohibición para estacionarse.

El programa tiene un fuerte aporte financiero con recursos del gobierno federal, del BID y del gobierno local para la realización de grandes obras relacionadas a la mitigación de riesgos. Son obras que están en ejecución y en las que se han gastado alrededor de 2 billones de dólares.

Hay una fuerte asociación con universidades y entidades que congregan peritos de alto nivel en geología e ingeniería, que en los momentos críticos nos ayudan a visitar y revisar las localidades y nos brindan orientación, reforzando la legitimidad de las acciones.

La municipalidad realiza muchas acciones, de conformidad con el Marco de Acción de Hyogo y asume con convicción que la Defensa Civil somos todos.

Resultados alcanzados

Desde el año de 2003 no hay muertes por deslizamiento o escurrimiento en Belo Horizonte.

En 2004 estaban mapeadas diez mil 650 viviendas en riesgo alto y muy alto de escurrimiento.

En 2012 fueron reducidas a dos mil 761 en riesgo alto y muy alto de escurrimiento. Todas las viviendas

permanecen constantemente monitoreadas

Pese a innumerables inundaciones, registramos sólo tres muertes por este desastre en los últimos tres años, siendo una por año.

La política de mitigación de riesgos y desastres en Belo Horizonte ha proporcionado grandes resultados a partir de la visión sistémica en la cual todos tienen cómo contribuir y todos están involucrados bajo la convicción de que protección civil somos todos nosotros.

Un modelo de referencia

Algo muy importante que se debe destacar es la adopción de un modelo de referencia, porque toda persona y toda institución necesita de una referencia. Las instituciones, las personas tienen a sus padres, a los héroes de la Independencia.

En Defensa Civil adoptamos como modelo de referencia a aquél que estaba en un barco con 12 amigos, en medio de una tempestad. Él, con su voz, los hizo llegar a puerto seguro. Dos mil años atrás dijo: "Aquellos que oyen mis palabras y las practican es semejante al hombre prudente que construyó su casa sobre la roca. Vinieron las tempestades, los terremotos y las tormentas, y su casa quedó en pie. A quien oye mis palabras y no las practica, es un hombre insensato construyendo su casa en arena y fue grande su ruina". Si esto no es protección civil, ¿qué es?

También con cinco panes y dos pescados alimentó a muchos hombres y mujeres. Entonces, al declarar a Jesús como el Señor de la Defensa Civil de Belo Horizonte, tengo dos oraciones: la primera, que bendiga al pueblo mexicano en estos momentos tan difíciles que he visto por la televisión y, segundo, agradecer, honrarlo y glorificarlo por el privilegio de estar con personas tan importantes y con la elegancia que tuvieron al oírme.

Juan Antonio Ramírez Ponce

Director de Gestión de Riesgos
Gobierno de Guayaquil, Ecuador

EL GAD MUNICIPAL DE GUAYAQUIL Y SU COMPETENCIA EN GESTIÓN DE RIESGOS

De acuerdo al censo del año 2010, Guayaquil tenía una población de dos millones 500 mil habitantes y hoy en día, según registros municipales, de alrededor de tres millones. La ciudad está rodeada por un estuario al este por el río Guayas y al oeste por todos los ramales del estero salado. La ciudad nació en el cerro de Santa Ana hace 473 años

Es importante destacar que en la Constitución de la República del Ecuador, existe un capítulo especial que se refiere a la Gestión de Riesgos. En dos artículos se establecen los principios, competencias y obligaciones de las entidades públicas y privadas, con el objeto de minimizar la condición de vulnerabilidad. También se indica que los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico.

ANTECEDENTES

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA GESTIÓN DEL RIESGO OCT/2008

Art. 389

*El estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres... mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, para **minimizar la condición de vulnerabilidad**.*

El sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional...

Art. 390

Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico.

Cuando sus capacidades para la gestión de riesgo sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respecto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad.

Dentro del marco legal también existe el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), que asigna funciones y competencias a los municipios en este tema. Anteriormente la competencia era únicamente de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, que tiene rango ministerial. Desde el año pasado, el señor alcalde Jaime Nebot asumió esta competencia, sin recursos, para atender un sinnúmero de problemas que se presentan en la ciudad.

La Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación

A partir de entonces se crea la Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación. ¿Por qué se agrega la palabra cooperación en la denominación? Porque el COOTAD también otorga la competencia para realizar acciones de cooperación nacional e internacional, aspecto que en el pasado sólo podía ser canalizado a través del Sistema Central Nacional.

La Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación fue creada mediante ordenanza municipal de junio del 2012, con el fin de coordinar políticas y acciones para reducir la vulnerabilidad de las ciudadanas y los ciudadanos de cantón Guayaquil. La Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación trabaja en forma coordinada con la Corporación para la Seguridad Ciudadana (CSCG) que fue creada en el año 2008.

Las funciones principales asignadas a la Dirección son las siguientes:

- Planificar, dirigir, supervisar e impulsar, así como proyectar acciones de prevención, en coordinación con actores públicos y privados, particularmente con la Cooperación de Seguridad Ciudadana y de las direcciones municipales.
- Supervisar acciones y obras que se llevan a cabo en el cantón, tendientes a prevenir emergencias o desastres y a mitigar el impacto de las mismas.
- Implementar el Sistema de Comando de Incidentes, en conjunto con todas las instituciones de primera respuesta, a través de la CSCG.

La atribución en materia de cooperación nos ha permitido participar por primera vez y ganar una convocatoria de la Unión Europea. El proyecto fue presentado conjuntamente con un socio estratégico y, con el apoyo de ONG's internacionales, se trabaja en materia de ayuda humanitaria, capacitación comunitaria y en acciones de formación con diferentes instituciones públicas y privadas, dentro del Cantón.

La misión de la Dirección es la de coordinar políticas y acciones para reducir la vulnerabilidad de los ciudadanos y ciudadanas del cantón Guayaquil, frente a las amenazas de origen natural y antrópico, coordinando acciones de cooperación con instituciones públicas y privadas.

Las áreas de trabajo están definidas en torno a los cuatro ejes que componen el ciclo de la Gestión de Riesgos:

- Análisis de Riesgos.
- Reducción del Riesgo.
- Manejo de Eventos Adversos.
- Recuperación.

Existen otras direcciones como la de Ordenamiento e Infraestructura Territorial, con la cual se coordinan acciones para la elaboración de los mapas de inundaciones y los mapas de deslizamientos. Con la Corporación para la Seguridad Ciudadana se realizan análisis de riesgos, por medio de un monitoreo que se hace a través de 380 cámaras repartidas en los puntos más críticos de la ciudad.

¿Cómo se realiza el análisis de riesgos?

Actualizando los planos de identificación de deslizamientos, las inundaciones y la zonificación sísmica, que son los tres riesgos más altos y recurrentes que afectan a la ciudad de Guayaquil. Se elaboran mapas temáticos y capas temáticas, por medio de planos a escala y cortes a nivel de cada metro y a escala 1/5000, las áreas de riesgo, más que todo en las zonas periurbanas de la ciudad, que es donde se genera más riesgo.

A manera de ejemplo, cuando un asentamiento irregular entra en un proceso de regularización, la Dirección de Gestión de Riesgo identifica si los predios están en situación de riesgo, en cuyo caso no podrán

ser legalizados y además deberán ser reubicados. ¿Y cómo se hace la identificación? A través de los mapas temáticos y orográficos, de pendientes, de líneas de transmisión.

La prevención y reducción del riesgo se hace a través de la incorporación de la Gestión del Riesgo como eje transversal en las políticas y programas de la municipalidad, y también mediante la coordinación con todas las direcciones y entes del municipio. No es necesario que la Dirección tenga muchos recursos; es más importante asegurar la transversalización y una efectiva coordinación en todos los proyectos y con todas las direcciones, de planificación, de urbanismo, de construcción, etc.

La prevención se orienta también a la construcción de capacidades, a través de procesos y campañas de educación, por ejemplo, del trabajo que realiza el Cuerpo de Bomberos difundiendo normas de prevención. El 80 por ciento del Cuerpo de Bomberos es conformado por voluntarios y sólo un 20 por ciento percibe un salario. El área operativa cuenta aproximadamente con tres mil voluntarios.

¿Cómo se trabaja en materia de reducción de riesgos?

A través del trabajo con las mesas temáticas y sectoriales en la que se reúnen a todos los sectores del Estado y -como ya se dijo- también por medio de la capacitación.

El manejo de eventos adversos está regulado por la Ordenanza que incorpora a la Normativa Municipal los Protocolos del Sistema de Comando de Incidentes SCI (17 protocolos). Se trabaja con la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil, que es la encargada de coordinar la respuesta a través de su central de coordinación de respuesta de eventos adversos.

