

Políticas y prácticas en la región

POLÍTICAS PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO

En América Latina y el Caribe, los incentivos para aplicar políticas proactivas para la reducción del riesgo son en general débiles por varias razones: (a) limitaciones en el conocimiento técnico-científico que permita la gestación de soluciones social y financieramente eficientes para la reducción del riesgo; (b) problemas de información que dificultan el consenso en el quehacer; (c) la tradición de la visibilidad política y pública mayor de la respuesta a desastres que de su prevención; (d) las estructuras institucionales que han enfatizado la respuesta; (e) el tema del riesgo no ha sido incluido dentro de las políticas de gestión ambiental en los países ni dentro de los procedimientos analíticos aportados por sus instrumentos respectivos tales como los estudios de impacto ambiental; y (f) la posibilidad de obtener recursos y ayuda *post-desastre* para la reconstrucción, provenientes de fuentes externas, ha actuado como un desincentivo para la inversión *ex-ante* en la reducción del riesgo.

Históricamente, los gobiernos han preferido limitarse a responder a los desastres, síntoma de que éstos son percibidos como eventos fortuitos, o de *fuera mayor*, que se colocan más allá del control humano. Incluso han inspirado la gestación de legislaciones que eximen de responsabilidades específicas a los operadores y concesionarios de los servicios básicos y, por lo tanto, desincentivan la gestión del riesgo. El vínculo entre las actividades humanas y las pérdidas inducidas por los desastres no ha figurado prominentemente en la conciencia pública. Los sistemas institucionales y los instrumentos de política, como por ejemplo los fondos para emergencias, reasignación de gastos públicos y la flexibilización de los procesos de adquisiciones, han favorecido una posición reactiva. Por otra parte, no se han aprovechado las ocasiones brindadas durante los procesos de construcción y reconstrucción luego de algunos desastres para

implantar acciones y medidas que reduzcan la vulnerabilidad. Además, el tema del riesgo no ha sido incluido dentro de las políticas de gestión ambiental de todos los países ni dentro de los procedimientos analíticos aportados por sus instrumentos respectivos.

Dado que la capacidad preventiva y de respuesta de los países se ha visto inhibida por el conocimiento técnico insuficiente, el pobre desarrollo institucional y la aplicación incompleta de instrumentos preventivos, el paradigma imperante ha estado orientado hacia los planes de emergencia con inspiración reactiva, los cuales se aplican a los efectos y no a las causas.

La gestión del riesgo será entonces únicamente viable si converge del trabajo técnico-científico, la voluntad político-administrativa y la participación comunitaria, por lo que su efectividad y sostenibilidad se lograrán solamente si se fundamenta en: (a) la descentralización y el fortalecimiento de las acciones al nivel local; (b) la participación del sector productivo privado y organizaciones de la sociedad civil; (c) la transparencia en el manejo de la información; y (d) la auditoría de los resultados. Por lo tanto, se hace necesario establecer una política para la gestión del riesgo y crear, no una entidad, sino un “sistema” interinstitucional, organismo coordinador, no ejecutor, integrado por entidades ya existentes de los sectores público, privado y de la sociedad civil. Su labor es evitar la duplicación u omisión de los esfuerzos que comúnmente se presentan a causa de la visión actual, fragmentada, desarticulada y reduccionista. Cada entidad participa de acuerdo a su ámbito de competencia y jurisdicción territorial (BID, 1999-2003).

EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS Y LEGISLACIÓN

Una política para la gestión del riesgo integrada fomentaría un proceso equilibrado de desarrollo que refuerce la estrategia preventiva, la reducción de la vulnerabilidad y la transferencia del riesgo. La configuración de un sistema interinstitucional sinérgico,

descentralizado, participativo y con suficiente respaldo político, social y económico, permitirá racionalizar los esfuerzos, sin concentrar poderes políticos o recursos financieros en una sola entidad y escogiendo las prioridades por medio de evaluaciones transparentes y según las necesidades fundamentadas en el proceso de planificación nacional.

zado de distribución de tareas, autoridades y responsabilidades institucionales, con amplia participación del sector productivo privado y la sociedad civil.

