



## 3.2 Autoridades locales

*A medida que más países aplican estrategias de gestión del riesgo de desastres, a menudo se hace especial hincapié en las iniciativas nacionales y estructuras organizacionales con un enfoque que gira alrededor de las autoridades y actividades de los organismos nacionales. En cambio, es menos frecuente ver que desde un inicio se reconozca la importancia de dirigir la atención hacia la vulnerabilidad, las necesidades y las oportunidades brindadas por ciudades de diferentes tamaños y sus autoridades locales. De igual manera, pese a las manifiestas ventajas de hacerlo, pocos recursos se destinan a niveles de responsabilidad local para identificar en forma permanente las amenazas o apoyar estrategias comunitarias sostenibles para la gestión del riesgo.*

*Debido a la marcada influencia que ejercen las autoridades locales en todas las sociedades, la presente sección ofrecerá una reseña de la experiencia correspondiente a los niveles de responsabilidad locales, relativa a sus necesidades e intereses particulares en materia de gestión del riesgo de desastres. Se abordarán los aspectos que se indican a continuación, señalando en especial el continuo y vertiginoso crecimiento de diversos tipos de zonas locales experimentado en el mundo entero, así como las numerosas situaciones de vulnerabilidad y oportunidades que representan:*

- *la importancia de la reducción del riesgo de desastres a nivel local;*
- *la importancia creciente de la reducción del riesgo de desastres en las zonas locales;*
- *las oportunidades para proteger las zonas y entornos locales;*
- *la variedad de experiencias; y*
- *el apoyo a las iniciativas de autoridades locales para la reducción del riesgo de desastres.*

### La importancia de la reducción del riesgo de desastres a nivel local

Como residentes de las comunidades locales en las que prestan servicios, las propias autoridades locales pueden conocer a la vez el riesgo de desastres que ellas han enfrentado, así como los recursos y las oportunidades de que se dispone para identificar y administrar dicho riesgo. Un entorno local a menudo puede constituir un medio más delimitado o focalizado que permite concentrarse en problemas esenciales, quizá más difíciles de enfrentar dentro de la mayor variedad o múltiples amenazas que se evidencian a escala nacional.

Los gobiernos locales, por lo general, permiten que los esfuerzos concertados por un alcalde activo, o un concejo local comprometido, estimulen los intereses asociados a los comercios locales, o intereses educativos y profesionales comunes de la localidad. Asimismo, permiten asignar más directamente los recursos disponibles para satisfacer, obviamente, las necesidades locales. Los programas de concientización pública pueden

orientarse con mayor precisión hacia los problemas y las necesidades de los habitantes, poniendo en relieve situaciones que resultan más familiares a escala local o eventos pasados relacionados con experiencias específicas de la comunidad.

Como estos factores pueden aumentar las razones para evaluar el riesgo de desastres de la localidad o recabar los recursos profesionales o materiales para administrarlo, es preciso estimular y apoyar la reducción del riesgo de desastres en el ámbito local. Este énfasis debería adquirir importancia creciente a medida que más personas se trasladen a vivir en las ciudades, que se incremente la vulnerabilidad urbana y que la atención de la población sea atraída por la economía de un mundo cada vez más urbanizado.

Ordinariamente, todas las autoridades locales cuentan con oficinas y presupuestos para responder a situaciones de crisis y prestar ayuda para satisfacer las necesidades acuciantes de los residentes después de que ha ocurrido un desastre. En cambio, en el mundo actual son escasas las que cuentan con dependencias designadas para el

monitoreo de riesgos potenciales y estimular los esfuerzos públicos y privados hacia la gestión del riesgo antes de que se traduzca en catástrofes mayores.

Debido a que la facultad de tomar decisiones y de asignar los recursos frecuentemente se concentra en o es determinada por la política nacional, posiblemente resulte difícil pronosticar, monitorear o evaluar sistemáticamente el riesgo de desastres en determinadas zonas. Debido a que las prioridades de la multiplicidad de agendas nacionales se contraponen, y a menudo se disputan los limitados recursos externos o federales disponibles, a menos que haya un fuerte apoyo local para abocarse a problemas más inmediatos, es posible que los funcionarios locales entreguen las decisiones y la responsabilidad relacionadas con el riesgo de desastres a las autoridades centrales. Como consecuencia de ello, la acción del gobierno local en materia de gestión del riesgo de desastres puede ser a menudo ineficaz o limitarse a la seguridad de contar con servicios de emergencia que sólo puedan desplegarse si se produce una crisis.

Si bien no hay un conjunto estándar de prácticas ni una metodología uniforme aplicable a la gestión del riesgo de desastres en todas las ciudades y localidades, en una serie de escenarios se están aplicando medidas que pueden demostrar las ventajas de adoptar un compromiso permanente con la reducción del riesgo de desastres. Entre ellas cabe mencionar las actividades relacionadas con el análisis de la vulnerabilidad y del riesgo, la creación de conocimientos y capacidades institucionales a escala local, el incremento de la concientización y participación pública, y la protección de la infraestructura pública de carácter vital. Estos compromisos pueden consolidarse con la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la actividad cotidiana de los gobiernos locales, apoyados con la asignación dedicada de recursos financieros y humanos.

### La importancia creciente de la reducción del riesgo de desastres en las zonas locales

La vulnerabilidad urbana es uno de los problemas del desarrollo urbano al que se presta menos atención. Se prevé que en el año 2050 la población mundial habrá aumentado en 3 mil millones de

personas. La mayor parte de este incremento poblacional tendrá lugar en los países en desarrollo y, en especial, en sus ciudades y pueblos.

Al duplicarse con creces la población urbana, un elevado número de personas se concentrará en mega ciudades y en su entorno cada vez más frágil, con graves consecuencias para los recursos naturales que las rodean. En la actualidad, casi 450 ciudades del mundo tienen más de un millón de habitantes; de ellas, 50 cuentan con una población mayor a los 3,5 millones y 25 zonas urbanas sobrepasan los 8 millones de habitantes.

Las localidades de los países en desarrollo son aquellas en que se manifiestan con mayor claridad las tensiones y exigencias de la urbanización acelerada. En conjunto, deberán acoger la llegada de 150.000 personas por día. Se prevé que en el año 2010 esta cifra se habrá elevado a 180.000, lo que dicho con mayor dramatismo significa que, cada semana, la población de las áreas locales crecerá en un millón de personas.

Tal afluencia de personas a las áreas locales debe considerarse dentro de un marco de deterioro permanente de las condiciones de vivienda y de dificultades para proporcionar servicios sociales básicos a los asentamientos humanos en expansión de las zonas urbanas. La resultante densidad poblacional también pone a mayor número de personas en riesgo ante las amenazas que habitualmente puedan afectar el lugar. Además, los estudios sobre el desarrollo documentan periódicamente el hecho de que en las zonas urbanas la pobreza va en aumento y que en algunos países el número de pobres residentes de estas zonas aumenta a un ritmo más acelerado que en las áreas rurales.

La propia infraestructura urbana es vulnerable a las amenazas naturales. Las personas que viven en las áreas urbanas dependen mayormente de obras de infraestructura cada vez más complejas, pero cuyo mantenimiento a menudo es deficiente. Estas condiciones pueden poner en peligro el suministro de agua potable y saneamiento, o poner en riesgo las redes de energía eléctrica. Las condiciones físicas de las ciudades generalmente agravan los efectos de las amenazas provocadas por los fenómenos naturales. Las estructuras y construcciones de hormigón de las ciudades irradian grandes cantidades de energía



*“No se puede subestimar el valor de ser parte de algo más grande, que de por sí es bueno. La mayoría de las personas son bastante competentes –o desean serlo– en su campo de trabajo. A menudo sucede que las personas no actúan porque no saben cómo hacerlo, pero están voluntariamente dispuestas a hacerlo cuando se les muestra cómo.”*

*Jim Mullen, Oficina de Gestión de Emergencias, Seattle*

convirtiéndolas en islas de calor, o contribuyen a generar grandes escurrimientos, con efectos desastrosos. Los contaminantes atmosféricos generados por las grandes ciudades contribuyen a que se produzcan elevados niveles de ozono, smog y otras condiciones que pueden contribuir a aumentar las tormentas eléctricas.

Los procesos de acumulación del riesgo en los centros urbanos, tales como el siempre creciente número de personas en riesgo por las inundaciones o por incendios accidentales, no son tan inherentes a los desarrollos urbanos como producidos por la compleja y dinámica interacción entre las amenazas naturales o antrópicas y las condiciones de vulnerabilidad extrema. La vulnerabilidad de las zonas urbanas no es natural, sino que es provocada y aumentada por los sistemas económicos, sociales y políticos. Esta situación no puede menos que agravarse conforme más personas se asientan en zonas ya expuestas a amenazas naturales debido a su ubicación geográfica.

Algunas estadísticas que invitan a la reflexión subrayan aun más la importancia de la exposición física y el potencial costo financiero del riesgo de desastres que encaran las zonas urbanas y locales del mundo en desarrollo. Casi la mitad de las ciudades más grandes del orbe están ubicadas en las cercanías de importantes fallas tectónicas o a lo largo de la trayectoria usual de los ciclones tropicales. En promedio, el número de muertes provocadas por los desastres en los países en desarrollo es 150 veces mayor que en los países industrializados o más ricos. Las pérdidas económicas correspondientes son 20 veces superiores al expresarse como porcentaje de su producto interno bruto.

En todo el mundo, las ciudades representan los centros de autoridad, poder y riqueza de los Estados. Al mismo tiempo, incluyen las mayores concentraciones de recursos y bienes, y a menudo constituyen la base de la economía nacional. Por estas razones, cabría pensar que debería dársele elevada

prioridad a la protección del patrimonio fundamental e infraestructura de carácter vital. En el caso del Reino Unido, la barrera del Támesis protege a la ciudad de Londres –con su predominante importancia económica y política para el país– contra inundaciones que ocurren cada 500 años, mientras que todos los demás pueblos y ciudades del país expuestos a inundaciones costeras sólo están protegidos contra las que ocurren cada 100 años.

