



Naciones Unidas

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres

Secretaría, Las Américas, Panamá

ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCION DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS

OFICINA REGIONAL PARA LAS AMERICAS

**Taller para el diseño de la Plataforma Temática en Riesgo
Urbano y otros Entornos Municipales en América Latina y El
Caribe**

Panamá, 7 y 8 de febrero del 2008

Documento Técnico de Referencia

Consultor: Fernando Ramírez Cortes

Panamá, febrero del 2008

INDICE

1. Introducción

2. Antecedentes en el Sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas

La Plataforma Global
Plataformas Temáticas

3. Contexto general de la gestión del riesgo de desastre en ciudades y municipios en América Latina y El Caribe

El nivel local: escenario de gestión
Principales antecedentes en la gestión local del riesgo en municipios
La complejidad del manejo de riesgos en el entorno urbano
Antecedentes de principales iniciativas en la región de integración entre ciudades para la gestión del riesgo

4. La Plataforma Temática de Riesgo Urbano

Justificación y lineamientos estratégicos

Definición

Objetivos

Actores que convoca

Líneas de acción

5. Estrategia de Diseño e Implementación

Fase de diseño

Fase de Implementación

1. INTRODUCCION

La Oficina Regional para las Américas de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas – EIRD llevará a cabo el “Taller para el diseño de la Plataforma Temática en Riesgo Urbano y otros Entornos Municipales en América Latina y El Caribe” entre febrero 7 y 8 del 2008 en la ciudad de Panamá, como actividad inicial para la construcción de un proceso de integración de capacidades entre ciudades y municipios de la región para la reducción del riesgo de desastre. Esta iniciativa se deriva de las conclusiones y recomendaciones de la primera reunión de la Plataforma Global celebrada en Ginebra (Suiza) en junio del 2007.

El taller busca, con el aporte de un grupo de expertos en las áreas de planificación y gestión urbana y municipal, gestión del riesgo de desastre y e investigación de temas urbanos y municipales, definir las bases conceptuales y programáticas, líneas de acción, principales productos, actores claves, alianzas estratégicas y mecanismos de implementación de la plataforma temática.

Este es el documento de referencia para el desarrollo del Taller que facilita la puesta en contexto de los participantes, delimita temáticamente el alcance del taller y orienta los análisis y discusiones.

Inicialmente se hace una síntesis de los antecedentes de esta iniciativa en el contexto de la EIRD, posteriormente se presentan elementos de contexto general sobre el manejo del riesgo de desastre en ciudades y otros entornos municipales, algunas particularidades en las ciudades de la región y antecedentes de iniciativas de redes similares en el pasado. En la última parte se proponen las bases de diseño de la Plataforma Temática que servirán de referente para la realización del taller y se determinan algunos aspectos relacionados con su implementación.

2. ANTECEDENTES EN EL SISTEMA DE LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCION DE DESASTRES DE LAS NACIONES UNIDAS

En la Conferencia Mundial para la Reducción de Desastres en Kobe (Japón) en 2005, 168 Estados suscribieron el Marco de Acción de Hyogo 2005 – 2015, como el marco de política global que define las prioridades y orienta las acciones para la reducción de los desastres. El apoyo solicitado por los países para la implementación de este Marco de Acción y la tendencia al incremento de los desastres en los últimos años, hicieron evidente la necesidad de fortalecer el Sistema de la EIRD para dar respuesta adecuada a este contexto.

Durante el año 2006 se lleva a cabo esta revisión y se adoptan una serie de principios y mecanismos que buscan, entre otros aspectos, ampliar la vinculación al Sistema de actores gubernamentales, no gubernamentales, técnicos y científicos; fortalecer los procesos e iniciativas de carácter regional como elemento clave para dar mayor coherencia a las políticas nacionales, incrementar su capacidad de incidencia y apoyo en procesos nacionales y subnacionales e impulsar un conjunto de actividades prioritarias para orientar la reducción del riesgo en los diferentes niveles geográficos y diferentes temáticas.

De este proceso es preciso destacar el carácter incluyente que orienta la reforma del Sistema y que se concreta en la creación de la Plataforma Global como el foro global en el que participan las agencias de las Naciones Unidas, otros organismos internacionales, organismos de financiamiento internacional, los gobiernos, organismos intergubernamentales, organizaciones regionales, el sector académico y de investigación, el sector privado y la sociedad civil.