La plataforma conceptual y operativa de la gestión del riesgo y su vínculo con la gestión del ambiente y los recursos naturales, deben cimentarse en un

Recuadro 3

Objetivos de la política: Evitar o reducir los efectos de los desastres (pérdidas de vidas humanas y económicas, sociales y ambientales). Ello requiere:

- Introducir y socializar la prevención dentro de la cultura por medio de la educación formal e informal.
- Permitir y aceptar la viabilidad de una convivencia adecuada con las amenazas, de acuerdo con un nivel “aceptable” de riesgo.
- Reducir el riesgo por medio de la mitigación de la vulnerabilidad y, cuando sea posible, atenuando sus causas naturales.
- Apoyar la gestión del riesgo dentro de los parámetros nacionales, regionales, locales y sectoriales para la planificación del desarrollo.
- Desarrollar la capacidad efectiva de respuesta ante las emergencias y desastres, recuperar la calidad de vida de la población afectada, y rehabilitar y reconstruir los bienes y servicios de manera rápida, eficiente y segura.
- Influir sobre los procesos de planificación para el desarrollo, sin generar procesos paralelos, mediante un enfoque transversal.

En contraste con los esquemas existentes, en este documento se presenta a la “prevención” no como un costo, sino como una inversión, formando parte de la estrategia y como un concepto ineludible del desarrollo. Por ello, es imprescindible que estos enfoques sean integrados a la planificación nacional, desde el nivel de mayor capacidad de convocatoria y voluntad política, hasta el nivel local y comunal. De esta manera, se debe hacer explícita la identificación, intervención y reducción de la vulnerabilidad tanto de la población, como de los asentamientos humanos, de las líneas vitales, de las actividades productivas de bienes y servicios, y del ambiente.

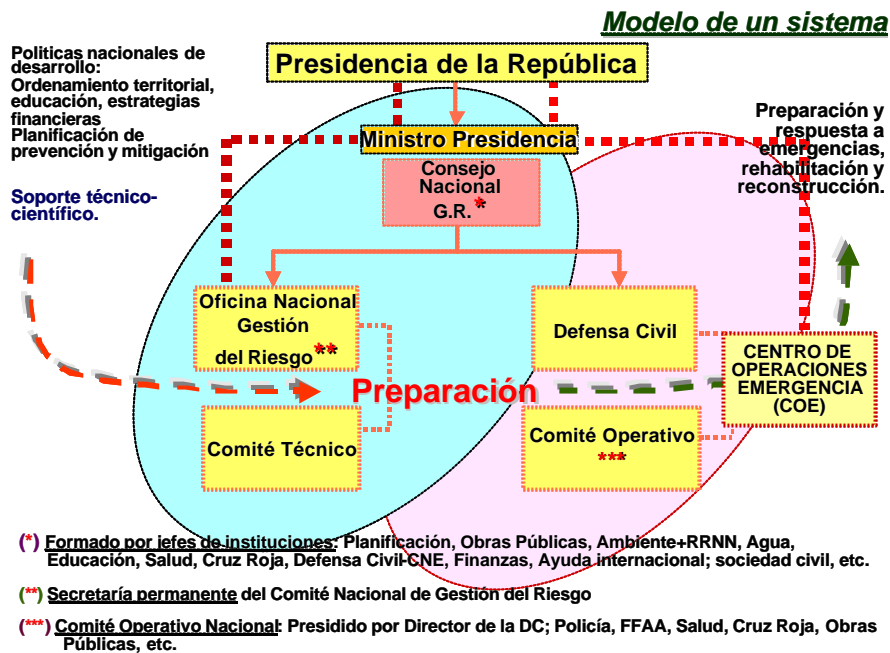
Un primer paso consiste en la adopción e implantación de una “política” y un “plan nacional para la gestión del riesgo” como elementos fundamentales para el desarrollo sostenible, aplicando para ello una visión sistémica y multisectorial que vincule los actores en los ámbitos nacional y local. La política debe proclamar una gestión oportuna de los recursos técnicos, administrativos y financieros en los diversos sectores y el establecimiento de un proceso descentrali-

conjunto de figuras legislativas que ofrezcan suficiente sustento y estabilidad. Es necesario establecer, para ello, un equilibrio adecuado de criterios y elementos de comando, control, persuasión e incentivo y, sobre todo, su adaptación a la tradición jurídica del país y a sus realidades sociales, políticas, económicas y ambientales. Entre estas figuras se puede mencionar una ley marco para la gestión del riesgo vinculada a la legislación ambiental y a las leyes sectoriales. Por otra parte, se requerirán los reglamentos, normas, estándares, códigos, planes y otras bases de regulación, adecuación e intervención para operativizar dicha legislación.

