

CONCEPTUALMENTE - ¿ QUE ENTENDEMOS COMO DEFENSA CIVIL POR MANEJO O GESTIÓN DEL RIESGO ?

Se refiere a un proceso social complejo por medio del cual se eleva la concientización acerca del riesgo, se analizan las causas del riesgo, y se diseñan las soluciones socialmente aceptables. Involucra numerosos actores sociales y requiere de un proceso de negociación, decisión política y asignación de recursos. Se contemplan las actividades dentro de todas las fases del así llamado ciclo de desastre – prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Cuando se aplica en el contexto de lo que se conoce tradicionalmente como prevención y mitigación de desastres, el objetivo es la reducción de las variables de riesgo primario. En el contexto de la respuesta ante desastres, se refiere a la búsqueda para ELIMINAR O CONTROLAR LOS FACTORES DE RIESGO GENERADOS POR EL IMPACTO DE UN EVENTO DAÑINO; y, en el contexto del manejo de riesgo de la rehabilitación y reconstrucción, el enfoque está en reducir el riesgo en las nuevas inversiones y proyectos.

Deja de ser por lo tanto la situación de Emergencia / Desastre el único foco de trabajo, para verlo desde una perspectiva más amplia de Análisis de Riesgo, centrando el trabajo en los escenarios e hipótesis de dos variables : Amenaza y Vulnerabilidad.

“Controlar los factores de Riesgo” supone preparar a la población para **dotarle de una capacidad efectiva de respuesta** a los mismos de forma que se genere el mínimo daño posible en términos materiales y humanos.

Cuatro elementos claves del nuevo enfoque :

1. Concienciar
2. Análisis de causas & transformación de la realidad
3. Involucramiento de numerosos actores
4. Proceso social, del que se derivan otros procesos o consecuencias económicas, humanas, etc... pero principalmente nosotros lo abordamos desde una perspectiva social, que por lo tanto incide en los procesos de desarrollo de una comunidad humana. Hay ciencias que manejan el riesgo como algo numérico en términos económicos (compañías de seguros, corredores de bolsa, etc...), como algo físico en términos técnico-científicos (geólogos, hidrólogos, físicos...), en términos humanos (médicos..)

¿ COMO SE SITÚA LA DEFENSA CIVIL DENTRO DE SU ROL EN ESTE NUEVO ENFOQUE ?

ROL DE LA DEFENSA CIVIL

Ley # 26 de 1976 de Creación del Estado Mayor Nacional de Defensa Civil en 1982. No olvidemos que la Defensa Civil es una institución de gobierno, militar, con una gran vocación social, cercana a la gente pero con una mística distinta a una institución normal de gobierno, ya que aporta a la sociedad los valores de una institución militar en términos de compromiso y disciplina.

EVOLUCIÓN DE LA DEFENSA CIVIL y TRANSITO HACIA LA GESTIÓN DE RIESGO

Década de los 80

- Tormenta Alleta (1982)
- Atención tradicional de los Desastres (conflictos bélicos)
- Su misión obedecía a una realidad político, social, económica y militar
- Huracán Joan (1988)

Década de los 90

- Fin de la guerra
- Desastres naturales
- 1991: ONG's, OFDA -AID
- 1993: Creación del CEPREDENAC
- 1994: Conferencia de Yokohama
- Preparación de estructuras municipales

Década de los 90

- El huracán Mitch (1998)
- Se crea la Ley # 337
- Inicia transformación de las líneas de trabajo y acciones a través del enfoque de la Gestión del Riesgo
- Se ejecutan 32 proyectos

Y es esta institución la que ha vivido una EVOLUCION interna para adoptar en enfoque de GESTION DE RIESGO EN SU ACTUAR, una evolución que básicamente podríamos resumir en que ha pasado de intervenir de forma Reactiva a hacerlo de forma Proactiva, y ha cambiado su actuar de RESPONDER ante situaciones de Emergencia, a hacerlo desde una perspectiva de TRANSFORMAR los escenarios de riesgo que generan estas situaciones.