La Plataforma Global

En junio de 2007 se llevó a cabo en Ginebra (Suiza) la primera reunión de la Plataforma Global con la participación de delegados de 124 países además de organismos intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales y las propias agencias del Sistema de Naciones Unidas.

Tres ejes temáticos fueron relevantes en la agenda de la reunión, especialmente en la sesión de Diálogos de Alto Nivel del primer día:

- La reducción del riesgo de desastre a través de la aplicación del Marco de Acción de Hyogo como una estrategia para la adaptación al cambio climático
- Cambios y tendencias de la reducción del riesgo en mega-ciudades y entornos urbanos
- Mecanismos y oportunidades para implementar políticas de reducción del riesgo de desastre

Igualmente algunos de los talleres y sesiones temáticas llevadas a cabo durante el segundo día y tercer día, se desarrollaron alrededor del riesgo en ciudades y se mostraron experiencias locales de prácticas de reducción del riesgo de desastre.

Algunas de las principales conclusiones, relevantes para el propósito de este documento, son las siguientes:¹

- Se reconoce que el riesgo de desastre continúa creciendo, especialmente en las áreas más vulnerables, y que son relativamente lentos los avances en las acciones de control y reducción (aplicación del Marco de Acción de Hyogo). Hay un llamado a que la acción hoy es más urgente que nunca.
- Se deben incrementar sustancialmente las inversiones en reducción del riesgo de desastre.
- Es necesario establecer sistemas de monitoreo de la evolución de las condiciones de riesgo y el impacto de la aplicación de políticas de reducción a través de sistemas de indicadores, objetivos y metas cuantificables, entre otros, que permitan orientar la acción y promover la apropiación de los resultados.
- La aplicación de políticas de reducción del riesgo deben apoyar los objetivos de adaptación a cambio climático especialmente en países identificados como más vulnerables.
- Las ciudades y entornos urbanos son críticas para el crecimiento del riesgo de desastre. Más de la mitad de la población mundial vive en las ciudades y muchas de ellas son altamente vulnerables a terremotos y tormentas. Se reconoce que algunas de ellas han implementado planes de reducción del riesgo y que el sistema de EIRD debe facilitar su disseminación. Se reitera la necesidad que las autoridades locales creen e implementen sus propios planes incluyendo planes de preparativos a emergencias multisectoriales y con una fuerte participación de la sociedad civil.

En relación con el Sistema de la EIRD se determinó que una tarea importante es desarrollar mecanismos regionales y capacidades temáticas para estimular fuertemente la reducción del riesgo de desastre y proveer la mejor orientación y apoyo a los actores nacionales y locales.

¹ Tomado de 'Chair's Summary', ISDR/GP/2007/6

Plataformas temáticas

Otro de los mecanismos que se establece como parte del Sistema son las llamadas Plataformas Temáticas que se refiere a redes, clusters o grupos de trabajo, generalmente de carácter técnico, que agrupa actores con interés común en algún ámbito particular de la reducción del riesgo de desastre y que sirven de soporte temático a la EIRD. Se busca que estas plataformas faciliten la integración conocimientos y capacidad técnica de diferentes niveles (nacional, regional y global) alrededor de un tema específico y a su vez sirvan de soporte de la Plataforma Global para impulsar los esfuerzos de implementación del Marco de Acción de Hyogo.

En las últimas décadas se han desarrollado redes temáticas en ámbitos tales como sistemas de alerta temprana, recuperación pos desastre, Fenómeno de El Niño, incendios forestales, capacitación y educación, así como en áreas específicas como cambio climático, riesgo sísmico, inundaciones entre otras. Se espera que este nuevo proceso de vinculación de estas redes al Sistema de la EIRD ayude a fortalecer, consolidar y ampliar este tipo de iniciativas.

A la reunión de la Plataforma Global, la ciudad de Bogotá llevó la propuesta de crear una Plataforma Temática en riesgo urbano², iniciativa que contó con el apoyo de representantes de varias ciudades presentes. Ello se suma al hecho que en los últimos años de manera creciente investigadores y otros actores institucionales vinculados a la gestión del riesgo en América Latina vienen llamando la atención sobre la necesidad de profundizar en el conocimiento de los riesgos urbanos y aunar esfuerzos para la búsqueda de estrategias para su reducción y control en razón a la tendencia de alta concentración de la población en ciudades.

