

La Gestión del Riesgo en la Planificación del Desarrollo Sostenible

Capítulo 7



La Gestión del Riesgo en la Planificación del Desarrollo Sostenible

“La reducción del riesgo de desastres debe integrarse en las actividades del desarrollo. Los desastres socavan los logros arduamente alcanzados por el desarrollo, destruyendo vidas, medios de subsistencia y manteniendo a muchas personas en la pobreza. Los Estados pueden reducir al mínimo esas pérdidas mediante la integración de medidas de reducción del riesgo de desastres en las estrategias de desarrollo, mediante la evaluación de los riesgos potenciales como parte de la planificación del desarrollo y la asignación de recursos para la reducción de los riesgos, incluyendo los planes sectoriales. Debido a las enormes pérdidas sufridas en todo el mundo por la ocurrencia de desastres, la banca multilateral de ayuda al desarrollo y las instituciones internacionales de asistencia le dan cada vez más importancia a la integración de la reducción de los riesgos en las políticas de desarrollo. Al mismo tiempo, la reducción del riesgo de desastres también está siendo reconocida por los agentes de ayuda humanitaria como un componente fundamental de sus políticas y programas, a fin de evitar la pérdida de vidas y medios de subsistencia para reducir la necesidad o magnitud de las respuestas humanitarias y de socorro.”

Words into Action: A Guide for Implementing the Hyogo Framework International Strategy for Disaster Reduction (2007)

En las últimas décadas se le han agregado distintos *apellidos* al desarrollo, con el ánimo de enfatizar -en la teoría y en la práctica- que esta *empresa humana* no puede limitarse al incremento de las fuerzas productivas y de las cifras económicas, sino que tiene que ver, esencialmente, con el avance hacia unas condiciones integrales que garanticen una mejor calidad de vida para los seres humanos y para los ecosistemas de los cuales formamos parte o con los cuales interactuamos.

Comenzó a abrir camino la Comisión Brundtland¹⁰⁴, que en 1987 publicó el libro titulado “Nuestro Futuro Común”, en el cual dió a conocer el concepto de Desarrollo Sostenible o Desarrollo Sustentable: “Un proceso de cambio en el que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del cambio tecnológico e institucional, están todos en armonía, aumentando el potencial actual y futuro para atender las necesidades y las aspiraciones humanas; todo esto significa que el desarrollo del ser humano debe hacerse de manera compatible con los procesos ecológicos que sustentan el funcionamiento de la biósfera.”¹⁰⁵

Con esta definición se introducía la *responsabilidad intergeneracional* como un componente esencial de la sostenibilidad del desarrollo.

Siguieron luego conceptos como el de Desarrollo Humano, alrededor del cual el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo elabora sus informes anuales sobre *el estado del mundo*, y que comenzó como una combinación de tres variables (ingreso per cápita, expectativa de vida al nacer y nivel de escolaridad) se ha complejizado hasta tener en cuenta todos los factores a que hacen referencia los Objetivos del Milenio, si bien el mismo PNUD reconoce que el Desarrollo Humano “abarca mucho más que esos Objetivos”.¹⁰⁶

El Desarrollo a Escala Humana, propuesto en 1986 por CEPAAUR (Centro de Alternativas de Desarrollo) de Chile y la Fundación Dag Hammarskjöld de Suecia, planteó que “el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos” y que “el mejor proceso de desarrollo será aquel que permita elevar más la calidad de vida de las personas”, y elaboró la famosa “Matriz de Necesidades y Satisfactores” que desde entonces ha servido de inspiración y orientación para muchas experiencias concretas de *desarrollo alternativo* en el planeta.

¹⁰⁴ Comisión creada por la ONU para debatirlas interacciones entre ambiente y desarrollo, presidida por la ex-Premier sueca Gro Harlem Brundtland.

¹⁰⁵ Ya antes se habían producido voces de alerta sobre la necesidad de revisar el desarrollo a la luz de las limitaciones que impone la capacidad de carga del planeta. En 1970 el “Club de Roma”, organización privada compuesta por empresarios, científicos y políticos de distintos países del mundo, encargó al Instituto Tecnológico de Massachusetts MIT, la realización de un estudio sobre el tema, cuyos resultados se publicaron en en 1972 en el libro “Los Límites del Crecimiento”. El informe se conoce también como “Informe Meadows” por el director del equipo responsable, profesor Dennis L. Meadows. Y por supuesto, desde el siglo XVIII el economista inglés Thomas Robert Malthus había advertido en su “Ensayo sobre el principio de la población” (1798), que la población humana crece en progresión geométrica mientras que los medios de subsistencia lo hacen en progresión aritmética, lo cual determinará que en algún momento la humanidad no tendrá recursos suficientes para su subsistencia. El “Malthusianismo” adquirió connotaciones peyorativas en las ciencias políticas y sociales, pero convendría revisar sus hipótesis básicas a la luz del conocimiento y la experiencia actual.

