



CONVERSATORIO VIRTUAL DE ALTO NIVEL DE AUTORIDADES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES DE PROSUR

27 de agosto de 2020

Informe Ejecutivo



Secretaría de
**EMERGENCIA
NACIONAL**



CONVERSATORIO VIRTUAL DE ALTO NIVEL DE AUTORIDADES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES DE PROSUR

Introducción

El presente conversatorio se realiza en el marco de las actividades del Grupo temático Gestión de Riesgo de Desastres y Desarrollo Resiliente (GRD) de PROSUR, el cual fue organizado por la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI) de Chile, en su calidad de coordinador de este grupo, junto con la Secretaria de Emergencia Nacional (SEN) de Paraguay, en su calidad de integrante de la *troika* para la conducción de PROSUR.

De manera general, el marco de las políticas públicas en GRD existentes en la actualidad en los países de PROSUR han sido diseñados principalmente para abordar los riesgos de desastres derivados de fenómenos origen natural o antrópico, aunque con menos claridad respecto de riesgos sanitarios, tales como las epidemias y pandemias. En el contexto actual de la pandemia global de COVID-19, si bien los entes rectores de la GRD o Protección Civil han participado de diferentes maneras en el apoyo a la respuesta ante esta emergencia sanitaria, frecuentemente se ha recurrido al establecimiento de plataformas *ad-hoc* para coordinar las acciones, utilizando de manera parcial las fortalezas y aprendizajes de los Sistemas Nacionales de GRD/Protección Civil.

Por lo anterior, este conversatorio busca contribuir a intercambiar experiencias sobre el rol y acciones que los entes rectores de la GRD o Protección Civil han desarrollado en el contexto de la pandemia actual, tanto en sus laborales habituales de GRD, como en apoyo a la respuesta frente a los efectos de la crisis sanitaria.

En el presente documento se presenta un resumen y sistematización de los intercambios realizados en el marco del presente conversatorio, en el cual participaron representantes de los países miembros de PROSUR, con la excepción de Argentina, así como representantes de Bolivia y Uruguay en calidad de países invitados al evento. La lista de participantes se detalla en el anexo 1.

SESIÓN 1

Acciones Desarrolladas por los Organismos de Gestión del Riesgo de PROSUR en el Contexto de la Pandemia COVID-19

Preguntas Guía:

- ¿Qué tareas desempeña su organización principalmente en respuesta y recuperación durante el esfuerzo nacional de su país en la pandemia COVID-19?
- ¿Qué proyecciones tiene su país para la fase de recuperación de la emergencia sanitaria?

A la fecha que se escribe el presente documento, los países de América Latina y el Caribe habían registrado 7.475.344 casos y 282.419 muertes a causa del COVID-19¹, siendo en el presente la región con los efectos más notorios. En el contexto de esta situación, las instituciones de GRD han buscado continuar minimizado los riesgos frente a otras amenazas, las que demandan una preparación permanente.

¹ COVID-19 Reporte Situacional, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://www.iadb.org/es/coronavirus/situacion-actual-de-la-pandemia> al 3 de septiembre de 2020.

Existe coincidencia entre los participantes en cuanto a que los países no estaban preparados para un evento de las características de la pandemia de COVID-19, la que conlleva un alto impacto humano y económico. Sin embargo, esta circunstancia ha generado también oportunidades para fortalecer los sistemas de salud, nuevas políticas públicas y para instalar en la agenda política de los países miembros de PROSUR la gestión del riesgo de desastres (GRD).

Las repercusiones multisectoriales de la pandemia han requerido que los Estados deban permanecer con un alto nivel de involucramiento en la emergencia sanitaria por un largo periodo de tiempo, lo que no es asimilable a emergencias o desastres que se desarrollan en periodos acotados en el tiempo. Lo anterior ha significado que cada uno de los países ha abordado esta situación de manera diferente, de acuerdo a sus contextos institucionales, políticos, económicos, sociales, culturales y geográficos.

Por lo anterior, resulta de relevancia estratégica intercambiar experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas que contribuyan a establecer cómo trabajar en el futuro en la preparación, respuesta y cooperación entre países para una recuperación integral frente a este tipo de emergencias. Así como la GRD es fundamental para las políticas públicas dirigidas al desarrollo sostenible, su relevancia adquiere nuevos matices y urgencias a ser consideradas en emergencias sanitarias.