MECANISMOS INSTITUCIONALES EN LOS PAÍSES

Desde hace algunos años, la reducción del riesgo se encuentra en la agenda de numerosos gobiernos de Latinoamérica y el Caribe, en muchos de ellos por primera vez. Los países han reconocido que requieren de un nuevo marco institucional que les permita responder ante los retos de la prevención de desastres y no únicamente en su respuesta cuando ya han sucedido. La mayoría de los sistemas nacionales en América Latina y el Caribe se iniciaron como enti-

Figura 8. Esquema funcional de un sistema nacional para la gestión del riesgo



Fuente: Mora, 2003

dades gubernamentales enfocadas en la respuesta a los desastres. Algunos países como Ecuador, Perú y Venezuela aún continúan dependiendo casi exclusivamente de sus sistemas de defensa civil. Otros países, sobre todo después de haber sido afectados por desastres mayores, han respondido mediante la creación paulatina de sistemas más integrados, a los que eventualmente les han incorporado algunos elementos de prevención, mitigación, preparación y actividades de reconstrucción y rehabilitación, como por ejemplo Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras y México. En la figura 8 se presenta un esquema idealizado del funcionamiento de un sistema nacional para la gestión del riesgo y sus funciones respectivas durante los períodos de “paz”, es decir, cuando no se está en proceso de atención de una emergencia mayor. El esquema funcional, durante un período de crisis, es esencialmente el mismo, con la diferencia de que el segmento de planificación del esquema (Oficina Nacional de Gestión de Riesgo), evoluciona temporalmente para convertirse sólo en un elemento de asesoría y asistencia al segmento operativo de la emergencia (Defensa Civil).

Los países de América Latina y el Caribe que han ampliado el alcance de sus sistemas nacionales de atención de desastres para incluir actividades de preparativos, mitigación, alivio, rehabilitación y, en algunos casos, las opciones de financiamiento pre y post-desastre, han tomado caminos diferentes. La Figura 9 ilustra tres enfoques generales: Chile y Colombia han incrementado el alcance de la gestión de desastres expandiendo las responsabilidades de instituciones de respuesta previamente existentes. El Salvador amplió el mandato gubernamental para la gestión del riesgo creando una institución paralela, responsable de la mitigación y preparativos. México, por otra parte, fortaleció y reforzó su red de instituciones claves. No obstante, la mayoría de estos países sigue enfrentando obstáculos importantes relacionados con la resistencia de las instituciones originales de respuesta a prolongar sus funciones más allá de las emergencias y a hacer partícipes a otras instituciones y sectores en los verdaderos procesos de gestión del riesgo. Además, se debe destacar que la sociedad civil y el sector productivo privado están poco involucrados en el tema y que la previsión ex-ante para financiar la reconstrucción es insuficiente.

Las fortalezas y debilidades de estos enfoques institucionales dependen de la amplitud del contexto en el que operan, ya sea centralizado, ligeramente centralizado o en una red o sistema. Los programas públicos deben operar con suficientes aportes y retroalimentación por parte del sector productivo privado y de la sociedad civil. La práctica ha demostrado que, en la mayoría de los casos, las instituciones creadas *ad hoc* no han resultado tan eficientes como se esperaba, dada su relativa inexperiencia, su superposición con las instituciones vigentes y por no colaborar con la solución real de las causas de la problemática y desinteresarse casi inmediatamente de los aspectos preventivos al finalizar la cobertura mediática del desastre. Los recelos interinstitucionales pueden establecer obstáculos importantes en cualquiera de los sistemas. En general, se han seguido tres cursos de acción diferentes en cuanto a la institucionalidad de la gestión del riesgo, a saber: (a) la expansión del mandato de las entidades existentes, (b) la creación de entidades paralelas, y (c) el fortalecimiento de los vínculos interinstitucionales, tal y como se ilustra en la Figura 9 (Freeman et al., 2003).

Argentina

La Constitución Argentina creó en 1998 el Sistema Federal de Emergencias (SIFEM) para coordinar los esfuerzos nacionales en la reducción del riesgo, el desarrollo de un plan de respuesta a los desastres y el apoyo a la rehabilitación en áreas afectadas, aunque, a consecuencia de los frecuentes cambios en el gobierno, este

sistema en realidad nunca ha alcanzado a implantarse en las provincias. En ese mismo año se creó el Comité Nacional para la Recuperación de las regiones afectadas por los desastres (CONAREC), cuyo objetivo es la supervisión de las labores de rehabilitación y la reconstrucción, además de ser el intermediario entre los esfuerzos nacionales y provinciales. Dada la limitada penetración del mercado de los seguros, Argentina depende principalmente de los créditos nacionales e internacionales para enfrentar el efecto de los desastres.