¹⁰⁶ PNUD, “Informe de Desarrollo Humano 2005”

Cuadro No. 7 Matriz de Necesidades y Satisfactores

Necesidades según categorías existenciales Necesidades según categorías auto-óptimas	SER	TENER	HACER	ESTAR
Subsistencia	1: Salud física, salud mental, autonomía, solidaridad, humildad, caridad	2: Alimentación, abrigo, trabajo	3: Alimentar, ordenar, descansar, trabajar	4: Entorno vital, entorno social
Protección	5: Cuidado, accesibilidad, autonomía, equilibrio, solidaridad	6: Sistemas de seguros, ahorro, seguridad social, sistemas de salud, legislaciones, derechos, familia, trabajo	7: Cooperar, proteger, planificar, cuidar, curar, defender	8: Contorno vital, contorno social, moneda
Afecto	9: Autoestima, solidez, respeto, tolerancia, generosidad, reciprocidad, pasión, voluntad, sensualidad, humor	10: Amistades, parejas, familia, amigos, conocidos, parientes, vecinos	11: Hacer el amor, acariciar, expresar emociones, compartir, hablar, negociar, negociar	12: Privacidad, intimidad, jugar, esparcimiento de ocio, amor
Entendimiento	13: Comunicación, reciprocidad, caridad, asamblea, disciplina, liderazgo, racionalidad	14: Literatura, ciencias, métodos, políticas, organizaciones, políticas, comunidades	15: Investigar, estudiar, experimentar, educar, analizar, meditar, interpretar	16: Ámbitos de interacción: formales (escuelas, universidades, académicos, organizaciones, comunidades, familias)
Participación	17: Adaptabilidad, accesibilidad, solidaridad, disciplina, disciplina, reciprocidad, respeto, pasión, humor	18: Escuelas, recursos, habilidades, obligaciones, actividades, trabajo	19: Adhucarse, esperar, proporcionar, cumplir, diseñar, crear, alegrar, aprender, utilizar	20: Ámbitos de interacción: participativos (partidos, movimientos, iglesias, comunidades, vecindarios, familias)
Cala	21: Caridad, reciprocidad, integridad, desprecio, caridad, humor, tranquilidad, sensualidad, humor	22: Juegos, espectáculos, fiestas, cultura	23: Divagar, distraerse, sonar, afirmar, fantasear, especular, majarse, divertirse, jugar	24: Privacidad, intimidad, esparcimiento, encontrar tiempo libre, ambientes, paisajes
Creación	25: Pasión, creatividad, innovación, imaginación, caridad, caridad, libertad, autonomía, inventiva, caridad	26: Habilidades, destrezas, métodos, trabajo	27: Trabajar, inventar, crear, utilizar, comprender, diseñar, interpretar	28: Ámbitos de producción y recreación: talleres, talleres, comunidades, exhibiciones, espacios de expresión, libertad temporal
Identidad	29: Pertenencia, coherencia, diferenciación, autoestima, asertividad	30: Sentidos, lenguajes, hábitos, costumbres, grupos de referencia, sexualidad, valores, normas, roles, memoria, familia, trabajo	31: Comprenderse, relacionarse con, conocerse, definirse, conocerse, reconocerse, actualizarse, crecer	32: Sentido de pertenencia de la cotidianidad, ámbitos de pertenencia, etapas madurativas
Libertad	33: Autoconciencia, moral, voluntad, pasión, asertividad, apertura, determinación, audacia, rebeldía, coherencia	34: Leyes, derechos	35: Discernir, optar, diferenciar, elegir, conocerse, asumirse, desabedecer, meditar	36: Libertad espacio-temporal

El **Desarrollo Endógeno** parte de la base de que cada territorio (naturaleza + cultura) posee características propias, que ofrecen oportunidades e imponen limitaciones que deben ser consultadas y tenidas en cuenta al momento de determinar qué significa el desarrollo para ese territorio específico y para las comunidades que lo habitan, al igual que en los procesos de planificarlo, ponerlo en marcha y evaluarlo.

“El verdadero concepto de ‘desarrollo’ debe convivir en armonía con el espíritu de los derechos humanos fundamentales, si se entiende como el derecho de cada persona a participar y contribuir con un desarrollo humano pleno, que reconcilie al hombre consigo mismo, con la sociedad, con su entorno y con las futuras generaciones [...] El Desarrollo Endógeno busca la satisfacción de las necesidades básicas, la participación de la comunidad, la protección del ambiente y la localización de la comunidad en un espacio determinado. Busca que los procesos locales y globales se complementen. Su meta es el desarrollo en el nivel local, de la comunidad, pero que este desarrollo trascienda hacia arriba, hacia la economía del país, hacia el mundo.”¹⁰⁷

Todos estos *estilos* o *modos* de desarrollo (y combinaciones de los mismos, como el llamado **Desarrollo Humano Sostenible**) coinciden en sus elementos fundamentales y de manera implícita llevan a coincidir con la definición según la cual **los desastres son expresiones de problemas no resueltos del desarrollo**.

Es decir, que cuando el desarrollo no tiene en cuenta todas esas consideraciones de carácter humano y ambiental, necesariamente se convierte en causal de nuevas amenazas, nuevos factores de vulnerabilidad y, en consecuencia, nuevos y más complejos riesgos susceptibles de convertirse en desastres.

Así mismo, conceptos como el de **Seguridad Territorial y Seguridad Humana** comparten los mismos fundamentos.