La metodología y protocolos establecen la conformación de equipos multidisciplinarios de respuestas, para asegurar la participación de especialistas en cada área de evaluación. De esta manera se busca asegurar que la evaluación tenga un alto valor técnico y así orientar una respuesta oportuna.

El Sistema de Comando de Incidentes aglutina todos los jueves a 48 instituciones públicas y privadas con las cuales se coordina y se fortalecen las capacidades de respuesta.

Los protocolos de actuación establecen la responsabilidad de coordinación y apoyo de cada institución. Antes de contar con los protocolos había conflictos y descoordinación. Lo cierto es que cuando estaban las cámaras de televisión todos querían aparecer, pero no así al momento del manejo de la situación.

Siguiendo con la fase de recuperación, hay que decir que la coordinación se hace también a través de las siguientes mesas temáticas: salud, educación, infraestructura urbanística y seguridad. De esta manera se puede coordinar de una mejor forma no sólo la respuesta sino, además, planificar la reducción de riesgos.

Cuarto panel

PANORAMA DE LA FORMACIÓN DE DIRECTIVOS PÚBLICOS
EN LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS DE DESASTRE

Viernes 20 de septiembre de 2013

PARTICIPANTES

Virginia Jiménez

Coordinadora de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED)

León Aceves Díaz de León

Director General de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal

MODERADOR

Lilian Pérez

Directora Ejecutiva de Formación de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal



Introducción

Con el objeto de contribuir al fortalecimiento de los servidores públicos de las ciudades miembros de Metrópolis, a través del desarrollo de capacidades en materia de Gestión de Riesgos de Desastres, durante el cuarto panel del *Seminario Internacional Gestión de Riesgos de Desastres 2013*, denominado “Panorama de la Formación de Directivos Públicos en la Gestión Integral de Riesgos de Desastre”, se contó con la participación de la señora Virginia Jiménez, Coordinadora de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, y el señor León Aceves Díaz de León, Director General de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, con la moderación de la señora Lilian Pérez, Directora Ejecutiva de Formación de la EAPDF.

Los trabajos de los participantes en el cuarto panel se enfocaron en definir la importancia de la formación de funcionarios públicos en la Gestión Integral de Riesgos de Desastre (GIRD) con base en las preguntas guía: ¿cómo formar cuerpos de funcionarios para la GIRD?, y ¿qué funciones debe tener un cuerpo de altos mandos en la GIRD?

Respecto a la primera pregunta, se respondió que será un reto para los siguientes años contar con programas de formación que permitan fortalecer las capacidades institucionales a través de personal altamente habilitado, y que comprenda la complejidad de los procesos formativos, lo que representa una tarea en la que se han involucrado diversas organizaciones.

Dentro de los retos de la formación en GIRD, se reconoce el agotamiento e inviabilidad del enfoque reactivo, que prioriza la atención a la emergencia y al desastre, el cual ha prevalecido durante décadas. Actualmente se considera fundamental priorizar el enfoque que pone el énfasis en la prevención y la ejecución sistemática de políticas, estrategias y prácticas que reducen las vulnerabilidades, así como en el logro de un proceso de formación que considere los aspectos anteriormente mencionados

Durante los últimos años se han reconocido las problemáticas y la necesidad de formación de cuadros en la GIRD. Por ejemplo, un problema que destacó la doctora Virginia Jiménez es que actualmente en las situaciones de desastre se responsabiliza a la lluvia y al cambio climático, en lugar de tomar en cuenta las vulnerabilidades (físicas, sociales, institucionales, educativas, entre otras) y la construcción de escenarios de riesgo; por lo tanto, se mencionó que el reto en la formación de talento humano en el área de Gestión de Riesgo de Desastre en América Latina es *“la necesidad de intervenir a través de programas y contenidos, las causas de la construcción de los escenarios de riesgos... y entender el papel y la responsabilidad del funcionario público en las decisiones cotidianas del desarrollo”*.

Con la finalidad de valorar la pertinencia de los programas de formación en la Gestión Integral de Riesgos de Desastre, se comentó que es importante identificar las iniciativas y tendencias en la formación de talento humano en ese rubro en América Latina. Las presentaciones de los panelistas permitieron tener elementos para analizar la información existente en la región sobre las experiencias en formación de talento humano en Gestión de Riesgos.

Existió consenso respecto a la necesidad de brindar, a los servidores públicos contenidos pertinentes a su área de formación y desempeño, con una visión integral que permita identificar el rol de otros procesos, así como a los diversos actores involucrados y los ámbitos implicados en la Gestión Integral de Riesgos de Desastres.

Existen esfuerzos importantes en la oferta de formación, los cuales cumplen con los elementos de integralidad que agrupan diversos campos problemáticos, que permiten analizar la Gestión Integral de Riesgos desde el ámbito de las políticas públicas y de las acciones de gobierno de manera transversal.

Idealmente, un programa para formar cuerpos de funcionarios para la GIRD debe mantener un enfoque interdisciplinario, propio del concepto de Gestión Integral de Riesgo de Desastres, al reconocer que la causalidad de los desastres tiene un origen multifactorial y es construida socialmente en función de la vulnerabilidad de la población expuesta a diferentes amenazas, tanto naturales como antropogénicas, así como de sus características espacio-temporales. A partir de dicho enfoque, se brindarán los insumos requeridos para el desarrollo de las competencias que permitan implementar los principios de eficiencia y equidad, integralidad, transversalidad, corresponsabilidad y rendición de cuentas, todos estos, componentes indispensables para la implementación del concepto de Gestión Integral de Riesgo de Desastres como Política Pública.

En torno al cuestionamiento sobre ¿qué funciones debe tener un cuerpo de altos mandos en la GIRD?, se respondió que actualmente también se reconoce como un aspecto fundamental a la transversalización, de manera que es un reto generar cuerpos de altos mandos a partir de una formación holística, con la finalidad de brindar elementos de diversas áreas que aporten mecanismos valiosos para la comprensión y atención de la Gestión Integral de Riesgos de Desastre.

Asimismo, en el contexto actual es importante que un cuerpo de altos mandos posea conocimientos, habilidades y aptitudes que les permitan comprender la complejidad de los procesos de construcción social del riesgo y, en ese sentido, ser capaces de transferir sus competencias a contextos diversos, con la finalidad de entender los procesos en su complejidad y atender, a través de metodologías y herramientas pertinentes, la deconstrucción del riesgo.

Con un cuerpo de altos mandos, se pretende responder de manera integral a los desafíos políticos, económicos y sociales que plantea la gobernanza de los Riesgos de Desastres, desarrollando las competencias, teóricas, conceptuales, analíticas e instrumentales de los postulantes, para diseñar, organizar y coordinar programas orientados a fortalecer la transición de una política de atención de emergencias a una política de prevención de riesgos de desastres.

INICIATIVAS Y TENDENCIAS EN LA FORMACIÓN DE TALENTO HUMANO EN EL ÁREA DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE EN AMÉRICA LATINA

Como ustedes saben, y ya han comentado en diferentes ponencias, la Gestión Integral de Riesgos de Desastre abarca distintos aspectos, uno de ellos la identificación de riesgos y sus causas. El otro es, por supuesto, la reducción del riesgo a través de la intervención de esas causas. Y un tercer elemento que ha estado presente también ahí, en las conferencias, que son los preparativos para la atención de emergencias y desastres, es decir, sus consecuencias.

Entonces, una vez identificado el problema, realmente nosotros podemos mirar dos espacios diferenciados: un espacio que corresponde a las causas y a la construcción de las condiciones de riesgo, y otro que tiene que ver con esas consecuencias, son los preparativos a las emergencias de desastres.

Nosotros tenemos que insistir en varios discursos como el “que a veces no podemos evitar que los desastres sucedan”, cuando lo que no podemos evitar es que el fenómeno ocurra, el sismo o la lluvia intensa, pero sí es posible en algunos casos poder disminuir las condiciones de vulnerabilidad que nos llevan a ser susceptibles a la ocurrencia de esos eventos.

Porque cuando miramos imágenes como las que están viendo ahora en pantalla entonces responsabilizamos a la lluvia y al cambio climático por nuestras vulnerabilidades. No solamente en Chiapas, sino en muchos sitios de América Latina vemos la construcción del riesgo en zonas sujetas a inundación, como se ve en las imágenes; muestran elementos importantes de endeble situación física, social, institucional, educativa; de falta de control de una cantidad de problemas que incluso tienen que ver, como en este caso, con vulnerabilidad mucho más profunda, o causas mucho más profundas, como la pobreza.

Y en esas imágenes, esas muestras de vulnerabilidad, tanto físicas como sociales, institucionales, educativas, o como cualquiera de las otras, se hacen muy evidentes en nuestras ciudades.