Se generan así dos momentos

1. Cambio de enfoque HACIA LA GESTIÓN DE RIESGO, en términos de fortalecimiento interno
2. Que consecuentemente, ha conllevado un cambio en el actuar de la institución de forma eminentemente practica y sin perder la identidad de quienes somos, en términos de acciones hacia fuera de la institución

EVOLUCIÓN

CONTEXTO

En la última década y especialmente en América Latina el abordaje de la temática de los desastres ha ido generando la necesidad de abordar las causas de los mismos y en poner a la par en términos de importancia tanto los procesos de RESPUESTA A LA EMERGENCIA como los procesos de PREVENCIÓN y MITIGACIÓN.

Específicamente en Centroamérica el Huracán Mitch vino a “desnudar la pobreza”, es decir vino a demostrar que los procesos de desarrollo que no están basados en propuestas integrales, realistas, participativas y armónicas con el medio, generan procesos artificiales de desarrollo y que tarde o temprano la agresión artificial que el ser humano realiza en la naturaleza, a menudo se vuelve en contra del ser humano mismo.

De estas lecciones aprendidas por la experiencia, es que encuentra su auge el enfoque de GESTIÓN DE RIESGO y se consolida el abordaje de la temática que se proponía en el DECENIO INTERNACIONAL DE REDUCCIÓN DE DESASTRES.

Así, en Nicaragua es después del Mitch, que se encuentra la coyuntura necesaria para la creación del SINAPRED dotando al país del marco jurídico necesario a través de la LEY 337 y así como de la institucionalidad pública requerida a través del SINAPRED, para un trabajo integral

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Actualmente se trabaja a nivel nacional en generar mayores procesos de sensibilización sobre la necesidad de un abordaje integral aunque de forma muy prematura todavía. A pesar de ello, es de destacar que producto de las intervenciones de Defensa Civil desde esta perspectiva, muchos municipios están empezando a incluir rubros específicos presupuestarios para el desarrollo de iniciativas de Gestión de Riesgo en su espectro más amplio, con cargo a presupuesto propio, así como otros municipios están viendo la necesidad de la sensibilización y capacitación de otros sectores como el de los maestros. No deja de ser por ello pequeñas muestras de que se están generando aunque levemente procesos sólidos

En el ámbito institucional podemos decir que INETER y DEFENSA CIVIL son hoy en día los dos pilares fundamentales de SINAPRED. Un SINAPRED que todavía de forma incipiente tiene dos años de funcionamiento y está empezando a sentar las bases de un trabajo en la materia con niveles de debilidad institucional pero de forma correcta desde el punto de vista conceptual.

PROCESOS y HERRAMIENTAS DESARROLLADOS POR LA DEFENSA CIVIL

- A lo externo

Elaboración de un Programa Nacional de Capacitación en Gestión de Riesgo para los niveles territoriales desde el enfoque de la Preparación de la Respuesta, a ser implementado por la Defensa Civil y otros actores entrenados en el terreno, que aborda aspectos educativos, de sensibilización, de organización, elaboración de planes, mapas de riesgos y análisis de escenarios y tiene su pilar central en **capacitación** sobre los mismos

- A lo interno

Capacitación de todos los oficiales y personal de la Defensa Civil. Distintos talleres iniciales de sensibilización con la culminación de un Curso de Postgrado de 108 horas a través de la UNI, con la culminación de 6 trabajos finales de monografía

CONTENIDO TEMÁTICO DE LOS MÓDULOS DE CAPACITACIÓN DEL PROGRAMA

Módulo I INTRODUCCIÓN A LA GESTIÓN DE RIESGO

Tema 1	El SNPMAD
Tema 2	Introducción a la Gestión de Riesgo
Tema 3	El Riesgo: Sus componentes y características
Tema 4	Amenazas
Tema 5	Vulnerabilidad
Tema 6	Escenarios de Riesgo
Tema 7	La Gestión de Riesgo y su vinculación con el desarrollo