A pesar de que en el mundo en general, y en América Latina y el Caribe en particular, existe toda una *galaxia* de experiencias concretas y tangibles que demuestran que poco a poco hemos venido aprendiendo cómo construir en la práctica estas aproximaciones a una nueva forma de desarrollo, estamos todavía muy lejos de lograr que el modelo de desarrollo predominante en la región se aproxime realmente hacia la sostenibilidad. Quizás el incremento en el número de desastres de distinto origen, al igual que el aumento de su complejidad, les permita entender a quienes toman las decisiones en distintos niveles, que es necesario apostarle en serio a eso que se llama **desarrollo sostenible**. Y quizá la *aguja de acupunturista* que facilite esa apuesta, sea la gestión del riesgo. Instrumentos de política internacional como el **Marco de Acción de Hyogo**, aportan pautas claras y específicas sobre cómo manejar y en dónde colocar esa *aguja*.

El proceso de planificación

Incorporar la gestión del riesgo en la planificación del desarrollo, entonces, equivale a tener en cuenta las dimensiones que le otorgarán sostenibilidad en el largo plazo a ese proceso. Desde este punto de vista, la gestión del riesgo se puede entender como sinónimo de gestión ambiental y social para el desarrollo sostenible.

En general, deben seguirse los siguientes pasos:

1) Elaborar un **diagnóstico de la situación actual del territorio**, en el cual se evidencien las dinámicas sociales y naturales que se dan cita en el mismo y, particularmente, la manera como unas interactúan o se relacionan con las otras.

A partir de la *radiografía* de esas dinámicas y sus interacciones se puede determinar cuáles dinámicas de la naturaleza constituyen amenazas contra las comunidades humanas, y cuáles dinámicas sociales constituyen amenazas contra los ecosistemas, al igual que identificar los factores por los cuales comunidades y ecosistemas son vulnerables (o sostenibles) frente a esas amenazas.

El resultado será un análisis de la seguridad territorial, que incluye los factores que componen la seguridad humana. En la medida en que ese diagnóstico se pueda llevar a cabo de manera participativa de que logre involucrar al mayor número posible de actores y sectores presentes en el territorio, en esa medida se le comenzará otorgar sostenibilidad al proceso, el cual depende de que esos actores y sectores tengan frente al mismo sentidos de identidad y pertenencia.

Es muy importante garantizar que el análisis no se realice exclusivamente desde la óptica, los intereses y las percepciones humanas, sino que también se tengan en cuenta *los intereses y la voz de la naturaleza*, lo cual genera el reto de identificar múltiples formas e indicadores que permitan que esa voz sea escuchada.

2) Es necesario caracterizar los procesos que han conducido a los resultados del diagnóstico a que hace referencia el paso anterior, e identificar los factores internos y externos al territorio que han incidido en mayor o menor medida sobre esos procesos. Para ellos contamos con herramientas como la **retro-prospectiva** de que hablamos en el capítulo 2, que permiten identificar las tendencias, los momentos coyunturales y las decisiones acertadas o desacertadas que condujeron a que el territorio sea como es. Uno de los principales objetivos de este análisis, que también debería ser participativo, es asumir el pasado, el presente y el futuro del territorio con sentido de proceso y reafirmar la certeza de que en gran medida esos procesos dependen de decisiones humanas y no están sometidos a la fatalidad.

¹⁰⁷ Ministerio de Comunicación e Información de Venezuela, “Desarrollo Endógeno desde adentro, desde la Venezuela profunda”

3) Una vez sepamos **cómo somos, de dónde venimos y por qué somos como somos**, vamos a determinar **cómo queremos ser** (un **somos** y un **queremos** que debe resultar de la participación y concertación entre el mayor número posible de actores y de sectores sociales, y entre éstos y la naturaleza que también forma parte del territorio. Cualquier exclusión va a generar distorsiones que necesariamente aflorarán en los resultados futuros de la planificación).

Ese **cómo queremos ser** corresponde a la identificación del **escenario deseable y posible**, en un típico ejercicio de **prospectiva**, como el que presentamos en el capítulo 3.

Para la construcción del escenario deseable y posible nos podemos apoyar en conceptos como los mencionados de Desarrollo Sostenible, Desarrollo a Escala Humana y Desarrollo Endógeno, al igual que en los conceptos Seguridad Territorial y Seguridad Humana, y tomar elementos de cada uno de ellos que nos permitan determinar cómo queremos llegar a ser. En otras palabras, determinar qué quiere decir la palabra “desarrollo” en nuestro territorio particular.

4) El siguiente paso es concretar los **objetivos**, las **políticas**, las **estrategias** y las **metas específicas** que queremos alcanzar como resultado del desarrollo en general, al igual que en cada una de las **etapas** de ese camino que nos debe conducir al escenario deseable. Para eso debemos identificar esas etapas, al igual que los **plazos o tiempos** para cumplirlas. Esto es importante porque además de reafirmar el sentido de proceso, nos permite reconocer, comprometernos y exigir el requisito de la **continuidad**, sin el cual es imposible alcanzar resultados que solamente se logran en el mediano y largo plazo.

En este paso del proceso también se requiere identificar y comprometer a los actores responsables de sacar adelante las correspondientes etapas o cada uno de los sub-procesos que intervendrán en ellas como partes del proceso general.