Estados de excepción constitucional

Con el objetivo de contener la propagación del COVID-19, los gobiernos tomaron medidas consideradas en sus respectivos ordenamientos constitucionales para establecer el confinamiento de la población, mediante cuarentenas y toques de queda en todo o parte de sus territorios, el cierre de fronteras y otras medidas de prevención. Las acciones tomadas inicialmente consideraban periodos acotados para estas restricciones, pero debieron ser extendidas y modificadas según las realidades epidemiológicas de cada país.

En aquellos países donde las fuerzas armadas y de seguridad son parte de las instituciones coordinadoras de los Sistemas Nacionales de GRD/Protección Civil, éstas desempeñaron un papel importante para el cumplimiento de las medidas de confinamiento y las limitaciones al desplazamiento establecido por la autoridad nacional.

Liderazgo del sector salud

En las presentaciones de los países, se coincidió en que los Ministerios de Salud de los respectivos países han liderado la respuesta a la pandemia del COVID-19, desde plataformas de alto nivel dependientes de la presidencia de la república, las que fueron establecidas de manera *ad-hoc* para atender la pandemia.

Si bien algunas de estas plataformas mencionadas en el conversatorio -como la Gerencia para la Gestión Integral del COVID-19 (Colombia) y el Comando nacional COVID-19 (Perú)- consideran la participación de los entes rectores de los Sistemas Nacionales de GRD/Protección Civil, las capacidades de coordinación de estos sistemas no siempre fueron consideradas en el inicio de la atención a la emergencia y su involucramiento actual difiere caso a caso.

En el caso de Ecuador, el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias asumió el secretariado del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional para la respuesta a la pandemia.

En otros países se emplearon sus respectivos Centros de Operaciones de Emergencia (COE), tanto a nivel nacional como en los diferentes niveles territoriales (Colombia, Chile, Brasil, Ecuador y Guyana), para facilitar instancias de coordinación.

Diferencias en el tamaño y organización administrativa de los países

Tanto el tamaño y la organización administrativa de los países miembros de PROSUR representaron contextos y desafíos diferentes en materia de coordinación, planificación y respuesta a las necesidades de la pandemia.

Por ejemplo en Brasil, debido a la naturaleza federativa del país, las acciones de planificación y respuesta fueron responsabilidad de los diferentes Estados, los cuales recibieron los lineamientos técnicos por parte del Ministerio de Salud y del Ministerio del Interior a nivel nacional. Por otra parte, en Guyana, debido a su tamaño, las acciones fueron planificadas e implementadas desde el nivel central, con un rol protagónico tanto del Ministerio de Salud como de la Comisión de Defensa Civil (CDC).

A modo general, en países como Colombia, Chile, Guyana y Paraguay, prevalecieron las acciones de coordinación y respuesta definidas a nivel nacional, mientras que en países como Brasil, Ecuador y Perú las acciones debieron necesariamente considerar los niveles de autonomía de los diferentes territorios.

Si bien los diferentes Sistemas Nacionales de GRD/Protección Civil de los países de PROSUR consideran estas realidades administrativas en sus labores de preparación y respuesta frente a emergencias, los mecanismos de coordinación establecidos para la GRD no fueron considerados y utilizados en las primeras fases de la pandemia. Países tales como Colombia, Chile, Ecuador y Perú manifestaron que una vez que se evidenció la existencia de estas redes de coordinación territorial, las mismas fueron usadas en el marco de la emergencia.

Acciones desarrolladas por los entes rectores de los Sistemas Nacionales de GRD/Protección Civil

Cada uno de los países participantes en el conversatorio compartió algunas de las acciones desarrolladas por los entes rectores de Sistemas Nacionales de GRD/Protección Civil respecto de la pandemia COVID-19. Las iniciativas emprendidas por estas instituciones, que se detallan a continuación, corresponden únicamente a las mencionadas durante el conversatorio, pudiendo existir muchas otras que no son parte del presente documento por razones de la naturaleza del conversatorio y las limitaciones del tiempo de exposición.

- **Brasil**

- El CENAD (Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres) apoyó al COE establecido por el Ministerio del Interior para gestionar la coordinación integrada de la respuesta al COVID-19.