La recurrencia de los desastres puede socavar los logros sociales y económicos de los países, y retrasar aún más el desarrollo de aquellos que luchan por superar las condiciones de pobreza. Debido al crecimiento e importancia de las ciudades y de las áreas locales como bases de la economía nacional y local tanto de los países en desarrollo como de los países industrializados, la reducción de la vulnerabilidad ante los desastres en las zonas metropolitanas es uno de los desafíos fundamentales que confronta el desarrollo. La incorporación de la reducción de los desastres en el desarrollo es un factor fundamental para transformar a las ciudades y comunidades en sostenibles.

### **Oportunidades para proteger las zonas y entornos locales**

Si bien los cambios de política relacionados con la gestión del riesgo de desastres generalmente se expresan en función de los programas nacionales de desarrollo y de los temas de interés nacional, se reconoce universalmente que el éxito de las prácticas se mide por su eficacia a escala local. Las condiciones específicas existentes en el ámbito de responsabilidades de las autoridades locales ofrecen mayor oportunidad participativa a nivel local si se cuenta con un programa concreto para tratar los aspectos relacionados con el riesgo.

La experiencia y la práctica moderna en el campo de la gestión del riesgo reconocen la importancia de que haya una fuerte y

bien estructurada capacidad local para asumirla. Si no se dan estas condiciones, los gobiernos locales generalmente enfrentan la necesidad de actuar sólo cuando se produce una crisis. Y precisamente en los casos de mayor necesidad es cuando muchas autoridades locales se percatan de no contar con los medios ni con las atribuciones para movilizar los recursos necesarios.

Sin embargo, en un creciente número de países, la introducción de programas concretos de reducción del riesgo de desastres ha proporcionado un marco de carácter general para que las autoridades locales actúen en forma coordinada, a menudo primero extraoficialmente y luego con un enfoque más estructurado hacia la gestión del riesgo. Este marco puede proporcionar la base institucional y de información necesaria para coordinar los diversos intereses, incluso los representados por los departamentos locales de transporte, educación, salud, servicios de utilidad pública y electricidad.

Además, un mayor número de autoridades locales está reconociendo que es posible realizar actividades más focalizadas y esfuerzos más coordinados para ocuparse de los factores de riesgo a escala local. Asimismo, podría estimarse que posiblemente haya más oportunidades de aprovechar los conocimientos y recursos locales si se emplean los contactos profesionales, públicos y oficiales, cuyo lugar de residencia y trabajo lo constituye la misma comunidad.

Las autoridades de los municipios están en condiciones de reducir los costos humanos y financieros de los desastres mediante la elaboración de un plan adecuado de gestión del riesgo de desastres. En la actualidad, la tecnología y los conocimientos técnicos pueden facilitar a los encargados de tomar decisiones en las urbes que desarrollen e implementen actividades para la reducción de pérdidas humanas y económicas debido a los desastres, además de agilizar la recuperación y reconstruir condiciones menos vulnerables, particularmente después de un desastre. La aplicación de un enfoque de esta naturaleza puede preservar los recursos del área local para destinarlos a mejorar los servicios públicos y a acelerar el tan ansiado desarrollo económico.

Sin embargo, la ejecución de planes como éstos también se cimienta en la adopción de una

estrategia nacional por parte de los gobiernos centrales que permita una toma de decisiones descentralizadas y proporcione recursos para la planificación, evaluación y participación locales. Es preciso promover fuertes manifestaciones de voluntad política local para que se logre institucionalizar el conocimiento y movilizar recursos. Para asegurar el éxito, todos estos esfuerzos deberían canalizarse a través de convenios de cooperación, alianzas de vasto alcance y amplios aportes de la comunidad.

### La variedad de experiencias

Aplicar una estrategia sistemática para la evaluación del riesgo representa el medio más efectivo para promover una mayor concientización sobre la reducción del riesgo de desastres en los distintos segmentos de la población. Naturalmente, es indispensable contar con servicios capacitados para la atención de emergencias en escenarios convenientes, sin que esto vaya en detrimento de aptitudes, con carácter sostenible y multidisciplinario, requeridas para cumplir con otros compromisos en cuanto a la evaluación, monitoreo y gestión permanentes del riesgo.

### *El caso de Suramérica*

A menudo, sólo se requiere un defensor del tema, con influencia política o motivos profesionales, para que genere el impulso inicial en el interés y posterior motivación de toda una comunidad. Generalmente, lo que despierta en la población el deseo de respaldar los esfuerzos de las autoridades locales para adoptar una estrategia de gestión del riesgo son las severas consecuencias de una catástrofe que haya conmocionado a la comunidad.

En Colombia, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) ha diseñado una estrategia para la aplicación, a corto y mediano plazo, del plan nacional de prevención y gestión del riesgo de desastres. Uno de los logros de esta estrategia puede observarse en la ciudad de Manizales, donde se ha aplicado un plan local de acción ambiental mediante el diálogo público y una amplia consulta en la que participaron la comunidad, las autoridades locales y los organismos técnicos pertinentes. El plan



ambiental forma parte del plan de desarrollo y del presupuesto de la localidad e incluye medidas concretas para reducir el riesgo de deslizamientos. Al mismo tiempo que procura reubicar a la población asentada en laderas muy pronunciadas, el programa se vincula también con la creación de parques ecológicos. Algunos de estos parques están ubicados en laderas demasiado peligrosas para albergar asentamientos, pero otros han sido incorporados en la cuenca hidrográfica de la ciudad, de tal manera que protegen importantes funciones económicas.

Por su parte, en el año 2002, Bolivia adoptó una comprensiva política nacional para la prevención y gestión del riesgo. Entre otras cosas, se introdujeron la identificación y gestión del riesgo mediante directrices para adaptar los planes locales de desarrollo. Las directrices, que debían aplicarse en 30 localidades piloto, contribuirán a asegurar que los planes locales de reducción del riesgo sean compatibles con la política nacional. Actualmente, se están elaborando los manuales de orientación para el diseño de los planes locales de reducción del riesgo, que deberán aplicarse en la planificación urbana y rural de los asentamientos humanos y de la gestión ambiental.

### *El caso de Nueva Zelanda*

En el año 1994, tras la devastación provocada en los Estados Unidos por el terremoto de Northridge, California, el Concejo de la Ciudad de Wellington, Nueva Zelanda, inició una serie de consultas locales e internacionales para actualizar el ámbito y los métodos orientados a mejorar el enfoque aplicado al manejo de la exposición de la ciudad al riesgo sísmico. Presididas por el alcalde y con el respaldo del sector privado de la ciudad, las consultas se celebraron en estrecha colaboración con el servicio de lucha contra incendios, e involucraron a numerosos grupos de intereses profesionales y comerciales que no habían participado antes en la adopción de las medidas aplicadas tradicionalmente a la gestión del riesgo de desastres.

Las autoridades de la ciudad comenzaron por trasladar la atención desde los intereses colectivos de la comunidad hacia la reducción de la exposición de la ciudad de Wellington a una serie de posibles riesgos urbanos, teniendo presentes su

crecimiento y sus bases económicas. Rápidamente se llegó al acuerdo de que el sistema prevaleciente de gestión del riesgo de desastres se centraba casi exclusivamente en la respuesta a las emergencias y en la aplicación de medidas de preparación a corto plazo.

Un estudio relativo a las prácticas existentes reveló que las personas encargadas de la gestión del riesgo de desastres no estaban en posición de contribuir con las decisiones respecto de las políticas más importantes y de mayor alcance, relacionadas con los programas comprensivos de gestión del riesgo de desastres. Existía una notoria falta de conexión entre la capacidad operativa para un tipo determinado de actividad —la prestación de los servicios de emergencia— y los conocimientos necesarios para planificar e implementar otra, con anticipada seguridad de estar protegiendo el acervo económico y social de carácter vital para una capital en crecimiento. El enfoque resultó ser tan exitoso que, tras la introducción de algunas enmiendas por parte de las autoridades federales nacionales, posteriormente su aplicación fue extendida a escala nacional.

Tras estas recomendaciones, la ciudad de Wellington y, posteriormente, el Gobierno de Nueva Zelanda emprendieron la revisión y reforma de la legislación correspondiente a la gestión del riesgo de desastres. Con la idea de abordar el riesgo mediante una estrategia que abarcara todo tipo de amenaza e hiciera un llamamiento a todos los segmentos de la sociedad, en los últimos años se han alcanzado los siguientes logros:

- ampliación de las responsabilidades de las autoridades locales encargadas de las emergencias, con un mayor rol en la capacitación y el desarrollo de las aptitudes de las comunidades para identificar el riesgo, reducir la vulnerabilidad y adquirir resiliencia ante los desastres;
- descentralización de los grupos de gestión del riesgo de desastres, integrados por representantes de las autoridades de localidades adyacentes, de los servicios de emergencia y de las empresas de utilidad pública, asegurando así que la estrategia nacional de gestión del riesgo de desastres aunque está concentrada localmente, existe mayor coordinación de los recursos humanos y técnicos en todo el país; y

- adopción de una estrategia general de gestión del riesgo que incorpora la gestión del riesgo de desastres dentro de las prácticas de gestión ambiental y comunitaria a escala nacional y local.

En otros lugares del país, el Concejo Regional de Auckland creó un Grupo de Enlace con las Autoridades Locales para la gestión del riesgo a fin de fortalecer las comunicaciones sobre la gestión de amenazas entre las autoridades locales y facilitar el contacto entre los concejos. El Grupo se componía principalmente de planificadores y analistas de políticas pertenecientes a los concejos de las ciudades, distritos y regiones. Dentro de sus funciones estaba el “reconocer la vinculación entre la mitigación de las amenazas y la planificación del uso del suelo, con la consiguiente necesidad de establecer mecanismos de gestión del riesgo y mejorar las comunicaciones entre las personas que trabajan en los temas del desarrollo sostenible y gestión ambiental”.

#### *El caso de Colonia, Alemania*

Con una población de 969.000 habitantes, Colonia, en Alemania, es la ciudad más propensa a inundaciones de toda Europa. Las frecuentes y cada vez mayores inundaciones ponen en riesgo a gran parte de la histórica ciudad, así como a su amplia zona industrial. La inundación que se produjo en diciembre de 1993 provocó daños por un valor cercano a los 75 millones de dólares, al afectar a una comunidad que no estaba preparada para enfrentar el desastre. En un fenómeno de similar magnitud ocurrido dos años después, los daños disminuyeron a casi 32 millones de dólares gracias a la mejora de las medidas de protección contra las inundaciones y a las medidas conexas de gestión del riesgo.