Por eso quiero ir un momento, antes de compartir esta conferencia, en dos partes: cómo se construyen esos escenarios de riesgo, y luego revisar qué estamos haciendo en la formación de los funcionarios y de los profesionales que llevan adelante nuestro desarrollo.

La fotografía muestra una zona de Caracas que se llama La Vega, y esta es una vista del año 1936, todo esto que estoy señalando con la flecha era una zona de cultivo. La ciudad no estaba en los límites de crecimiento que está ahora, pero se había establecido en ese sector una fábrica de cemento, de extracción de caliza, y en ese espacio, previo a la instalación de la fábrica habían ocurrido una especie de flujos torrenciales. En la imagen pueden apreciar algunos materiales acumulados, algunas cicatrices de procesos de escurrimiento, procesos tanto de inestabilidad como del fenómeno natural.

Esa fábrica que comenzó a trabajar a principios de siglo fue paulatinamente “acercándose”, entre comillas, porque fue la expansión de la ciudad la que se acercó a la fábrica. Y una fotointerpretación de una vista de

1959 nos muestra nuevamente esa cuenca; el sector que era de Hacienda ya estaba urbanizado. Y les voy a poner como referencia la estructura que se ve en la fotografía, que es una especie de galpones donde están los procesos de la fábrica en su conjunto.

Esta urbanización pasó por procesos de permisos, por las manos de dineros municipales, por los que la construyeron, por la población que compró viviendas ahí, por los permisos locales que se deben tener para hacer este tipo de trabajo, por los estudios de impacto ambiental que se requieren. Imaginen la cantidad de profesionales que intervinieron en todo este proceso, hasta que se construyó.

Ahora pueden ver una fotografía que muestra cómo esta organización está hoy, donde se puede apreciar que los frentes de explotación se han ido perdiendo, emergencia tras emergencia. Afortunadamente no se han perdido vidas, pero sí hay pérdidas en la infraestructura física, por algo que podría solucionar el problema de vivienda, pero en condiciones de riesgo.

Esto es el ejemplo de un proceso de 10 años, y a la misma velocidad se continúa, como en este caso, en muchos otros sitios en nuestro continente; mientras que el problema de las amenazas sigue siendo un problema, y seguirá como un problema en el futuro si nosotros no miramos seriamente la construcción de los escenarios de riesgo en la cotidianidad.

Las personas o los ingenieros que estaban trabajando en esas obras, y que habían construido la mayor parte de las viviendas, pusieron una valla que dice: "Promotora Parque la Vega, atendiendo el compromiso asumido en ayudar a solucionar los problemas ocasionados en la urbanización Terrazas de la Vega Uno, producto de las precipitaciones de los meses de noviembre-diciembre en la Ciudad de Caracas, procede ejecutar los siguientes trabajos: Obra: Estabilización de talud con muro engavionado a pie de talud, edificios 16 y 17".

Y nosotros preguntamos: ¿producto de las precipitaciones de los meses de noviembre y diciembre? Y ¿qué ocurre con toda la responsabilidad previa a la lluvia de cada instancia por la que pasó el permiso para la construcción de este escenario?

Entonces es ahí donde comenzamos a decir: "Está bien que trabajemos en las consecuencias, pero definitivamente -y como lo han dicho muchos de ustedes en las conferencias-, hay que trabajar en las causas del problema", y esas causas del problema pasan por la formación de los funcionarios públicos, encargados públicos que hoy están permitiendo que muchas de las decisiones, en diferentes niveles de gestión, incidan en la construcción de escenarios de riesgo.

El reto de la formación de talento humano en el área de Gestión de Riesgo en América Latina, definitivamente es el de intervenir, a través de programas y contenidos, en las causas de la construcción de esos escenarios de riesgo, y entender el papel y la responsabilidad del funcionario público en las decisiones cotidianas del desarrollo.

Nosotros tenemos que insertar en las instituciones la posibilidad de que los permisos de construcción tengan unas etiquetas de referencia que indiquen dónde se pueden hacer las cosas, en dónde no, o bajo cuáles criterios. Debemos poner condicionantes que le den sostenibilidad a cada una de las obras de infraestructura, a cada una de las iniciativas que tenemos para mejorar la calidad de vida, y mejora de la calidad de los servicios públicos; de la viabilidad, incluso al tema de los ámbitos turísticos. Para que hoy se nos brinde una percepción de seguridad, en todos los ámbitos de competencia del gobierno debemos tener claras esas decisiones.

Hace un año iniciamos con LA RED un estudio sobre iniciativas en la formación de talento humano, en el

área de Gestión de Riesgos de Desastres en América Latina, con el objetivo recopilar y analizar información existente en la región sobre las experiencias en la materia. El fin último de este estudio fue el de generar recomendaciones y lineamientos basados en las mejores prácticas, para la formación de profesionales en el área, como complemento a las diversas experiencias en sistematización llevadas a cabo principalmente en los niveles básicos en la educación en la Región.

¿Por qué nos referíamos a los entes académicos? Bueno, porque están permanentemente en la tarea; no es un curso que se abre o se cierra muchas veces, sino que tiene cierta permanencia. Tenían que ser cursos que hubiesen sacado más de dos o tres cohortes a lo largo de un tiempo, quiere decir que no eran cursos que aparecían y desaparecían, en realidad queríamos hacer seguimiento de las iniciativas más permanentes en la región.

Examinamos dos tipos de iniciativas: por una parte las que tenían que ver con programas que específicamente se llamarán Gestión de Riesgos y, por otra parte, las iniciativas que sólo tenían lo que llamamos “inclusiones o materias”, es decir, contenidos que dentro de otras carreras podían existir.

Este estudio se realizó en 18 países, con el apoyo de los puntos focales de LA RED y los colaboradores distribuidos en muchos de los países de América Latina que conforman la región.

En Sudamérica fueron registradas las experiencias en: Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay y Venezuela. En Centroamérica se revisó la experiencia en: Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, México, Cuba y República Dominicana. Sólo se incluyeron los países hispanoparlantes, realmente tuvimos muy poco tiempo para desarrollar el estudio y, por ejemplo, incluir a Brasil ya iba a ser solamente un estudio. Entonces tratamos de acotar el tiempo, digamos, el recurso que teníamos y el examen de la oferta académica.

Sobre los resultados que obtuvimos con el estudio, el total de países evaluados fueron 18, el número de experiencias identificadas en la región fue de 111 iniciativas en el tema, contando los programas que explícitamente decían “Gestión de Riesgo”, y las asignaturas dentro de programas en otras carreras.

Les doy un ejemplo: en Venezuela existen unas 60 universidades que trabajan el tema, entre privadas y públicas, de las cuales seis de ellas tienen algunos programas, muy pocos programas, y en otros casos tenemos inclusiones de una materia.

El hecho de tener ese bajo porcentaje en el tema de Gestión de Riesgos en un país con más de 60 universidades, o con contenidos de Gestión de Riesgos que signifiquen hacer prácticamente una cultura universitaria es relativamente poco. Si nosotros vinculamos 111 iniciativas y pensamos en la cantidad de universidades en América Latina, probablemente estamos muy lejos de poder concretar en los profesionales que estamos formando hoy alguna incidencia, porque no todos esos profesionales salen a la administración pública, otros se forman para la gestión privada, algunos más se van a otros espacios.

Entonces ¿realmente cuántos profesionales tenemos sensibilizados en el tema, a través de la oferta académica actual? Probablemente muy pocos. Por lo tanto, es momento de impulsar, como ya se ha hecho en algunos países, el tema de la formación del funcionario público, de la persona que está ejerciendo la construcción del desarrollo en nuestro país, a través de su función de gobierno.

El periodo promedio en el que se consolidaron estas propuestas fue entre los años 2000 y 2010. Fue el auge del tema. Veníamos de la escena internacional de reducción de desastres, y ahí hubo mucha sensibilización. Entramos al año 2000 con la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres y continuó esa sensibilización, pero también acciones más concretas sobre la temática.

A partir de los resultados del Programa, ¿qué se propone? ¿Hacia dónde vamos? Primero, comprender que mucha de la oferta que tenemos en los procesos de formación de funcionarios es de los académicos, o sea, de los ámbitos académicos.

Muchas veces desde el ámbito académico hacemos un manual para jóvenes, instructivos para los puentes, impartimos cursos a comunicadores sociales, pero en ocasiones nosotros, los académicos, no estamos en el ejercicio de la profesión; entonces estamos traduciendo un tema que creemos es aplicable en el área profesional a la que va dirigido.

En ese contexto, es pertinente que cada uno de los usuarios tenga en su quehacer la formación de antropólogos, ingenieros, arquitectos, que miren su papel en toda la construcción de los escenarios de riesgo.