Con el ánimo de recoger y concretar estas propuestas la Oficina Regional para las Américas de la EIRD ha considerado necesario iniciar un proceso de diseño e implementación de una plataforma temática alrededor del riesgo de desastre en los entornos urbanos y en general en los entornos municipales. Se busca que la Plataforma contribuya tanto al fortalecimiento de la gestión del riesgo de desastre en ciudades medianas y grandes así como en municipios de menor tamaño que, en cualquier caso, tienen relación con sus propios entornos urbanos y aquellos que los circundan.

3. CONTEXTO GENERAL DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE EN CIUDADES Y MUNICIPIOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El nivel local: escenario de gestión

En América Latina y El Caribe la gestión del riesgo de desastre como política pública y estrategia de desarrollo es relativamente reciente e incluso es aún incipiente en varios países. Sin embargo en las últimas dos décadas se pueden encontrar importantes esfuerzos en el estudio de los fenómenos naturales y sistemas de monitoreo, la definición de arreglos institucionales (plataformas nacionales), marcos normativos, creación de organismos regionales³ especializados, y avances en preparativos y atención de emergencias.

En esta dinámica se ha consolidado, especialmente en la última década, la gestión local del riesgo, como un concepto amplio que tiene diferentes interpretaciones y alcances y que en general intenta significar un nivel de gestión subnacional fuertemente asociada a los niveles municipales y comunitarios. La dimensión 'local' en la gestión del riesgo se ha venido consolidando como escenario estratégico para la concreción de políticas de gestión del riesgo de desastre en tanto es el nivel donde el riesgo se expresa en forma concreta y es percibido por la población, se materializan los daños o pérdidas en caso de desastre, tienen origen gran parte de los procesos generadores y se encuentran los espacios de formulación y aplicación de políticas de desarrollo local. En el marco del Programa Regional para la Gestión del Riesgo en

² Este documento recoge la parte sustantiva de dicha propuesta

³ CEPREDENAC, CAPRADE,

América Central – CEPREDENAC – PNUD se desarrolló la publicación ‘Gestión Local del Riesgo, concepto y prácticas’ que hace un exhaustivo análisis de las experiencias y ofrece un interesante desarrollo conceptual de la gestión local del riesgo. Según sus autores la creciente tendencia en la región para mejorar las condiciones de la gestión local del desarrollo a través de la promoción de políticas de descentralización económica y administrativa ha favorecido simultáneamente la incorporación de nuevas dimensiones del desarrollo en este caso asociados a la seguridad humana, esto es, en el control de riesgos derivados de amenazas ambientales, entre otros.

Sin embargo las experiencias en gestión local del riesgo surgen en su gran mayoría de proyectos individuales promovidos por agencias de cooperación internacional y ONG’s, y solo en muy pocos casos se derivan de políticas de los gobiernos nacionales y subnacionales. Ello en buena parte explica por que la gestión local del riesgo no pueda considerarse aún como un proceso vinculado de manera permanente al desarrollo local.

Es evidente que desde esta óptica, el ámbito de interés de la Plataforma Temática es efectivamente el nivel local (ciudad o municipio) pero advirtiendo algunas dificultades prácticas de encajarla en lo que hasta hoy se conoce como gestión local del riesgo, como se explicará adelante.

El nivel local como concepto y nivel de formulación y aplicación de política pública es muy amplio e involucra una compleja diversidad de escenarios que requieren estrategias diferenciadas de gestión del riesgo. Al menos tres categorías podrían diferenciarse: un nivel básico comunitario que predomina en pequeñas poblaciones y áreas rurales, un nivel de ciudades o poblaciones intermedias que frecuentemente mantienen alto nivel de integración urbano – rural, y finalmente el nivel de megaciudades que determina un escenario muy propio y diferenciado de los demás.