- **Chile**

- Se aseguró la continuidad operacional del Centro de Alerta Temprana (CAT) Nacional, bajo las condiciones de confinamiento y seguridad sanitaria, a fin de asegurar su función crítica de monitorear las situaciones de riesgo y emergencias.
- Se fortalecieron las plataformas digitales de la ONEMI para asegurar la continuidad de las funciones y trabajo de prevención y preparación del Sistema nacional de Protección Civil (SNPC), pudiendo así dar continuidad a actividades tales como capacitación y simulaciones.

- Considerando el contexto COVID-19, se realizaron ajustes a los protocolos de sismos y tsunamis para evitar evacuaciones innecesarias y ajustar las inevitables a las medidas de seguridad sanitaria y de distanciamiento social.
 - En el marco de la respuesta al COVID-19, a ONEMI se le delegó específicamente la regularización y coordinación de los procedimientos de gestión y transporte de cadáveres.
 - Se promueve con las autoridades sanitarias el hacer uso de las lecciones aprendidas y redes del SNPC que se encuentran consolidadas territorialmente para su empleo en cualquier tipo de emergencias.
- **Colombia**
 - Antes que fuese registrado el primer caso en el país, el 31 de enero de 2020 la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) activó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y se estableció un puesto de mando unificado.
 - Asimismo, el SNGRD ha adaptado sus lineamientos para respuesta de emergencia y desastres en contexto de la pandemia del COVID-19.
 - La UNGRD ha mantenido una coordinación permanente con las instancias sectoriales y territoriales de GRD (consejos departamentales y municipales de GRD), con quienes se ha llevado un registro único de afectados, mediante el cual se identificaron 170.000 personas a quienes se ha hecho llegar los programas de ayuda humanitaria consistente en alimentos.
 - Entre las poblaciones beneficiadas se encuentran adultos mayores de 70 años, población migrante, población vulnerable por territorio, comunidades indígenas y comunidades afrodescendientes, entre otros.
 - UNGRD ha canalizado ayuda (equipos de protección personal, alimentos, salud, etc.) para entregarlo a las poblaciones que lo requieran.
- **Ecuador**
 - El Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE) coordinó con instituciones del sector social y del sector privado la entrega de bonos de protección familiar y desarrollo, así como kits de asistencia humanitaria.
 - Contribuyó en la habilitación de albergues temporales y equipamiento para funcionamiento de centros de aislamiento sanitario.
 - Coordinó y apoyó en el traslado de más de 15.000 ciudadanos ecuatorianos mediante vuelos humanitarios.
- **Guyana**
 - El Comité de Defensa Civil (CDC), además de apoyar logísticamente al Ministerio de Salud (asegurar que los servicios básicos sean entregados a los centros de salud), ha coordinado al interior del COE la entrega de los paquetes de ayuda económica a las familias mediante la entrega de vouchers y ha facilitado el acceso a alimentos de las comunidades ubicadas en la costa del país.
 - Se ha coordinado con CDEMA (Caribbean Disaster Emergency Management Agency) la recepción y distribución de insumos para el testeo del COVID-19 en el país.
 - Se ha trabajado con ACNUR y OIM para establecer condiciones seguras para la población migrante de Venezuela, mediante la provisión de servicios de alojamiento, servicios básicos y alimentos.

- **Paraguay**
 - La Secretaria de Emergencia Nacional (SEN) forma parte del Consejo Nacional de Defensa presidido por el Presidente de la República, donde se ha apoyado la coordinación de vuelos humanitarios, así como el establecimiento de residencias sanitarias para que hagan cuarentena (14 días) los pasajeros que entran al país antes de reunirse con sus familias.
 - La SEN ha implementado el programa de asistencia alimentaria a comunidades urbanas, indígenas y rurales, así como la entrega de alimentos preparados en albergues sanitarios y transferencias monetarias a familias vulnerables.
 - Debido a facultades que le otorga la ley a la SEN para la adquisición de bienes y servicios en situaciones de emergencia, la misma ha apoyado en la logística humanitaria del Ministerio de Salud y Consejo Nacional de Defensa, para la adquisición de insumos de salud usando dicha normativa.