5) El análisis de los riesgos existentes en el presente y las decisiones sobre el manejo que se debe hacer de los factores que los generan para reducirlos en lo posible y evitar que se conviertan en desastres o emergencia (o para estar preparados para responder a los retos que conllevaría un desastre o una emergencia si llegara a ocurrir), corresponde a la **gestión correctiva del riesgo**.

Es necesario incorporarla de manera explícita en la planificación y gestión del desarrollo, en especial por dos razones:

- Una, porque precisamente uno de los objetivos del desarrollo sostenible es evitar que las dinámicas humanas se conviertan en amenazas contra los ecosistemas y viceversa, y que esas amenazas conduzcan a desastres *súbitos* (como los generados por un terremoto o un huracán) (como la desnutrición o los efectos de una sequía) que, precisamente, constituyen la antítesis del desarrollo;

- Dos, porque de llegar a ocurrir un desastre muy posiblemente la sociedad se vería obligada a redefinir sus prioridades en la asignación de recursos, lo cual probablemente va a afectar su plan de desarrollo. Claro que la ocurrencia del desastre es un indicador de que, precisamente, el camino hacia el cual avanzaba el desarrollo no era precisamente el de la sostenibilidad, punto de vista desde el cual la necesidad de reasignar prioridades no sería del todo negativa, aunque el costo de debe pagar la sociedad es demasiado alto. Una adecuada gestión correctiva y prospectiva del riesgo permite llegar anticipadamente a las mismas conclusiones, sin tener que asumir el costo de un desastre.

6) Una consideración anticipada de las nuevas dinámicas sociales y ambientales que va a generar el proceso de desarrollo, y de los efectos que esas nuevas dinámicas van a producir en su interacción con las actuales, permite diseñar estrategias tendientes a evitar que aparezcan nuevos riesgos o a que, de aparecer, éstos se conviertan en desastres. Por ejemplo: la instalación de gas domiciliario es una estrategia para mejorar la calidad de vida, reducir el costo de los servicios públicos y disminuir la presión sobre los recursos del bosque, pero trae consigo nuevos retos que es necesario afrontar para evitar los incendios en situaciones normales o en caso de un terremoto. También puede generar una dependencia energética que se puede conjurar manteniendo la posibilidad de acceder a fuentes alternas de energía en caso de que falle el suministro de gas. Este ejemplo, al cual nos hemos aproximado con un lente *close up* para mirar de cerca las instalaciones domiciliarias, lo podemos abordar también con un lente amplio que permita analizar y conjurar los posibles riesgos ambientales y sociales asociados a la explotación, el transporte y la distribución de gas.

Lo anterior se logra a través de la **gestión prospectiva del riesgo**, que no necesariamente significa que haya que adoptar estrategias o tomar medidas adicionales a aquellas a través de las cuales se ejecuta el desarrollo, sino que en lo posible éstas últimas deben contener en sí mismas, de manera explícita, la educación o el control de los factores de riesgo. El “ordenamiento del territorio” para determinar en dónde se pueden llevar a cabo determinadas actividades que contribuirán a alcanzar el escenario deseable no es una estrategia de gestión del riesgo *adicional al desarrollo*, sino una estrategia *propia e intrínseca* del desarrollo sostenible.

Algunos procesos y herramientas que se están llevando a cabo y utilizando en la región para incorporar la gestión del riesgo en los procesos de desarrollo

Varios procesos en marcha en la región confluyen en estos propósitos y arrojan luces sobre la manera de alcanzarlos: los “hallazgos y recomendaciones de los estudios de caso” del proyecto del UNCRD que citamos en el capítulo anterior, por ejemplo, muestran cómo, sin manifestarlo expresamente, al

construir seguridad humana implícitamente se está introduciendo la gestión del riesgo en la planificación del desarrollo.

Hay otras iniciativas y procesos que, estos sí de manera explícita, apuntan a la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación y gestión del desarrollo. Vamos a citar algunos ejemplos:

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres EIRD¹⁰⁸ (Ver inicio de esta publicación)

CEPRENAC¹⁰⁹ - Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central

CEPRENAC- es un organismo regional de carácter intergubernamental, perteneciente al Sistema de Integración Centro Americano -SICA- como Secretaría Especializada. Sus actividades se rigen por un **Marco Estratégico** para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica, adoptado por los países miembros en Guatemala en 1999. Ha sido creado por leyes nacionales en los países de Centroamérica, con el mandato de promover actividades, proyectos y programas que conduzcan a la reducción de riesgos a desastres que provoquen pérdidas humanas y económicas causadas por los factores socio-naturales.

El Centro promueve y coordina la cooperación internacional y el intercambio de información, experiencias y asesoría técnica y científica en materia de prevención, mitigación, atención y respuesta de desastres. Asimismo, sistematiza y registra la información relacionada con la prevención, mitigación, respuesta, impacto y recuperación de desastres, en forma dinámica, interactiva y accesible, a nivel regional.