Desde la perspectiva de la EIRD interesa por supuesto impulsar la aplicación del Marco de Acción de Hyogo en todos los niveles y por ello la Plataforma Temática destaca y marca un énfasis en el riesgo urbano (ciudades grandes e intermedias) pero incluye también el nivel municipal de pequeñas poblaciones y grandes áreas rurales, con las cuales necesariamente las ciudades tienen profundas interrelaciones.

Algunos antecedentes en la gestión local del riesgo en municipios

En noviembre de 2006, la EIRD, el Centro Regional sobre Desastres (CRID) y UN Habitat con el apoyo del Centro Internacional de investigaciones para el Desarrollo (IDRC) realizaron el “Seminario Internacional sobre Manejo Integrado de Riesgo y Vulnerabilidad en Municipios de América Latina y El Caribe” cuyas conclusiones ofrecen un adecuado panorama del estado actual de la gestión del riesgo en los municipios:

- Entre las principales fortalezas se destacan: importante producción de información técnico-científica, desarrollo de herramientas y metodologías de trabajo, avance en el enfoque de reducción del riesgo, mayor acceso y disponibilidad de información, avance en los sistemas de planificación y marcos regulatorios y el proceso de descentralización que ha otorgado mayor autonomía administrativa y financiera a las regiones.
- Entre las principales limitaciones se señalan: poca participación de las autoridades locales y en consecuencia déficit en la asignación de presupuestos, falta de continuidad en las políticas locales, alta rotación de personal en las instituciones, baja apropiación comunitaria del tema, ausencia o retraso de marcos normativos

adecuados, baja coordinación entre sectores y baja autonomía administrativa, entre otras.

- Se destacó la necesidad de pasar de 'proyectos piloto' a procesos permanentes de gestión y fortalecer las capacidades para la planificación territorial y ambiental.
- Igualmente se identificaron experiencias importantes en ámbitos tales como: inclusión de la temática en el currículo, sistemas de alerta temprana con participación comunitaria, metodologías e instrumentos de evaluación de riesgos, aprovechamiento de sistemas de información geográfica y la existencia del CRID como mecanismos de información para la región, entre otras.
- Del amplio conjunto de recomendaciones formuladas, se destaca la necesidad de fortalecer los mecanismos de intercambio de experiencias e información, integración mediante proyectos supra municipales, sistematización de experiencias, el fortalecimiento de las redes existentes o promoción de nuevas que faciliten el encuentro entre actores. Recientes experiencias como la del Programa Delnet (Red de Desarrollo Local) del Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo (CIF/OIT) que a través de una especialización en reducción de riesgo de desastre mantiene una red de personas activamente interesadas en esta temática, es uno de los ejemplos en la región.

En síntesis, alrededor de la gestión del riesgo de desastre en el nivel municipal existe en la región una amplísima gama de experiencias y lecciones aprendidas, algunas limitaciones y obstáculos relativamente comunes, una compleja red de actores (locales, comunitarios, públicos, ONG's, comunidad internacional) que intervienen y finalmente una tendencia significativa a incorporar esta temática a procesos de desarrollo local.

La complejidad del manejo de riesgos en el entorno urbano

Los entornos urbanos en grandes ciudades presentan una alta complejidad desde la perspectiva de la gestión pública para el manejo del riesgo de desastre. La razón básica de ello radica en el hecho de que el riesgo es una condición emergente de los propios procesos transformadores de la ciudad según sus particularidades físicas, ambientales, económicas, demográficas, culturales y políticas. La ciudad es un sistema complejo, dinámico, que modifica y ajusta permanentemente sus estructuras y funciones a las demandas y relaciones entre los individuos y entre estos y su entorno físico natural o construido.

Esa complejidad se expresa por la simultaneidad de amenazas y riesgos que tienen relaciones recíprocas y complejas de causalidad y que son modificados permanentemente por la dinámica de los procesos territoriales, sociales y económicos.

El ambiente construido, que es denso en el entorno urbano, es el resultado acumulativo de procesos históricos de construcción formal e informal, es heterogéneo en su naturaleza, función y distribución espacial, es dinámico (envejece, se renueva, cambia de uso, aumenta, se tecnifica) y por lo tanto presenta condiciones de vulnerabilidad funcional o estructural que varían en el tiempo según factores de contexto normativo (códigos, normas, planes), económico (oferta – demanda de suelo, por ejemplo), culturales (prácticas de uso) y demográficos (presión sobre áreas no ocupadas).