- **Perú**
 - Al INDECI se le asignaron responsabilidades en el transporte de personas, distribución de bienes de asistencia humanitaria y el respectivo seguimiento con las municipalidades de la entrega de estas ayudas.
 - Además, el INDECI tuvo a su cargo verificar el cumplimiento de protocolos de seguridad sanitaria en la salida y llegada de vuelos internacionales.
 - Asimismo, coordinó los vuelos interprovinciales para el desplazamiento de más de 47.749 personas a sus regiones de origen, realizando el monitoreo de los protocolos sanitarios en embarque y desembarque.
 - INDECI distribuyó 321.5 toneladas de ayuda humanitaria (alimentos, colchones, carpas, camas, frazadas, etc.), tanto en albergues, como directamente a población afectada por el COVID-19.
 - A través de las municipalidades del país, se distribuyó casi 2,5 millones de canastas básicas familiares a los hogares más vulnerables.

SESIÓN 2

Intercambio de Experiencias, Perspectivas de Recuperación y Cooperación

Preguntas Guía:

- ¿Cuáles son las perspectivas de su país y su organización para el periodo de recuperación de la Pandemia COVID-19?
- ¿Qué canales de comunicación debiesen operar en situaciones de desastres en el contexto de la Pandemia?
- ¿Debiese PROSUR adoptar un mecanismo permanente de intercambio de experiencias y mejores prácticas en materia de GRD dentro del contexto de la Pandemia COVID-19? ¿Cuál?

Considerando que esta emergencia sanitaria ha sido liderada técnicamente por los Ministerios de Salud, se evidenció que estos ministerios no necesariamente tenían la experiencia y capacidades para realizar una coordinación interinstitucional con un enfoque sistémico, que considerase tanto los distintos sectores del Estado y la sociedad, como los diferentes niveles territoriales.

Aun a la fecha no se ha hecho uso de todo el potencial que representan los Sistemas Nacionales de GRD/Protección Civil, muchos de los cuales cuentan con protocolos y acuerdos de colaboración

vigentes y disponibles para ser usados en situaciones de emergencia. Parte importante de estas disposiciones son aplicables a la emergencia sanitaria actual, sin embargo ha sido recurrente la creación de procedimientos paralelos.

Lo anterior ha evidenciado que las capacidades de coordinación son altamente valoradas, tanto al interior de los países, como entre los países. De ahí que exista un consenso respecto de la necesidad de posicionar a los Sistemas Nacionales de GRD/Protección Civil como gestores efectivos de la reducción del riesgo de desastres y el manejo de emergencias, para que se aprovechen las capacidades instaladas, y se utilicen las plataformas de coordinación y protocolos existentes

En esta línea, en el Perú el CENEPRED diseñó un modelo piloto de análisis de riesgo y la construcción de escenarios de riesgo ante el COVID-19, que permite orientar el trabajo del Ministerio de Salud, en la detección de focos de calor y la tendencia que hay en el proceso y desarrollo de la infección y los contagios, y esto le permite a su vez elaborar sus planes de prevención y reducción del riesgo de desastres para la respuesta frente a COVID-19, a partir ello, se busca involucrar a los sectores subnacionales y locales en la lógica del Sistema de Gestión de Riesgos, reconociendo las competencias de los diferentes actores y promoviendo la articulación y complementariedad en el trabajo que cada uno tiene frente a la pandemia.

Ante la numerosa evidencia de experiencias y acciones realizadas por los diferentes Sistemas Nacionales de GRD/Protección Civil ante la pandemia de COVID-19, se alienta a usar la Plataforma PROSUR-GRD (<https://grd.foroprosur.org/>) para compartir documentos y materiales realizados en el contexto de COVID-19, los que pueden servir como buenas prácticas para los procesos de respuesta y recuperación.

Todo lo abordado durante este conversatorio está disponible en el [video](#) de esta actividad.

Conclusiones

Los participantes mostraron su satisfacción respecto de la iniciativa de generar este conversatorio entre las instituciones de GRD y expresaron la necesidad de contar con iniciativas de intercambio y colaboración entre países sobre temas de interés común, que en este caso abordó cómo el contexto de la pandemia de COVID-19 ha impactado el quehacer de los Sistemas Nacionales de GRD/Protección Civil.

Si bien la instancia cumplió con la expectativa de reunir a las autoridades de GRD en un intercambio de alto nivel, varias de las preguntas planteadas durante el conversatorio admiten mayor desarrollo, lo cual es una oportunidad para seguir trabajando de manera colaborativa en el marco de PROSUR.