Pese a que el costo de las medidas para protección de emergencia se aproximó a los 3 millones de dólares, resultó evidente que la ciudad había evitado un desastre. Si en el año 1995 el nivel de las aguas hubiese subido unos cuantos centímetros más, se habría inundado el centro histórico de la ciudad y habría sido necesario evacuar a 100 mil habitantes. Grandes fábricas, varias plantas químicas y las instalaciones de la feria de Colonia estuvieron a punto de sufrir grandes daños, que les habría significado cuantiosas pérdidas. Asimismo, la red de

alcantarillado y el sistema de trenes subterráneos habrían llevado las aguas hasta lugares distantes situados bajo el nivel del río Rhin.

La proximidad de los dos eventos y el reconocimiento de que era posible aumentar la protección hicieron que la población modificara su punto de vista. El municipio de la ciudad elaboró un programa comprensivo de protección contra las inundaciones y lo aprobó unánimemente para ser aplicado en el año 1996.

La estrategia enfatizaba la igualdad de importancia entre detener el avance de las aguas, reducir los potenciales daños materiales y preparar mejor a los residentes. La contención de las aguas se mejoró aplicando medidas técnicas de carácter ecológico, como la reconstrucción de los muros de protección al interior de la ciudad, reformar el curso de pequeños canales de manera más natural y permeabilizar terrenos sellados con el fin de permitir una mayor percolación hacia las aguas subterráneas.

Se estudió la mejor manera de utilizar la planicie aluvial y de reconstruir los muros de protección del río. En la zona aledaña a la ciudad, se construyeron 28 kilómetros de nuevos muros de contención y se reconstruyeron otros 27 kilómetros. Se protegió la red del alcantarillado mediante la construcción de diversas obras ubicadas en diferentes salidas y lugares para controlar el escurrimiento de las aguas servidas de las plantas de tratamiento.

El uso de la información también desempeñó un papel importante. Se reconoció que la documentación relativa a las medidas de protección contra las inundaciones, que se habían aplicado en oportunidades anteriores, constituía un sistema de gestión de la información que permitía traspasar conocimientos y experiencia práctica a distintas generaciones de personas encargadas de la gestión del riesgo de desastres, así como al público en general.

La distribución de volantes alusivos, al inicio del período anual de posibles inundaciones, resultó ser una medida económica y eficaz para aumentar la concientización pública. En las zonas de mayor riesgo, esta medida se complementó colocando afiches que indicaban las medidas de prevención, la ubicación de los centros informativos y de los diversos medios de comunicación.



En el año 1995, la radio y la televisión fueron particularmente útiles para las actividades de la gestión del riesgo de desastres. Por su parte, las medidas que adoptaron las personas por su propia iniciativa para protegerse de las inundaciones contribuyeron a la acción preventiva y colaboraron con las autoridades encargadas de la gestión del riesgo de desastres y del control de inundaciones.

Las medidas de preparación y respuesta se reforzaron aún más cuando los pronósticos de inundaciones y las medidas de respuesta se vincularon con un plan de emergencia que se distribuyó por medios electrónicos. Esto mejoró la capacidad de reaccionar oportunamente y corrigió las deficiencias anteriores en materia de comunicaciones.

Se instalaron terminales en todas las organizaciones encargadas de la gestión del riesgo de desastres y se vincularon en línea con una base central de datos. Se dispuso de información en tiempo real y acumulativa sobre las actividades que habían dado buenos resultados y también sobre los métodos que habían fracasado o que en determinados casos habían planteado problemas. Se distribuyó información para el pronóstico de los niveles alcanzados por el agua y se recomendaron las medidas a ser adoptadas por las autoridades señaladas cuando el agua llegase a determinados niveles. Posteriormente, estas actividades se tradujeron en una serie de procedimientos aplicables a las emergencias.

Se prevé que la incorporación de los SIG en el actual sistema de gestión del riesgo de inundaciones proporcionará una serie de instrumentos de última generación para la mitigación de desastres en zonas urbanas. El municipio de Colonia ya ha finalizado la confección de mapas de inundaciones (véase el mapa).

Además de lo anterior, existe la posibilidad de utilizar mapas dinámicos que podrían mostrar la ubicación de las diversas obras de protección y sus efectos, como es la identificación de válvulas específicas de las compuertas que deberían cerrarse y las consecuencias al fallar esta acción. Estos mapas pueden ser de gran utilidad para anticipar el tiempo que transcurre antes de llegar las aguas a su nivel máximo. Sin embargo, al igual que con otras opciones técnicas, es preciso realizar otras evaluaciones para determinar si las ventajas

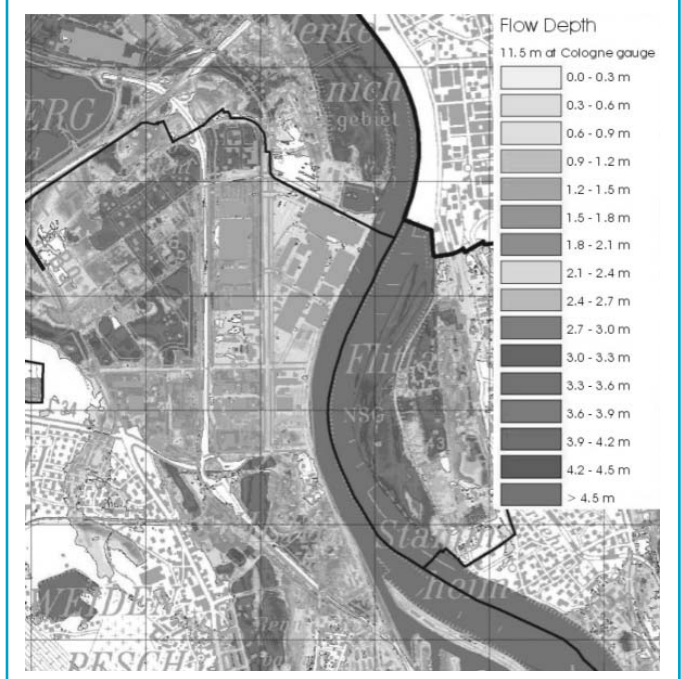
que se esperan obtener de los mapas dinámicos justifica la inversión en confeccionarlos y mantenerlos en el grado de precisión requerido.

Si bien el sistema de control de inundaciones del municipio de Colonia todavía se encuentra en evolución, los siguientes beneficios han sido aceptados ampliamente:

- rápida ejecución de las medidas de protección;
- mayor información disponible sobre la interdependencia de las medidas de protección;
- fortalecimiento del control de la gestión del riesgo de desastres;
- visualización mejorada de las consecuencias del riesgo;
- inserción del reporte eficaz;
- descripción y conservación metódicas de las responsabilidades;
- suministro de oportunidades para evaluar a los funcionarios involucrados;
- almacenamiento centralizado y acumulativo de la información;
- pronóstico por medio de procedimientos estandarizados; y
- transferencia efectiva de conocimientos y experiencias entre generaciones de administradores de desastres y el público en general.

Con frecuencia, a las localidades les resulta difícil obtener los recursos necesarios para llevar a cabo

Mapa de inundaciones para un escenario de desastre



actividades de gestión del riesgo, ya que las asignaciones del presupuesto central se destinan estrictamente a gastos administrativos o a fondos de desarrollo. Los recursos para atender emergencias a menudo se destinan para actividades de rescate y ayuda inmediatamente posteriores al desastre. Cuando se canalizan fondos de desarrollo a actividades de mitigación del riesgo, los donantes por lo general negocian los programas con las autoridades nacionales de gobierno o instancias relacionadas.

Los convenios que definen los programas internacionales de asistencia técnica pueden ser desventajosos para las comunidades locales, indistintamente de los intereses expresos de éstas o su demostrado compromiso con la gestión del riesgo. Para encontrar medios de llegar hasta los gobiernos locales, es importante que en la práctica éstos tengan un compromiso permanente con la gestión del riesgo de desastres. Invertir en políticas significa tomar medidas que permitan a las autoridades locales crear capacidades en su ámbito, adquirir mayores conocimientos y recursos o adoptar disposiciones legales para aplicar las políticas de gestión del riesgo de desastres localmente.

### *El caso de Sudáfrica*

La experiencia ha demostrado que las actividades relacionadas con la gestión del riesgo de desastres no pueden funcionar en forma separada con respecto a las responsabilidades gubernamentales de mayor amplitud. Si numerosas instituciones estatales planifican las funciones relacionadas con los distintos aspectos de la gestión del riesgo de desastres en forma aislada o disgregada, conduce a duplicaciones y se desperdician valiosos recursos públicos. En un esfuerzo por asegurar la mejor adjudicación de los recursos, el Gobierno de Sudáfrica adoptó una estrategia integral de planificación. Como se trabaja bajo los lineamientos del marco de planificación integral para el desarrollo, todas las actividades relacionadas con la gestión del riesgo de desastres deben actualmente incluirse dentro de las responsabilidades asignadas a las diferentes estructuras operativas y sectores del Estado.

La planificación integral del desarrollo es un proceso mediante el cual los municipios elaboran

un plan quinquenal estratégico de desarrollo, revisado anualmente en consulta con las comunidades y las demás partes interesadas. El “Plan Integral de Desarrollo“ (PID) resultante es un importante mecanismo de planificación estratégica que orienta e informa con respecto a todas las actividades de planificación, elaboración de presupuestos, gestión y toma de decisiones de un municipio, sea éste urbano o rural. El plan promueve la integración de elementos de gestión del riesgo de desastres a través del balance entre las bases sociales, económicas y ecológicas sostenibles, sin que implique comprometer la capacidad institucional con respecto al cumplimiento de sus responsabilidades básicas. El PID procura, asimismo, coordinar la acción a través de los diversos sectores y esferas operativas del gobierno.

La Ley 32, sobre sistemas municipales, del año 2000, establece que todos los municipios (autoridades metropolitanas, distritales y locales) deben llevar a cabo un proceso integral de planificación del desarrollo para producir en la actualidad PID significativos. En virtud de la Ley, los PID reemplazan a todos los demás planes de desarrollo en el ámbito de los gobiernos locales. En consecuencia, todo nuevo concejo municipal debe elaborar su propio PID para orientar sus acciones durante los cinco años de su mandato. También, si lo estima conveniente, el nuevo concejo puede adoptar el plan vigente en ese momento, o bien elaborar uno nuevo tomando en cuenta la documentación existente.