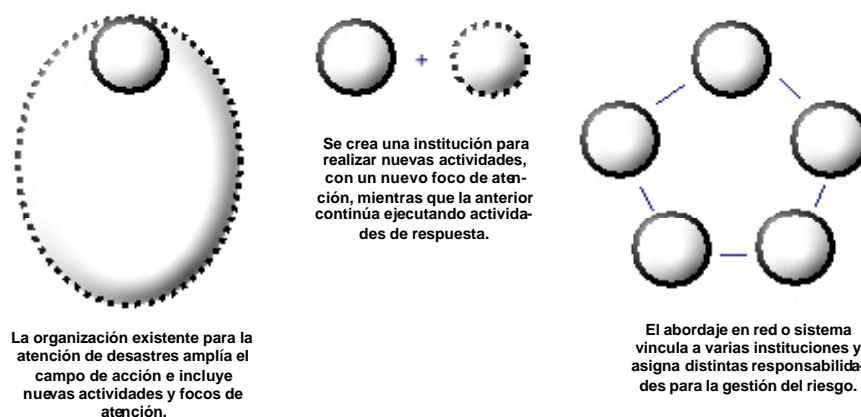
Brasil

La respuesta ante los desastres es altamente descentralizada y procede con una mínima participación del gobierno federal. Al suceder un desastre, la municipalidad afectada se hace cargo de su respuesta. Si la magnitud del desastre excede su capacidad, se acude a la oficina regional, luego a los organismos estatales y finalmente a los nacionales. Este tipo de organización responde a la estructura legal de Brasil, la cual ofrece mucha autonomía a los gobiernos estatales y locales.

Bolivia

La estructura de gestión del riesgo se fundamenta esencialmente en el organismo de defensa civil. Un proceso legislativo con visión moderna, implantado a finales del decenio de los noventa, incorporó el concepto sistémico dentro de las atribuciones del organismo de planificación nacional. Un cambio súbito en la legislación nacional trasladó estas atribuciones a la Defensa Civil, la cual adquirió el ran-

Figura 9. Enfoques aplicados en los sistemas de gestión de desastres en América Latina y el Caribe cuando se ha intentado extender su mandato para implantar la gestión del riesgo



go de Viceministerio, dentro de la estructura de la Defensa Nacional, dejando una serie de elementos importantes indefinidos. Como resultado, una operación del Banco, destinada al apoyo del proceso de consolidación del sistema nacional, ha sido puesta en peligro inminente de cancelación.

Chile

Existe un sistema nacional que ha evolucionado a través del tiempo para dar responsabilidades cada vez más completas a una entidad nacional única. Se trata de la Oficina Nacional de Emergencia (ONEM), administradora y coordinadora del sistema nacional chileno, creada en 1965 con posterioridad al terremoto de la región central de Chile.

Colombia

El Sistema Nacional para Mitigación del Riesgo y Preparación para Desastres (SNPAD) se creó en 1985, después de la erupción del Volcán del Nevado del Ruiz, la cual causó la destrucción de la población de Armero. El modelo colombiano ha inspirado a otros países de Latinoamérica y, aunque las actividades de reconstrucción son aún predominantes, la reducción del riesgo comienza a colocarse en una posición prioritaria. Después del terremoto de 1999, la Presidencia de la República creó una nueva entidad (FO-REC) para supervisar los esfuerzos de reconstrucción.

República Dominicana

Entre 1998 y 2002, con ayuda del BID (1408/OC-DR) y con posterioridad al impacto del huracán Georges, se intentó iniciar el desarrollo de un moderno sistema nacional para la gestión del riesgo, enfocado hacia las labores de prevención. Sin embargo, dado que según la propuesta el sistema actuaría como un complemento *ex-ante* al sistema *ex-post* de Defensa Civil, este no fue bien recibido por las jerarquías de esta última entidad y la operación no pudo ser ejecutada a causa de cambios súbitos y sesgos en la institucionalidad y la legislación nacional, por lo que fue cancelada.

El Salvador

El Comité de Emergencias Nacionales (COEN) ha sido la principal organización para el manejo de los desastres, enfocándose casi únicamente en la respuesta a las emergencias ya declaradas. Con posterioridad al impacto del huracán Mitch, y sobre todo luego de los terremotos del año 2001, se creó el Servicio Nacional de Estudios Territoriales, entidad técnica para la gestión del riesgo, que trabaja en forma paralela con COEN y cuyos resultados concretos resta aún evaluar, dado que en realidad no existe una verdadera armonización de sus funciones.

Guatemala

En 1996 se creó la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED). Su Consejo Directivo involucra a las organizaciones responsables de atender los desastres, las agencias de desarrollo y los representantes de la sociedad civil, con el mandato de llevar a cabo actividades de reducción del riesgo, aunque sin soporte financiero ni recursos humanos suficientes.