Las cinco áreas temáticas principales de trabajo de CEPREDENAC son:

1. El fortalecimiento de las instituciones que atienden los temas de la vulnerabilidad y el manejo de las contingencias, y la cooperación entre ellas cuando corresponda.
2. La ampliación y modernización de las actividades destinadas a la obtención, análisis e investigación de la información técnica y científica sobre los fenómenos naturales que se requiere para la toma de decisiones.
3. El establecimiento de sistemas modernos de monitoreo de fenómenos naturales y antropogénicos para la emisión de alerta temprana.
4. Elaboración de políticas nacionales en materia de reducción del riesgo, que se incorporen en los respectivos

planes nacionales de desarrollo y/o de estrategias, planes y proyectos específicos sectoriales.

5. El fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión del riesgo.

El principal objetivo es coadyuvar en el desarrollo sostenible de los países de la región Centroamericana, mediante la reducción de las vulnerabilidades físicas, sociales, económicas y ambientales, y el impacto de los desastres. A nivel regional el objetivo es establecer una plataforma de coordinación entre las instituciones de la integración vinculadas a la temática, la Secretaría General del SICA, y los coordinadores de los planes nacionales respectivos y a nivel nacional se busca promover:

- La elevación del nivel de seguridad de vidas, bienes, infraestructura vital e inversiones.
- Un mejor ordenamiento del territorio como medio para reducir la vulnerabilidad.
- La inclusión de las variables de prevención y mitigación, y de preparación y gestión de los riesgos en los planes, programas y proyectos de desarrollo sostenible.

Agencia Caribeña de Respuesta a la Emergencia de Desastres- CDERA – The Caribbean Disaster Emergency Response Agency¹¹⁰

La Agencia Caribeña de Respuesta a Emergencia de Desastres-CDERA es parte de la organización de la Comunidad Caribeña-CARICOM. Este organismo regional intergubernamental fue establecido en 1991 por Acuerdo de la Conferencia de Jefes de Gobierno de CARICOM y es responsable de la gestión de desastres. En la actualidad CDERA comprende a 16 países miembros.

El mandato principal de CDERA es tener una respuesta inmediata y coordinada a cualquier evento catastrófico que afecte cualquier Estado participante, una vez que el Estado pide ese tipo de asistencia.

Otras funciones comprenden asegurar, coleccionar y canalizar a los gobiernos interesados y organizaciones no gubernamentales información completa y fiable sobre los desastres que afectan a la región; mitigar y eliminar hasta donde sea posible las consecuencias de los desastres en los Estados participantes, estableciendo y manteniendo de modo sostenido capacidades para una respuesta adecuada entre los estados participantes y movilizar y coordinar la asistencia de ayuda en caso de desastres de gobiernos, organizaciones no gubernamentales y organismos de ayuda humanitaria a los estados participantes.

¹⁰⁸ <http://www.eird.org/esp/acerca-eird/mision-objetivos-esp.htm>

¹⁰⁹ <http://www.cepredenac.org/>

¹¹⁰ <http://www.cdera.org/> Ver también la "Declaración de Kingston" (2005)



La labor de CDERA se concentra en todos los ciclos de las amenazas, involucrando a todos los sectores de la sociedad y considerando todas las amenazas. Esta estrategia denominada Comprehensive Disaster Management-CDM es respaldada por todos los estados miembros y aceptada por la Asociación de Estados Caribeños (ACS por sus siglas en inglés). El centro de ésta Estrategia contempla un público bien informado y conciente para el compromiso y cumplimiento de la Estrategia.

Entre las acciones de CDERA se tiene el desarrollo de modelos de cursos de formación y productos audiovisuales; Fortalecimiento Institucional para las Organizaciones de Gestión de Desastres; desarrollo de modelos de Legislación sobre Desastres para su adaptación y adopción por los Estados participantes; desarrollo de modelos de políticas y directrices para su utilización en situaciones de emergencia; planes de contingencia; movilización de recursos para el fortalecimiento de los programas de gestión de desastres de los Estados participantes; mejoramiento de las telecomunicaciones de emergencia y sistemas de alerta; desarrollo de sistemas de información y comunicación sobre desastres; educación y sensibilización del público y establecimiento de un sitio web dinámico para la difusión de información.

PREVDA - Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y la Degradación Ambiental¹¹¹

Este Programa nació en enero de 2006 a partir de un acuerdo entre la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, SG-SICA, y la Unión Europea.

Su **Objetivo General** es “consolidar la integración regional de las instituciones y políticas de gestión de los riesgos relacionados

con el agua y el ambiente”; y su **Objetivo Específico** “desarrollar y operacionalizar enfoques de reducción de la vulnerabilidad a riesgos socio-naturales relacionados con la gestión del agua y del ambiente, a fin de vincular los esfuerzos existentes de preparación y mitigación con una práctica permanente de prevención, logrando así una gestión integral de los riesgos.

Como Beneficiario Delegado del Programa se designó al ya citado Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, -CEPREDENAC. El Comité Consultivo del Programa lo conforman las Secretarías Ejecutivas de tres instituciones, a saber, CEPREDENAC, el Comité Regional de Recursos Hídricos -CRRH- y la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

CAPRADE¹¹² - Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres

Tiene por objeto y competencia contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres naturales y antrópicos que puedan producirse en el territorio de la subregión andina, a través de la coordinación y promoción de políticas, estrategias y planes, y la promoción de actividades en la prevención, mitigación, preparación, atención de desastres, rehabilitación y reconstrucción, así como mediante la cooperación y asistencia mutuas y el intercambio de experiencias en la materia.

