



Proyecto Rikuryana: Respuesta comunitaria a la emergencia y mitigación de desastres en la provincia de Imbabura



SERIE: EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE DESARROLLO LOCAL FRENTE A LOS RIESGOS DE DESASTRES

**PROYECTO RIKURYANA: RESPUESTA COMUNITARIA A LA EMERGENCIA Y MITIGACIÓN DE DESASTRES EN LA PROVINCIA DE IMBABURA
ECUADOR**

Este documento es el resultado del proceso impulsado por el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres - CAPRADE, en el marco de la implementación de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres - EAPAD, para identificar iniciativas y experiencias sobre la gestión del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible local desarrolladas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

Para la identificación de estas experiencias se promovió el Concurso Andino "Las Prácticas y Políticas de Desarrollo Local frente a los Riesgos de Desastres: Identificación de Experiencias significativas en los países de la Subregión Andina" en el período noviembre 2007- abril 2008, culminando con la designación de 16 experiencias más relevantes (cuatro por país).

La elaboración y publicación de este documento ha sido posible gracias a la ayuda financiera de la Comisión Europea y la Secretaría General de la Comunidad Andina, mediante el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN.

El contenido de este material es responsabilidad del Proyecto PREDECAN. No necesariamente refleja la opinión de la Comisión Europea, la Secretaría General de la Comunidad Andina ni del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres - CAPRADE.

**COMUNIDAD
ANDINA**



SECRETARÍA GENERAL

Secretaría General de la Comunidad Andina
Av. Aramburú, cuadra 4 esquina con Paseo de la República, San Isidro - Perú
Teléfono: (51 1) 411 1400 Fax: (51 1) 211 3229
www.comunidadandina.org

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-10930
ISBN: 978-9972-787-98-0

Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN

DIRECTORA DEL PROYECTO PREDECAN: Ana Campos García

JEFE DE ASISTENCIA TÉCNICA INTERNACIONAL: Harald Mossbrucker (2005 a marzo de 2009)
Jan Karremans (a partir de abril 2009)

COORDINACIÓN TÉCNICA: Lenkiza Angulo (septiembre de 2007 a septiembre de 2008)
María del Carmen Tejada García (octubre de 2008 a septiembre de 2009)

ASESORÍA TÉCNICA INTERNACIONAL: Allan Lavell

SISTEMATIZADORES NACIONALES: Lilian Reyes - Bolivia, Gustavo Osorio - Colombia, Eduardo Chiriboga - Ecuador,
María del Carmen Tejada - Perú

INVESTIGACIÓN Y TEXTO ORIGINAL: Eduardo Chiriboga

COORDINACIÓN EDITORIAL: Carolina Díaz Giraldo, Ibis Liulla Torres

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: Leonardo Bonilla Morón, Maiteé Flores Piérola, Miguel León Morales

IMPRESIÓN: PULL CREATIVO S.R.L.

CORRECCIÓN DE TEXTOS: Dante Oliva León, Enrique León Huamán

FOTOGRAFÍAS: Visión Mundial

Primera edición

Lima, Perú, septiembre de 2009

SERIE: EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE DESARROLLO LOCAL FRENTE A LOS RIESGOS DE DESASTRES

Proyecto Rikuryana:
Respuesta comunitaria
a la **emergencia** y **mitigación**
de **desastres** en la **provincia**
de **Imbabura**

Agradecimientos

Por su colaboración y testimonios a las autoridades locales, equipo técnico y comunidad en general, quienes enriquecieron el trabajo de sistematización de la experiencia.

Carmen Flores

Presidenta Corporación de Comunidades Indígenas Maquipurashun

Gilberto Morán

Coordinador del Programa de Desarrollo de Área

Fernando Pillaño

Facilitador del Proyecto

Julieta Sarsoza

Responsable de Salud Visión Mundial Ecuador

Ramiro Zabala

Profesional de Defensa Civil de Imbabura

Luisa Villalba

Miembro del Cuerpo de Bomberos de Otavalo

Pilar Salazar

Pobladora del Comunidad Padre Chupa

Luis Chicaiza

Miembro de la Red Educativa Quichinche

Pobladores

Comunidades

Índice

Prólogo	5
Resumen.....	7
Presentación	9
1. Contexto de la experiencia	11
2. Riesgos en el marco de la problemática local.....	13
3. Desarrollo de la experiencia	15
4. Aprendizajes significativos	20
4.1 Involucramiento de actores y potenciación recursos locales	20
4.2 Relación entre riesgos de desastres y desarrollo local.....	21
4.3 Gestión local del riesgo como proceso	24
4.4 Articulación con niveles de gestión extralocales	26
5. Apuntes finales	28
5.1 Aprendizajes	28
5.2 Logros y limitaciones.....	29
5.3 Sostenibilidad y réplica	29
Referencias bibliográficas	31

Índice de fotos y figuras

Fotos

Foto 1. Representación local de atención de emergencia.	13
Foto 2. Comités escolares de emergencia.	17
Foto 3. Taller para la definición participativa de instrumentos de gestión	18
Foto 4. Participación de bomberos.	23
Foto 5. Validación de mapas de riesgo comunales.	24
Foto 6. Población de Otavalo en actividad comunal	25
Foto 7. Miembros de las comunidades indígenas.	28

Figuras

Figura 1. Mapa de la provincia de Imbabura	11
Figura 2. Procesos claves y fases de la gestión de riesgo	19

Prólogo

Los Países Miembros de la Comunidad Andina comparten una serie de características marcadas por su cercanía geográfica, su historia común y sus afinidades culturales, aun en medio de su diversidad y particularidades.

Desafortunadamente, todos los países andinos tienen una larga data de ocurrencia de desastres para reseñar y recordar, pues sus territorios y comunidades presentan elevadas condiciones de riesgo debido a desequilibrios en la relación entre las dinámicas de la naturaleza y las humanas, que los hacen susceptibles de sufrir desastres asociados con distintos tipos de fenómenos como terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, deslizamientos y sequías. Según la base de datos creada recientemente para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, en los últimos 37 años se han registrado más de 50 mil eventos físicos generadores de daños y pérdidas en la subregión andina, casi un promedio de 1 100 por año, lo cual constituye una real amenaza contra el desarrollo y pone en riesgo las inversiones y demás esfuerzos que se llevan a cabo para la reducción de la pobreza en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Conscientes de esta problemática, se creó el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres -CAPRADE-, mediante una decisión aprobada en el año 2002 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. La primera labor desarrollada por el Comité fue la formulación de un documento conocido como “Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres” -EAPAD-, aprobado en 2004, el cual se constituyó en el principal orientador de la política, los planes, programas y acciones que se deben asumir y emprender en la subregión para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

La Unión Europea, a través de su Programa de Preparación ante Desastres –DIPECHO– y el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina -PREDECAN-, ha tenido una permanencia constante en los países de la subregión andina en los últimos años, apoyando a la implementación de la EAPAD.

En este contexto, el CAPRADE, con el apoyo del proyecto PREDECAN, impulsó el desarrollo del concurso andino “Prácticas y políticas de desarrollo local frente a los riesgos de desastres: Experiencias significativas en los países de la subregión andina”, así como la ejecución de los “Proyectos piloto participativos en gestión local del riesgo”.

El concurso logró la postulación de un total de 229 experiencias a nivel subregional (Bolivia estuvo representada por 63 experiencias, 63 provenían de Colombia, 42 de Ecuador y 61 pertenecían a Perú), que evidencian las múltiples prácticas y diversidad de actores sociales involucrados en la gestión del riesgo. De esta cifra inicial, se definieron, luego de una evaluación exhaustiva y participativa, una experiencia por cada país, las cuales forman parte de este proceso de sistematización.

De manera paralela se ejecutaron cuatro proyectos piloto en un ámbito local de cada uno de los países, de acuerdo con los criterios de selección definidos por las entidades del CAPRADE, en razón de sus

condiciones de vulnerabilidad y posibilidad de articulación con redes sociales para el desarrollo de acciones encaminadas a la gestión del riesgo. Se buscó la ejecución integral de los siguientes aspectos: procesos de organización y coordinación; mejoramiento del conocimiento del riesgo; fortalecimiento de los procesos de planificación y ejecución de obras, así como de las actividades demostrativas con criterios de amplia participación; y por último, la generación de capacidades a través de la educación y la comunicación.

Con el fin de reunir estas iniciativas locales a nivel de la subregión andina, que contribuían a la disminución de las condiciones de riesgo, se planteó el desarrollo de la presente “Serie de Experiencias Significativas de Desarrollo Local Frente a los Riesgos de Desastres”. En esta serie de documentos se recoge el proceso de trabajo desarrollado por las 16 experiencias finalistas del concurso realizadas con el apoyo técnico y financiero de diferentes entidades públicas, algunas ONG y organismos de cooperación, así como los aprendizajes generados en la implementación de los cuatro proyectos piloto y el análisis subregional del conjunto de las 20 sistematizaciones. El proceso de elaboración de cada uno de los documentos ha sido coordinado y consensuado con las instituciones que postularon las experiencias, a fin de que la sistematización responda también a las expectativas de los actores locales y contribuya a mejorar las propias experiencias.

Las experiencias sistematizadas tienen un carácter diverso, desde las realidades en las que han partido, pasando por los objetivos, estrategias y procedimientos, hasta los logros alcanzados; con lo cual contribuyen a evidenciar distintos aspectos y etapas dirigidos a la promoción y realización de lo que se entiende como gestión local del riesgo. Es justamente esta diversidad la que enriquece tanto los aprendizajes como las posibilidades que surgen para abordar el tema, favoreciendo con ello a la teoría pero también a la práctica para la construcción de propuestas más eficaces.

Las prácticas observadas a través de estas experiencias confirman una vez más que los procesos de desarrollo impulsados desde las sociedades y la manera en que éstas ocupan el territorio y se relacionan con el medio, junto a las propias dinámicas de la naturaleza, van configurando condiciones de riesgo. El desarrollo sostenible continúa siendo un desafío y la incorporación de la gestión del riesgo en el mismo, una necesidad. La conciencia sobre esta concepción va creciendo progresivamente, acompañada de estrategias y mecanismos construidos e implementados a nivel local que, en muchos casos se desconocen, a pesar de su utilidad para seguir avanzando en este camino.

Este documento brinda la oportunidad de acercarse a una diversidad de experiencias locales, a quienes van construyendo desde lo comunitario, local, regional o nacional alternativas de solución a problemáticas diversas, pero a su vez comunes entre los países de la subregión andina, con elementos innovadores y replicables. Aun así, no se pretende con ello presentar una receta única de pasos a seguir para el logro del tan anhelado vínculo entre la sostenibilidad, la gestión del riesgo y el desarrollo, sino más bien un conjunto de opciones a considerar.