Módulo II PLANIFICACIÓN DE LA RESPUESTA CON ENFOQUE DE GESTION DE RIESGO

Tema 8	Introducción al Taller
Tema 9	Planificación de la Respuesta
Tema 10	Alerta y Comunicaciones
Tema 11	Evacuación
Tema 12	Albergues
Tema 13	Administración de Suministros y Logística
Tema 14	Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades
Tema 15	Plan Municipal de PMAD
Tema 16	Derechos Superior de niños(as) y adolescente

**Módulo III
DESARROLLO CON ENFOQUE DE GESTIÓN DE RIESGO**

Tema 17

La planificación Municipal y la Gestión de Riesgo, donde se revisa el Plan Municipal de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, al final se lleva a cabo un ejercicio práctico en donde los participantes aplican los conocimientos adquiridos.

Este Paquete Modular se ejecuta en un día

CUADRO COMPARATIVO DE LA EVOLUCIÓN EN LOS CONTENIDOS CURRICULARES DE LA CAPACITACIÓN DE LA DEFENSA CIVIL

1983 - 1992	1993 - 2001	2002
Construcción de Refugios	Amenazas	Introducción a la Gestión del Riesgo
Objetivos Económicos	Guía Metodológica para elab. Plan de Emerg.	Respuesta con enfoque de Gestión de Riesgo
Evacuación	Comunicaciones de Emergencias	El Desarrollo con enfoque de Gestión de Riesgo
Elab. Plan de Emergencia	Instrucción para casos de Desastres	
Organización de Puestos de Mandos	Primeras 72 horas	
Autodefensa Poblados ante Guerra	Ciclo de los Desastres	
	EDAN	
Total 6 Temas	Total 7 Temas	Total 3 Módulos con 17 Temas
Reactiva Asistencialista Excluyente Coyuntural y cortoplacista		Proactiva Participativa (Equidad Género e Int. Sup. Niño/a) Identifica causas y factores de riesgo Propone soluciones para reducir el riesgo

La clave en este nuevo proceso de capacitación es que ya no solamente se hace el esfuerzo en **RESPONDER** a las situaciones de Emergencia/ Desastres, sino que desde ese esfuerzo se analiza y reflexiona sobre como **TRASFORMAR** los escenarios de

riesgo, donde la respuesta a desastres pasa a ser de la misma manera un elemento de transformación de la realidad inserta en un proceso integral. Así por ejemplo, cuando vemos los resultados de un EDAN no solamente obtenemos los datos cuantitativos y cualitativos que nos ayudan a planificar una respuesta, sino un cuadro de EDAN recurrente nos aporta datos que sirven para planificar el desarrollo en la municipalidad para tomar medidas en torno a pérdidas recurrentes, y consiguientemente a analizar las correspondientes decisiones correctas para evitar que esa situación se vuelva a repetir.

CLAVES DE LA SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA

Sensibilización - Concientización / de los cuadros gerenciales de la institución, en este caso de los cuadros de mando de la Defensa Civil.

Construcción en conjunto / con un pequeño equipo de trabajo altamente dinámico y operativo de la Defensa Civil, acompañado por organizaciones capaces de brindar asesoría y de expertos internacionales en la materia. *(En el caso de las ONGs es importante romper el esquema de competir con ellas para introducirse en un esquema de colaborar, es decir utilizar su esfuerzo para fortalecer una institución pública como la nuestra, haciéndoles ver que es la institución pública la que les puede brindar posteriormente sostenibilidad a los proyectos en función de la capacidad que dejen instalada en la institución.* Todo ello bajo la concepción de que el resultado del trabajo conjunto de un número de actores es mayor que el producto que se obtiene de la suma de los esfuerzos individuales.