Está conformado por un Representante Titular y un Representante Alterno de las Defensas Civiles, Ministerios de Planificación o entidades que hagan sus veces, Ministerios de Relaciones Exteriores y, si fuera el caso, de las instituciones coordinadoras de la gestión de prevención y atención de desastres de los Países Miembros.

¹¹¹ <http://www.cepredenac.org/downloads/informe%20anual%20prevda%202006.pdf>

¹¹² <http://www.caprade.org/que.htm>

El CAPRADE promovió la expedición de la Decisión 591 (Julio 10 de 2004) del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, mediante la cual se adopta la **Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres**, la cual se define como “la herramienta para la construcción de un ideal visionario que orienta los esfuerzos de los pueblos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela a construir una Comunidad Andina integrada, caracterizada por una sólida cultura de prevención, reflejada en un marco de políticas subregionales y nacionales eficientes y oportunas de gestión del riesgo para la reducción de desastres, en aras del mejoramiento de la calidad de vida y la protección de la población.”¹¹³

El **objetivo general** de la Estrategia es “Contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres para coadyuvar en el desarrollo sostenible en todos los países de la Subregión Andina a través del fortalecimiento institucional y el establecimiento de políticas, estrategias, programas y subprogramas comunes entre los países; del intercambio de experiencias, la creación de redes y del mejoramiento de la cooperación mutua en situaciones de desastres.”

Con el ánimo de apoyar la consolidación de los procesos mencionados, la Comunidad Andina de Naciones CAN y la Unión Europea aunaron esfuerzos financieros y técnicos y pusieron en marcha el **Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina PREDECAN**¹¹⁴, que tiene como **objetivo general** “Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de las personas y bienes expuestos a los peligros y riesgos naturales y promover el desarrollo sostenible en los países de la CAN”, lo cual se enmarca dentro de las políticas regionales en el tema de prevención y atención de desastres reflejadas en la “Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres” y en el “Plan Estratégico para la Prevención y Atención de Desastres 2005-2010”.

Como **objetivo específico**, el Proyecto se propone mejorar los servicios en el área de gestión del riesgo mediante el fortalecimiento de políticas nacionales, de instituciones y de la coordinación de actividades en estas áreas.

PREDECAN trabaja en cinco áreas o Resultados:

1. Políticas y Organización, a través del cual el proyecto busca apoyar los países y facilitar procesos que tiendan a fortalecer los sistemas y políticas de gestión de riesgo en sus aspectos de orientaciones de políticas, organizativos, de planeación estratégica y de búsqueda de recursos financieros. Igualmente apoya el desarrollo y fortalecimiento de una visión subregional sobre el tema y, por consiguiente, de los instrumentos que permitan concretar dicha visión.

2. Información y conocimiento, que tiene como objetivo fortalecer en los países de la Subregión los mecanismos existentes (herramientas, políticas, recursos) de generación, sistematización, conservación y difusión eficiente y oportuna de la información que es utilizada en todos los procesos para la gestión del riesgo de desastres. A cada país corresponde la creación de sistemas de información nacional para la prevención y atención de desastres que sean compatibles con los demás sistemas de la Subregión. A nivel nacional y subregional se busca apoyar los trabajos que se adelantan para lograr la normalización y estandarización de procedimientos para documentar e intercambiar información. En desarrollo de este Resultado se están construyendo actualmente el **Sistema de Información para la Prevención y Atención de Desastres, SIAPAD**.

3. Planificación y Desarrollo, mediante el cual PREDECAN apoya la incorporación de políticas y prácticas de reducción de riesgos de desastres en los procesos de ordenamiento territorial, planificación del desarrollo e inversión pública, a efectos de lograr la sostenibilidad en la ocupación del suelo y uso de recursos naturales, así como de los proyectos de inversión.

4. Educación y comunicación, tendiente al fortalecimiento de los niveles de concientización y conocimiento sobre la gestión del riesgo, imprescindible para garantizar que los distintos actores tanto institucionales como de la sociedad civil, tengan acceso oportuno a la información para la toma de decisiones y para la participación ciudadana frente a la temática del riesgo y de su gestión. Lo anterior se lleva a cabo mediante la formulación de las Estrategias de Educación y Comunicación, el apoyo a la implementación de actividades de sensibilización y comunicación y el apoyo a la implementación de actividades de capacitación y educación.

5. Participación y gestión local, mediante el cual se busca contribuir en el fortalecimiento de las capacidades para la gestión local del riesgo en la Subregión Andina a través de la difusión y la réplica de los aprendizajes significativos que generen los proyectos pilotos participativos que se ejecutarán en cada país, y la sistematización de experiencias exitosas que se hayan realizado en la región.

Organización de Estados Americanos OEA

Esta organización ha convertido su antiguo Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente (OEA/DDRMA) en el Departamento de Desarrollo Sostenible, el cual tiene el Programa para la Reducción del Riesgo de Desastres Naturales (DDS-PRRDN) como parte de su agenda.