Resumen

Duración:	2007 - 2009
Ejecución:	Programa de Desarrollo de Área Imbabura (PDA) Corporación de Comunidades Indígenas Maquipurashun (CORCIMA)
Apoyado por:	Visión Mundial, Proyecto Respuesta Comunitaria a la Emergencia y Mitigación de Desastres (CERDM)

Desde el año 1997, la Corporación de Comunidades Indígenas Maquipurashun (CORCIMA) del Ecuador mantiene un convenio de cooperación con Visión Mundial para la ejecución del Programa de Desarrollo de Área (PDA), centrado en la niñez, mediante proyectos de salud, educación y desarrollo económico, principalmente. A partir del año 2007, se incorpora al PDA el proyecto Mitigación de Desastres y Respuesta a la Emergencia Comunitaria (CERDM), conocido en kichwa como Rikuryana ('estamos preparados'), implementado con notable éxito en otra zona del país (Cotopaxi) entre los años 2003 y 2006. Este proyecto tiene como propósito fortalecer capacidades en 14 comunidades indígenas del sector rural de los cantones¹ Otavalo y Cotacachi para reducir y mitigar los posibles impactos y pérdidas futuras ante un desastre.

Hasta el momento el proyecto ha logrado generar conocimientos y destrezas sobre planificación participativa y desarrollo, con enfoque de gestión de riesgos en grupos focalizados de pobladores que luego pasan a integrar los comités de emergencia escolares y comunitarios. En este proceso se facilita instrumentos metodológicos (protocolos, planes de emergencia y de alerta temprana, diagnósticos de vulnerabilidad) para atender las emergencias cotidianas, eventuales, y las extraordinarias, frente a desastres. De igual modo, se les facilita herramientas adaptadas a su realidad e idioma (el kichwa), tales como sirenas, mapas, cartillas, entre otras. De esta manera, se logra una importante apropiación del proceso por parte de los actores locales, incluidos Defensa Civil, Cruz Roja y Cuerpo de Bomberos, quienes encuentran en el proyecto la oportunidad para trabajar de una manera más directa con la población, ganando experiencia para sus fines institucionales.

La experiencia se cataloga como una práctica de gestión correctiva y reactiva que incide mayormente en el proceso de gestión de riesgo mediante acciones de mitigación de desastres, preparación para emergencias y respuesta a emergencias, aplicando una metodología de capacitación contextualizada al medio. Las acciones se centran en el ámbito comunitario con un marcado enfoque territorial que se sustenta en las potencialidades socioculturales tradicionales, propias de la sociedad indígena. Sin embargo, aún tiene como desafío el desarrollar una estrategia que le permita potenciar vínculos con otros niveles de las propias organizaciones indígenas, quienes poseen una importante representatividad y legitimidad local, como también con los niveles del gobierno municipal y provincial.

Al término del proyecto, previsto para el mes de septiembre del año 2009, se espera que las comunidades cuenten con un proceso sostenido de gestión de riesgo, desde la articulación de los conceptos locales y occidentales, incorporando instrumentos y herramientas con un tratamiento contextualizado en el pensamiento y la experiencia autóctona indígena, logrando así las condiciones necesarias para su sostenibilidad local.

8. Ecuador se divide en provincias, que se subdividen en cantones y estos, a su vez, en parroquias urbanas y rurales.



Mapa de ubicación de experiencia

Presentación

Un grupo de comunidades indígenas de los Andes de la provincia de Imbabura en Ecuador se prepara para enfrentar emergencias y mitigar los impactos por desastres a través del proyecto Rikuryana, que busca crear conciencia y conocimientos sobre estos tópicos, mediante acciones estructuradas de capacitación, partiendo del trabajo con menores en los centros de educación primaria. Desde el trabajo con la población escolar se extiende las acciones de capacitación a los padres de familia, y a los pobladores interesados en participar en los comités locales de emergencia comunitarios.

En las 14 comunidades que participan del proyecto, se genera una apropiación paulatina del proceso iniciado, lo que está permitiendo transitar desde el “estar preparados” para la emergencia hacia una visión más amplia de gestión de riesgo. En este sentido, se puede advertir que la experiencia llevada a cabo en torno a la práctica de una gestión reactiva se enriqueció en lo local cuando sus actores se involucraron en ejercicios de planificación. Se advirtió que los riesgos no solo se encuentran en los grandes acontecimientos, sino también en lo cotidiano; como ejemplos podemos tomar en cuenta el mal uso de tanques de gas, instalaciones eléctricas o insecticidas, que generan microdesastres que agravan las condiciones de vida locales.

Si bien la experiencia no abarcó de manera sustantiva el total de procesos clave previstos para la gestión del riesgo, al abordar los campos de la mitigación, y preparación para la respuesta a la emergencia, se logró generar capacidades en las comunidades.

Durante el Encuentro Nacional de Socialización de Experiencias Significativas de Gestión Local del Riesgo de Desastre, realizado en abril de 2008 en la ciudad de Quito, en el marco del Concurso Andino, se presentó un primer documento resumen que sirvió de soporte para la presente sistematización. Adicionalmente, en junio de 2008 se levantó la información en el ámbito de la experiencia a través de grupos focales con actores institucionales, en un total de 14, provenientes de la Corporación de Organizaciones Indígenas Maquipurashun (CORCIMA), Programa de Desarrollo del Área Maquipurashun, Visión Mundial, la Dirección Provincial de Defensa Civil, el Cuerpo de Bomberos de Otavalo, la Red Educativa Quichinche y la Junta Parroquial Quichinche. Adicionalmente, se realizaron entrevistas con actores relevantes de las comunidades de Quichinche y Padre Chupa; y, por último, se recogieron testimonios vivenciales de los pobladores de las comunidades.

El documento muestra el proceso desarrollado hasta el momento por el proyecto Rikuryana, los aprendizajes recuperados y los desafíos que aún quedan pendientes, poniendo en evidencia el despertar de las comunidades frente a los riesgos de desastre a partir de un mayor conocimiento del tema, y los avances en la identificación de mecanismos para disminuir sus posibles efectos negativos, antes solo abordados desde los recuerdos de los sismos de mayor impacto ocurridos en la zona.



1. Contexto de la experiencia

El proyecto Rikuryana se desarrolló en la provincia de Imbabura, con la participación de 14 comunidades indígenas de los cantones de Otávalo y Cotacachi: Cutambi, Guachinguero, Gualsaquí, Huayrapungo, Inguincho, Minas Chupa, Padre Chupa, Perugachi, Moras Pungo, Yambiro, Rinconada, Azabí, Cercado y Quitugo. La población beneficiaria se estima en 7 500 habitantes, asentados en un territorio cuya altitud está entre los 1 500 y 4 700 msnm, con una temperatura media anual entre los 10° C y 14° C, y precipitaciones pluviales de 831 a 1 252 mm.

En las zonas altas aún se conserva la vegetación nativa, mientras que en los valles predominan los cultivos, con presencia de plantaciones de flores. El 58,20% de la población es bilingüe (kichwa y castellano), el 31,80% domina únicamente el kichwa, y el 10% habla solo castellano.

El Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) de 2002 revela que en el cantón Otavalo existe un 30,20% de analfabetismo, una tasa de escolaridad de 4,4 años de estudio y una pobreza extrema del 46,10%. Los servicios básicos son limitados en el sector rural: el agua potable apenas llega al 20,90%, el alcantarillado al 15,60%, la recolección de basura a menos del 8%, la electricidad al 95% y un 75% de la red vial es del tercer orden.



Figura 1: Mapa de la provincia de Imbabura.
Fuente: Visión Mundial.

En las parroquias rurales vinculadas al proyecto (El Sagrario, San Francisco, San Luís y Quichinche y sus comunidades) las actividades agrícolas predominan en un 58%. Si bien la Reforma Agraria de 1964 permitió a los indígenas acceder a la tenencia de tierra², esto no se tradujo en una mejora de este sector agrario, entre otros factores debido a la paulatina fragmentación de la tierra, el progresivo deterioro de las condiciones de los suelos, su baja calidad productiva y la carencia de recurso hídrico, dando paso a una producción de autoconsumo y subsistencia. Los ingresos de la población se complementan con los ingresos producto de la prestación de mano de obra en Otavalo y Quito, así como de actividades menores vinculadas al comercio y la artesanía.

En el sector urbano del cantón Otavalo la actividad productiva predominante es la elaboración y comercialización de productos artesanales semi-industriales e industriales de textiles³. Este sector de pobladores de Otavalo debe su éxito, “especialmente después de la década de los años 70, a su habilidad para situarse como empresarios dedicados al comercio de las artesanías, especialmente de tipo textil, y también como interpretes de la música folklórica” (Torres, 2002:4).

Sin embargo, las inequidades en el cantón Otávalo en su conjunto persisten y son muy notorias, como es el caso de la parroquia rural de San José de Quichinche, donde se asienta la mayor cantidad de las comunidades del proyecto (10). Con una población de 7 318 habitantes, los indicadores sociales del SIISE marcan promedios más altos en la deficiencia de servicios en relación al nivel nacional y del cantón, afectando de manera directa a la población infantil. Así tenemos: 38,65% de mortalidad, 68,30% de desnutrición (41,10% es la media nacional), 85,60% de pobreza infantil

2. Según Edison Hurtado, “estudios recientes sobre comunidades indígenas en la región de Otavalo muestran los cambios que afectan la viabilidad económica de las familias, especialmente debido a la presión demográfica y a la presión por la división de tierras que, a pesar de ser adquiridas colectivamente, han sido divididas entre los miembros de asociaciones o comunidades” (Hurtado, 2002).
3. Otavalo se caracteriza por ser un centro artesanal tradicional, que tiene sus orígenes en los sistemas de trabajo colonial de Otavalo y Peguche (San Félix, 1990).

(71,90% es el porcentaje nacional), 27,80% no tiene acceso a la educación (11,80%, nacional), solo el 3,40% termina el nivel medio (bachillerato) y el analfabetismo llega al 36,40%.

En los últimos años, la presencia del grupo étnico *kichwa* Otavalo se ha extendido al ámbito de la política, a ocupar cargos relevantes de la dirigencia indígena en el gobierno nacional, así como en el nivel local, donde captaron las alcaldías de los dos cantones, Cotacachi y Otavalo, logrando así ejercer destacadas actuaciones políticas a través de la administración municipal.