Validación en el terreno / esta pequeño equipo de trabajo una vez que el material de capacitación estaba suficientemente construido se fue al terreno a validarlo, *para lo cual se eligieron 6 municipios altamente vulnerables pero con distintas tipologías y distintos grados de fortalecimiento institucional para tener una variedad, al mismo tiempo que homogéneos en términos de solidez en la gestión.* El proceso que se llevó en el terreno fue el de capacitar, organizar a los Comités Municipales de Prevención Mitigación y Atención a los Desastres y elaborar sus Planes de Prevención Mitigación y Atención de Desastres haciendo especial énfasis en la Respuesta a las situaciones de Emergencia/Desastre.

Previamente se trabajo un proceso de intervención comunitaria donde partiendo de la temática tradicional que siempre ha impartido la Defensa Civil, se fueron incorporando nuevos temas a la capacitación, nuevos modelos de organizar a la comunidad y nuevos formatos de levantamiento de información básica.

Respecto a la capacitación se han incluido temas y transformado y mejorado otros ya existentes. Hoy en día el objetivo de la misma no es solamente que la comunidad conozca el *-qué hacer-* a la hora de un desastre, sino que tenga un análisis de su entorno partiendo de su propio conocimiento y vea cuales son los niveles en que ella misma puede modificar sus hábitos y conductas, y cuales son aquellas acciones que

exceden de su propio actuar y tiene por lo tanto que acceder a la ejecución de políticas nacionales o municipales para transformar ese escenario de riesgo.

Respecto a lo que es organización, se ha avanzado en la forma mucho más democrática en la que se elige al comité de PMAD con lo que se consolidan auténticos equipos humanos comprometidos en el trabajo de organización y representativo de las inquietudes de las comunidades

En lo que respecta la elaboración de Planes y Mapas se ha ido avanzando en la elaboración de documentos construidos por la propia comunidad que recogen no solamente la planificación de la respuesta, sino que a través de un ejercicio de escenarios se trabaja en función de aquellas acciones que pueden reducir la vulnerabilidad de las poblaciones.

Consolidación documental / producto del análisis y evaluación de la intervención en el terreno se completó y adecuó todo el material sobre la base de la experiencia obtenida en los distintos municipios y se consolidó el documento final de **PLAN NACIONAL DE CAPACITACION EN GESTIÓN DE RIESGOS EN LOS NIVELES MUNICIPALES Y LOCALES.**

Compartir y crear capacidad a toda la institución / es por ello importante destacar que el conocimiento no sólo se cierra a un pequeño equipo de la institución sino que se comparte en forma de **CURSO DE POSTGRADO UNIVERSITARIO** a todo el personal civil y militar de la institución

Generar conocimiento & crear de capacidades / instruir – facilitar – construir / transmitir conocimiento es ya de por sí una labor compleja donde no sólo se tiene que saber y elaborar el mejor MENSAJE sino partir de la realidad del RECEPTOR del mismo y de la del propio EMISOR, hacer un análisis del CONTEXTO y establecer y CANAL y un CÓDIGO en el que se realizará esa comunicación. No sólo se trata de transmitir y compartir conocimiento, sino sobre la base del mismo generar nuevas capacidades en el receptor de forma que los nuevos procesos sociales que va a generar incorporen los nuevos aspectos, en este caso el enfoque era el enfoque de Gestión de Riesgo. Para ello hay que trabajar además de los 6 elementos tradicionales que conforman la comunicación, otros aspectos motivacionales, de sicología social, de adaptación cultural, adecuación a distintos niveles académicos, etc....Esa ha sido una de la razones por las que la Defensa Civil ha incorporado nuevas formas y técnicas de capacitación sabiendo ser instructores en unos casos y en otros facilitadores de procesos sociales y constructores de conocimiento con un público amplio.

REFLEXIONES

Producto del proceso que ha vivido la DEFENSA CIVIL en estos últimos meses tanto en los niveles comunitarios como en los niveles municipales podemos decir que:

- Concepción tradicionalista ha sido un obstáculo para la transformación de las condiciones de vulnerabilidad.