¹¹³ <http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/caprade/EstrategiaAndina.pdf>

¹¹⁴ <http://www.comunidadandina.org/predecan/>

“El Departamento de Desarrollo Sostenible está trabajando en el establecimiento de una nueva red de información y construcción de capacidades a nivel hemisférico para el fortalecimiento de los esfuerzos relacionados con la reducción de riesgos de los desastres naturales denominada Red Interamericana de Mitigación de Desastres (RIMD). [...] El objetivo de la Red es fortalecer la colaboración práctica entre las entidades de los gobiernos en el área de reducción de riesgo, en particular a través de un intercambio de información técnica y desarrollo de mejores prácticas. Esto incluirá el apoyo a los países para integrar acciones de reducción de riesgo a las actividades económicas y en sectores específicos.”¹¹⁵

La OEA ha elaborado, publicado y difundido varios manuales que orientan paso a paso sobre la manera de alcanzar este objetivo, a través de lo que han denominado “Las 4 Ps”: Políticas, Proceso de planificación, Proyectos de mitigación y Preparativos de respuesta.

Uno de ellos es el “Manual Sobre el Manejo de Peligros Naturales en la Planificación para el Desarrollo Regional Integrado”¹¹⁶, concepto que define como “un proceso multidisciplinario y multisectorial que incluye el establecimiento de políticas de desarrollo y estrategias, la identificación de ideas para proyectos de inversión, la preparación de proyectos, la aprobación final del proyecto, el financiamiento y su implementación.”

Y continúa el texto en mención:

“La versión OEA/DDRMA¹¹⁷ de este ciclo del proyecto consiste de cuatro etapas: Misión Preliminar, Fase I (diagnóstico de desarrollo), Fase II (formulación del proyecto y preparación de un plan de acción), e Implementación del proyecto. La planificación para el desarrollo y las actividades de manejo del peligro en cada una de estas etapas se resumen en el diagrama en la página siguiente.

Entre las ventajas de incorporar el manejo de peligros en la planificación para el desarrollo están las siguientes:

- Es más probable que las medidas de reducción de vulnerabilidad sean implementadas como parte de los proyectos de desarrollo que como propuestas aisladas de mitigación.
- El costo de la reducción de vulnerabilidad es menor cuando, en vez de ser incorporada posteriormente, la medida es parte de la formulación original del proyecto.
- La comunidad de planificadores puede ayudar a establecer la agenda de investigación científica y de ingeniería para que ésta dé mayor énfasis a la generación de datos útiles para uso inmediato en la mitigación del peligro.
- La incorporación de la reducción de vulnerabilidad a

proyectos de desarrollo beneficia en mayor medida a los sectores más pobres de la población.”

- La lista de documentos elaborados por la OEA sobre el tema incluye, entre otros, los siguiente títulos¹¹⁸

Desastres, Planificación y Desarrollo: Manejo de Amenazas Naturales para Reducir los Daños, “material que contiene una amplia gama de objetivos que refleja la amplitud de los aspectos involucrados en la mitigación de riesgos y está principalmente dirigido al personal responsable de la formulación de políticas en los Estados miembros, los bancos internacionales para el desarrollo y los organismos de cooperación técnica. La Parte I presenta los principios generales para integrar el manejo de amenazas naturales dentro de la planificación del desarrollo y de la formulación de proyectos; y la Parte II es un conjunto de pautas para la aplicación de las metodologías de manejo de amenazas.”

- **Manual para un curso sobre el uso de información sobre peligros naturales en la formulación y evaluación de proyectos de inversión en el sector transporte (2000)**, “un manual genérico basado en dos cursos pilotos presentados por el Proyecto de Peligros Naturales de la Oficina de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la Organización de los Estados Americanos (UDSMA / OEA), en 1986 y 1987 en Mérida, Venezuela, con la colaboración del Centro Interamericano de Desarrollo Integral de Aguas y Tierras (CIDIAT).”
- **Manual para el Diseño e Implementación de un Sistema de Alerta Temprana de Inundaciones en Cuencas Menores (2001)**, “publicado por el Proyecto de Peligros Naturales de la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) gracias a una contribución del Gobierno de Irlanda como parte del Programa de Reducción de Vulnerabilidad a Inundaciones y Alerta Temprana en Cuencas Menores en Centro América (PCM). [...] El PCM propone la creación de un método sistemático que reúna los aspectos clásicos de los programas de preparativos y respuesta a emergencias con propuestas para reducir la vulnerabilidad y el registro de los regímenes hídricos para alertar a la comunidad de las posibilidades de inundaciones. El PCM tiene como objetivo la capacitación y apoyo de grupos de ciudadanos y profesionales de organizaciones públicas y privadas, y organizaciones no gubernamentales en comunidades locales en el análisis de vulnerabilidad a inundaciones y desarrollo de medidas de mitigación, monitoreo de eventos hídricos y meteorológicos, desarrollo sistemas de alerta local, y desarrollo de programas de preparativos y respuesta a emergencias de inundaciones.”