Anexo 1 – Participantes en el Conversatorio

1) BOLIVIA

1. Gutnar Oviedo Villanueva, Viceministerio de Defensa Civil, Ministerio de Defensa.
2. José Luis Gallardo, Viceministerio de Comercio Exterior e Integración, Ministerio de Relaciones Exteriores.

2) BRASIL

3. Armin Braun, Diretor do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD) – MDR.
4. Marina Romão, Assessora, Assessoria Internacional – MDR.

3) COLOMBIA

5. Lina Paola Martínez Fajardo, Coordinadora del Grupo de Cooperación Internacional de la UNGRD.
6. Sr. Faber Mosquera Alvarez, Subdirección de Manejo de Desastres de la UNGRD.
7. Srta. Maria Jimena Pantoja Castrillón, Grupo de Cooperación Internacional de la UNGRD.
8. Carolina Agudelo Campos, Profesional de la Oficina Asesora de Comunicaciones de la UNGRD.
9. Sr. Andrés Leonardo Suárez Galvis, Dirección de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores.

4) CHILE

10. Sr. Ricardo Toro, Director Nacional, ONEMI.
11. Sr. Cristóbal Mena, Subdirector Nacional, Punto Focal PROSUR, ONEMI.
12. Sr. Luis Doñas, Enlace para Asuntos Internacionales, Punto Focal Alternativo PROSUR, ONEMI.
13. Sra. Natalia Silva, Jefa Departamento de Gestión del Sistema Nacional de Protección Civil, ONEMI.
14. Sra. Dafne Nuñez, Profesional del Departamento de Gestión del Sistema Nacional de Protección Civil, ONEMI.

5) ECUADOR

15. Ministro Rommel Ulises Salazar Cedeño, Director General de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE).
16. Fanny Carolina Moreira, Directora de Estrategias Internacionales para la Reducción de Riesgos (SNGRE).
17. Econ. Mario Estrella, Dirección de Relaciones Internacionales (MIDENA).
18. Crnl. Guido Gaona, Delegado Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de Ecuador (MIDENA).
19. Gabriela Proaño

6) GUYANA

20. Capt. Salim October

7) PARAGUAY

- 21. Ministro Joaquin Roa, Secretaria de Emergencias Nacionales (SEN)
- 22. María del Pilar Cantero, Jefa Dirección de Relaciones Internacionales, SEN.

8) PERÚ

- 23. Sr. Luis Carranza, Jefe Institucional del INDECI.
- 24. Sr. Juvenal Medina, Jefe Institucional de CENEPRED.
- 25. Sra. Guadalupe Martínez, Presidencia del Consejo de Ministros - Punto focal PROSUR.
- 26. Sra. Blanca Aróstegui, Presidencia del Consejo de Ministros - Punto focal Alternativo PROSUR.
- 27. Manuel Alvarez, Ministerio de Relaciones Exteriores.

9) URUGUAY

- 28. Cnel. (R) Mag. Sergio Rico, Director Nacional SINAIE.
- 29. Cnel. Antonio Nuñez, Subdirección Operativa SINAIE

10) PRESIDENCIA POR TÉMPORE CHILE

- 30. Sr. Juan Carlos Salazar, Coordinador Nacional Alternativo PROSUR Chile
- 31. Sr. Francisco Montalva, Oficial de Apoyo de la Presidencia Pro Témpore de Chile.

11) COORDINACIÓN NACIONAL PROSUR PERÚ

- 32. Sr. David Pedroza, Dirección de PROSUR del Ministerio de Relaciones Exteriores.

12) COORDINACIÓN NACIONAL PROSUR ECUADOR

- 33. Sra. Diana Velalcázar Rea, Coordinación Nacional del Ecuador ante PROSUR, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

13) BID-INTAL

- 34. Pablo M. Garcia, Director
- 35. Alejandra Radl, Especialista en Integración y Comercio.
- 36. Florencia Garcia, Consultora.
- 37. Matías Parimbelli, Consultor.
- 38. Federico Mazzella, Consultor
- 39. Claudio Osorio, Consultor.
- 40. Felipe Nogueira, Consultor.

Anexo 2 - Fotografía