Este proceso tiene su referente en el levantamiento indígena de junio de 1990, cuando se abren los espacios políticos nacionales por la vía electoral. De esta manera, se marcó una diferencia en las formas establecidas del quehacer de la gestión y la gobernabilidad local, cuando las nuevas autoridades imprimieron un proceso de gestión participativa para la toma de decisiones y, entre otras acciones, elaboraron planes de desarrollo (o planes de vida, como se les conoce en Otavalo).⁴ Este instrumento de planificación incorpora el componente ambiental, encaminado a respetar, mantener, conservar y racionalizar el uso de los recursos naturales, pero aún tiene como desafío el tratamiento de la gestión del riesgo entendido como un elemento inherente del desarrollo.

Adicionalmente, el movimiento indígena de Ecuador viene debatiendo, desde hace un tiempo, una propuesta alternativa que articule su visión de desarrollo⁵ con las políticas nacionales vigentes; de manera especial, sobre los aspectos estructurales que permitan solucionar el problema de la pobreza, la promoción del manejo adecuado de los recursos naturales asociada a la gestión del riesgo, así como los referidos a la identidad étnica y cultural. La propuesta considera no abandonar los avances con relación al acceso a la

tierra y el respeto a los derechos humanos, entre los más destacados. Sin embargo, transcurrido el tiempo y al no contar con una propuesta definida, el movimiento indígena ha asumido con algunas variantes algunos enunciados del desarrollo integral sostenible y sustentable, propuestos desde la concepción occidental.

Esta alternativa ha generado tensiones al interior de las organizaciones indígenas. Las dificultades encontradas por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE, creada en 1986) y el Movimiento Pachakutik, en la construcción de una propuesta de desarrollo indígena que represente sus intereses y necesidades, han puesto en evidencia las limitaciones de contar con un modelo homogéneo para las nacionalidades y pueblos indígenas, pues cada uno tiene procesos históricos y económicos diferentes (Maldonado, 1998). En la zona de Otavalo, el exitoso desarrollo en la producción textil y artesanal, que les ha permitido posicionarse en el mercado nacional e internacional, ha facilitado, como caso inédito, la recompra de tierras del área urbana y rural, al punto que se afirma que “es un cantón mayoritariamente indígena y que se gobierna a sí mismo, debido a que ejercen el poder político y el accionar de la gobernabilidad local” (Maldonado, 1998).

Los logros políticos alcanzados por el pueblo de Otavalo se afianzan y promueven bajo un enfoque de desarrollo basado en el territorio como escenario de organización productiva, en el que se articula y equilibra la división social del trabajo, pero en la lógica de una economía que ha empezado a debilitar los principios tradicionales de reciprocidad y equidad. En ese sentido, mientras más alejadas se encuentran las comunidades del centro textil, artesanal y comercial de la cabecera cantonal Otavalo,

4. Si bien el proceso es nuevo, y existe un proceso de construcción participativa del desarrollo local, el municipio otavaleño aún centra la asignación de recursos en obras de infraestructura de mayor o menor envergadura, dejando pendiente el asumir la gestión desarrollo integral y sostenible.

5. Varios intentos relacionados a la construcción de una propuesta de desarrollo indígena han llevado a denominar algunas propuestas como etnodesarrollo, o desarrollo con identidad, todas ellas forjadas desde el Proyecto de Desarrollo para los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE, 1995), financiado por el Banco Mundial.

como es el caso de las 14 comunidades rurales del ámbito del proyecto Rikuryana, menor será la influencia en estos principios, enraizados en las prácticas de sus habitantes. “Hemos experimentado profundos cambios en nuestra cultura, en todos los niveles. Hemos perdido elementos fundamentales de nuestra espiritualidad, de nuestra relación y convivencia con la tierra, de nuestras formas de organización socioeconómica, etc. Nuestra originalidad, creatividad y conocimientos tradicionales han tenido que ceder paso a las exigencias del mercado” (Maldonado, 1998).

2. Riesgos en el marco de la problemática local

De un total de 1 419 registros de eventos desastrosos en Ecuador, 54 eventos han incidido significativamente en la provincia de Imbabura, afectando en distinto grado a las poblaciones y a la economía de cada uno de los seis cantones que la conforman, entre ellos Otavalo y Cotacachi. Históricamente la zona ha recibido el impacto de 18 eventos de carácter sísmico (Dirección Nacional de Defensa Civil, 1992), causando severos daños en toda la región norte⁶, más que cualquier otro tipo de desastre; entre ellos se cuentan:

- Un fuerte temblor en Imbabura (1766).
- Un grave terremoto en la provincia de Imbabura (1868) que ocasionó 20 000 muertes y la destrucción de la mayoría de las viviendas.
- Un fuerte sismo que afectó a varias provincias del norte, entre ellas Imbabura (1987) con un total de 3 500 muertos, más de cinco mil viviendas destruidas y la paralización del oleoducto.

La actividad tectónica en Ecuador, según informe de Defensa Civil (1988) presenta así cierta frecuencia en los últimos 120 años, pues al menos tres eventos de magnitud se han desatado en el país, involucrando la zona de intervención del proyecto Rikuryana.



Foto 1: Representación local de atención de emergencia.
Fuente: Visión Mundial.

Otra amenaza latente es la cercanía de las comunidades al área de influencia del complejo volcánico del Imbabura⁷, que con 3 926 msnm “es un cono bastante erosionado pero que aún muestra un cráter abierto hacia el este que comúnmente se cubre de nieve; muestra varios conos invertidos, donde los de Azaya y Artezón muestran peligro de erupción. En el primer caso se podría esperar flujos piroclásticos que al llegar al lago San Pablo podrían generar olas devastadoras. En el segundo caso, el de la loma Artezón, podrían bajar flujos piroclásticos hacia zonas pobladas y dependiendo de su fuerza podrían llegar incluso a la ciudad de Ibarra. Se podrían esperar también flujos de lava, caídas de rocas y mantos de cenizas peligrosos”⁸. El sistema se encuentra interrelacionado con los cercanos volcanes Cotacachi y Cayambe, cuya influencia directa tampoco merece descuido ante una posible activación.

6. Entre los eventos de origen natural ocurridos en Ecuador, son los terremotos los que han ocasionado peores consecuencias, no solo por el número de víctimas sino también por los costos ambientales y económicos causados.

7. En el año 1691 se registró un importante deslizamiento de lodos desde el volcán Imbabura.

8. Esta información está presentada en www.ecuadorciencia.org.

Por otro lado, se han presentado en menor escala períodos de sequía como efecto secundario del Fenómeno del Niño. También es notable el incremento de lluvias de intensidad o de prolongada duración, que han causado daños por las crecientes en los ríos y quebradas; a su vez, inundaciones y deslaves, por la presencia de terrenos inestables o producidos por el movimiento de tierras durante la construcción de caminos, canales de riego y el abandono de las técnicas tradicionales de labranza en las actividades agrícolas. Al respecto nos narra uno de los entrevistados:

*“Pasó el caso en Cambugan donde se hizo un deslave en más o menos una hectárea de terreno, entonces no sabíamos ni qué hacer, ni a quién acudir. Tuvimos la iniciativa de ir al cuerpo de bomberos para que al menos vengan a ver, porque antes se derrumbaba, porque se derrumbaba y nada podíamos hacer.”*⁹

Por su parte, la Dirección Provincial de Defensa Civil, durante los últimos 5 años registró 24 eventos en la zona como múltiples deslaves, siendo el de mayor impacto el producido en Ramos Danta, Cantón Pimampiro, en 1999, cuando un gran volumen de material se precipitó al río Blanco provocando su represamiento. Si bien los eventos mayores llaman la atención, al agrupar un sinnúmero de eventos menores relacionados con las mismas épocas invernales, como inundaciones caseras, derrumbes y deslizamientos en tierras de cultivo o tramos de la red vial; producen igual o mayores pérdidas.

Todo lo anterior impacta negativamente en el territorio y en los escasos recursos financieros que se destinan al desarrollo local. Sin duda, estos eventos menores no han sido estudiados ni cuantificados en detalle, y tampoco han retroalimentado los planes estratégicos y operativos anuales con que cuenta el consejo

provincial y los municipios involucrados. Al respecto, y en relación con el último invierno, el cuerpo de bomberos manifiesta que las consecuencias fueron graves y que las autoridades aún no han tomado la debida atención a causa de las limitaciones presupuestarias en materia de desastres. El comandante de bomberos afirma:

*“Estamos pendientes en todo momento para ayudar a la gente en situación de riesgo prestando la ayuda necesaria y la maquinaria de la institución.”*¹⁰

En el marco del proyecto y considerando las amenazas de carácter natural y antrópicas que inciden en el territorio de las comunidades, se elaboró un estudio de la línea base incorporada al Plan Inicial de Preparación de Desastres (PIPD)¹¹, donde con participación de la población se identificaron cuatro amenazas, a saber:

- Derrumbes o deslizamientos de tierra producidos por intervención humana, que obstruyen los caminos y hacen peligrar las viviendas y las edificaciones de servicios.
- Incendios domésticos y forestales en los páramos, lo cual afecta sobre el medio ambiente.
- Contaminación por la presencia de fábricas y cultivos de flores.
- Accidentes de tránsito e inseguridad comunitaria.

Como parte de este estudio se ha determinado el grado de conocimiento que tiene la población respecto a la gestión del riesgo, encontrándose un alto desconocimiento sobre lo que son los desastres (51%) y cómo se producen (86%), así como sobre la concepción del riesgo (donde solo 29% tiene alguna idea al respecto). Con

9. La cita corresponde a la entrevista realizada a Cesar Fuentes, Teniente Político. Parroquia de Quichinche. Junio del 2008.

10. La cita corresponde a la entrevista realizada al comandante. Cuerpo de Bomberos de Otavalo y Cotacachi. Junio del 2008.

11. El Plan Inicial de Preparación de Desastres es un documento elaborado de manera participativa al inicio del proyecto.

relación al grado de preparación para enfrentar un desastre los resultados son desalentadores: 80% no conoce un plan de evacuación y nunca ha realizado un simulacro ni recibido material informativo ni educativo. Los vínculos con las instituciones de ayuda humanitaria, entidades especializadas o de emergencia son desconocidos. No obstante, las comunidades son conscientes de que se encuentran ubicadas en un área geográfica con una alta ocurrencia de desastres de carácter sísmico.

Adicionalmente, se han reconocido factores que contribuyen a configurar las condiciones de vulnerabilidad en la población, como la pobreza extrema, la carencia de servicios básicos, los bajos niveles de escolaridad y la ausencia de planificación del territorio y normativas de construcción (apenas 7 % de las unidades habitacionales han sido construidas con técnicas resistentes a sismos). Otros factores que contribuyen a la condición de vulnerabilidad, identificados por las comunidades, son los siguientes:

- Pérdida del conocimiento ancestral en el tratamiento de desastres naturales.
- Limitado uso y acceso a la información relacionada con el tema.
- Precaria situación socioeconómica, que limita las estrategias de respuesta.
- Descoordinación e insuficiente apoyo desde los niveles del gobierno nacional y local.
- Precaria situación de la infraestructura básica.
- Ubicación geográfica de las comunidades en zona de riesgo sísmico.