Por ejemplo, en el caso de los arquitectos, abordar el tema de la arquitectura sismo-resistente. o en el caso de mineros sobre normas sismo-resistente. Pero hay muchas otras carreras que creen que el tema no es con ellos, y resulta que el problema del riesgo lo construimos todos, por eso decimos que es un tema de carácter transversal.

Después de mirar todas las opciones, tenemos que decir y hacer una acotación antes de entrar a las propuestas, que muchos de los programas que identificamos en América Latina decían “Gestión de Riesgos”, pero cuando revisamos el contenido decía: “Preparativos de emergencia”, “Rescate en estructuras colapsadas”, “Primeros auxilios”, “Atención masiva de lesionados”. Y queremos diferenciar que obviamente los preparativos de la respuesta de desastre son importantes, pero ninguno de esos programas ataca las causas del problema, es decir, dónde construyes la escuela, cómo la construyes, dónde se construyó la vivienda. Porque no es lo mismo construir una vivienda segura que construir una vivienda; no es lo mismo construir una escuela segura, que una escuela.

Entonces, en la definición del programa de una carrera tenemos que mirar con cuidado sobre las etiquetas que utilizamos para denominarlas, porque las carreras se llaman “Gestión de Riesgos”, pero efectivamente no van a la causa del problema. En las carreras que nosotros pensamos, obviamente están en desarrollo los temas relativos a la ordenación del territorio.

Entonces las propuestas son:

- Transversalización de contenidos en carreras disciplinarias universitarias o en los programas de formación ya existentes. Es decir, hay un problema de gerencia social, pues pongamos un componente de Gestión de Riesgos.

- Fortalecimiento de carreras especializadas o programas específicos, con énfasis en Gestión de Riesgo (GRD). También está la opción de destacar el área de Gestión del Riesgo dentro de carreras especializadas en temas diversos y relevantes, como son ordenamiento territorial, planificación agrícola y manejo de cuencas, entre otros; o en áreas de desempeño, por ejemplo: GRD para comunicadores sociales, GRD para arquitectos, GRD para funcionarios municipales. El quehacer de cada una de estas personas en la sociedad es absolutamente distinto y tenemos que tratar de hacer un contenido pertinente para cada programa de formación.

- Existencia de carreras o programas en Gestión del Riesgo dirigidos a funcionarios, de manera integral e interdisciplinaria. En particular, esto se refiere a los componentes diferenciados de la gestión captados en los temas de reducción del riesgo de desastre, preparativos y respuesta a desastres, reconstrucción y recuperación. Se debe tener claro que los programas que se llamen “de Gestión de Riesgo”, deben reflejar una mirada mucho más integral, interdisciplinaria, e incluir todos los componentes asociados al tema, tanto los de identificación de riesgos, como los de reducción y los de respuesta.

Otro elemento es el fomento de la investigación de pre y post grado y la necesidad de su articulación con el quehacer de la gestión cotidiana del desarrollo de nuestras ciudades, considerando los diferentes niveles de gestión de gobierno.

El reto en la formación de talento humano en el área de Gestión del Riesgo de Desastre en América Latina es, derivado de la necesidad de intervenir las causas de los índices de riesgo, que cada profesional, cada funcionario pueda tener una oferta de contenidos pertinentes a su área de formación y desempeño, pero con una visión integral que permita reconocer el rol de otros actores en el proceso, es decir, el rol de otros actores en la gestión.

La Gestión de Riesgos no significa la participación de una sola persona y una sola visión, porque todos tenemos una tarea en el tema, unas más cercanas, más directas, otras más indirectas. Todos tenemos una participación en este escenario, apostando, por una parte, a los funcionarios del futuro y, por la otra, a los funcionarios que hoy están en los países construyendo y tomando decisiones sobre las ciudades, sus construcciones o escenarios.

Bueno, hasta aquí la presentación.
Muchísimas gracias.

León Aceves Díaz de León

Director General de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal

PANORAMA DE LA FORMACIÓN DE DIRECTIVOS PÚBLICOS EN LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS DE DESASTRES

Antecedentes de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal

La Escuela de Administración Pública del Distrito Federal nace con una ley orgánica, es decir, forma parte del Gobierno de la Ciudad, forma parte de un dispositivo de una política de profesionalización impulsada por las autoridades de la Ciudad de México. Tiene cuatro años de estar en funcionamiento.

Se trata de una escuela de gobierno para el gobierno, esto no quiere decir que estemos ahí encerrados en nuestras oficinas; al contrario, la idea es que efectivamente la política de profesionalización que se impulsa desde la Escuela, tenga impactos sociales. Es decir, a través de las competencias que desarrollamos en los servidores públicos, logremos hacer que los estén en mejores condiciones para resolver los problemas concretos de la administración pública y, con ello, mejoren las condiciones de vida de la gente.

Pero decimos que es una escuela de gobierno para el gobierno, porque en nuestro país -y esto lo digo para los colegas que vienen del extranjero-, no ha sido sencillo en todo el país consolidar el modelo de escuelas de gobierno dentro del gobierno. Efectivamente, tenemos universidades de prestigio que imparten cursos, programas académicos en materia de administración pública y todas sus materias relacionadas; sin embargo, no están insertas en el propio gobierno, lo cual en ocasiones dificulta la transmisión de competencias hacia los funcionarios en plena sintonía con las necesidades de la administración, articulados con los objetivos estratégicos que se persiguen a través de la administración.

Decimos que contribuye a la mejora de la gestión del Gobierno del Distrito Federal (GDF) a través de la formación y la profesionalización de los funcionarios públicos de estructura, esencialmente, esto hay que hacer hincapié en ello: en el Distrito Federal se hace una distinción entre personal o funcionarios de estructura y técnicos operativos.

Los de estructura podríamos decir que en esencia son los mandos medios y superiores, a ese público de funcionarios está dirigida la Escuela, con la finalidad, como ya lo dije, de incrementar el impacto social de las políticas.

Para lograrlo pensamos que es indispensable adherirnos a un modelo educativo de desarrollo de competencias profesionales para el ejercicio del gobierno. Reitero, tenemos instituciones de educación superior, sin embargo, no en todas las ocasiones su programas académicos tienen la finalidad de desarrollar competencias para el ejercicio de gobierno, por eso mencionamos que se trata de una escuela de aplicación del conocimiento para el ejercicio de gobierno.

Tenemos cuatro actividades sustantivas:

- Actividad de formación.
- Actividad de investigación y consultoría.
- Actividad de extensión y difusión.
- Actividad internacional.

Rápidamente, para dar un panorama general de cuáles son las temáticas que forman parte de los programas académicos o formativos de la Escuela.

Tenemos un área en gestión pública, genérica, con cursos como “Inducción a la Gestión Pública”. Intentamos que estos cursos en su mayoría se alineen a los Postulados de la Gestión para Resultados, los cuales hablan de una mejor integración entre los procesos de planeación, presupuestación, monitoreo y evaluación de las políticas a partir de los resultados.

Tenemos cursos de inducción a la gestión pública, habilidades directivas, ética pública, sobre todo con los nuevos valores de la ética pública de la Función Pública; desde luego administración de recursos institucionales, humanos, materiales y financieros; presupuesto basado en resultado, que es una reforma en el Gobierno de la Ciudad de México, desde 2008, para evitar la asignación inercial de los recursos y más bien basarla en torno a los objetivos y a los resultados; programación y presupuestación, desde un enfoque de derechos humanos en el GDF. Es un programa muy amplio, se le destina un presupuesto, todas las dependencias públicas están obligadas en el Distrito Federal a ejercer recursos para este programa de derechos humanos.

Por otro lado, el Gobierno de la Ciudad de México viene consolidando la capital social. Esta capital pretende ser la capital social con una serie de políticas y programas muy amplios para disminuir las desigualdades sociales. Entonces se trata de un tema estratégico para los servidores públicos el poder transmitirles mayores competencias en diseño, monitoreo y evaluación específicamente de programas sociales.

Tenemos una serie de cursos para la construcción de ciudadanía, como el del presupuesto participativo que es ejercido a través de las decisiones que se toman en las colonias, en los comités ciudadanos, en los barrios. Y también una serie de cursos que tiene que ver con el control de gasto público, a través de figuras como los contralores ciudadanos.

Tenemos otro eje de formación fundamental para la Escuela, que es la Gestión Integral de Riesgos de Desastre. No me voy a detener aquí porque me gustaría primero terminar la presentación de las cuatro actividades sustantivas de la Escuela, para después dedicarnos exclusivamente a hacer una breve descripción de la oferta actual de la escuela en esta materia de la Gestión Integral de Riesgos de Desastre.

En la Ciudad de México tenemos una nueva ley que establece un servicio público de carrera. Como muchos de ustedes sabrán, y quizá también ocurre en algunos de sus países, en México como país no tenemos una gran cultura del servicio de carrera, estamos más cercanos al típico *spoils system* del estilo americano, hay cambios en gran parte de la administración cuando hay un cambio de gobierno, peor cuando hay un cambio de partido en el gobierno.