Es fundamental el nivel de organización de la comunidad, lo cual les permitirá ser partícipes y gestores de su propio desarrollo

- La gestión de riesgo solo puede ser factible enmarcado dentro de los planes de desarrollo municipales y locales
- La participación ciudadana sólo es posible mediante un proceso previo y efectivo de sensibilización
- Para la inserción de procesos de gestión de riesgo integrales, es fundamental el rol facilitador del Estado dentro de un marco descentralizado
- Hay una relación directa entre la inserción y aplicación de procesos de Gestión de Riesgo a nivel Municipal y Local, con los procesos de al desarrollo sostenible

Todo ello nos sitúa en un escenario de trabajo que podemos resumir en la siguiente matriz

Inserción de la Gestión de Riesgo en el quehacer municipal y local

GESTIÓN DEL RIESGO	Escenario de Riesgo	Amenaza	Naturales, siconaturales y/o provocadas por el hombre
		Vulnerabilidad	Económica, física, ambiental y social
Planificación del desarrollo Planificación de la respuesta	Sensibilización	Entorno al problema Dirigida a todos los sectores	
	Actores Sociales	Análisis y consenso	
	Plan Estratégico Municipal	Marco de referencia realista	
	Designación de Responsabilidades	De acuerdo a la naturaleza de la entidad	
	Integración de la Gestión de Riesgo en Programas y Proyectos	Acciones de prevención y mitigación	
	Participación de la sociedad civil en su implementación	Sujetos activos Protagonistas directos	

RETOS

- **Iniciativa – Formular y ejecutar políticas públicas desde otro enfoque**

La principal diferencia entre una actitud re-activa y otra pro-activa es la Iniciativa, el sentido de anticipación. Esto nos lleva como institución no solamente a estar preparados nosotros para dar respuesta, sino iniciar un trabajo de capacitar, organizar y planificar que sea el pavimento de una acción posterior de otros actores. **Somos el motor de arranque de un proceso que no se agota en nosotros mismos, sino que potencia una acción coordinada con todos los actores** inicialmente en primer ámbito de respuesta y en un segundo nivel de con todos los actores involucrados en un proceso de Gestión de Riesgo más amplio tal y como se definía al principio. Somos conscientes que somos un actor clave pero a su vez somos una pieza de un rompecabezas que para que se vea completo necesita de los otros actores.

El enfoque desde el cual dirigimos y diseñamos nuestras acciones en base a nuestro rol ya **no** es el de **competir**, sino el de **coordinar y complementar** un esfuerzo conjunto

- **Mayor Interrelación vertical (territorial a sus distintos niveles) – horizontal (otras instituciones públicas, privadas y sociedad civil)**

Como parte del SINAPRED, tendremos que coordinar nuestras acciones con otros actores ministeriales en una relación horizontal tanto en los niveles nacionales, regionales y municipales. Es decir, cuando abordamos las temáticas del Programa Nacional de Capacitación tenemos en cuenta lo que tiene que ver con INIFOM, INETER o MARENA, MIFAMILIA, etc... por citar algunos ejemplos, para que nuestro programa sea coherente.