En conclusión, se identifican riesgos en las comunidades que no reciben la atención necesaria por parte de la población, en

particular en el caso de los sismos a pesar de su nivel de afectación. Ello debido a que en los últimos años no se ha presentado ningún evento de este tipo y a la manera en la que los sismos son entendidos por la población, asociando su ocurrencia a la voluntad divina “se enfurece la madre tierra” (Proyecto Rikuryana, 2007).

3. Desarrollo de la experiencia

El Proyecto Rikuryana tiene como antecedentes la relación institucional establecida entre las organizaciones CORCIMA y Visión Mundial. Esta última venía trabajando en la zona desde antes de 1994, promoviendo en la parroquia rural de Quichinche del cantón Otavalo el primer proyecto de atención a menores, con la participación de siete comunidades. En 1997, el proyecto inicial se transformó en el Programa de Desarrollo de Área Maquipurashun (PDA), inicialmente impulsado por la Unión de Comunidades Indígenas de Quichinche (UCINQUI) y, a partir de septiembre de 2004, por la sociedad conformada como Corporación de Comunidades Indígenas Maquipurashun (CORCIMA). La primera etapa del PDA se financió con recursos provenientes de Alemania.

De manera paralela al fortalecimiento de la organización comunitaria, Visión Mundial Ecuador termina las gestiones con la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ORALYC) en el año 2003 y, con auspicio de la oficina en Australia, inicia como propuesta institucional la implementación del proyecto piloto Mitigación de Desastres y Respuesta a la Emergencia Comunitaria (CERDM, por sus siglas en inglés), con el objetivo de fortalecer la capacidad de las comunidades para responder ante emergencias y disminuir el efecto de los desastres.

El proyecto CERDEM, considerado piloto en Nicaragua y Ecuador, en una primera etapa

(2003 - 2006) se promueve en dos Programas de Desarrollo de Área (PDA) ubicados en la provincia de Cotopaxi, con la participación de comunidades del Cantón Pujilí, pertenecientes a la Unión de Organizaciones de los Pueblos Indígenas y Campesinos de Jatun Juigua (UOPICJJ), y del Cantón Saquisilí, miembros del Comité de Desarrollo Social Camino al Progreso (CODESOCP). Ambos cantones fueron seleccionados¹² al presentar una alta condición de riesgo producida por las secuelas del sismo de 1996, continuas sequías y la posible activación del volcán Cotopaxi.

Con estos antecedentes se promueve la implementación del proyecto regional Respuesta Comunitaria a la Emergencia y Mitigación de Desastres (CERDM), objeto de la presente sistematización, en la provincia de Imbabura e identificado localmente como Rikuryana ('estamos preparados'). Este se forja a partir de las relaciones de apoyo entre la Corporación de Comunidades Indígenas Maquipurashun y Visión Mundial, iniciándose en mayo del año 2007 y previéndose su culminación para septiembre del año 2009. El propósito del proyecto, según el plan estratégico, está orientado a lograr un desarrollo local e integral, basado en una estrategia que permita construir y fortalecer las capacidades en las personas para mitigar y reducir su vulnerabilidad ante los desastres.

Para alcanzar el cumplimiento de los objetivos planteados, se realizó un constante monitoreo por parte de las entidades responsables de su ejecución, Visión Mundial y CORCIMA¹³, quienes promovieron acuerdos y convenios de cooperación con las entidades locales de Defensa Civil en Imbabura, el Cuerpo de

Bomberos de Otavalo y Cotacachi y la Red Educativa Quichinche. Con la Cruz Roja, y los gobiernos municipal y provincial, el propósito en el corto plazo fue lograr incluir estas instituciones para darle sostenibilidad al proceso en su conjunto.

El Proyecto Rikuryana (CERDM) recoge los aprendizajes producto de la primera fase desarrollada en las provincias de Cotopaxi y Chimborazo en Ecuador, también con apoyo de Visión Mundial. En esta primera fase se utilizó la metodología (instrumentos y herramientas) producida por el proyecto CAMI (Central American Mitigation Initiative) de la USAID/OFDA¹⁴, desarrollado en Honduras luego del paso del huracán Mitch (1998). En ese sentido, el equipo técnico y algunos miembros de las comunidades concurren a este país centroamericano para capacitarse.

*"Posteriormente, el equipo nacional se constituye en el referente y sus miembros en guías para una segunda etapa de réplica desarrollada en las provincias de Tungurahua, Chimborazo e Imbabura (2007 - 2008), etapa que es financiada con fondos provenientes del Canadá."*¹⁵

Las lecciones y aprendizajes logrados en la primera fase enriquecieron el accionar y los procedimientos operativos que se desarrollaron en la segunda fase, entre los cuales se rescatan las siguientes recomendaciones:

- Tratar de manera integral el enfoque de gestión del riesgo.
- Contar con una entidad técnica que brinde y transfiera conocimientos.

12. De acuerdo con la política de emergencia de la confraternidad que apoya a Visión Mundial, la oficina en Ecuador responderá exclusivamente a los desastres que se producen en el área de los PDA, tomando en cuenta el tamaño del programa actual y los recursos limitados disponibles para sus actividades. Visión Mundial Ecuador necesitará el apoyo de la confraternidad para iniciar la respuesta a una emergencia de mayores dimensiones correspondientes a las categorías 2 ó 3.

13. La organización CORCIMA ejecuta también, junto con Visión Mundial, el Programa de Desarrollo de Área Maquipurashun, teniendo una influencia territorial directa sobre 21 comunidades ubicadas en dos cantones (Otavalo y Cotacachi), cuatro parroquias rurales y una urbana; adicionalmente, implementa el proyecto Rikuryana con 14 comunidades que participan en el movimiento indígena ecuatoriano, en sus distintas estructuras organizacionales en el nivel local, provincial y nacional.

14. Oficina de Asistencia para Desastres de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América.

15. La cita corresponde a la entrevista realizada a Julieta Sarsoza, coordinadora de salud de Visión Mundial. Quito. Julio del 2008.

- Institucionalizar en los gobiernos locales el tratamiento de la gestión de riesgo.
- Fortalecer a las comunidades para lograr su participación.
- Generar políticas públicas locales, acompañadas de planes, programas y recursos.

La segunda fase, en la que se incorpora el Proyecto Rikuryana, se rige por los acuerdos establecidos entre las dos instituciones que lo impulsan: CORCIMA, encargada de la administración y ejecución, y Visión Mundial, a cargo de prestar el apoyo técnico y financiero.

A continuación, veamos la descripción de dos componentes que se desarrollan para instrumentar el plan de preparación de desastres que incorpora a la gestión del riesgo como eje transversal al proceso en marcha.

Componente 1. Organización y participación comunitaria, sustentado en las acciones preliminares de promoción y sensibilización que se realiza en las comunidades para lograr su participación activa y permanente, impulsándose la creación de grupos especializados de trabajo llamados a apropiarse del proceso de la gestión del riesgo para su sostenibilidad. Al respecto, una moradora de la comunidad Padre Chupa manifiesta:

*“Al enterarnos que no estábamos dentro del proyecto PDA, conversamos con los compañeros del Maquipurashun para que nos tomen en cuenta. Igual sucedió con el Rikuryana, nos interesaba participar por las diferentes situaciones en que se encuentra nuestra comunidad, al ser más propensa a deslaves porque la mayoría de las casitas se encuentran en las laderas y viendo toda esta situación de las amenazas y de los riesgos, ahora estamos en el proyecto.”*¹⁶

Las fases de difusión y motivación se iniciaron con visitas de campo por parte del equipo promotor, que permitieron ampliar la cobertura a 14 comunidades e igual número de Comités Locales de Emergencia (CLE) con 98 habitantes capacitados en temas de liderazgo y facilitación, para que actúen en cada una de las comunidades. Este grupo de pobladores fueron reconocidos como miembros activos del Sistema Provincial de Defensa Civil, gracias a los acuerdos institucionales que se construyeron. La capacitación también se impartió a los profesores de las escuelas, constituidos en el vínculo para replicar el proceso con los alumnos y para la conformación de los Comités Escolares de Emergencia (CEE).



Foto 2: Comités escolares de emergencia.
Fuente: Visión Mundial.

Componente 2. Capacitación encaminada a generar capacidades y destrezas en los miembros de las comunidades para enfrentar los desastres. Este componente impartido en el marco del enfoque pedagógico *aprender haciendo*, consta de seis temas específicos que generan resultados también específicos, como parte del ejercicio de aprendizaje de los miembros de los comités de emergencias creados.

Para la implementación de la capacitación se contó con el material producido y validado en las experiencias previas asociadas al proyecto

16. La cita corresponde a la entrevista realizada a Zoila Marcillo, pobladora de la Comunidad Padre Chupa. Otávalo. Julio del 2008.

CERDM, ajustándolas y contextualizándolas a las características de la zona de intervención del proyecto Rikuryana. En ese sentido, fueron los actores locales institucionales invitados como facilitadores de los talleres de capacitación, los que implementaron ciertas modificaciones:

“Nosotros le dimos un giro a la capacitación, cambiando el orden y la carga horaria que hacia énfasis en la preparación, para centrarnos en un enfoque de gestión de riesgo.”¹⁷

Los temas desarrollados en la capacitación son los siguientes:

- Gestión del riesgo.
- Comités locales de emergencia.
- Plan comunitario de manejo de desastres.
- Mapa de riesgos y recursos comunitarios.
- Medidas de mitigación y sistemas de alerta temprana.
- Evaluación de daños y análisis de necesidades (EDAN).

Asimismo, fue necesario incorporar otros ejes transversales para el tratamiento de estos temas como: equidad de género, medio ambiente e interculturalidad. El temario global descrito se discutió también en las comunidades para su incorporación a la currícula escolar, así como a los comités locales de emergencia comunitarios y los comités de emergencia escolares a través de los reglamentos internos de las organizaciones de base comunales.

Cabe señalar que el trabajo de contextualización del material para la capacitación en idioma *kichwa* consta de seis cartillas que fueron utilizadas en las comunidades y otras zonas aledañas al proyecto. Así, se establecieron acuerdos de cooperación

mutua con Defensa Civil, el Cuerpo de Bomberos de Otavalo y la red educativa Quichinche, cuyos personeros vienen actuando como facilitadores en los talleres de capacitación programados en cada fase prevista.



Foto 3: Taller para la definición participativa de instrumentos de gestión. Fuente: Visión Mundial.