Entonces efectivamente eso hace que se pierda la memoria institucional, que se empiece de nuevo con muchos diagnósticos, etcétera, todo lo que ustedes ya saben en esta materia.

Por eso la importancia, y desde la Escuela venimos impulsando, junto con otras instancias del gobierno de la ciudad, una nueva ley del servicio público de carrera que nos parece retoma experiencias

internacionales que han sido exitosas.

Y nos parece que se ha generado una ley que apenas está en vías de instrumentación, para la cual la Escuela tiene legalmente la responsabilidad de organizar e implementar los concursos de ingreso a la Función Pública.

La conformación de cuerpos se establece como parte de la ley, seguramente en algún momento tendrá que existir un cuerpo de especialistas, de funcionarios especialistas en Gestión Integral de Riesgos de Desastre.

Es decir, es una ley por cuerpos, como lo conocen muy bien en Francia. Supongamos que existiera un cuerpo de Gestión Integral de Riesgos de Desastre, los funcionarios serán sometidos a cursos de formación inicial para garantizar un cuerpo teórico y unas capacidades técnicas y administrativas mínimas antes de que ingresen al cuerpo.

Es decir, se tratará de un conjunto de funcionarios públicos que compartirán las mismas competencias para que puedan desempeñarse, ya sea en el área de obras, ya sea en el área del sistema de aguas, por ejemplo, ya sea en el área de seguridad pública, en la Secretaría de Salud.

Es decir, esta noción de cuerpo transversal nos parece que es muy *ad hoc* para el caso que nos ocupa, que es el de la transversalización de las políticas de Gestión de Riesgo.

Desde la vertiente de investigación generamos algunos estudios, sobre todo para contribuir a generar elementos de diagnóstico, no sólo en materia de Gestión de Riesgos, sino de manera estratégica en aquellas problemáticas, en aquellos problemas públicos que consideramos que a su vez están en la agenda de la Jefatura de Gobierno y en las distintas dependencias, para generar elementos de diagnóstico y sugerencias sobre líneas de acción para mejora de programas, todo ello con la finalidad de contribuir a la toma de decisiones.

Y, según la ley, también somos un espacio de asesoría de la Jefatura de Gobierno y de los distintos entes que tienen que ver con la mejora de la gestión pública y las problemáticas de la ciudad.

Actividades sustantivas de la Escuela. Siguiendo con la acción global, la Escuela nace a través de una serie de convenios internacionales con escuelas de gobierno, con organismos de varias partes del mundo. Hemos tenido intercambios de experiencia muy amplios con otros centros de formación de funcionarios, y en este momento lo que ocupa nuestra actividad en la materia, es echar a andar el centro de formación para América. Y, efectivamente, este es uno de los temas prioritarios pero, como lo he mencionado en diversas ocasiones, posteriormente se seguirá trabajando con ustedes, con todas las ciudades, si así nos lo permiten, en la identificación de necesidades de capacitación en otras áreas, y en la conformación de una plataforma académica en temas que sean estratégicos para la región.

La Escuela de Administración Pública del Distrito Federal y la Gestión Integral de Riesgos de Desastres

En esta materia, en Gestión Integral de Riesgos de Desastres, la Escuela ha participado conjuntamente con instancias, empezando por la Secretaría de Protección Civil, que es el órgano del Gobierno de la Ciudad que encabeza el sistema de protección civil, pero también con otras instancias del Gobierno de la Ciudad normalmente encargadas de la atención de las emergencias, ya sea el Escuadrón de Rescate de Urgencias Médicas, ya sea con la Dirección General de la Policía Metropolitana, que también despliega acciones de atención a la población, y evidentemente con el Heroico Cuerpo de Bomberos de la Ciudad.

En fin, somos parte de este dispositivo, se ha incluido a la Escuela, y por eso estamos muy contentos de poder participar con estas instancias en la generación de programas formativos en esta materia.

En el año 2010 arrancamos los programas en este tema. A la fecha hemos cubierto, a través de diversos programas, alrededor de cuatro mil 800 funcionarios y más de siete mil ciudadanos. El público objetivo han sido dos categorías de funcionarios: la primera, mandos superiores, llámense secretarios, subsecretarios, y la segunda, directores generales, servidores públicos con funciones específicas técnico-operativas.

El porqué de los grupos mencionados responde a que estamos convencidos del principio de la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad, en atención a esta materia; sin la participación de la sociedad, sin el desarrollo de la cultura de la autoprotección no hay Gestión de Riesgos. Asimismo, es fundamental fortalecer las capacidades institucionales de cualquier gobierno y la profesionalización de aquellos encargados de la ejecución de los asuntos públicos.

En 2010 se desarrolló el Programa de Capacitación para la Formación de Instructores en Búsqueda y Rescate del GDF, con 48 participantes. Conformamos un equipo de instructores especializados en tareas de búsqueda y rescate en casos de desastre, como una primera etapa del proceso para desarrollar fuerzas de tarea especializadas bajo el esquema USAR (Búsqueda y Rescate Urbano) establecido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de la Organización para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria (OCHA) y el Grupo Asesor Internacional en Búsqueda y Rescate (INSARAG). Esa fue nuestra primera actividad: formar un grupo de instructores que a su vez pudieran reproducir la formación hacia otros grupos de rescatistas.

También en el 2010 se desarrolló desde la Escuela de Administración Pública un Taller de Capacitación sobre Reducción de Riesgos de Desastre, donde participaron los miembros del gabinete, es decir, los secretarios. La finalidad era sensibilizar a los secretarios, evidentemente la mayoría ya lo estaban, pero nunca está de más fortalecer el enfoque transversal de la política pública. Es decir, era intentar seguir transmitiendo la idea de que las políticas públicas en esta materia son transversales y le competen a todos y cada uno de los secretarios.

En el 2011 tuvimos el Diplomado de Fortalecimiento de Capacidades Ciudadanas para la Gestión Democrática, y ahí se desarrolló lo que tiene que ver con el Plan Familiar de Protección Civil. Fue un ejercicio destinado a miles de servidores públicos y a miles de ciudadanos, a través de los comités ciudadanos; la Ciudad de México tiene una red de comités ciudadanos que son electos democráticamente por los propios barrios y colonias.

Y obviamente, tanto para los ciudadanos, como para los servidores públicos, nos inspiramos en el modelo colombiano, entonces lo adaptamos evidentemente, pero fue de gran utilidad la experiencia colombiana en esta materia.

Posteriormente seguimos participando junto con diversas instancias del gobierno, y la coordinación de la Secretaría de Protección Civil, en el Programa de Formación de Brigadistas, en la especialidad de Búsqueda y Rescate, pero en este caso se trataba del nivel CRECEL, es decir, el nivel de estructuras colapsadas livianas.

Así como es fundamental tener cuerpos de rescate especializados, en el mismo sentido las autoridades de la Ciudad de México están convencidas de que también es fundamental la profesionalización de cuerpos de nivel directivo, por ello desde la Escuela, con el apoyo, efectivamente, de diversas instancias del Gobierno de la Ciudad, con la participación activa de diversos funcionarios que conforman el sistema de protección civil, con el apoyo de varios de los expertos que están o estuvieron en las mesas estos últimos días, incluso con los propios organismos internacionales que han estado representados aquí, desarrollamos un programa de especialidad en el nivel de posgrado en Gestión Integral de Riesgos de Desastre,

pensamos que se trata del corolario de la experiencia, de la *expertise* que ha venido adquiriendo la Escuela de Administración Pública del DF, en los últimos años, es evidentemente el resultado del diálogo con expertos, comités ciudadanos y organismos internacionales.

Y como ya lo mencionaba hace un momento, pensamos que se adhiere al enfoque de la gestión integral, por una parte no se limita desarrollar competencias para la atención de emergencias, sino que además incorpora la dimensión de la prevención.

Tiene como objetivo desarrollar capacidades para el manejo de metodologías y de instrumentos para identificar, evaluar, prevenir, mitigar riesgos; así como el manejo de las competencias de los conocimientos sobre los diseños institucionales para la coordinación desde un nivel directivo, la coordinación de atención de emergencias. También se desarrollan a través de este programa cuestiones que tienen que ver con la gestión de recursos humanos, financieros y materiales a un nivel directivo, lo cual se liga con el asunto del financiamiento para la prevención de riesgos y para la atención de emergencias.