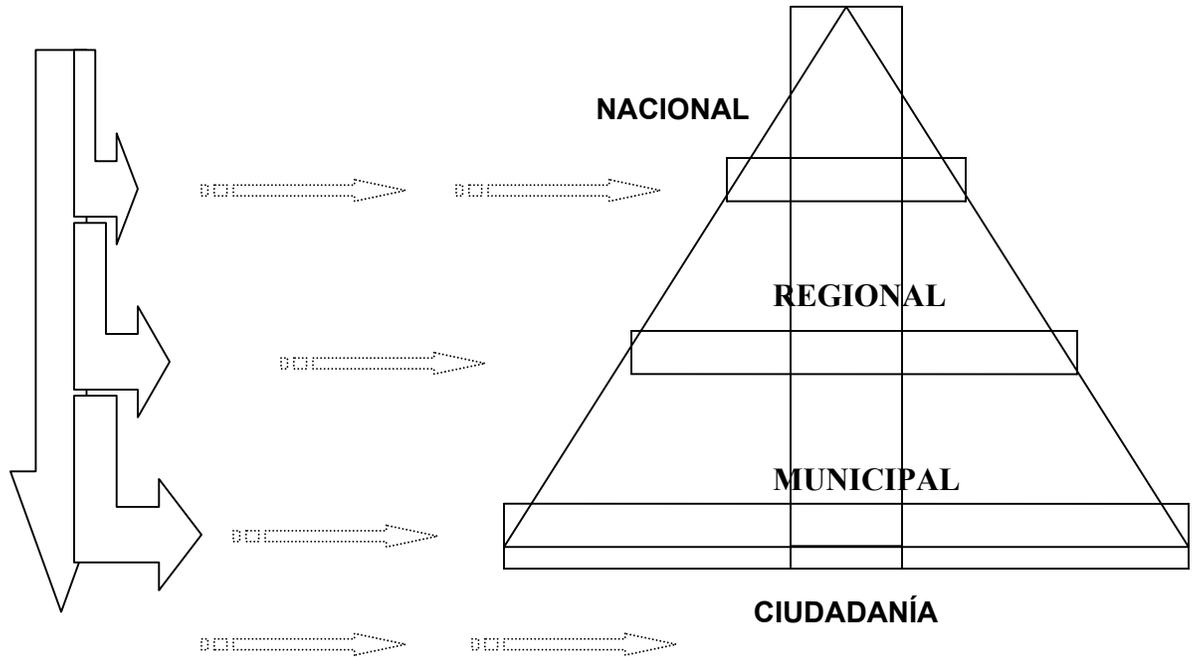
Por ejemplo, cuando llegamos al municipio y hablamos de Evacuación y lo orientamos en un Plan de Evacuación, lo hacemos desde la perspectiva de *evacuación hacia zonas seguras*, lo cual nos obliga a coordinarnos con instituciones encargadas de regular el uso del suelo y con las orientaciones de la planificación municipal. O cuando hablamos de Albergues necesitamos la coordinación en el terreno con el Ministerio de Salud y de Mi Familia, porque además estamos hablando de organización de albergues donde se respeten los derechos de las poblaciones vulnerables y eso implica a otras instituciones también. Lo mismo cuando intervenimos sobre poblaciones ubicadas en zonas afectadas por deslizamientos y avalanchas de tierra y lodo necesitamos información y coordinación con las delegaciones de INETER, etc...

ESTABLECIMIENTO – COORDINACIÓN

**TERRITORIALES - VERTICAL
SECTORIALES - HORIZONTAL**

DEFENSA CIVIL





- **Rol Ejecutor – Entrenador de otros actores**

Tradicionalmente, la Defensa Civil ha sido ejecutora de distintos proyectos de Organización, Capacitación y Planificación de la Respuesta en diversas zonas del país tanto en el ámbito comunitario como en el municipal. También muchas ONGs han realizado esta labor sin que muchas veces haya existido la mejor coordinación entre las instituciones como Defensa Civil que son las que tienen y están dotadas de legitimidad-autoridad y entre las ONGs que tienen su mayor fortaleza en la mayor capacidad operativa y financiera.

Un nuevo enfoque de trabajo en conjunto nos va a permitir como institución fortalecida y con un enfoque claro de país, no sólo ejecutar proyectos de dentro del marco de la creación de capacidades para la respuesta, sino que nos va a permitir además mejorar las sinergias con otros actores como ONG's, Universidades, Empresa Privada, Instituciones, etc... a la que podemos entrenar, y asesorar en su ejecución y asegurar que cuando realicen sus actividades los hagan en coordinación con la Defensa Civil de forma que esta institución guíe sus pasos para garantizar el enfoque de Gestión de Riesgos en todas las actividades desde el punto de vista de la respuesta a situaciones de Emergencia / Desastres. Organizaciones como Caritas a nivel nacional, Universidad Nacional del Norte y otras ya están dentro dinámica, todo ello dentro del marco del SINAPRED.