La planificación integral del desarrollo es un proceso interactivo que requiere la participación de muchos actores, por lo que generalmente las nuevas autoridades tardarán de seis a nueve meses en completar un PID. El plazo para hacerlo guarda estrecha relación con el ciclo presupuestario del municipio, de tal modo que tanto el compromiso de asignar recursos como las actividades planificadas sean compatibles. El PID también se revisa anualmente y, en caso necesario, puede ser modificado.

El PID tiene varios componentes básicos que operan como etapas distintas de su desarrollo, a saber:

- La etapa de estudio involucra una evaluación del grado de desarrollo alcanzado, incluida la





**Cuadro 3.6**

**Factores que influyen en la gestión del riesgo de desastres y proceso de planificación del desarrollo (Sudáfrica)**

Plan integral de desarrollo	Integración de la gestión del riesgo de desastres
<p><b>Fase 1: Estudio</b></p> <p>Reunir y conciliar la siguiente información:            Información existente relacionada con el desarrollo (¿de qué se dispone?)            Estudio de la comunidad y de los actores (¿quiénes deberían participar?)            Análisis en el ámbito municipal:            Espacial            Género            Ambiental            Económico            Institucional</p> <p>El análisis debería definir las cuestiones prioritarias y examinarlas en detalle.</p>	<p><b>Fase 1: Estudio</b></p> <p>Recopilar la información relativa a la gestión del riesgo de desastres:            Evaluación de las amenazas (¿cuáles son las amenazas predominantes?)            Evaluación de la vulnerabilidad - hasta qué punto son vulnerables el municipio y la población con respecto a:            el entorno sociocultural, económico, político, natural/ecológico y físico            Evaluación de la capacidad (¿de qué medios se dispone para hacer frente a los efectos de las amenazas?)            Análisis de los medios de subsistencia            Análisis de la capacidad            Análisis de la capacidad de recuperación            Análisis de los servicios esenciales            Evolución histórica de los desastres (¿qué desastres se han producido en el pasado?)            Evolución histórica de los parámetros de pérdidas (magnitud de los desastres y sus efectos)            Comunidades en riesgo (¿quiénes están bajo riesgo de amenazas?)</p> <p>El análisis se refiere específicamente a las funciones del gobierno relacionadas con el tema. Por ejemplo, el Departamento de Salud vincula el análisis con sus propias prioridades en materia de reducción del riesgo de desastres.</p>
<p><b>Fase 2: Estrategia</b></p> <p>El punto de vista del municipio            Objetivos de cada aspecto prioritario (de acuerdo con la Etapa 1)            Directrices estratégicas localizadas:            Espaciales            De pobreza            De género            Ambientales            Económicas            Institucionales            Elaborar estrategias para cada tema prioritario            Identificar proyectos para aplicar las estrategias anteriores</p>	<p><b>Fase 2: Estrategia</b></p> <p>Formular estrategias de gestión del riesgo de desastres:            De prevención y mitigación            Para disminuir la vulnerabilidades            Construcción de capacidad            Planes de contingencia            Preparación para situaciones de emergencia            Aplicación de la gestión del riesgo de desastres por el municipio            – Formular proyectos en:            Construcción de obras            Concientización de la comunidad            Grupos de acción voluntaria</p> <p>Es indispensable incorporar las estrategias en los proyectos identificados en el proceso paralelo del PID, por ejemplo, el Departamento de Obras puede identificar un proyecto de infraestructura para abastecer de agua a una comunidad que, de esta manera, puede reducir su vulnerabilidad a las epidemias y sequías. Los proyectos definidos por otras oficinas del municipio que se ocupan del tema también deben ser evaluados con respecto al riesgo de desastre que puedan acarrear.</p>
<p><b>Fase 3: Proyectos</b></p> <p>Diseñar proyectos de desarrollo:            de acuerdo con los identificados y con el mínimo de especificaciones fijadas por el gobierno.</p>	<p><b>Fase 3: Proyectos</b></p> <p>Formulación de proyectos para la gestión del riesgo de desastres:            de acuerdo con los proyectos de gestión del riesgo de desastres identificados. Por ej., creación de un centro de gestión del riesgo de desastres a nivel distrital o realizar un estudio sobre los medios de subsistencia.            Incluye la totalidad de las actividades relacionadas con la gestión del riesgo de desastres respecto de la TOTALIDAD de los proyectos que se llevan a cabo. Todos los planes para los proyectos DEBEN ser evaluados de acuerdo con el riesgo de desastre que puedan plantear.</p>

Plan integral de desarrollo	Integración de la gestión del riesgo de desastres
<p><b>Fase 4: Integración</b></p> <p>Compilación de los planes y programas integrados: Programas sectoriales (por ej., agua, vivienda, salud, etc.) Plan financiero quinquenal Programas quinquenales de inversiones de capital Programa de acción quinquenal Marco integral de desarrollo espacial Programa integral de desarrollo económico local Programa integral de medio ambiente Programa integral de alivio de la pobreza Programa institucional Programa integral para el VIH/SIDA Indicadores de la gestión del desarrollo y de los resultados Plan de gestión del riesgo de desastres</p>	<p><b>Fase 4: Integración</b></p> <p>La compilación del plan de gestión del riesgo de desastres comprende: El perfil de riesgo del municipio (amenazas primarias y vulnerabilidad predominante) La estrategia de reducción del riesgo La estrategia de respuesta a los desastres Manuales de operaciones sobre el terreno Los procedimientos operativos estándar La preparación para enfrentar emergencias El sistema de información para la gestión del riesgo de desastres Los SIG (vinculados con el sistema de desarrollo espacial) Las bases de datos electrónicas (vinculación con otros sectores) Las comunicaciones</p> <p>Proporcionar insumos a otros planes pertinentes: Consecuencias financieras del plan de gestión del riesgo de desastres Funciones, responsabilidades y actividades que hay que realizar como parte de la gestión del riesgo de desastres Ubicación geográfica de las zonas/ comunidades que se encuentran en riesgo Consecuencias institucionales, por ej., para ocuparse de la capacidad de prevenir desastres, o de la creación de centros de gestión del riesgo de desastres. Indicadores de los resultados de la gestión</p>
<p><b>Fase 5: Aprobación</b></p> <p>Aprobación del PID, incluidos el plan de gestión del riesgo de desastres y su presentación a los diversos órganos indicados en la Ley 32 sobre sistemas municipales, del año 2000.</p>	<p><b>Fase 5: Aprobación</b></p> <p>Aprobación del plan de gestión del riesgo de desastres y presentación a los diversos órganos indicados en la Ley 57 sobre gestión del riesgo de desastres en Sudáfrica (2002).</p>

determinación de las comunidades que carecen de acceso a los servicios básicos.

- La fase de desarrollo estratégico permite que la municipalidad establezca los elementos esenciales de sus estrategias de desarrollo emergentes, tales como:
  - El punto de vista del municipio, incluidas sus propias necesidades de cambio.
  - Las prioridades y objetivos de desarrollo del Concejo.
  - Las estrategias de desarrollo del Concejo.
- La etapa de definición del proyecto permite planificar y programar un conjunto coherente de actividades de acuerdo con los diversos aspectos de las estrategias de desarrollo y los factores de riesgo pertinentes que podrían estar en juego. Los proyectos pueden adoptar una serie de formas de acuerdo con las prioridades de tales áreas, como el desarrollo de la infraestructura, el fortalecimiento de la economía, la creación o revisión de las principales capacidades institucionales del gobierno, el mejoramiento de los servicios prestados, la ampliación de la información y concientización pública, entrenamiento para crear capacidades, etc.
- La etapa de integración apunta a asegurar que

todos los proyectos identificados se consoliden en un conjunto coherente de conceptos y procesos de ejecución realistas, teniendo presente al mismo tiempo el uso más racional de los limitados recursos de que dispone el municipio. Contribuyen a este proceso los siguientes planes y mecanismos complementarios:

- un marco de desarrollo espacial;
- un plan de gestión del riesgo de desastres;
- un plan financiero integral para los presupuestos de inversión y de funcionamiento;
- los principales indicadores y metas; y
- las vinculaciones con otros programas integrales.
- La etapa de aprobación es posterior a las de planificación e integración y tiene lugar cuando el concejo municipal aprueba todos los planes y proyectos relacionados con el PID. Dicha aprobación constituye la autorización política definitiva, y el Concejo asume la propiedad y responsabilidad de todas las iniciativas de desarrollo del municipio en los cinco años siguientes.



Las responsabilidades de la gestión del riesgo de desastres deben ahora incorporarse en cada etapa del PID en los 51 municipios del país. En el ámbito de los gobiernos locales deben operar como criterios integrales, multisectoriales y multidisciplinarios que formen parte de la planificación del desarrollo, la reducción del riesgo de desastres, la preparación para las emergencias y la recuperación después de los desastres.

El cuadro 3.6 ilustra la forma en que los factores relacionados con la gestión del riesgo de desastres deben incorporarse en todos los aspectos del proceso de planificación del desarrollo. Cada sector del gobierno es legalmente responsable de llevar a cabo actividades de reducción del riesgo de desastres. De esta manera, se asegura que el municipio tenga en cuenta todas las amenazas, vulnerabilidades y capacidades pertinentes a lo largo del desarrollo y ejecución del proyecto. En consecuencia, desde antes de la ejecución es posible determinar si existen problemas de alto riesgo y adoptar las medidas correctivas necesarias.

No obstante aún se encuentran en la etapa de desarrollo, en Sudáfrica, un mayor número de municipios se está percatando cuán importante es incorporar las actividades de gestión del riesgo de desastres en sus procesos de planificación. Un logro tangible de cumplimiento de la Ley de Gestión del Riesgo de Desastres es el hecho de que actualmente se están creando centros de gestión del riesgo de desastres en los distritos, la región metropolitana y las provincias, a fin de llevar a cabo las funciones que corresponden a las estrategias generales de gestión del riesgo y de los desastres.