El proyecto, a través de las autoevaluaciones internas y periódicas, viene reorientando su accionar para corregir y fortalecer aquellas actividades que lo ameriten. Cabe indicar que existen factores que han retrasado el cumplimiento de las metas del proyecto, ocasionados en gran parte por el tiempo que dedican los miembros de las comunidades a las actividades agrícolas, siendo necesario modificar los cronogramas a partir de las jornadas de trabajo agrícola.

Hasta el momento, el proyecto ha logrado los siguientes resultados:

- Elaboración del plan institucional de prevención y mitigación de desastres.
- Formulación de 50% de los 14 planes comunitarios de manejo de desastres.
- Elaboración de seis de los 14 mapas de riesgos y recursos comunitarios.

17. La cita corresponde a la entrevista realizada a Ramiro Zabala, Coordinador Provincial de la Defensa Civil de Imbabura. Imbabura. Julio del 2008.

- Elaboración de nueve planes escolares de manejo de desastres.
- Conformación y capacitación de 14 equipos locales de emergencias.
- Capacitación de 14 comunidades en prevención y mitigación de desastres.

Utilizando el enfoque de procesos organizativos aplicada a la gestión del riesgo que viene desarrollando PREDECAN, que considera que todos los procesos clave de la gestión del riesgo (prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación) siguen las mismas fases en su planificación-gestión (dirección y coordinación, conocimiento, educación e información,

planificación, asignación de recursos, ejecución y control), la experiencia analizada ha incidido en los siguientes procesos clave de gestión de riesgos: mitigar el riesgo de desastre, preparar para emergencias y responder a emergencias y desastres. En el proceso de mitigar se ha incidido en todas las fases de gestión, con excepción de gestionar el conocimiento. En el proceso de preparar para emergencias la experiencia ha transitado por todas las fases de gestión siguientes. Finalmente, en el proceso de recuperar, la experiencia ha transitado por la fases de informar, educar y comunicar, y planificar y organizar acciones, de acuerdo con el siguiente gráfico de la Figura 2.

		FASES DE LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS CLAVE						
		Dirigir y coordinar (desarrollo institucional y normativo)	Gestionar el conocimiento	Informar, educar y comunicar (incluye capacitación)	Planificar y organizar acciones (de intervención)	Procurar recursos	Ejecutar	Controlar (seguimiento monitoreo y evaluación)
Procesos clave de la Gestión del Riesgo	Prevenir el riesgo de desastre							
	Mitigar el riesgo de desastre	✓		✓	✓	✓	✓	✓
	Preparar para emergencias	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Responder a emergencias y desastres				✓	✓		
	Recuperar							

Figura 2: Procesos claves y fases de la gestión de riesgo¹⁸.
Fuente: Proyecto PREDECAN.

18. El detalle respecto a la manera en que la experiencia ha abordado cada uno de los procesos y sus fases se encuentra en el ítem 4.3 del documento.

4. Aprendizajes significativos¹⁹

4.1. Involucramiento de actores y potenciación de recursos locales

La apertura de las comunidades para involucrarse en la propuesta de trabajo del Proyecto Rikuryana se debe, en gran parte, a la presencia y credibilidad de Visión Mundial en la zona (avalada por su trabajo de varios años), sentando bases y conocimientos sobre planificación para el desarrollo del cuadro dirigencial, y al fortalecimiento de una estructura organizativa de gran representatividad regional, entre ellas CORCIMA. Por ello, la experiencia se encuentra vinculada directamente a la influencia y modo de abordar el desarrollo por parte de estos dos actores.

Adicionalmente, el interés previo demostrado por las comunidades del ámbito del proyecto, junto al grado de organización presente, fueron factores que favorecieron la decisión de Visión Mundial para el apoyo en la implementación del mismo.

“En vista de que la comunidad está considerada de alto riesgo por la geografía donde está ubicada, sufrimos de derrumbes, deslaves y no estamos libres de un sismo, una catástrofe, por eso es que la comunidad acogió bien al proyecto, colaborando con todo lo necesario.”²⁰

El proyecto centra su accionar en la población en edad escolar, con la participación de 1000 estudiantes que asisten a nueve Centros Educativos Comunitarios Interculturales Bilingües (CECIB). Uno de los primeros retos del proyecto fue afianzarse en las comunidades,

partiendo de la prioridad fundamental de vincular a los niños al proceso y encontrar los mecanismos para la sostenibilidad de la experiencia²¹.

Los avances alcanzados en términos del involucramiento de la población local a través de las acciones de capacitación y sensibilización se traducen en la superación de las metas de inicio, pasando de 5 a 14 comunidades y de 4 a 9 establecimientos educativos que participan activamente en el proyecto. Así también, se ha superado en número a la población prevista para los eventos de capacitación y conformación de los comités respectivos, teniendo 140 miembros en comités de emergencia, 60 miembros en comités escolares de emergencia, 30 maestros capacitados, 600 alumnos capacitados, 140 miembros de la comunidad capacitados directamente y unos 8 000 indirectos. Este involucramiento ha sido posible en la medida que las estrategias del proyecto han incluido el tomar en cuenta la cultura local, desde la lengua nativa, sus intereses y necesidades, así como sus estructuras organizativas.

Así, el abordaje de la temática en el nivel comunitario ha adaptado los contenidos conceptuales sobre gestión del riesgo a sus equivalentes en el lenguaje materno (el kichwa), interrelacionándolo con el entorno natural. Un soporte importante han sido los espacios de participación existentes en las comunidades, desde donde se han realizado convocatorias para tratar estos temas, con la asistencia de los líderes y dirigentes de la comunidad, quienes han sido el vínculo para continuar ampliando la participación de los docentes, estudiantes, padres de familia, grupos de mujeres y jóvenes. A partir de estos espacios y su apertura, se han desarrollado esfuerzos para la creación y el

19. El marco conceptual de referencia es desarrollado por el Dr. Allan Lavell, en la publicación “La Gestión Local del Riesgo: Nociones y Precisiones en torno al Concepto y la Práctica”, publicado el año 2005.

20. La cita corresponde a la entrevista realizada a Pilar Salazar, profesora y moradora de la comunidad Padre Chupa. Otavalo. Julio del 2008.

21. La mayor parte de las comunidades del proyecto son miembros de la Unión de Comunidades Indígenas de Quichinche. Todas pertenecen a la Federación Indígena y Campesina de Imbabura, filial de Ecuador Runacunapac Riccharimui (Confederación de los Pueblos de Nacionalidad Kichwa del Ecuador - ECUARUNARI), miembro de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

fortalecimiento de los nueve comités escolares y los 14 comités locales de emergencia²², como base para el trabajo sobre gestión del riesgo en las comunidades.

A través de las estructuras de organización creadas y fortalecidas con el proyecto se viene trabajando en la incorporación de la gestión de riesgos en la currícula escolar. Además, se definió como mecanismo importante el incorporar los comités locales de emergencia en la estructura y en los reglamentos de las organizaciones comunitarias, como una estrategia para la sostenibilidad del proyecto. Fue necesario incluir en las actividades de gestión de riesgo otros de interés de la comunidad, tales como la seguridad, el tratamiento de deberes y derechos (legalidad y legitimidad), y los primeros auxilios.

El proceso experimentado deja aportes importantes, que se describen a continuación.

- Los miembros de los comités locales de emergencia han asumido recientemente el compromiso de continuar trabajando la gestión de riesgo con las organizaciones y comunidades.
- La capacitación es entendida como un instrumento importante del desarrollo. Se utilizaron metodologías y herramientas pedagógicas adecuadas para menores que crearon conocimientos y nuevas actitudes frente a los riesgos asociados a amenazas naturales. Las capacitaciones dirigidas a los adultos se basaron en metodologías específicas, contribuyendo a disminuir el analfabetismo presente en las comunidades.
- Las comunidades empiezan a valorar de manera distinta la importancia de establecer relaciones con las instituciones y organizaciones de ayuda humanitaria para el tratamiento de estos temas.

- El enfoque de gestión de riesgo ha sido incorporado en los proyectos en proceso de ejecución, producto de la mayor conciencia y compromiso por parte de CORCIMA para abordar el tema.
- La posibilidad de influir en cambios de actitudes personales y grupales se da cuando los participantes optan por pasar de una posición de conformidad a una actitud crítica sobre su realidad y su papel en el desarrollo de la comunidad.

4.2. Relación entre riesgo de desastre y desarrollo local

Avances y desafíos

La experiencia ha debido superar algunos retos, como el introducir y promover el tratamiento de la gestión del riesgo en el quehacer de las comunidades, donde hablar de emergencias y desastres era entendido por la comunidad como de mal augurio o mala suerte, refiriéndola a la fe y religiosidad cristiana que profesan. Sin embargo, el trabajo de capacitación e información desplegado permitió que esta concepción vaya cambiando. La elaboración de estrategias para articular los conocimientos occidentales con los saberes locales y ancestrales en torno al tema de la gestión del riesgo, han contribuido a este cambio.

Una de las primeras acciones para la puesta en marcha de la experiencia fue contar con el Plan Inicial de Atención de Desastres, basado en un diagnóstico de amenazas, vulnerabilidades y riesgos presentes en las comunidades. Este instrumento es la guía que permite establecer prioridades de intervención en la zona, sobre todo en lo referente a la gestión de riesgo. Con este primer paso se buscaba contribuir al proceso de generación y mejoramiento del conocimiento comunitario e institucional sobre los fenómenos de origen natural y antrópico.

22. Grupo de personas adultas (7 a 10 personas) que se capacitan y lideran la respuesta en tiempos de emergencia.

También sirve como insumo para la elaboración de los planes de mitigación, preparación y respuesta ante desastres, dirigidos al fortalecimiento de las capacidades locales. Dado que el proyecto CERDM está diseñado para atender las necesidades de prevención comunitaria en caso de desastres, apoya el desarrollo local al implementar una estrategia para reducir los posibles impactos y pérdidas futuras.

Los actores locales que han participado de estas actividades valoran la importancia de construir de manera participativa los instrumentos de gestión, pues estos también contribuyen a superar algunos vacíos dejados por la intervención de los organismos del gobierno nacional y seccional (provincial y cantonal). “Casi tres cuartas partes (el 72,50%) de las ONG que aparecieron en el Ecuador a lo largo del siglo XX (hasta 1995) vieron la luz entre 1981 y 1995; es decir, a la par de la puesta en marcha de las diferentes políticas de ajuste ensayadas desde 1982. Se constata, así, la existencia de una relación directa entre el replegamiento del Estado del ámbito de las políticas de desarrollo y el incremento, en plena crisis, de diversas ONG cuya intervención ha servido para tejer un cierto ‘colchón’ capaz de amortiguar (siquiera someramente) los efectos sociales de aquella” (León, 1998). Sin embargo, y considerando que la gestión del riesgo debe responder a las estrategias y políticas de gobierno en el nivel que corresponda e insertarse en procesos de planificación para el desarrollo; con apoyo de Visión Mundial se ha logrado avanzar en el nivel comunitario, pero aún queda pendiente articularse y contribuir a la estructuración

de políticas y procesos institucionalizados en la gestión del gobierno local, de lo contrario podría afectar su sostenibilidad²³.