Y evidentemente lo que tiene que ver también con la etapa de recuperación, es decir, pensamos que es bastante integral el curso, tiene una duración de 815 horas, de las cuales 350 son presenciales y 465 son horas de trabajo independiente. Está dirigido a personal, a funcionarios de mandos medios y directivos, y actualmente lo integran esencialmente funcionarios del propio Gobierno de la Ciudad -muy importante decirlo- de diversas secretarías; de eso se trata a final de cuentas, tenemos funcionarios del sistema de aguas, tenemos funcionarios de la Secretaría de Seguridad Pública, de la Secretaría de Salud, evidentemente de la Secretaría de Protección Civil, entre otros.

Entonces, a grandes rasgos, nos parece que hay una transversalización de los contenidos, que es lo que comentaba hace unos momentos la doctora Virginia Jiménez, nos parece que efectivamente el doctor Sergio Puente, quien estuvo con nosotros, fue ponente y fue quien coordinó a este grupo de expertos en distintas materias, en distinta disciplinas, nos parece que logró muy acertadamente esta cuestión de los contenidos interdisciplinarios.

Muy a grandes rasgos, ya para poder terminar, pretendemos desarrollar las competencias para que analicen el marco institucional, identifiquen riesgos, puedan enfrentar situaciones, puedan solventar situaciones difíciles en el terreno, articulación y diseño de políticas y toma de decisiones.

El programa está integrado por los siguientes módulos:

- I. Fundamentos conceptuales de la Gestión Integral de Riesgo de Desastre (GIRD).
- II. La dinámica espacio – temporal de las amenazas naturales y antrópicas.
- III. Participación y vulnerabilidad social.
- IV. Planeación y vulnerabilidad urbana.
- V. Marco normativo e institucional y gestión local.

Primeramente el módulo uno sobre los fundamentos conceptuales de la Gestión Integral de Riesgos, aborda temas como la construcción del riesgo, la construcción social del riesgo y la vulnerabilidad social. Y el marco teórico general de la gestión integral de riesgos de desastre como política pública.

En el módulo dos, partimos de la definición de la amenaza o de las amenazas, y de la comprensión de cómo se gestan las distintas amenazas, y sean antropogénicas o naturales, las distintas, sísmicas, volcánicas, hidrometeorológicas, deslizamiento de laderas, etcétera. En este mismo módulo dos se abordan las metodologías y las herramientas para la medición y evaluación del riesgo.

En el módulo tres se habla de la participación y la vulnerabilidad social con temas como participación ciudadana y gestión local; como la corresponsabilidad de los actores, la percepción de los riesgos y la

comunicación de riesgos, entre otros.

En el módulo cuatro se habla de la planeación y la vulnerabilidad, con temas como la lógica del proceso de producción y estructuración social del espacio urbano. También abordamos los modelos de planeación urbana y, por tanto, la exposición y la vulnerabilidad, para terminar con la estimación del riesgo, todo lo que tiene que ver con atlas de riesgos, modelo de cálculo de pérdidas, evaluación del impacto económico y social de los desastres.

Y, por último, el módulo cinco que tiene un enfoque eminentemente comparativo, eminentemente práctico, se aborda lo que tiene que ver con el marco internacional, que hemos estado viendo desde el primer día, el marco internacional y distintas experiencias concretas. Esto que estamos haciendo durante los últimos tres días se hace, se procura hacer durante las sesiones con un enfoque comparativo; se abordan los distintos marcos normativos y diseños institucionales para una gestión local de nueva cuenta con un enfoque comparativo, tanto al interior del país, como con experiencias internacionales.

Y también se aborda en este módulo el tema de los instrumentos financieros para la Gestión del Riesgo de Desastres, transferencias del riesgo, fondos y seguros, y se culmina con la teoría de políticas públicas aplicada a la Gestión de Riesgos, con su necesario enfoque de transversalidad.

Es muy a grandes rasgos, quien desee está a su disposición. Yo creo que va a ser parte de los trabajos que seguirán para el centro de Metrópolis, el ir discutiendo, compartiendo con ustedes, ustedes mismos también en sus respectivas ciudades, países, seguramente tendrán un sinnúmero de cursos, y eventualmente pudiéramos compartir para la generación y el compartir las experiencias concretas que puedan alimentar, fortalecer el curso que se imparte desde la Escuela.

Por mi parte es todo, me parece que efectivamente es lo que acabo de mencionar. Lo que les vamos a proponer posteriormente desde el Centro de Formación es contribuir a un proceso de detección de necesidades de capacitación, retroalimentar con todas aquellas ciudades que ya tengan cursos de esta naturaleza para eventualmente determinar las mejores modalidades de impartición de cursos. Algo muy importante que se me estaba olvidando: son cursos que recurren a instrumentos pedagógicos propios de lo que le llamamos una "escuela de aplicación para el ejercicio de gobierno".

Es decir, estudios de caso, casos concretos, ejercicios de simulación de toma de decisiones, juegos de roles, visitas en campo, y al final cada uno de los alumnos tendrá que generar una especie de estudio breve, pero un estudio aplicado donde se identifiquen áreas de oportunidad o se puedan hacer sugerencias, principalmente para el Gobierno de la Ciudad, para la mejora del sistema de protección civil, y para la incorporación del enfoque de la Gestión Integral de Riesgos de Desastre, en el conjunto de las dependencias del Gobierno de la Ciudad.

Semblanzas

Alexandre Lucas Alves

Licenciado en Ciencias Militares por la Universidad Nacional de Belo Horizonte, Posgraduado en Seguridad Pública con especialización en Gestión Estratégica en Seguridad Pública. Dentro de su experiencia profesional, ha sido Secretario Ejecutivo de Ika Defensa Civil de Minas Gerais, Colaborador de la Secretaría Nacional de la Defensa Civil del Ministerio de Integración Nacional, Gestor de Desastres en Minas Gerais, Santa Catarina y Piauí. Es el actual Coordinador Municipal de Defensa Civil de la Ciudad de Belo Horizonte, y Miembro del Consejo Nacional de Defensa Civil de Brasil.

Duván Hernán López Meneses

Es Geólogo especialista en Gerencia Ambiental y Prevención de Desastres, asesor en proyectos de ingeniería, medio ambiente y planificación territorial. Subdirector Técnico en el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE), de la Ciudad de Bogotá, Colombia. Es activista en temas ambientales, promotor de las políticas de recuperación y ordenamiento alrededor del agua del actual gobierno de Bogotá. Cursó estudios de maestría en Ciencias ambientales y Filosofía Contemporánea en la Universidad de Granada en España. Fue docente de cátedra en la Universidad del Rosario de Bogotá hasta el año 2012 y a partir de ese mismo año se desempeña como Subdirector Técnico del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá.

Allan Lavell

Coordinador desde 1991 del Programa de Investigación sobre Riesgos y Desastres de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica. Obtuvo el título de Doctor en Geografía Económica en la London School of Economics and Political Science. Igualmente tiene el título de Maestro en Geografía Económica por la misma institución. Ha trabajado por más de 30 años en la docencia e investigación en torno al estudio social de los desastres. Cuenta con más de 40 publicaciones en temas relacionados con los riesgos y los desastres. Cuenta con distinciones en torno al tema de riesgos y desastres: entre ellos están su nombramiento en 2010 como miembro del Comité Asesor de Alto Nivel del Informe Global de Evaluación de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres de las Naciones Unidas.

Fabien Dekeyser

Teniente Coronel y Jefe Adjunto de Recursos Humanos, en el Centro de Formación Departamental, Saint-Brice-sous-Forêt, Francia. Es Teniente-coronel de bomberos en el Servicio Departamental de Incendios y Rescate de Val d'Oise (noroeste de París); y experto en peligros químicos y riesgos tecnológicos. Es asesor técnico departamental y regional en peligros químicos y ha participado en varios grupos de trabajo a nivel regional y nacional en esta área. Es miembro de ayuda y soporte técnico de la red para hacer frente a los riesgos tecnológicos (Radart), para la Dirección General de Defensa Civil y Manejo de Emergencias del Ministerio del Interior de Francia. Es profesor de la Universidad Paris Nord en el área de Riesgos Tecnológicos de Radiación.

Fausto Lugo García

Es Maestro en Administración de Tecnologías de la Información por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Se desempeñó como coordinador general del Proyecto Bicentenario y como director general de Informática en la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. Asimismo, Fausto Lugo García Fue Director del Centro de Atención de Emergencias y Protección Ciudadana de la Ciudad de México. Es reconocido por el proyecto Ciudad Segura, con la implementación de cámaras de seguridad y centros de comando y control. Actualmente ocupa el cargo de Secretario de Protección Civil, en el Gobierno del Distrito Federal.

Jaime Enrique Gómez Zapata

Es Geólogo de la Universidad de Medellín. Cuenta con una especialización en Atención y Prevención de Desastres, egresado de la Universidad Tecnológica de Antioquia. Comenzó en el tema de la Gestión de Riesgos en el año 2005 como miembro de la Comisión Técnica del Sistema Municipal de Prevención y Atención de Desastres del Municipio de Medellín. Del año 2008 a 2011 fue Coordinador Operativo de esta misma dependencia. Actualmente, es el Subdirector de Conocimiento y Reducción de Riesgo de Desastre del Departamento Administrativo para la Gestión de Riesgo de Desastre del Municipio de Medellín.