### *El caso de Asia*

El Programa de Mitigación de Desastres Urbanos (AUDMP, por sus siglas en inglés) se inició en el año 1995 bajo la responsabilidad del Centro Asiático para la Prevención de Desastres (ADPC, por sus siglas en inglés) y con recursos proporcionados por la OFDA/USAID (Oficina Regional de los Estados Unidos de Asistencia para Desastres/Agencia para el Desarrollo Internacional). El programa se basa en la convicción de que la pérdida de vidas humanas y bienes provocada por los desastres obstaculiza el desarrollo sostenible y, además, que es posible

reducir dicha pérdida adoptando procedimientos adecuados en los distintos aspectos de la administración urbana y local.

La meta del programa es reducir la vulnerabilidad a los desastres que afectan a la población urbana, la infraestructura, los servicios vitales y las viviendas en Asia, mediante la creación de mecanismos públicos y privados de aplicación permanente para mitigar los desastres.

Como uno de los elementos fundamentales del programa político de la mayoría de los países de la región es la gobernabilidad y la descentralización de las funciones del gobierno, el AUDMP promueve las iniciativas que demuestran la importancia de aplicar criterios estratégicos para reducir el riesgo urbano como parte de los procesos de planificación del desarrollo urbano. Trabajando en asociación con organizaciones pertenecientes a 10 países asiáticos para adoptar criterios comunes, el AUDMP está empeñado en aumentar la capacidad de las autoridades locales, los gobiernos nacionales, las organizaciones no gubernamentales, las empresas y otras instituciones que puedan contribuir a reducir el riesgo en las zonas urbanas.

Para facilitar la creación de redes organizacionales, compartir conocimientos y experiencias exitosas y promover el diálogo entre los actores principales, se utilizan mecanismos de fácil aplicación. Se prevé que, de esta manera, podrán repetirse en otras ciudades y países del mundo las experiencias de mitigación que hayan dado buenos resultados.

Las prácticas de reducción del riesgo que se han utilizado incluyen medidas de carácter físico, tales como muros de protección contra las inundaciones, o el uso más generalizado de diseños seguros para la construcción de edificios. También se presta atención a otras medidas prácticas que son vitales para reducir el riesgo, que van desde la promoción de políticas y la legislación, hasta la concientización y capacitación públicas. El AUDMP estimula y apoya que las comunidades en riesgo participen en actividades como la confección de mapas de las amenazas y fomenta el diálogo público para la formulación de las políticas.

Si bien es cierto que las actividades del AUDMP han contribuido a importantes logros en el campo de la gestión del riesgo de desastres en el ámbito local, también han puesto de manifiesto algunas

limitaciones que obstaculizan una mayor aceptación de las prácticas de gestión del riesgo de desastres en los medios urbanos de Asia. Entre ellas, cabe mencionar las siguientes:

- la renuencia a asumir responsabilidades por parte de los gobiernos locales y de otras organizaciones;
- otras preocupaciones de orden político o dificultades de tipo institucional;
- la escasez de recursos, o la no asignación de los recursos humanos o materiales necesarios;
- la falta de percepción del papel que desempeñan otros organismos pertinentes;
- la falta de mecanismos aceptables para compartir la información o promover la coordinación a nivel local e igualmente entre las autoridades nacionales y locales;
- la ausencia de políticas coherentes o la escasa colaboración por parte de los donantes;
- la inadecuada institucionalización de la cooperación al interior de los países, de manera que la falta de una persona clave puede interrumpir la cooperación y la colaboración; y
- la diferencia o superposición de los conceptos de intereses compartidos en las subregiones geográficas.

### *El caso de la ciudad de Naga, Filipinas*

En los últimos años, la gestión del riesgo de desastres ha evolucionado de concentrarse en la respuesta a situaciones de crisis para ocuparse del concepto más general de gestión del riesgo. En los años noventa, conforme a los objetivos del DIRDN y con el apoyo del AUDMP, la ciudad de Naga, en Filipinas, adoptó los siguientes principios respecto de la gestión del riesgo:

#### Recuadro 3.7

#### **Programa Asiático de Mitigación de Desastres Urbanos y sus organismos asociados**

Los proyectos experimentales emprendidos por organizaciones asociadas al AUDMP en diez de los países asiáticos varían mucho según las prioridades locales.

Bangladesh, Camboya y Tailandia centran la atención en las inundaciones, mientras que India, Indonesia y Nepal se ocupan principalmente de los terremotos. En Filipinas y Sri Lanka, la atención gira en torno a las amenazas múltiples. A Laos le preocupan los incendios urbanos y Vietnam trata de imponer requisitos a la construcción de viviendas en las áreas expuestas a las inundaciones

A continuación, se mencionan algunas de las actividades y experiencias de proyectos específicos:

- Confección de mapas de las amenazas y evaluación del riesgo: Sri Lanka y Filipinas han experimentado con metodologías para mejorar el uso del suelo en zonas urbanas mediante la adopción de medidas de reducción del riesgo. Los proyectos que se llevan a cabo en Bangladesh y Camboya ilustran la aplicación de enfoques de carácter comunitario.
- Planificación y aplicación de medidas de mitigación: la experiencia adquirida a raíz de las iniciativas del AUDMP demuestran que los funcionarios de gobierno, las organizaciones comunitarias y las organizaciones no gubernamentales deberían participar en la planificación y aplicación de prácticas de reducción del riesgo de desastres.
- Concientización y educación pública: en Bangladesh, Indonesia, Nepal y Sri Lanka se han utilizado diversos métodos, mecanismos y productos en campañas de concientización dirigidas a diferentes grupos poblacionales.
- Creación de capacidades: el enfoque aplicado por el AUDMP en materia de capacitación, recursos materiales y educación permanente consiste en aprovechar programas de estudio comunes para la mitigación de los desastres urbanos, que luego se adaptan e institucionalizan a escala nacional y local por conducto de las instituciones nacionales de capacitación asociadas.
- Construcción de edificios más seguros: los proyectos por países han estudiado detalladamente las prácticas de construcción existentes y la situación en que se encuentran los códigos, leyes, reglamentos y directrices para la construcción, a fin de identificar formas más eficaces de hacerlo. Diversas iniciativas han promovido la aplicación de normas más seguras de construcción en India, Indonesia, Nepal y Sri Lanka.
- Aplicación de métodos comunitarios para la mitigación de los desastres: los proyectos por países llevados a cabo en Bangladesh y Camboya se enfocaron en la importancia de que la población esté más consciente del riesgo de inundación, el propósito y los mecanismos comunitarios para evaluar las amenazas de inundación y las estrategias para la organización, la movilización de recursos y la creación de capacidad comunitaria.
- Mecanismos de política, legales e institucionales: es preciso lograr que las políticas y la legislación aplicables a la mitigación de los desastres sean acertadas y que los mecanismos institucionales tengan responsabilidades bien definidas. Los organismos asociados a los proyectos del AUDMP en Indonesia y Sri Lanka han emprendido la revisión de las políticas del país para la gestión del riesgo de desastres.



- abordar la gestión del riesgo con inclusión de todas las amenazas;
- aplicar una estrategia general que incorpore la prevención, la preparación, la mitigación, la respuesta y la recuperación;
- enfocar la participación mediante una estrategia que abarque a todos los organismos pertinentes; y
- crear comunidades bien preparadas y con capacidad de resiliencia.

Se tomaron en cuenta las amenazas de origen natural y antrópicas que podían provocar daños ambientales, sociales y económicos importantes debido a los especiales riesgos que plantean en términos de pérdida de vidas, perjuicio a la comunidad y a la infraestructura esencial. Las autoridades locales reconocieron que el uso del suelo que no contemple estas amenazas no es sostenible y puede provocar apreciables pérdidas a la comunidad y daños al medio ambiente.

Al tratar de asegurar el crecimiento y la prosperidad sostenibles de la comunidad, las autoridades de la ciudad procuraron asegurar una estrecha vinculación entre la mitigación de las amenazas y la planificación del uso del suelo. Tras un estudio para determinar las zonas de atención prioritaria, elaboraron una estrategia para la gestión de las amenazas y prevenir la degradación del medio ambiente y mejorar así la calidad de la vida urbana. Al respecto, el Proyecto de Mitigación de Desastres de la Ciudad de Naga (NCDMP, por sus siglas en inglés) diseñó un conjunto de actividades debidamente coordinadas.

El NCDMP se convirtió en el foco de atención de las iniciativas de gestión del riesgo de desastres de la ciudad. La principal preocupación fue definir medidas de reducción del riesgo que pudieran ayudar a los residentes y, a la vez, promover la toma de conciencia y elaboración de planes para el caso de amenazas que pusieran en peligro a la ciudad. Como primera ciudad modelo en las Filipinas, la ciudad de Naga utilizó su proyecto para ayudar a fortalecer la capacidad ciudadana de elaborar y aplicar normas y prácticas en materia de mitigación de desastres.

En primera instancia, las autoridades de Naga determinaron que una adecuada planificación permitía evitar la pérdida de numerosas vidas y daños a la propiedad, particularmente si se prestaba mayor atención a ubicar los asentamientos

y centros de actividad económica en zonas más seguras. Los estudios realizados en el ámbito de la comunidad se ampliaron con datos técnicos proporcionados por la división de pronóstico de inundaciones del servicio meteorológico, lo que se tradujo en la confección de mapas de amenazas.

Las autoridades locales sacaron el máximo de provecho a la capacidad proporcionada por los SIG como base para planificar las medidas de reducción del riesgo de desastres. Esto demostró ser también un mecanismo eficaz para establecer cuáles serían las zonas de la ciudad con mayores probabilidades de inundarse. Esto permitió a las autoridades determinar cuáles serían las familias objeto de evacuación. A mayor plazo, los SIG proporcionaron la información necesaria para la planificación urbana y del uso del suelo, incluida la identificación de las zonas principales en las que se desarrollaría la cuenca hidrográfica vecina del monte Isarog.

Tras establecer cuáles eran las zonas más vulnerables de la comunidad, las autoridades locales procedieron a trasladar el núcleo de la actividad económica desde el distrito comercial del centro, más expuesto a inundaciones, a las zonas más altas y menos riesgosas de la ciudad. Mediante el plan quinquenal de desarrollo, las regulaciones sobre el uso del suelo e incentivos económicos, se desarrollaron nuevas zonas convirtiéndolas en polos de crecimiento. En los distritos residenciales de la ciudad se designaron zonas para la instalación de mercados con el objeto de evitar la dependencia del mercado público principal por parte de los residentes.