Honduras

Con ayuda del Banco Mundial, ha sido ampliado el sistema existente para abarcar actividades más allá de la respuesta a las emergencias. Para ello, la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO) explora nuevas estrategias de manejo para ofrecer un mayor énfasis en la prevención.

México

El papel del sector público en el manejo del riesgo fue ampliado mediante la creación, en 1986, del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), organismo coordinador de agencias responsables en el caso de las amenazas geológicas. El gobierno mexicano asigna recursos de su presupuesto al Fondo para Desastres Naturales (FONDEN), los cuales se orientan hacia la reparación de la infraestructura no asegurada, la asistencia inmediata para restablecer la productividad de la agricultura de subsistencia y el alivio a las víctimas de bajos ingresos. No existen evidencias claras que demuestren el funcionamiento eficiente de este Fondo.

GESTIÓN LOCAL DE RIESGO

La gestión local del riesgo tiene, entre sus razones y fundamentos, el hecho evidenciado de que, en caso de cualquier tipo de desastre, quienes reaccionan en primer lugar y conocen mejor sus amenazas son los pobladores y autoridades locales. Además, son los más interesados en promover su propio desarrollo y bienestar.

Para garantizar la participación activa de la población deben crearse estructuras locales de consulta y consenso. De esta manera puede desarrollarse su capacidad para determinar las necesidades propias, con criterios, conocimiento y soluciones locales. Considerando que el impacto de los desastres no necesariamente se limita a las jurisdicciones administrativas, sino que puede cubrir cuencas y áreas geográficas más extensas, es importante fortalecer

Recuadro 4

La **gestión local del riesgo** requiere:

- Crear, promover y ampliar los marcos jurídicos de descentralización que fortalezcan las capacidades locales.
- Identificar y dar seguimiento a las amenazas locales.
- Apoyar la ejecución de programas que, dentro del proceso estratégico de desarrollo, incorporen la prevención dentro de la cultura de las comunidades.
- Fomentar que los actores públicos y privados se involucren en el ámbito local.

Fuente: Bollin et.al., 2003

Los actores institucionales, sectoriales y comunitarios deben concertar esfuerzos bajo la coordinación de comisiones municipales para la gestión del ambiente y del riesgo², y canalizar las acciones. La capacitación en todos los aspectos de la gestión del riesgo, el fortalecimiento de las capacidades técnicas sectoriales en el ámbito local, sobre todo aquellas en que los municipios tienen responsabilidades y autoridad (servicios básicos, infraestructura, vialidad, administración de recursos) permitirían determinar y dar seguimiento a las amenazas, la vulnerabilidad y la zonificación de las áreas peligrosas. Los productos (mapas, cálculos, textos) reflejarán los escenarios y mecanismos con que cuentan las comunidades para enfrentar las amenazas, lo cual constituye una herramienta analítica primaria para concebir y desarrollar, dentro el proceso estratégico de desarrollo regional y municipal, el análisis del riesgo y un plan de acción para su reducción. El proceso municipal deberá incluir propuestas para incorporar partidas presupuestarias que incluyan la gestión del riesgo de manera transversal a través de proyectos específicos, a fin de reducir la vulnerabilidad y asegurar las acciones de respuesta a las emergencias.

² Las comisiones deben incluir representantes de las entidades públicas (nacionales, provinciales y municipales), sociedad civil, organizaciones comunitarias, ONG y sector productivo privado.

las capacidades locales dentro del contexto regional.

La descentralización de la gestión requerirá de capacidad institucional local. No es conveniente trasladar responsabilidades a los gobiernos locales sin que exista una estrategia definida, suficientes recursos, preparación y capacidad gerencial. Durante el proceso de descentralización, la transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales debe ser progresiva, a medida que se crean y fortalecen las capacidades y dentro de una estrategia de asistencia técnica. El traslado de responsabilidades puede ser muy lento en los países cuyos gobiernos funcionan con un elevado nivel de centralismo en su proceso de toma de decisiones. Para apoyar a los municipios pequeños en sus actividades de gestión del riesgo, puede comenzarse por la integración de asociaciones regionales municipales.

Aunque en los últimos años se notaron esfuerzos hacia la descentralización, el proceso ha sido lento. En los municipios en donde se ha recibido asistencia técnica adecuada y financiamiento nacional o internacional, se han registrado avances importantes en la planificación y el ordenamiento territorial con miras a la prevención. Sin embargo, la ejecución de los planes es débil cuando no se definen los niveles de responsabilidad de los municipios, el sector privado y la comunidad.