Gonzalo Matías Fuertes

Desde el año 2008 ocupa el cargo de director general de logística de emergencia de la ciudad de Buenos Aires. Trabajó para el Gobierno Nacional Argentino en el Ministerio De Relaciones Exteriores en el Área Especializada de ayuda humanitaria internacional de Cascos Blancos. Ha participado como rescatista y coordinador logístico en distintos países en momentos de emergencia por desastres y guerra civil, tales como El Salvador, dos veces en Haití y Perú. En estas misiones estuvo a cargo de toda la ayuda humanitaria de Argentina y avanzado de Cascos Azules de su país.

José Manuel Corral

Intendente desde 2011 de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, Argentina. Cuenta con el título de abogado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, en la Universidad Nacional del Litoral. Dentro de su desempeño laboral, tuvo el cargo de Coordinador de la Unidad de Apoyo Técnico al Planteamiento y Evaluación, de la dirección de planeamiento y programación de la Universidad Nacional Del Litoral. Asimismo, tuvo el cargo de Secretario de Gobierno de la Municipalidad de Santa Fe del 2007 al 2009 y después de eso se desempeñó como Concejal hasta 2011 en el Honorable Consejo Municipal De La Ciudad De Santa Fe.

Juan Antonio Ramírez Ponce

Ingeniero Civil e Ingeniero en Administración de Desastres y Gestión del Riesgo. Tecnólogo en Evaluación para Desastres y Técnico en Emergencia para Desastre. Cuenta con una Maestría en Administración de Desastres y Gestión del Riesgo, así como en Fiscalización Integral de Obras. En Guayaquil es Director de Gestión de Riesgos y Cooperación desde el 2012. Ha sido Director del Proyecto Fortalecimiento de Capacidades Locales en Gestión del Riesgo del Litoral en el Ministerio del Litoral, Jefe de Obras y fiscalización en la Armada del Ecuador. Ha sido profesor de Evaluación de Riesgo I, II y III desde de 2009 a la fecha en la Universidad Estatal de Bolívar en la Escuela de Ingeniería en Administración Desastres.

Juan Pablo O’Farrill Duque

Asesor Nacional de Respuesta a Desastres. Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Organización de las Naciones Unidas (OCHA). De nacionalidad mexicana, ha sido miembro operativo en respuesta a emergencias como buzo de rescate y ha trabajado para las Naciones Unidas evaluando el impacto socioeconómico de desastres como funcionario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Es licenciado en Psicología por la Universidad Nacional Autónoma de México en donde se especializó en Trastorno por Estrés Postraumático. Fue profesor de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo del Instituto Mora en México y cuenta con una Maestría en Ciencias Políticas por el Instituto de Estudios Políticos de Francia, imparte conferencias en foros internacionales, entrena equipos técnicos de respuesta a desastres y se encuentra finalizando un doctorado en temas humanitarios por la Universidad de Estrasburgo.

León Aceves Díaz de León

Egresado del ciclo internacional de la Escuela Nacional de Administración Pública en Francia; candidato a doctor por la Escuela de Derecho Público con la especialidad de Ciencias Administrativas y Ciencias Políticas de la Universidad de París, Francia; y maestro con mención honorífica en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de París, Francia. Fue auditor practicante en el Ministerio Interior de la República Francesa. Actualmente es Director General de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal. Asesor de la Escuela de Administración Pública en el proceso de la elaboración de la Ley del Servicio Público de Carrera del Gobierno del Distrito Federal, investigador en el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, investigador y editor de programas de radio y televisión, revista de análisis político y miembro fundador de la Asociación Civil “Fundemos Democracia y Educación”, dedicada al análisis de políticas públicas locales.

Leonardo Marcelo Caruna

Médico especialista en Medicina General y Familiar por la Universidad Nacional de Rosario. Durante 10 años fue Jefe del Centro de Salud Emaús, en el Barrio Santa Rosa. Posteriormente se desempeñó como Director del Centro de Especialidades Médicas Ambulatorias de Rosario (CEMAR), y en el año 2005 fue nombrado Director de Atención Primaria. En Diciembre de 2007 es designado Director General de la Dirección General de Servicios de Salud y en 2009 como subsecretario de Salud Pública cumpliendo dicha función hasta el año 2013, asumiendo como Secretario de Salud Pública de la Municipalidad de Rosario. Ha sido instructor y tutor de la Residencia de Medicina General de la Carrera de Medicina de la Universidad Nacional de Rosario. Docente invitado de la Diplomatura en Gestión de Sistemas y Servicios de Salud. Instituto de la Salud “Dr. Juan Lazarte”.

Luis Carlos Ribeiro Da Silva

Coronel de la Secretaría de Estado de Protección de Defensa Civil del Distrito Federal. Brasilia, Brasil. Ingeniero de seguridad de incendios y pánico y Administrador de empresas. Actualmente es Secretario de Estado de Distrito Federal. Coronel del cuerpo de bomberos y Profesor universitario en cadenas de liderazgo, toma de decisiones y planeación estratégica.

María Aparecida Pedrosa Bezerra

Secretaria de Medio Ambiente y Sustentabilidad en Ciudad de Recife, Brasil. Abogada con título de posgrado en Ciencias Políticas, ha trabajado como abogada en la Federación de Trabajadores Agrícolas del Estado de Pernambuco, para garantizar los derechos de los campesinos, así como en los proyectos del Centro de Derechos Humanos de Dom Helder Camara en el marco de derechos del ciudadano, el espacio urbano y los derechos de tenencia de la tierra. Trabajó en la administración pública municipal desde 2001, donde ocupó el cargo de Secretaria Ejecutiva de la Comisión de Derechos Humanos y Prevención de la Violencia en la ciudad de Recife, asimismo tuvo el cargo de Directora de Seguridad Pública y fue Vicepresidenta de la Municipalidad de la Sanidad del Condado. Actualmente es Secretaria de Medio Ambiente y Sostenibilidad de la ciudad de Recife.

Marcio Moura Motta

Teniente coronel del Cuerpo de Bomberos Militar del Estado de Río de Janeiro. Es coordinador Municipal de la Defensa Civil de Belford Roxo, subcoordinador de Cordinadora Operativa de Defensa Civil Estatal, y miembro del Comité Gestor de UNISDR “Making Cities Resilient” campaign. Dentro de sus reconocimientos, se encuentran la Medalla de bronze por 10 de años de buen servicio en el Cuerpo de Bomberos Militar del Estado de Rio de Janeiro, Medalla al Mérito del Cuerpo de Bomberos Militar del Estado de Río de Janeiro. Medalla al mérito de la Defensa Civil del Estado de Río de Janeiro y la Medalla General Lírio.

Myriam Urzúa Venegas

Coordinadora Regional Técnica del Assessment Report (RAR). UNISDR/CEPRENAC. Inicio sus estudios de arquitectura en 1969 en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile de Valparaíso y los culminó en el Instituto Superior Politécnico “José Antonio Echeverría”, La Habana, Cuba, graduándose como Arquitecta con la especialidad en hospitales. Fue Directora de Operaciones de Greenpeace México y Directora Ejecutiva de Greenpeace Pacífico Sur en Chile. Formó parte del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA. Oficina Regional para América Latina y el Caribe en México. Fue Directora OIC de la Unidad de Desarrollo Social de la CEPAL desarrollando proyectos sobre pobreza y vulnerabilidad social, sobre transferencias condicionadas y sobre la violencia contra la mujer en sectores indígenas en los Estados de Chiapas y Oaxaca, entre otros. Actualmente es Coordinadora Técnica Regional para la Elaboración del Informe de Evaluación sobre prevención y reducción de desastres en Centroamérica por encargo de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (UNISDR)

Pamela Diana Pozo Luna

Responsable del Sistema de Alerta Temprana ante Inundaciones y Deslizamientos de la Dirección Especial de Gestión Integral de Riesgo del Gobierno Autónomo Municipal de la Paz, Bolivia. Es Ingeniera Civil de la Escuela Militar de Ingeniería de La Paz, Bolivia, y postgraduada en Gestión de Recursos Hídricos en la Universidad Ostfalia de Suderburg, Alemania. Actualmente es responsable del sistema de alerta temprana ante inundaciones y deslizamientos perteneciente a la Dirección Especial de Gestión Integral de Riesgos del municipio de La Paz.