Pese a que el distrito comercial del centro de la ciudad no será abandonado, como ahora la población no depende tanto de él, por mucho que en el futuro se produjera una inundación grave, la ciudad podría seguir funcionando con un mínimo de perturbación y con una menor pérdida de la actividad económica. Esta tendencia a la descentralización se manifiesta también en la apertura y mejoramiento de los caminos en beneficio de las comunidades rurales y en la creación de nuevas instalaciones para la prestación de servicios sociales fuera de la zona urbana.

Las autoridades de la ciudad también se preocuparon por la necesidad de hacer cumplir localmente las disposiciones fundamentales del

Código Nacional de Construcción. Aunque este Código contemplaba disposiciones más que suficientes para asegurar que los edificios estuvieran en condiciones de soportar tifones y otras amenazas, se procuró encontrar medios para su más estricto cumplimiento. La aplicación de la normativa nacional vigente dependía de muchos niveles de autoridad diferentes y diversas dependencias de carácter nacional.

Para agilizar el cumplimiento de las regulaciones y aplicar sanciones en caso de ser violadas, las autoridades de la ciudad de Naga establecieron sus propias ordenanzas de construcción. Pese a que ellas incluían las disposiciones principales del Código Nacional, se complementaron con normas exclusivas para la ciudad de Naga. Gracias a ellas, las autoridades locales podían someter a juicio rápidamente a quienes violaran la normativa sin que tuvieran que intervenir los representantes de la burocracia nacional. Este hecho ha mejorado notablemente el cumplimiento de los códigos de construcción y la seguridad de las estructuras locales, y las ha puesto al día con los lineamientos de UN-HABITAT, referentes a la planificación en las comunidades expuestas a inundaciones.

Mediante el Naga Kaantabay sa Kauswagan (Programa de Asociados para el Progreso), se aplicó una política de viviendas sociales para reubicar los asentamientos informales de las zonas de alto riesgo y proporcionarles los servicios básicos. Hasta ahora, más de 12.500 familias han sido trasladadas a los lugares de reasentamiento que fueron seleccionados, manteniéndolas seguras, lejos de posibles amenazas y con acceso a servicios básicos de los que antes carecían.

Asimismo, se logró que el Consejo de Desarrollo de Naga participara en la vinculación de las actividades de gestión del riesgo de desastres con los objetivos locales de desarrollo. Antes de llegar a la ciudad de Naga, el río Bicol serpentea entre dos provincias y decenas de localidades, por esto la mitigación de la amenaza de inundaciones al interior de la zona periférica de la ciudad dependía de que se adoptaran soluciones fuera de sus límites. Se disponía, para ello, de una gran cantidad de información y recomendaciones sobre control de inundaciones dentro de la cuenca hidrográfica, contenidas en diez estudios realizados a lo largo de los años; sin embargo, muchas de ellas nunca se habían puesto en

práctica. La asociación con 14 localidades vecinas se tradujo en la creación del Consejo de Desarrollo de Naga gracias al cual se proporcionaron más recursos y se orientó la acción hacia el logro de beneficios colectivos en toda la cuenca. Dado su impacto potencialmente mayor, la acción conjunta iniciada por el programa Metro Naga ha podido promover el crecimiento más equilibrado y sostenible de la zona.

También se tuvieron presentes los aspectos ambientales de la gestión del riesgo y del desarrollo. La construcción de muros de contención con la ayuda de USAID permitió reducir la erosión a lo largo del río Naga y desalentar los asentamientos informales. Las medidas de reducción del riesgo también han contribuido al restablecimiento de la cuenca hidrográfica del río combinando la protección del ecosistema fluvial con el desarrollo de los medios de subsistencia de las comunidades ribereñas.

Con la ayuda de los servicios de agua de Metro Naga y el apoyo de USAID, se han realizado otros intentos por rehabilitar el curso superior del río Naga mediante el dragado de arroyos y afluentes menores, y la remoción de escombros dejados por inundaciones anteriores y provenientes de la erosión del suelo. Estas actividades han incluido el aprovechamiento de los recursos naturales y del terreno para embalsar el agua y reducir así al mínimo la escorrentía de las laderas del cercano monte Isarog.

Se ha reforzado la capacidad institucional para la gestión del riesgo, lo que indica una firme voluntad a este respecto. Como base general para la gestión de las situaciones de emergencia, y juntamente con la Oficina de Mitigación de Desastres de la Ciudad de Naga (NCDMO, por sus siglas en inglés), se creó el Sistema Integrado de Gestión de Emergencias de Ciudad Naga (NCIEMS, por sus siglas en inglés). El sistema tiene una base amplia ya que abarca actividades realizables antes, durante y después de las situaciones de crisis o de amenaza. Para poner en práctica el concepto del NCIEMS, de tiempo en tiempo, la NCDMO realizará inventarios de amenazas, seguidos por evaluaciones de la capacidad.

En su conjunto, las actividades anteriores han permitido elaborar un plan de desarrollo a mediano plazo denominado Programa de



Identificación de las Amenazas y de la Capacidad. La evaluación de la capacidad tiene por objeto medir todos los recursos, tanto internos como externos, del gobierno local que pueden destinarse a contrarrestar las amenazas y optimizar el uso de los recursos globales e intergubernamentales, según proceda.

El sistema también comprende medios alternativos para contrarrestar transitoriamente la falta de capacidad. En la práctica, estas medidas de mitigación de los desastres forman parte del programa de desarrollo de crecimiento con equidad en que está empeñado el gobierno de la ciudad, llevadas a cabo por los departamentos pertinentes como parte de sus responsabilidades regulares.

La experiencia de la ciudad de Naga subraya que es muy posible combinar las actividades de gestión del riesgo de desastres con las estrategias de desarrollo. Si bien es cierto que los desastres pueden significar un retroceso para los esfuerzos de desarrollo, las medidas de gestión del riesgo e incluso las actividades de rehabilitación después de los desastres deben concebirse como parte integrante del programa global de desarrollo de una localidad. Separar la reducción del riesgo del desarrollo significa agravar el impacto de los desastres y retardar el desarrollo.

### *El caso de Seattle, Estados Unidos*

Debido a su sinuosa topografía, pendientes escarpadas, características geológicas locales y el régimen de precipitaciones superior a lo usual, la ciudad de Seattle, en el estado de Washington, ha estado siempre expuesta a la posibilidad de que ocurran grandes deslizamientos. Aunque éstos se producían periódicamente, pocos esfuerzos sistemáticos se habían hecho por mitigar las amenazas y el tema figuraba en muy pocas agendas de las instituciones oficiales.

La población tomó mucha más conciencia de las posibles amenazas a mediados de los años sesenta, cuando se descubrió una nueva falla tectónica en las proximidades de la ciudad, de poca profundidad pero potencialmente peligrosa. Debido a que la población de Seattle aumentó rápidamente a partir de los años ochenta, muchos residentes llegados de otros lugares desconocían

los riesgos locales y no había registros oficiales ni recuerdos de que en los alrededores de Seattle existiese el riesgo de terremotos. Las nuevas leyes antisísmicas se promulgaron en el decenio de 1980 y sólo alrededor del 10% de los propietarios de viviendas tenían seguros contra terremotos.

Después de las elevadas pérdidas provocadas por los deslizamientos en 1988 y al reconocerse que en caso de terremoto las pérdidas podrían ser aún mayores, las autoridades de la ciudad iniciaron una serie de actividades para aumentar la preparación contra los desastres y la capacidad de respuesta. Lo más importante es que, gracias a los esfuerzos de la oficina de gestión de emergencias de la ciudad, se asumió el compromiso de llevar a cabo varios proyectos de gestión del riesgo de desastres para reducir la vulnerabilidad de la ciudad y evitar así futuros daños ocasionados por amenazas de origen natural.

En 1998, Seattle fue elegida como una de las siete comunidades piloto del país del Proyecto Impacto, para lo que el Departamento de Gestión de Emergencias recibió una contribución de 1 millón de dólares (véase el recuadro 3.8). Por medio de diversas actividades públicas, materiales informativos y un portal electrónico comunitario, la población dispuso de mecanismos para familiarizarse con el riesgo de amenazas naturales que planteaba la región y conocer los recursos disponibles para reducir su impacto.

La suma de los conocimientos y aptitudes de numerosos actores locales, incluidos las instituciones de gobierno, las empresas grandes y pequeñas, los educadores, los científicos, las organizaciones vecinales y los voluntarios generosos, hizo que la experiencia de Seattle condujera a la ejecución de varios programas exitosos que continuaron incluso después de agotarse los recursos aportados originalmente por el Proyecto Impacto.

Conforme la comunidad se fue involucrando cada vez más en las actividades de gestión del riesgo de desastres, se diseñaron nuevos programas con el fin de comprometer a otros sectores de la población. Trabajar en estrecho contacto con la comunidad científica y técnica, la universidad local y algunos grupos comerciales, gestó el mejoramiento y ampliación de los mapas sobre amenazas existentes, al grado de incluir todo tipo de riesgos.

Actualmente, los mapas de deslizamientos han enriquecido los registros existentes con nuevos datos sobre los índices históricos de precipitaciones y las características del suelo en las zonas de la ciudad que están más expuestas a deslizamientos. En el caso de los terremotos, se está confeccionando un nuevo mapa tridimensional de la zona costera que describe las complejas relaciones geológicas que ocurren en la capa situada bajo la superficie, así como información sobre los movimientos del suelo ocasionados por temblores.

Los mapas realizados con ayuda de la comunidad técnica permiten a los habitantes de la zona un mejor conocimiento de los riesgos que encaran, además de que contribuyen al desarrollo de políticas racionales en cuanto al uso del suelo. Las actividades más recientes de las autoridades locales de Seattle han consistido en concebir un programa que involucra y beneficia a la comunidad de pequeños empresarios, segmento muy vulnerable de la comunidad, al que a menudo no se le presta la debida atención. Como ellos

### Recuadro 3.8

#### Enseñanzas del Proyecto Impacto: la asociación público-privada para la reducción de desastres

El enfoque de la Agencia Federal para el Manejo de las Emergencias de los Estados Unidos (FEMA, por sus siglas en inglés), consistente en estimular la aplicación de estrategias de largo plazo basadas en la asociación de los sectores público y privado, amplió el alcance de las actividades de reducción del riesgo de desastres en todos los estados del país durante los últimos años del decenio de 1990, hasta la finalización del programa a raíz del cambio de gobierno.