Cabe señalar, que los enfoques del desarrollo²⁴ adquieren, en lo local, dimensiones de adaptabilidad sujetas a agendas institucionales propias, en vista de que tienen la ventaja de encontrarse cercanos y relacionados con la población y sus necesidades, reflejando y dando cabida a la participación, la toma de decisiones y la solución de muchos de sus problemas.

Visto de esta manera, la experiencia se constituye en una oportunidad de articulación territorial para el ejercicio de una experiencia de desarrollo local focalizado, contando con la participación de un grupo de comunidades rurales que comprenden y han identificado situaciones de riesgo, a la vez que se preparan para enfrentarlos adecuadamente. Por lo tanto, su accionar brinda la posibilidad a actores institucionales de contar con aprendizajes sobre cómo trabajar la gestión de riesgo con las comunidades rurales.

Concepción del riesgo en las comunidades
Progresivamente, las comunidades rurales comienzan a visualizar la interrelación entre el riesgo de desastres y el desarrollo local. El territorio que ocupan las comunidades de influencia del Proyecto Rikuryana ha sido calificado por Visión Mundial, por ejemplo, como de probabilidad media ante desastres (CORCIMA, 1996), debido al riesgo ante eventos naturales, particularmente de origen sísmico, considerados de mayor impacto y severidad por los habitantes.

23. Las dificultades para una efectiva descentralización limita las posibilidades de los niveles seccionales (municipios y consejos provinciales) de asumir las responsabilidades de desarrollo para actuar dentro de su ámbito con competencias, aún sin los recursos necesarios. Ello ha llevado, desde hace algún tiempo en algunas ONG relacionadas con el sector rural, “a repensar y replantear sus relaciones con el Estado, con el mercado, y con los beneficiarios, generando a menudo una verdadera crisis en términos de identidad, legitimidad y continuidad institucional” (Chiriboga, 1995:14).

24. Desde los años 70, las ONG en el país han pasado por varias etapas al intervenir en el desarrollo rural con comunidades indígenas y campesinas: una primera etapa en la que brindaron apoyo a la organización campesina conocida como campesinista (décadas 70 y 80), la que gira en torno a la tierra con organizaciones fuertes; una segunda etapa de corte productivista con proyectos agropecuarios basados en el acceso a la tierra, la reciprocidad y el trabajo comunal (décadas 80-90); y una tercera etapa con características microempresariales, en respuesta al fraccionamiento de la tierra y pérdida del sentido comunal, en que se canaliza crédito, se apoya a la comercialización, y se introducen el tratamiento ecológico y de género. En los últimos años se discute y experimenta sobre la articulación del territorio rural con lo urbano y las capacidades endógenas a potencializar en el desarrollo.

La existencia de una memoria colectiva respecto a un peligro latente se convierte en una potencialidad para activar un conjunto de redes sociales orientadas a la prevención de desastres y atención de la emergencia. El tejido de redes sociales está asociado a la cosmovisión de la sociedad indígena, lo cual constituye un factor clave para la gestión del riesgo.

*“En caso de una emergencia, nos hemos juntado todos por naturaleza propia y, con lo que hemos aprendido, hemos sido más solidarios. También desde fuera de la comunidad nos visitaron los bomberos y Defensa Civil. Del municipio siempre ofrecen asistir, pero nunca llegan, por eso dependemos de nosotros mismos. Por el contrario, otras organizaciones han estado presentes para ayudar.”*²⁵



Foto 4: Participación de bomberos.
Fuente: Visión Mundial.

El comportamiento social de los pueblos indígenas que habitan la zona norte de Ecuador, y de manera particular del pueblo de Otavalo, del que proviene buena parte de las comunidades, es forjado en la estructura de producción, y en los lazos de consanguinidad y de parentesco. Estos lazos, al vincular a las familias, permiten construir la comunidad²⁶,

en la que se da sentido a la pertenencia de lugar e identidad étnica. Ante esta lógica, el imaginario colectivo transforma el espacio o el entorno local en un lugar específico, donde se comparte socialmente la igualdad, la solidaridad y la reciprocidad entre sus miembros.

*“Sí hay conciencia de solidaridad entre los comuneros; sin embargo, este valor se está perdiendo por parte de los jóvenes; los jóvenes ya no son solidarios, se dedican mucho a salir de Otavalo, ni siquiera quieren salir a las mingas y reuniones por lo que hay que buscar maneras para obligarles.”*²⁷

Acriterio de algunos investigadores, esta dinámica ha conducido a muchos autores a describirla como un proceso de construcción participativa de la democracia local. Se dice de ella que ata a sus miembros para defender sus intereses, pero que los suelta, para que se establezcan otro tipo de relaciones, las cuales darán respuesta a las necesidades individuales mediante la ayuda mutua o el trabajo compartido. Esta práctica ancestral se ha convertido en un patrón cultural manifiesto a través, por ejemplo, de la minga, del ranti ranti o del makita kushun. Sin embargo, el proceso no estará completo sin la dinamización de las redes comunitarias, donde las familias ampliadas actúan como catalizadoras de la reciprocidad y la redistribución, ante el compromiso social de devolver el favor, generalmente con el trabajo compartido.

Para el coordinador del CERDAM, estas interrelaciones sociales son las que requieren ser trabajadas y reforzadas, para lograr la apropiación de los proyectos como un paso para la sostenibilidad de los mismos.

25. La cita corresponde al grupo focal desarrollado con representantes de las comunidades participantes del Proyecto Rikuryana. Imbabura. Julio del 2008.

26. Forma de organización social y económica de los grupos indígenas, siempre asociada con una forma de ocupación del territorio. Al respecto, “las definiciones y discusiones han partido siempre de la amalgama de estos dos componentes: la comunidad es igual a organización social más territorio” (Torres, 1998:4). Otros autores prefieren no partir de la ocupación del espacio, sino que toman las relaciones de producción, reproducción y parentesco como principios de la comunidad (Ramón:1981, Chiriboga:1984).

27. La cita corresponde a la entrevista realizada a Franklin Fueres, poblador de Comunidad Padre Chupa. Imbabura. Julio del 2008.

“Es así como ocurre con el proyecto Rikuryana ya que por el hecho de llevar un nombre en kichwa, la gente tiene una mayor apropiación y se identifica de manera directa con sus acciones.”²⁸

4.3 Gestión local del riesgo como proceso

A partir de la Figura 2 presentada en la sección 3 del documento, sobre procesos clave de gestión de riesgo y las fases relevantes en las que ha incidido la experiencia, pasaremos a detallar cada uno de ellos. El proceso clave de mitigación de riesgo de desastre y preparación para la emergencia, en su fase de dirección y coordinación, se encuentra a cargo de los comités de emergencia locales, en coordinación con las entidades próximas de ayuda humanitaria, principalmente Defensa Civil. La fase de gestión del conocimiento se trabajó con metodologías participativas que fueron contextualizadas al idioma y medio circundante de las comunidades, para la identificación de amenazas y vulnerabilidades asociadas, principalmente, a la respuesta ante emergencias.

“Es necesario que el proyecto tenga una visión más integral, no podemos trabajar solo en una parte de la gestión del riesgo (la respuesta); igualmente, se debe ampliar nuestra red de socios.”²⁹

“El equipo local de facilitadores comunitarios se ha constituido en un recurso de gran valor; sin embargo, muchos de ellos han sido parte del proceso migratorio, afectando al cumplimiento del cronograma de ejecución, sin embargo, estamos seguros que la capacitación impartida ha contribuido para mejorar sus oportunidades a donde hayan ido.”³⁰

La fase de información, educación y comunicación estuvo orientada al reconocimiento de la necesidad de iniciar acciones para superar las vulnerabilidades identificadas y brindar a la población capacitación e información técnica, en aras de desarrollar las acciones de respuesta ante las emergencias. Para la capacitación se elaboraron cartillas, mapas de riesgos y simulacros de evacuación en los centros educativos; además, se instalaron sirenas en los centros escolares como parte del sistema de alerta comunitaria.

La fase de planificación y organización de acciones se inició en la institución de auspicio y ejecución del proyecto, implementando una metodología participativa que incluyera a los grupos que conformarían los comités locales de emergencias. Así, para afianzar el proyecto en las organizaciones comunitarias se seleccionó un coordinador de origen local y bilingüe quien acompañó las actividades en campo garantizando su efectividad. Sin embargo, esta estrategia presentó ciertas dificultades en la medida que se precisaba que este coordinador disponga del conocimiento suficiente, y dado los temas involucrados, demandó una mayor cantidad de tiempo y esfuerzo.



Foto 5: Validación de mapas de riesgo comunales.
Fuente: Visión Mundial.

28. La cita corresponde a la entrevista realizada a Gilberto Morán. Coordinador del Programa de Desarrollo de Área en Visión Mundial. Imbabura. Julio del 2008.

29. La cita corresponde a la entrevista realizada a Fernando Pillajo. Coordinador del proyecto Rikuryana. Imbabura. Julio del 2008.

30. La cita corresponde a la entrevista realizada a Gilberto Morán. Coordinador del Programa de Desarrollo de Área en Visión Mundial. Imbabura. Julio del 2008.

Para la *ejecución y control* del proyecto se activaron los comités de emergencia conformados por siete miembros de las comunidades, quienes tuvieron tareas definidas acorde al plan de atención de desastres. Además, se avanzó en la conformación de la red de ayuda humanitaria.

El proyecto debió superar varios inconvenientes para cumplir sus objetivos y contribuir en la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación del desarrollo local comunitario, y de esta manera lograr una mayor sostenibilidad para el proceso iniciado, en la perspectiva de ampliar sus acciones a otras zonas del país. Ello permite influenciar en el amplio tejido social y organizativo del movimiento indígena local y nacional al que pertenece.