Paulina Balbontín Durón

Es Oceanóloga por la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), México y Máster Europeo en Gestión de agua y costas de la Universidad de Plymouth, Reino Unido y la Universidad de Cádiz, España. Es consultora y asesora independiente. Fue investigadora asociada y asistente de investigación del área de economía de recursos marinos de la UABC. Desde el 2010, ha trabajado en el desarrollo sustentable de la zona costera, entre los que destacan el manejo y uso sustentable de los recursos marinos vivos del Gran Ecosistema Marino del Golfo de México para la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI), evaluaciones de sustentabilidad y ordenamiento ecológico marino para el Laboratorio de Ciencias de la Sostenibilidad de la UNAM, así como evaluaciones de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático para ICLEI Gobiernos Locales por la Sustentabilidad, en el Programa Nacional de Planes de Acción Climática Municipal (PACMUN) en colaboración con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC).

Paulo Víctor Novaes

Es graduado en Educación Física y Pedagogía, y estudios en Administración Pública. Actualmente, es Coordinador de Defensa Civil de la Prefectura Municipal de Guarhulos, Brasil.

Raúl Salazar

Es economista por la Universidad Católica de Lima, Perú, MBA por la Universidad de Piura, Perú, y Maestro en Ciencias (MSc) en Desarrollo Nacional y Planificación de Proyectos por la Universidad de Bradford, Reino Unido. Es Oficial Regional de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres (UNISDR), Secretaría para las Américas, con sede en Panamá. Trabajó como Oficial de Programa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Perú de 1997 al 2010, donde fue el Coordinador del área de Prevención de Crisis y Recuperación. Es miembro del equipo de Coordinación y Evaluación de Desastres de las Naciones Unidas (UNDAC) desde 2003. Del 2003 al 2010, fue Coordinador del Equipo Técnico de Emergencias de Naciones Unidas en el Perú.

Rubén Vargas

Geólogo de la Universidad Nacional de Colombia; Maestro en Ciencias (MSc) y por la Universidad de Antioquia, Colombia, en Emergencias y Desastres, Maestro en Geomorfología aplicada y evaluación de Amenaza por fenómenos naturales de la Universidad de Twente (Antiguamente, Instituto Internacional para las Ciencias de la Tierra y la Geoinformación) en Enschede, Holanda. Es consultor internacional en gestión del riesgo, actualmente se desempeña como coordinador de la Plataforma Temática sobre Riesgo Urbano de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastres (UNISDR), Oficina para las Américas, Panamá. Coordinó el desarrollo del sistema de información para la reducción del riesgo desastres SIAPAD, realizada en el marco del proyecto PREDECAN (2006-2009); y acompañó al desarrollo y validación de la Herramienta de Auto Evaluación para los Gobiernos Locales sobre Resiliencia a los Desastres (2010-2011) de la UNISDR.

Sergio Puente

Es Profesor-Investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. El Colegio de México, A.C. (COLMEX), en el que imparte cursos en sus programas de Maestría y Doctorado. Obtuvo el título de Doctor en Organización del Territorio y Análisis Regional en la Universidad de París I, Sorbona y en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París. Es Maestro en Ciencias en Arquitectura y Modelos Urbanos en la Escuela de Estudios sobre el Medio Ambiente de la Universidad de Londres, en donde igualmente realizó un Post-Doctorado en Planeación y Desarrollo Urbano en la Unidad de Planeación y Desarrollo de la Universidad de Londres. Realizó estudios de postgrado en urbanismo y vivienda en la Asociación y Escuela de Arquitectura de Londres y obtuvo el título de Arquitecto en la Universidad Nacional Autónoma de México. El Dr. Puente es miembro del Comité Científico Asesor de la Organización Científica Internacional Sismos y Megaciudades, EMI, y Representante Académico y Científico de México ante esta organización. Ha sido Representante de México ante la Unión Internacional de Geografía, y Miembro Par del Comité Interinstitucional para la Evaluación de la Educación Superior-SEP. Actualmente funge como Presidente del Comité Científico Asesor de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Protección Civil, SINAPROC, en el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED).

Virginia Jiménez

Geógrafa con Doctorado en el área de Geomorfología aplicada por la Universidad de Londres. En el ámbito internacional se ha desempeñado como consultora del Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN) y reducción de riesgos en capitales andinas. Con la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha apoyado en los procesos de recuperación ante desastres en Venezuela, República Dominicana, Panamá, Costa Rica y México, incorporando el enfoque

Violeta Somera- Seva

Asesora Principal del Prefecto de la Ciudad de Makaty, Filipinas, en el tema de la reducción de riesgos de desastres. Representa a la ciudad de Makaty en diversos asuntos externos; su activismo internacional ha generado una mayor proyección internacional de esta ciudad, especialmente en el sector ambiental, climático y de riesgos de desastres. Ha tenido cargos en diversos organismos internacionales, y actualmente es la Secretaria General de la iniciativa Temblores y Mega Ciudades (Earthquake and Megacities), organización internacional sin fines de lucro dedicada a la reducción de riesgos en mega ciudades. Ha estado involucrada como experta en temas legales e institucionales concernientes a la RRD en ciudades como Mumbai, India, Amman, Jordan, Dhaka Bangladesh, Quezon City, Pasig City y Metro Manila, Filipinas. Es miembro activo de la Campaña Ciudades Resilientes de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastre (UNISDR). Debido a sus contribuciones en el tema, su compromiso, y dedicación a la proliferación del conocimiento, la UNISDR le otorgó el premio de Campeón de la Campaña de Ciudades Resilientes.

de reducción de riesgos en los planes y proyectos de las instituciones. Es docente de posgrado en la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Simón Bolívar e Investigadora Asociada del Centro de Investigación en Gestión Integral de Riesgos y Coordinadora de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

Xavier Moya García

Tiene estudios en Desarrollo Rural y Postgrado en Planificación del desarrollo con baja vulnerabilidad en Wageningen, Países Bajos. Trabajó 14 años como investigador y consultor en temas de sustentabilidad en la región sureste de México. Ha publicado sobre temas de participación social y gobernabilidad local del desarrollo, medios de vida rurales, desarrollo endógeno, gestión de riesgos con equidad de género, adaptación a riesgos climáticos. Desde 2003 se desempeña coordinando la Unidad de programas de Manejo de Riesgos de Desastre y en 2007 fue nombrado Asesor Principal de la oficina del PNUD en México en el mismo tema. A partir de 2010 asesora el surgimiento de proyectos nacionales en la interfaz de la adaptación al cambio climático y la gestión de riesgos de desastre, comenzando por Guatemala, Honduras, Ecuador, Costa Rica y El Salvador. Desde julio del 2011, fue nombrado Director de la Oficina del PNUD para la Península de Yucatán y Tabasco.

Zaidé Del Carmen Zamudio Corro

Directora Administrativa de la Secretaría de Protección Civil, del Gobierno del Estado de Veracruz. Es Contadora Pública y Auditora certificada; y licenciada en Derecho, egresada de ambas carreras por la Universidad Veracruzana. Es Maestra en Administración Fiscal por la Universidad Mexicana (UNIMEX), y Doctora en Administración Pública, por el Instituto de Administración Pública de Veracruz. Se ha desempeñado como Coordinadora del Órgano Interno de control en la Contraloría General del Estado, Contralora Interna de la Servicios de Salud de Veracruz, de la Secretaría de Gobierno y de la Secretaría de Seguridad Pública.

La Gestión Integral de Riesgos de Desastres es un tema de particular importancia para la Ciudad de México y muchas ciudades del mundo, que comparten el desafío de estar preparadas para enfrentar distintos tipos de desastres y mitigar sus consecuencias.

Conocer de un modo científico los riesgos permanentes a los que se enfrenta cualquier zona metropolitana, nos permite prevenir y planificar la capacidad y oportunidad de la respuesta gubernamental ante un escenario de emergencias y desastres. La ausencia de un abordaje efectivo al momento de enfrentar estos escenarios no sólo traería como resultado la afectación del funcionamiento de los servicios del gobierno, sino que podría incluso poner en riesgo el tejido social y la propia gobernabilidad de cualquier ciudad.

Este libro reúne las presentaciones de los participantes en el Seminario Internacional sobre Gestión de Riesgos de Desastres, pensado como un espacio para la cooperación y el intercambio de experiencias sobre la temática en diferentes países de la región Latinoamericana y del mundo.

El Seminario fue organizado de manera conjunta por la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal y la Asociación Mundial de las Grandes METROPOLIS y contó con la invaluable colaboración de las siguientes instituciones y organismos: Coordinación General de Asuntos Internacionales del GDF; Secretaría de Protección Civil del GDF; Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. Oficina Regional – Las Américas (UNISDR); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD-MÉXICO); Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios ONU MÉXICO (OCHA/ONU-MÉXICO); La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina; Oficina Regional del Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (FMDV); Mercociudades; Embajada de Francia en México.

www.eap.df.gob.mx

ISBN: 978-607-8228-34-8