La FEMA puso en marcha el Proyecto Impacto con el fin de alentar a las autoridades locales a estudiar la posibilidad de establecer asociaciones público-privadas como base para el desarrollo de comunidades con resiliencia a los desastres. El programa utilizó montos reducidos de capital en semilla y actividades piloto para lograr el apoyo de las autoridades locales, así como de los gobiernos estatales y del gobierno federal, e inducirlos a un mayor apoyo y compromiso tendiente a estimular aún más su participación y deseo de involucrarse.

Desde su inicio, distintos sectores de la sociedad participaron en el Proyecto Impacto. Entre ellos cabe mencionar el sector comercial, las autoridades locales y gubernamentales, y los representantes de las organizaciones cívicas. La aplicación de este enfoque contribuyó a atraer un conjunto más amplio de intereses profesionales y a elevar el perfil de la participación a nivel local de los miembros de la comunidad.

Tal como se pudo apreciar en la ciudad de Seattle, estado de Washington, la FEMA se preocupó por informar, interesar y comprometer a otros actores. En muchos de los casos, los participantes que no veían inicialmente su relación con los desastres, se dieron cuenta cuán importante era su intervención en la gestión del riesgo. Con el tiempo, estos asociados en pro del bien público incluyeron al puerto de Seattle, a expertos en los SIG, a científicos de la Universidad de Washington, al departamento de educación local, a los propietarios de viviendas y a los líderes de la ciudad. Además, el proyecto contó con la aceptación de la comunidad local de pequeños comerciantes porque, aun siendo inversionistas a menor escala, comprendieron la importancia de establecer planes de contingencia para proteger sus negocios. Con el transcurrir del tiempo y conforme aumentó la importancia otorgada por los pobladores a los nuevos conceptos, también crecieron su interés y deseo participativos.

Los componentes principales del Proyecto Impacto, según como se llevó a cabo en Seattle durante cuatro años, respondieron a las necesidades de la comunidad. Primero las escuelas, y luego los propietarios de viviendas, respondieron favorablemente al asesoramiento técnico y los planes explícitos que le permitieron a cada uno de ellos aumentar la integridad estructural de sus respectivas construcciones, con la simple aplicación de prácticas de reforzamiento. Posteriormente, los técnicos, científicos e investigadores se vieron involucrados ante la oportunidad de actualizar, e incluso ampliar, la documentación existente sobre el riesgo de sismos y deslizamientos, necesaria para el mapeo avanzado de amenazas. A su vez, la información así obtenida se consideró de gran utilidad tanto para la comunidad empresarial como para los intereses comerciales en general.

Previamente, la gente mantenía la equívoca impresión de que el gobierno era el exclusivo responsable de la reducción del riesgo de desastres. Posteriormente, la comunidad pasó a sentirse orgullosa por el hecho de que los estudiantes de una escuela secundaria de Seattle obtuvieron un prestigioso premio nacional por la producción de una película, relacionada a la concientización pública sobre la seguridad de la población en caso de terremoto, llevada a cabo como un proyecto escolar.

En muchos lugares, el programa demostró el deseo participativo de la gente una vez comprendido el concepto de que la reducción del riesgo en los lugares donde vivían y trabajaban significaba un beneficio para ellos. Además, también se entendió su valor a través de la protección a los servicios vitales de los que dependía la población, de tal modo que la relevancia de las primeras actividades de este proyecto se extendió más allá del período original establecido para la contribución. Cabe destacar que el costo adicional de estos servicios de gestión del riesgo fue sufragado con recursos locales.

Los principales factores del éxito del programa en Seattle fueron la identificación de las necesidades comunes percibidas, la intención de satisfacerlas metodológicamente a medida que aumentaron la familiarización y las capacidades locales, y finalmente lograr mantener esa sensación de control local y participación ampliamente compartida.

La meta primordial fue lograr una comunidad más segura para todos y demostrar que cada uno puede realizar un aporte. Debido al trabajo en conjunto, se pudieron establecer prioridades cuyo logro fue alcanzado gradualmente.





representan un pilar esencial en toda comunidad, el programa de reducción de desastres para la pequeña empresa pone en contacto a los empresarios con los especialistas en riesgo para que les brinden asesoramiento en cuanto a las medidas que deben adoptar y los recursos de que se disponen para proteger sus negocios de las pérdidas por desastres.

### Apoyo a las iniciativas de las autoridades locales para la reducción del riesgo de desastres

En los años noventa, el movimiento en pro de ciudades sostenibles surgió como poderoso motor para la elaboración de políticas, reforma de las instituciones y realización de inversiones por parte de miles de autoridades locales y subnacionales, así como de la comunidad de asistencia para el desarrollo. Un estudio reciente del Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI, por sus siglas en inglés) y del Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible (DCPDS) de las Naciones Unidas revela que, actualmente, más de 6.400 autoridades locales de 113 países están realizando actividades locales relacionadas con el Programa 21.

Una comunidad o área local resiliente es una ciudad, pueblo o barrio que reduce la vulnerabilidad ante eventos extremos y que responde de manera innovadora al cambio económico, social y ambiental, con el fin de aumentar su sostenibilidad a largo plazo. Entre más una sociedad confronte el riesgo y experimente un cambio, más resiliente debe tornarse la comunidad para asegurar su bienestar y viabilidad económica.

En agosto del 2002, durante la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, las “comunidades resilientes” fueron proclamadas como asociadas del ICLEI. El concepto de comunidad resiliente comprende aceptar que debe desarrollarse la aptitud para identificar vulnerabilidades, así como para realizar actividades que las reduzcan. Se vale de mecanismos y estrategias para la reducción de las amenazas y gestión del riesgo que incluyen medidas de planificación, características de diseño urbano, cumplimiento de las regulaciones y la inversión de recursos para proteger bienes importantes. Además, debe prestar apoyo a los

sistemas institucionales y comunitarios de gestión, respuesta y recuperación, en caso necesario.  
<[http://www.iclei.org/johannesburg2002/ips/ip\\_5\\_resilient\\_communities.pdf](http://www.iclei.org/johannesburg2002/ips/ip_5_resilient_communities.pdf)>

Otra característica de una comunidad resiliente es su capacidad de identificar y tratar de aprovechar las oportunidades de innovación que surgen del cambio. Si bien es cierto que el cambio puede exigir respuestas de emergencia en caso de crisis, una comunidad resiliente se ocupará no sólo de cómo regresar a su estado anterior sino también de cómo enfrentar la nueva situación. También puede tratar de aprovechar la concientización pública que suele producirse después de un desastre para mejorar las condiciones locales y perseguir aspiraciones más estratégicas en forma proactiva.

Las comunidades resilientes persiguen dos líneas de acción en la comunidad mundial por parte de las autoridades de gobierno locales. En primer término, que se afirme la importancia de ser la localidad el punto focal y específico de las medidas de planificación para la reducción de desastres. Sin embargo, aun cuando las amenazas y los eventos extremos no solamente afectan a un lugar determinado, la vulnerabilidad y la resiliencia a estos eventos a menudo surgen de las condiciones específicas de la localidad. En consecuencia, las actividades de los programas deben apoyar las prácticas de evaluación, planificación, políticas y ejecución, que sean susceptibles y respondan a las condiciones locales. Existe un reconocimiento mundial con respecto a la necesidad de contar con una amplia participación por parte de la población local, así como con instituciones públicas vigorosas y sensibles.

La segunda línea de acción promueve otorgarle un enfoque amplio a la reducción de la vulnerabilidad y a la creación de resiliencia en las comunidades. Se trata de una serie de actividades permanentes que asignan prioridad al carácter inminente del evento y a los niveles de riesgo, pero que se amplían a otros campos conexos tales como la gobernabilidad urbana, la administración pública, la planificación, el financiamiento, el desarrollo económico y social, la gestión ambiental y de recursos naturales.

La iniciativa se centra en la adopción de políticas, mecanismos y métodos que puedan ser compartidos a la vez por la comunidad que se

encarga de la gestión del riesgo de desastres y por el conjunto de intereses que se identifican más fácilmente con los principios del desarrollo sostenible. Esto incluye asumir compromisos en campos tales como la agilización de las actividades que se realizan actualmente para mejorar la infraestructura, perfeccionar los servicios, ampliar la gestión ambiental y promover prácticas de gobernabilidad que incorporen los factores de riesgo en la planificación del desarrollo.

Las comunidades y ciudades resilientes persiguen definir un concepto general de resiliencia urbana con el fin último de crear comunidades empeñadas en reducir la vulnerabilidad y el riesgo, así como en comprometer recursos para lograr este fin. Sólo entonces estarán en condiciones de responder en forma innovadora frente a un siglo de cambios sociales, económicos y ambientales.

Como parte de la ampliación del movimiento en pro de comunidades resilientes, la Iniciativa para los Terremotos y las Mega Ciudades (EMI, por sus siglas en inglés) desarrolló un mecanismo fundamental para la gestión del riesgo de desastres, conocido como Plan Maestro de Gestión del Riesgo de Desastres (DMMP, por sus siglas en inglés). Este plan consta de cinco elementos: evaluación, preparación, respuesta y socorro, mitigación y adquisición de destrezas y conocimientos técnicos. Se prevé que sirva de guía para coordinar las actividades y políticas de las ciudades para la gestión del riesgo de desastres, e incluye planes de acción y protocolos conexos aplicables a cada una de esas cinco esferas de responsabilidad en toda la ciudad. Además, proporciona información y estadísticas para facilitar la toma de decisiones acertadas en las tareas administrativas habituales, así como en las funciones específicas de gestión del riesgo.