Un factor de subjetividad para aproximarse a comprender parte del proceso comunitario y las posibilidades de sostenibilidad de las acciones emprendidas, es el referido al sentir de la población, registrado en los testimonios de quienes han experimentado una emergencia. En consecuencia, tomamos el caso del sismo ocurrido en el año 1987, el más cercano en la memoria de la población, recordado a través de formas aleccionadoras:

*“Yo era muy chica, y estábamos durmiendo, cuando empezó a caerse las tejas de nuestra casa y salimos corriendo. Se escuchaba un ruido como cuando se empieza a moler en el molino, como que venían rodando las piedras. Luego nos ofrecieron ayudar para arreglar las casas y en eso se quedó, lo hicimos por nuestra cuenta.”*³¹

“Yo tenía unos 10 años y vivíamos en la parte alta, y ese día (del terremoto) se dio una tempestad de lluvia y una explosión como un rayo en el monte, y se vino un deslave con

*una cantidad de agua que llenó la parte baja, donde atrapé a una señora que quería salvar sus animales, sus cosas. Yo le vi morir.”*³²

Similares percepciones se registraron sobre aquel episodio en las comunidades cercanas de Cayambe. “Olor, ruido, temperatura, intensidad y movimiento, su misma acción sobre las personas, los animales y la realidad física (las casas) le confieren al temblor un carácter de fuerza en cierto modo antropomórfica. Prácticamente todos los sentidos contribuyen a somatizar el fenómeno telúrico al atribuirle la morfología de un ser vivo que vino, se metió, espanta” (Galo, 1987:157). “El fenómeno a la vez es subterráneo, es parte de la Pacha Mama, de la tierra profunda, que también castiga. “El mundo interior” no es solo el mundo de los muertos, donde viven los antepasados, hacia donde se dirige el culto de los huacas, sino también el mundo de las fuerzas naturales”, afirma Ramón Galo. De allí que la noción de falta o de pecado, y su relación con el castigo divino, adquiere otra relevancia que si bien se encuentra ligada a las prácticas de la fe judeo-cristiana, en la cosmovisión indígena se reviste de renovación y cambio (Galo, 1987). El castigo³³ (léase, el desastre) es una amenaza, pero adquiere una dimensión bipolar de destrucción-reconstrucción necesaria y drástica, como si la naturaleza se sanara en salud para una nueva época.



Foto 6: Población de Otavalo en actividad comunal.
Fuente: Visión Mundial.

31. La cita corresponde a la entrevista realizada a Zoila Marcillo, pobladora de la Comunidad Padre Chupa. Otávalo. Julio del 2008.

32. La cita corresponde a la entrevista realizada a Luis Chicaiza, profesor de la Red Educativa Quichinche, Imbabura. Julio del 2008.

33. Galo Ramón cita a Guaman Poma de Ayala, Nueva Crónica y Buen Gobierno, f 94, siglo XXI, México, 1980: “(...) les castigaba dios, por ruego de ellos les quemaba con fuegos del cielo y en partes le cubrían los cerros y se hacían lagunas los dos pueblos y les tragaba la tierra (...), el castigo de dios le llaman pachacuti pacha tierra (...)”.

En el marco del proyecto Rikuryana fue difícil encontrar una estrategia de articulación entre los conocimientos occidentales y los conocimientos locales-ancestrales; sin embargo, para la comunidad es claro que es mejor:

“No esperar a que se despierten los recuerdos con el ruido de las alarmas para estar preparados, y no dejar que solo los sentidos capten el olor profundo de la tierra en movimiento para luego olvidar lo sucedido; en su lugar mejor será ser parte del proceso para construir la gestión del riesgo.”³⁴

4.4. Articulación con niveles de gestión extralocales

El principal actor externo que ha apoyado la experiencia y aún continúa en esta tarea es la institución Visión Mundial, brindando tanto el aporte financiero como la asistencia técnica. Visión Mundial³⁵ trabaja en ocho provincias del país acompañando a más de 300 comunidades rurales, entre las que se encuentra la provincia de Imbabura. Es en las comunidades de esta provincia, y en el marco de la experiencia, donde han venido experimentando cambios en las modalidades de trabajo. Su presencia en la zona se da desde 1982 a través de diversas iniciativas y obedece al mandato institucional dirigido a la transformación de la vida de los menores y las familias pobres, lo cual se ha mantenido invariable. Lo que ha cambiado ha sido “la metodología de trabajo, que se ha ido adaptando al contexto político y social del país y de las áreas de intervención, como a los enfoques cambiantes del desarrollo” (Informe Visión Mundial, 2008);³⁶ permitiéndole:

Evolucionar desde una acción netamente caritativa hacia la aplicación del desarrollo

integral de la comunidad con carácter organizacional y estratégico (1988). Posteriormente, opta por un enfoque de desarrollo transformador y sostenible, mediante el empoderamiento de las acciones para el cambio por parte de las personas y comunidades (1990), y en los últimos años, ya en la zona de intervención del Rikuryana, aplica un enfoque territorial e integrador, basado en la agrupación de comunidades con características similares en una misma zona geográfica, para impulsar un Programa de Desarrollo de Área (PDA) en convenio con una organización de base comunitaria con sus componentes ya casi tradicionales: salud, educación, liderazgo; de última data la promoción del desarrollo económico y gestión del riesgo (Informe Visión Mundial, 2008).

Además, han apoyado también los procesos de fortalecimiento de capacidades de las comunidades, organizaciones como la Defensa Civil del nivel provincial y el Cuerpo de Bomberos.

No obstante, la puesta en marcha del proyecto no tenía previstos mecanismos claros de coparticipación directa con actores e instituciones intra o extraterritoriales; sin embargo, a medida que el proyecto avanzaba, los equipos locales a cargo han ido reflexionando sobre esta debilidad, indispensable de superar para la sostenibilidad del proceso.

Con este propósito, al retomar los diagnósticos y el plan de acción para la prevención y mitigación de desastres realizados con las comunidades, e identificar las potencialidades en el territorio, se destacó la presencia de un tejido social dinámico, representado por organizaciones fuertes, desarrollando actividades orientadas

34. La cita corresponde a la entrevista realizada a Fernando Pillajo, coordinador del proyecto Rikuryana. Imbabura. Julio del 2008.

35. Visión Mundial es una organización humanitaria cristiana que busca mejorar las condiciones de vida de los niños, niñas y sus familias, a través de programas de desarrollo, ejecutando proyectos de salud, educación y desarrollo económico, principalmente. En el Ecuador está presente desde 1978.

36. Desde la práctica, Visión Mundial, coincide con el tratamiento y debate nacional en torno a los enfoques más comunes para analizar los problemas del desarrollo y para las propuestas de política, asociadas con el territorio, y el desarrollo humano. Cada uno de estos hace énfasis en un aspecto a partir del cual se organiza la economía y la sociedad, y se traducen en propuestas de desarrollo.

a mediar y solucionar los problemas de las comunidades en diversos temas. Además, se consideró a estos actores como posibles depositarios de las experiencias ganadas por el proyecto para su réplica y sostenibilidad, debido a que gestionaban recursos para proyectos de desarrollo.

Otros niveles con representatividad política que se han empezado a interrelacionar con las acciones del proyecto son las juntas parroquiales y las tenencias políticas³⁷. Sin embargo, las relaciones con el Centro de Operaciones de Emergencia (COE) del nivel parroquial continúan siendo débiles, superándose esta debilidad al asumir sus funciones los comités locales de emergencia creados por el proyecto.

Espacios más lejanos de articulación para el proyecto son los niveles del gobierno central y las entidades de planificación nacional, incluidos los organismos relacionados con los pueblos indígenas que han dedicado sus mayores esfuerzos a atender los problemas ambientales que perjudican los intereses de las comunidades indígenas y sus territorios, sin que en sus agendas se encuentren políticas o estrategias para tratar la gestión de riesgo como una prioridad del desarrollo nacional.

Constituye un reto para el proyecto, reconocido por sus actores, el lograr trascender desde lo estrictamente comunitario a un ámbito local amplio como la parroquia y el cantón, con la finalidad de que la experiencia sea conocida, difundida y se convierta en un referente ante las instancias nacionales, como el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (CONPLADEIN) y el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE).

El desafío aún no reconocido por la población está referido a la importancia de la vinculación

de la gestión del riesgo comunal con los planes y programas de los gobiernos seccionales provincial y municipal, pues se desconoce que en el Plan de Desarrollo Estratégico Provincial de Imbabura, para el sector rural y en la línea estratégica II (desarrollo sustentable y competitividad) se incorpora en el programa II.6 (ordenamiento físico-espacial y riesgos naturales a nivel de proyecto) la realización de estudios sobre riesgos naturales en la provincia, y acciones para la organización y capacitación comunitaria para la defensa y protección civil. De lograr articularse con este nivel se facilitarían los canales de encuentro con las políticas públicas locales y nacionales para la gestión del riesgo.

Asimismo, existen otros actores con los que sería necesario interactuar considerando que sus acciones son complementarias al tratamiento integral de la gestión del riesgo. Entre estos podemos mencionar: los proyectos de compensación social y de desarrollo rural del Ministerio de Inclusión Económica y Social, (MIES), los programas de agua del Consejo de Desarrollo de las nacionalidades y pueblos del Ecuador CODENPE y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda), o el microcrédito impulsado por el Fondo de Desarrollo Microempresarial (FODEMI) con varias ONG, que en promedio actúan dos por comunidad. En suma, el espectro institucional descrito permitiría crear las condiciones para fortalecer las acciones de preparación ante la emergencia y mitigación, realizadas desde el proyecto, y avanzar en la prevención.

Por su parte, Visión Mundial estima que los logros y la experiencia del proyecto facilitan el éxito en las negociaciones iniciadas para ampliarlo a los veinte PDA que mantiene en el país (Costa y Andes), conjugando la gestión del riesgo con el tratamiento de temas recientes como el cambio climático y la seguridad alimentaria dentro del binomio madre-niño.

37. Órgano administrativo y de control de las parroquias rurales en Ecuador

Tales temas se podrían abordar en zonas urbano marginales de Ecuador a partir de experiencias trabajadas en otros países, como Colombia, haciendo un reconocimiento de sus fortalezas y debilidades.

5. Apuntes finales

5.1 Aprendizajes

En las comunidades rurales indígenas que participaron del proyecto se mantienen dinámicas propias de solidaridad, estructuradas en redes de autoayuda que son propicias para actuar ante situaciones de emergencias. Estas potencialidades requieren comprenderse de manera previa, desde los actores externos, para orientar la construcción de una propuesta integral de gestión de riesgo.



Foto 7: Miembros de las comunidades indígenas.
Fuente: Visión Mundial.

Al propiciar la implementación del proyecto desde una organización de base comunitaria, se contribuyó notablemente al fortalecimiento de las estructuras de representatividad local, incidiendo también en las dinámicas de apropiación e identificación de la población con el proyecto, lo que permitió una mayor aceptación a la propuesta de estar preparados ante potenciales emergencias de desastres.