RESULTADOS

1. Cambio de visión y de actuar institucional

El cambio se produce de una visión **Re-activa** hacia una **Pro-activa**, y eleva los niveles de *Iniciativa* y de *Coordinación-Integración* del actuar de la Defensa Civil. Ya la respuesta a los desastres no es un ejercicio del momento del desastre, sino se incorpora como una actividad permanente e integradora del proceso social de desarrollo de una comunidad humana.

2. Mayores niveles de coordinación y mayor peso específico de la Defensa Civil a nivel institucional en el país

Hoy podemos decir que la Defensa Civil tiene una autoridad ganada en el país no por la designación legal de competencias y funciones que le hace la Ley 337 o Ley # 26 de 1976 *de Creación de la Defensa Civil*, sino que se ha ganado la autoridad por dos motivos: uno de ellos por la trayectoria de trabajo y compromiso en el terreno en las situaciones de Emergencia / Desastre, y otro motivo es porque está llevando ha llevado la iniciativa para un cambio estratégico de enfoque hacia intervenciones más integrales

3. Institución pionera a nivel regional en adopción de enfoque integral para el manejo de la temática

A nivel centroamericano incluso latinoamericano me atrevería a decir que Defensa Civil está siendo también una de las instituciones pioneras en esta forma novedosa de abordaje de la Temática de Preparación de la Respuesta desde el Enfoque de Gestión de Riesgo, ahondando en aspectos preventivos, y desde una visión de mayor nivel de responsabilidad en la coordinación con otros actores. Todo ello quizás ha sido posible por el cambio estratégico de visión del propio país después del Huracán Mitch, con la creación del SINAPRED, con la aprobación del marco legal adecuado a esta visión y con la elaboración de un Plan Nacional de Capacitación en la materia que aborda el rol coordinado de cada uno de los actores.

4. Optimización del trabajo con ONGs y otros actores, junto a mayor nivel de coordinación con los mismos para que su trabajo lejos de ser duplicador sea enfocado al fortalecimiento institucional

LA DEFENSA CIVIL es a partir de ahora un “*socio de elección*”, una institución donde diversos donantes, **ONGs Internacionales** como CARE, Save The Children, OXFAM, otros..., ONGs nacionales como IPADE, Caritas, Movimiento Comunal, Universidades como UNN, UNI, UPOLI, otros Organismos y Agencias Internacionales como PNUD, Banco Mundial, ven en nosotros un socio de interés y se plantean aprovechar sus intervenciones para fortalecer nuestra institución, a través de la ejecución de sus proyectos, a la vez que nos eligen como coordinadores de los mismos

EN DEFINITIVA ...

Hemos pasado como DEFENSA CIVIL en nuestro trabajo institucional:

- De ser **reactivos**, a ser **proactivos** en nuestras intervenciones
- De exclusivamente, **responder** ante desastres, hacia **transformar** las situaciones de riesgo que los generan
- De entender la RESPUESTA como una **intervención aislada**, a verlo como un **proceso amplio e integral** de desarrollo sostenible
- De ser **competidores** con el trabajo de otros, a ser **coordinadores** y **entrenadores** de su trabajo, y por lo tanto optimizar los esfuerzos
- De ser meramente **instructores** de lecciones, a ser **constructores** del conocimiento sobre Gestión de Riesgo y ser **facilitadores** de procesos de desarrollo
- De abordarlo como una **intervención** logística y de suministro de insumos para **abastecimiento de necesidades básicas** en tiempo de Emergencia/Desastre, a abordarlo como **un proceso social de evolución**.