La aplicación de un DMMP en toda una ciudad es una manera racional y eficiente de crear capacidad local, debido a que su estructura coincide con el marco operativo tradicional de los gobiernos locales, que se basa en aspectos análogos tales como el desarrollo urbano, la planificación del uso del suelo, la planificación de las ciudades capitales y la seguridad pública, directamente relacionados con las actividades de gestión del riesgo de desastres. El DMMP crea un contexto útil en el que se institucionaliza la gestión del riesgo de desastres dentro de la administración

central y las políticas operativas de una ciudad.  
<<http://www-megacities.physik.unikarlsruhe.de/>>

La UNESCO y la EIRD han unido fuerzas para tratar de alcanzar objetivos compartidos coordinando una iniciativa multidisciplinaria a fin de reducir los desastres de origen natural en Asia, América Latina y el Caribe. La meta del proyecto es preservar el desarrollo sostenible y reducir la pobreza disminuyendo el impacto de los desastres de origen natural.

El proyecto hace hincapié en promover medidas que puedan incorporar la gestión del riesgo como parte integrante de las políticas públicas y los planes y procesos de desarrollo de la ciudad. El proyecto se basa en los logros anteriores de las ciudades participantes en materia de identificación del riesgo y, en particular, utiliza los resultados del proyecto RADIUS, llevado a cabo entre 1997 y el 2000 bajo la égida del DIRDN. A partir de entonces, las Naciones Unidas ha distribuido mundialmente estos instrumentos entre las autoridades locales de ciudades que están expuestas a terremotos.

Uno de los productos finales que se prevé obtener de las más recientes actividades es un conjunto de recomendaciones para los gobiernos locales que señalan las acciones normativas factibles de utilizar en la planificación urbana y que autorizan a la ciudadanía para fortalecer la reducción de desastres. La visión a largo plazo es que las ciudades mundialmente adopten medidas eficaces para una aplicación más amplia de los conocimientos existentes sobre gestión del riesgo por parte de las autoridades locales. También, las oportunidades de desarrollo sostenible pueden ser incrementadas al reducir el nivel de exposición a las amenazas de origen natural y los riesgos conexos.

En cada una de las ciudades que ya forman parte de la red RADIUS, y que fueron seleccionadas inicialmente para participar en el programa ampliado, se procurará alcanzar los siguientes objetivos:

- Capacitar a los dirigentes y expertos locales en el uso y aplicación del mecanismo de RADIUS para evaluar los daños provocados por terremotos.
- Diseñar escenarios de terremoto simplificados para distintas situaciones.



- Diseñar escenarios de terremoto simplificados para situaciones futuras, teniendo presentes las actuales tendencias locales de crecimiento.
- Poner a prueba los actuales planes y políticas de crecimiento urbano a fin de comprender la forma en que influyen en la modificación del nivel de riesgo urbano.
- Identificar y poner a prueba posibles medidas de reducción del riesgo.
- Realizar análisis simplificados de costo/beneficio.
- Comparar el riesgo relativo entre las ciudades participantes.
- Promover el intercambio de experiencias, información y mejores prácticas entre las ciudades participantes.
- Aumentar la concientización del riesgo existente y la disponibilidad de soluciones factibles a niveles de acción internacional y local.

Las actividades iniciales se centran en Tijuana, México; Antofagasta, Chile; Katmandú, Nepal; y Dehradun, India. En cada una de estas ciudades, grupos de trabajo han evaluado el riesgo actual y futuro de terremotos mediante la aplicación de los instrumentos de evaluación del riesgo y la metodología proporcionados por el proyecto. Asimismo, para poder preparar proyecciones sobre los cambios futuros en la exposición a factores de riesgo de terremotos, se consideraron las tendencias de crecimiento estimadas de cada ciudad.

El análisis del riesgo resultante y la estimación de sus resultados han servido como antecedentes para que las autoridades locales y estatales, ayudándose en ellos, puedan considerar cuáles medidas son las más apropiadas en la reducción de su exposición al riesgo. En el caso de Katmandú, se recomendó la aplicación inmediata de códigos de construcción y regulaciones sobre el uso del suelo. En Antofagasta, se determinó que para reducir el número de fallas estructurales y el colapso de edificios era indispensable la aplicación de estándares mejorados para la construcción.

### Recuadro 3.9

#### Comunidades resilientes

Las comunidades y ciudades resilientes se desarrollan a partir de:

- la gestión y coordinación de programas mediante la asociación de intereses;
- la documentación e impulso de políticas adecuadas y uso de las mejores prácticas;
- la revisión de las estructuras gubernamentales, las políticas, los instrumentos y las prácticas, y la documentación de su impacto en comunidades sostenibles;
- la identificación de ciudades y comunidades de referencia y piloto;
- el diseño de marcos metodológicos;
- el impulso de proyectos piloto en áreas locales;
- la difusión de los beneficios dejados por las enseñanzas y la experiencia de los proyectos; y
- la conservación de los documentos y la distribución de los resultados del proyecto.

## Desafíos y prioridades para el futuro

### Autoridades locales

El análisis y los ejemplos anteriores demuestran que en los municipios existen importantes oportunidades para que las autoridades presten atención al riesgo de desastres a que está expuesta la comunidad circundante, y asimismo, que las autoridades municipales disponen de los medios necesarios para obtener amplio apoyo por parte de la población. Comparadas con las autoridades nacionales, las administraciones municipales a menudo tienen poder para imponerse sobre espacios más manejables y de mayor importancia para la población.

La gestión del riesgo de desastres puede plantearse a la población como una cuestión de valor tangible y cercano que logra predisponerla a participar activamente, al apreciar los beneficios posibles de obtener en su propio entorno. No obstante en toda población existen diversas percepciones sociales y económicas que configuran su exposición al riesgo, las estructuras de gobierno de los municipios a menudo tienden a estar más enfocados; aun así siguen canalizadas hacia los intereses de grupos locales, vecinales e incluso comunidades locales más específicas.

El principal desafío que confrontan las autoridades es comprender y luego asumir la importancia de la gestión del riesgo de desastres como criterio importante para asegurar el bienestar económico y social del propio municipio. Esto se tornará aun más apremiante cuando los municipios se vean sujetos a un crecimiento más acelerado de la población y reflejen una mayor concentración de los recursos productivos y de la riqueza, al mismo tiempo que imponen mayores exigencias a los recursos naturales existentes y ponen en peligro el entorno local. Si bien es cierto que el crecimiento conlleva riesgo, la protección y el bienestar de una comunidad dependen de la precisión con que se evalúen y posteriormente se administren esos riesgos –en aras del beneficio público y mediante el permanente apoyo cívico.

Es un hecho ampliamente reconocido que para ser eficaz, la gestión del riesgo de desastres debe realizarse en el ámbito comunal, sin embargo, el impulso general debe provenir de formas de liderazgo más amplias y coherentes. Las autoridades municipales y los gobiernos locales cumplen una función importante al relacionar sus actuales amenazas o necesidades locales con las oportunidades que pueden existir en jurisdicciones más amplias, tal como las provincias y los estados. Además, deben demostrar el alcance de logros prácticos a nivel local a partir de políticas o incentivos de desarrollo nacionales de carácter más general y que cuentan con mayores recursos.

Los problemas de concientización pública, planificación urbana y regional, de evaluación del riesgo y decisiones posteriores sobre las prioridades en la asignación de recursos para la gestión del riesgo, dependen de la aplicación de estrategias globales, sostenidas y equilibradas. Sin embargo, como autoridades municipales, tienen que estimular un mayor interés y participación de la población mediante la práctica gubernamental; el compromiso permanente de proteger a las comunidades depende de la medida en que pueda trasladar el énfasis a la importancia que revisten los distintos barrios, las escuelas de “nuestros” hijos o la infraestructura pública de la que “nosotros” dependemos en nuestra vida diaria y para nuestro sustento. Esta clase de enfoque a menudo puede inducir a que, en vez de recurrir a recursos nuevos o adicionales, mentes despiertas opten por aprovechar la reasignación de los ya existentes, sean éstos expresados en términos materiales o humanos.

Los factores de éxito son fáciles de describir, pero para lograrlos hay que dotarlos de medios y estructura. Ante todo, deben identificarse las necesidades de percepción común para, luego, darlas a conocer y que se comprenda de forma clara y amplia cómo se relacionan con los intereses propios de la comunidad. Una vez establecidos como un conjunto de valores fundamentales, hay que tratar de alcanzarlos de manera coherente y metódica, pero ampliándolos únicamente en tanto que el conocimiento y la capacidad colectivas aumenten. Para asegurar la continuidad, es necesario mantener

el control local y estimular sostenidamente la participación general de la población a lo largo de todo el proceso. Tanto los valores como el trabajo deben ser ampliamente compartidos, para que así los intereses de las diferentes generaciones conduzcan a prestar atención sostenida al tema y constituyan un beneficio evidente para la localidad.

Cuando las autoridades municipales orientan la capacidad funcional, estos principios pueden hacerse realidad mediante la aplicación de un enfoque sistemático que, en la mayoría de los casos, comienza por el compromiso de evaluar el riesgo localmente. Con frecuencia, este ejercicio conduce al sorprendente reconocimiento de que, tanto con mayor amplitud y creciente interés, las personas se involucran en los asuntos de la comunidad con la finalidad de proteger la vulnerabilidad de sus bienes físicos y sociales. Mediante un proceso permanente de análisis del riesgo de desastres aumentan los conocimientos y la capacidad de las instituciones. El proceso se amplía y, en la práctica, fructifica conforme el tema de la gestión del riesgo de desastres es integrado a las acciones cotidianas del gobierno y se convierte en parte de las responsabilidades de la población. El logro de este objetivo puede ilustrarse con el reconocimiento público de que la asignación oficial de recursos para la seguridad contra sismos en las escuelas ha venido a formar parte de las responsabilidades ordinarias de su mantenimiento. Asimismo, la autoridad municipal de obras públicas debe revisar, en forma rutinaria, la posible exposición de la infraestructura física vital de un municipio en rápida expansión a amenazas anuales de origen natural, como tormentas, inundaciones o heladas.

El papel que corresponde a las autoridades municipales en la reducción del riesgo de desastres y el desafío que éste significa pueden resumirse fácilmente como la adopción de una estrategia de amplio espectro, capaz de proporcionar orientación cívica, informar y atraer el interés y las aptitudes de una comunidad que trabaja en conjunto para evaluar y administrar los riesgos que puedan amenazar su propio hogar y forma de vida. En esto, existen intereses propios compartidos entre las autoridades municipales y todos los habitantes de la comunidad.