¹¹⁵ <http://www.oas.org/dsd/Nat-Dis-Proj/RIMD.htm>

¹¹⁶ <http://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea65s/begin.htm#Contents>

¹¹⁷ Antiguo Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente de la Organización de Estados Americanos (OEA/DDRMA)

¹¹⁸ El listado completo de publicaciones y el acceso a la versión completa de cada una de ellas, se encuentra en <http://www.oas.org/dsd/publications/classifications/spanish/publicationsh1.htm>

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIEDADES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA

Deben resaltarse el proceso de transformación en que se encuentra comprometida la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que de ser una institución eminentemente de socorro y respuesta, ha comenzado a asumir responsabilidades en la reducción de los factores generadores de riesgos y desastres. Como parte de ello, ha desarrollado una **metodología de análisis de capacidad y vulnerabilidad (AVC en inglés)** que busca entender las características y capacidades de las comunidades afectadas por riesgos y, mediante el reconocimiento de sus estrategias “espontáneas” de gestión del riesgo y el fortalecimiento de sus capacidades locales, capacitarlas para intervenir de manera participativa sobre dichos factores.¹¹⁹

El AVC es un instrumento utilizado por las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para ayudar a las comunidades a entender mejor los principales riesgos y peligros que afrontan y para determinar qué grupos de personas están expuestos a un mayor riesgo de desastres y cuáles son sus vulnerabilidades y capacidades. Además, el AVC permite recomendar a las comunidades las medidas que deben adoptar para reducir el riesgo y para enfrentar mejor a los desastres y recuperarse de ellos. A partir de un AVC se propone cuáles deben ser las prioridades para las comunidades en riesgo, cómo pueden colaborar de forma óptima los actores humanitarios y cómo velar por que las comunidades se identifiquen con los proyectos cuyo objetivo es encontrar soluciones a sus principales problemas.

RED DE ESTUDIOS SOCIALES SOBRE DESASTRES – LA RED¹²⁰

La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina - LA RED - se formó en agosto de 1992, en la ciudad de Limón en el caribe costarricense. En-redando y Des-enredando a un importante número de instituciones y profesionales del continente americano como respuesta a la necesidad de estimular y fortalecer el estudio social de la problemática del riesgo y definir, a partir de ello, nuevas formas de intervención y de gestión en el campo de la mitigación de riesgo y prevención.

Algunos puntos de amarre de los primeros hilos que constituyeron LA RED estuvieron formados por el compartir algunas ideas bases, tales como “los desastres no son naturales”, “la importancia de los pequeños y medianos desastres”, “la relación intrínseca entre riesgo, desarrollo y medio ambiente” o “la gestión local del riesgo” por ejemplo, en un momento en que la investigación sobre el tema estaba dominada por enfoques derivados exclusivamente de las ciencias naturales e ingenieriles, y la intervención por los enfoques “atencionistas”

inspirados en las necesidades surgidas de grandes desastres y cuyos campos de aplicación eran generalmente nacionales y centralizados, y no locales y descentralizados.

A lo largo de sus diferentes reuniones generales, sus publicaciones y sus intervenciones, de la investigación comparativa, la generación de instrumentos de análisis e intervención o sus cursos de capacitación, LA RED ha venido hilando (talvez en punto - cadeneta - punto) un nuevo enfoque y una nueva perspectiva en el campo de los riesgos.

Uno de los aportes más importante de LA RED a la gestión del riesgo a nivel regional –que se ha extendido a otros lugares del mundo- es **DESINVENTAR**¹²¹, “un Sistema de Inventarios, una metodología de registro de información sobre características y efectos de diversos tipos de desastres, con especial interés en los desastres invisibles desde escalas globales o nacionales que a su vez permite mirar acumulados de este tipo de desastres desde lo nacional y global.”

Otros

- El proyecto “Reducción de la vulnerabilidad frente a riesgos de inundación en dos áreas homogéneas piloto de la costa ecuatoriana, orientado a la formulación de un modelo sostenible de coordinación interinstitucional para la prevención y atención de desastres” (ECHO/TPS/219/2003/04004) adelantado por el Consorcio de organizaciones italianas CISP (Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli) CRIC (Centro di Intervento per la Cooperazione y TerraNuova, con recursos DIPECHO, elaboró, bajo la dirección de Marco Antonio Giraldo con la colaboración de Blanca Fiallos y Jairo Estacio de SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador), una **GUÍA PARA LA INCORPORACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**, que describe detalladamente los pasos y recursos necesarios para alcanzar ese objetivo a nivel municipal, y que se complementa, en el mismo volumen, con una **GUÍA PARA LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE EMERGENCIA Y MODELO OPERATIVO DE RESPUESTA**.
- La Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú elaboró, con el apoyo del Programa Desarrollo Rural Sostenible de la Cooperación Técnica Alemana – GTZ, el documento titulado **CONCEPTOS ASOCIADOS A LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LA PLANIFICACIÓN E INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO**. Dicho material es accesible a través del CRID: <http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc16603/doc16603-a.pdf>

¹¹⁹ <http://www.crid.or.cr/crid/idrc/seminario%20Panam%E1/presentacionnespanelistas/Microsoft%20PowerPoint%20-%20Presentacion%20Cruz%20Roja.pd>

¹²⁰ <http://www.desenredando.org/>

¹²¹ <http://www.desinventar.org/sp/index.html>