La credibilidad que generan los actores externos en los territorios, como es el caso de la entidad que auspicia el proyecto (Visión Mundial), ha sido fundamental para iniciar el proceso de gestión de riesgo basado en acciones de mitigación y respuesta ante situaciones cotidianas de emergencia (incendios caseros, auxilios menores, manipulación de insumos agrícolas) como parte del aprendizaje para enfrentar mayores desastres asociados a fenómenos naturales.

El contar con instrumentos y herramientas ya elaborados, inclusive validados en determinados contextos, no es garantía del éxito de su uso en otras zonas, sino que requieren ser adaptados a cada realidad, sin que con esto se desvirtúen los conceptos y las metodologías de trabajo de la gestión de riesgo. Esta situación experimentada entre la etapa primera del proyecto CERDEM y la segunda, aplicada en la zona del proyecto Rikuryana, ameritó rediseñar algunos instrumentos con gran aceptación al momento de su aplicación.

Las actividades agrícolas (siembra y cosecha) son el sustento de la economía familiar y local, por tanto, marcan la pauta sobre el tiempo que dispondrán en las comunidades para participar en las actividades programadas por el proyecto. Por ello, de no estar sustentadas en una planificación participativa que tome en cuenta estas consideraciones, se volverá inaplicable y ocasionará retrasos como los experimentados en el proyecto.

Los espacios organizativos nacionales y de representación indígena de los que forman parte las comunidades participantes del proyecto, se constituyen en una oportunidad para promocionar el enfoque de gestión de riesgo e incorporarlo en sus planes y programas.

Se considera necesario el trabajar y contribuir al fortalecimiento de políticas públicas para abordar la gestión del riesgo en el nivel local,

teniendo como punto de partida el nivel comunitario; con ello se hace posible contribuir a la institucionalización del tema en los gobiernos municipales.

5.2 Logros y limitaciones

El estar preparados ante las emergencias ha sido un tema novedoso para las comunidades y su población, que tienen en su haber prácticas relacionadas con la autoayuda social, aplicable y de mucho valor en la fase de recuperación, pero con ciertas falencias en conocimientos para enfrentar la respuesta ante una emergencia. Este es el mayor aporte del Proyecto Rikuryana: conjugar los conceptos de gestión de riesgo de origen occidental con el conocimiento ancestral.

La capacidad de respuesta ha estado centrada en las instituciones de ayuda humanitaria, en muchos de los casos distantes a las comunidades rurales. Al generar capacidades y destrezas en la población para atender las emergencias sustentadas en los actores y recursos locales se contribuye a que las situaciones de riesgo sean progresivamente menores.

Si bien el componente de fortalecimiento de capacidades es importante, la realidad exige que estos vayan acompañados de inversiones destinadas a prevenir situaciones de riesgo, con lo cual el articularse a los planes de desarrollo local y a otros actores se constituye en mayores posibilidades para realizar acciones de este tipo.

El proyecto Rikuryana tiene el desafío de lograr ser transversal e incidir en otros proyectos que conforman el Programa de Desarrollo de Área (PDA). Para ello será necesario incorporar la estrategia de gestión de riesgo al marco del programa en su conjunto.

El proyecto ha logrado involucrar a las entidades de ayuda humanitaria (Defensa Civil y Cruz Roja) como facilitadoras del proceso de capacitación;

sin embargo, para continuar en este proceso de apertura se requiere de la participación de otros actores, como los municipios o las organizaciones mayores de representatividad comunitaria.

5.3 Sostenibilidad y réplica

Es necesario fortalecer políticas públicas sobre gestión del riesgo, lo que permitiría, entre otras cosas, su institucionalización a nivel comunitaria, local, regional y nacional. Un paso adelante en ese sentido ha sido la intervención de las instituciones de ayuda humanitaria que han puesto su mejor esfuerzo de apoyo a Rikuryana, para difundir la información y experiencias del proyecto.

Promover la conformación de los comités locales de emergencia y su reconocimiento en las estructuras de las organizaciones comunitarias, e incorporarlos como miembros activos de los equipos de Defensa Civil, constituye un estímulo personal y grupal que permite la sostenibilidad del proceso en marcha.

La cobertura del proyecto ha ido incrementándose de manera paulatina, permitiendo sobrepasar las metas planteadas al inicio. Esta apertura de la población también permite tratar los temas de emergencia, amenazas y riesgos con mayor objetividad científica; sin embargo, se requiere no desmitificar sus creencias ancestrales, como parte del proceso de sostenibilidad cultural.

La renovación de los espacios de participación comunitaria mediante la convocatoria a través de la asamblea, a reuniones especializadas y temáticas con líderes y dirigentes comunitarios, docentes y estudiantes de los gobiernos estudiantiles, padres de familia, grupos de mujeres y de jóvenes; permite ampliar la base y el soporte social de las acciones emprendidas.

La integración del tema de gestión del riesgo con otros de interés comunitario, como seguridad

comunitaria, legalidad y la legitimidad (deberes y derechos) de las acciones de la población, así como en la currícula de estudio del nivel escolar, permiten mantenerlo en la agenda comunitaria. Otro aspecto importante ha sido la propuesta de incorporar la organización de los Comités Locales de Emergencia (CLE) en los reglamentos internos de las comunidades, como una estrategia de institucionalización y sostenibilidad de este proceso en los grupos involucrados.

Finalmente, la réplica de este proyecto en otros contextos tendrá éxito si existe:

- Interés de la comunidad basado en su necesidad.
- Una entidad que brinde apoyo técnico para transferir los conocimientos.
- Gobiernos locales en una estructura que garantice el tratamiento de la gestión del riesgo.

Referencias bibliográficas

- Concejo Provincial de Imbabura. 2002. Plan de Desarrollo Estratégico Provincial. Ibarra 2002.
- Corporación de Organizaciones Indígenas Maquipurashun 1996. Línea base del proyecto CERDM-Rikuryana. Visión Mundial. Otavalo. Visión Mundial.
- Corporación de Organizaciones Indígenas Maquipurashun. 2006. Plan Inicial de Preparación para Desastres (PIPD) Programa de Desarrollo de Área Maquipurashun. Otavalo. PDA-Visión Mundial.
- Corporación de Organizaciones Indígenas Maquipurashun. 2008. Planes de Seguridad Escolar CERDM-Rikuryana. Otavalo. CORCIMA-Visión Mundial.
- Dirección Nacional de Defensa Civil. 1998. Ecuador: Terremoto del 5 de marzo de 1987. Ibarra.
- Dirección Nacional de Defensa Civil. 1992. Folleto Sismos y Erupciones Volcánicas en Ibarra.
- Galo, Ramón y otros. 1988. Respuesta Andina al Sismo, Cayambe 87. Quito. CAAP.
- Hurtado, Edison. 2002. Una participación en busca de actores. Otavalo 2000-2002. Otavalo. Municipio de Otavalo.
- Lavell, Allan. 2005. La Gestión Local del Riesgo. Conceptos y Prácticas. Programa para Gestión del Riesgo en América Central. Guatemala. PNUD- CEPREDENAC.
- Maldonado, Luís. 1998. Pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador: de la reivindicación al protagonismo político. Quito. CODEMPE.
- Municipio Otavalo. 2002. Plan de Vida Cantón Otavalo. Otavalo.
- PNUD/BCPR. 2005. Gestión Local del Riesgo y Preparativos de Desastres en la Región Andina. Sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas, Quito. PNUD.
- PNUD/BCPR. 2007. Fortalecimiento Regional en Reducción de Riesgos en Ciudades Mayores de la Comunidad Andina. Catálogo de instrumentos de gestión municipal en reducción de riesgos y preparativos ante emergencias de las capitales andinas. Quito. ECHO/DIPECHO.
- Proyecto Rikuryana. 2007. Diagnóstico Comunitario.
- San Felix, Álvaro. 1990. Evolución urbana de Otavalo. En Sarance, No 6. Otavalo. IOA.
- Torres, Alicia. 2002. “El Espejismos de Igualación” en Comunidad Clase y Etnia en la Migración de los Wichwa Otavalo. Quito. FLACSO.
- World Vision Ecuador. 2002. Project: System of Tutorial Learning. Supporting Office: Canadá. Type of Report: Annual. Quito.

Publicaciones de la serie:

“Experiencias significativas de desarrollo local frente a los riesgos de desastres”

COMUNIDAD ANDINA

- Reducción del riesgo de desastres en el ámbito local: Lecciones desde la subregión andina.
- Local disaster risk reduction: Lessons from the Andes.

BOLIVIA

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el municipio de San Borja.
2. Investigación participativa comunitaria: Estrategia agroecológica y seguro agrícola para la reducción de riesgos en el Altiplano Norte de Bolivia.
3. Aproximación a la gestión del riesgo en La Paz a través de un estudio de resiliencia frente a desastres en cinco barrios de la ciudad.
4. Gestión forestal comunal y gestión del riesgo como estrategias para el desarrollo territorial integral en el territorio comunitario de origen Monte Verde.
5. Seguridad alimentaria en el municipio de Ravelo, Potosí: Una oportunidad para indagar la relación entre riesgo cotidiano-riesgo de desastre y desarrollo local.

COLOMBIA

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el municipio de Los Patios.
2. La gestión local del riesgo en una ciudad andina: Manizales, un caso integral, ilustrativo y evaluado
3. Prevención y reducción de riesgos a través de los instrumentos de planificación territorial en Bogotá.
4. Cosmovisión del pueblo indígena Nasa en Colombia: Reducción integral de los riesgos, planificación y desarrollo sostenible.
5. El conocimiento como hilo conductor en la gestión ambiental del riesgo en el departamento de Risaralda.

ECUADOR

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el cantón Portoviejo.
2. Desarrollo territorial del cantón Penipe: Previniendo las consecuencias de la activación del volcán Tungurahua.
3. Control de inundaciones: Desarrollo urbano de la ciudad de Babahoyo.
4. Sembrando Agua. Manejo de microcuencas: Agua para la parroquia Catacocha y las comunidades rurales.
5. Proyecto Rikuryana: Respuesta comunitaria a la emergencia y mitigación de desastres en la provincia de Imbabura.

PERÚ

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el distrito de Calca.
2. Gestión concertada y sostenible del territorio y la biodiversidad en las subcuencas altas del río Ocoña para la superación de la pobreza.
3. La asociatividad municipal como estrategia para la superación de condiciones de riesgo en los distritos de la provincia de Ayabaca.
4. Proyecto Raíz: De la emergencia a la recuperación y protección de medios de vida afectados por heladas en el distrito de Caylloma.
5. Plan de ordenamiento territorial del distrito de Soritor: Voluntades locales en práctica.

ISBN: 978-9972-787-98-0



9 789972 787980



www.comunidadandina.org



COMUNIDAD
ANDINA
CAPRADE



COMUNIDAD
ANDINA
SECRETARÍA GENERAL