El avance del área urbanizada altera el entorno natural, modifica procesos naturales geomorfológicos⁴ e hidrometeorológicos⁵ y a su vez es impactado y moldeado por la dinámica natural. Eventos frecuentes de baja intensidad (ej. deslizamientos) o intensos de baja frecuencia (ej. huracanes, terremotos) colocan a prueba las condiciones de este entorno construido en términos de los requerimientos de resistencia y funcionalidad.

⁴ Principalmente procesos morfodinámicos exógenos: agradacionales y degradacionales

⁵ Alteración del ciclo del agua, generación de microclimas, entre otros.

El flujo de bienes y servicios dinamizado por los avances tecnológicos modernos y una amplia oferta de medios de transporte y comunicación, determina una compleja y densa red actividades industriales y comerciales, altamente especializadas que impone simultáneamente factores de riesgo inherentes a sus procesos de almacenamiento, transporte, transformación y distribución y que además demandan adecuados niveles de servicio de los sistemas de abastecimiento (energía, agua, gas, comunicaciones, internet) y de disposición de residuos (recolección y disposición de residuos, sistemas de alcantarillado, entre otros). Por ello en las grandes ciudades la falla crítica de uno de estos sistemas tiene, además de las consecuencias directas sobre la población, consecuencias indirectas cada vez más extendidas y complejas sobre la economía y productividad de la ciudad.

Desde la perspectiva poblacional al menos dos características relevantes se presentan en las grandes ciudades: de una parte, marcados procesos de diferenciación socio-económica que, entre otros aspectos, derivan en el desarrollo no planificado de áreas marginales (normalmente en la periferia) altamente pobladas, frecuentemente con ubicación inadecuada, procesos informales e ilegales de construcción, pobre infraestructura, desarticulación con los sistemas de servicios, comunicación y transporte y alto deterioro ambiental. La problemática socio económica que se concentra en estas áreas incrementa la vulnerabilidad de las comunidades frente a amenazas socio naturales o tecnológicas.

De otra parte, en las grandes ciudades las relaciones sociales son predominantemente secundarias⁶, es decir, mediadas por normas impersonales con significado en términos económicos y de funciones específicas en contraposición a vínculos de afecto y solidaridad comunitaria que facilitan el reconocimiento del individuo y la construcción de intereses y propósitos comunes. Como consecuencia de ello surgen dificultades para la organización social, la representación colectiva, la participación y la concertación con las comunidades como actores corresponsables del control del riesgo de desastre.

La interdependencia de las ciudades con su entorno, territorial, político-administrativo y económico en todos los niveles (local, nacional, regional y global) imprime igualmente un carácter particular desde la óptica del riesgo: el capital expuesto (humano, tecnológico, económico, político) en la ciudad es alto y estratégico, es decir, que las posibles pérdidas derivadas de un desastre tienen implicaciones importantes para la nación o región a la que pertenecen, lo que impone criterios de prioridad y prevalencia de interés superior para el control de dichos riesgos.

El problema del riesgo de desastre en entornos urbanos es tan amplio y complejo que existen numerosas perspectivas para intentar explicitar los retos que supone dicha complejidad. A continuación se hace un intento de describir las dificultades que se encuentran desde la práctica de la gestión pública y que en consecuencia constituyen elementos centrales a considerar en cualquier iniciativa que busque el desarrollo de capacidades en los gobiernos locales:

- Si bien se han logrado avances en el diseño e implementación de estrategias de gestión del riesgo definidas por tipo de riesgos (ej. riesgo sísmico) con resultados positivos, se encuentran dificultades para **integrar** y articular la implementación de dichas estrategias en un entorno 'multiriesgos' como es el de la ciudad.
- Hay dificultad para la representación y consideración comprensiva y sistemática de los **procesos** generadores de riesgo, su caracterización, identificación de actores y por lo tanto la definición de estrategias de intervención. En parte ello explica que la gestión se concentra en la manifestación del riesgo (enfoque correctivo).
- Existe la tendencia hacia la '**instrumentalización**' de la gestión del riesgo, es decir, hacia la producción sistemática de instrumentos (mapas, cartillas, estudios, folletos, planes, cursos) como un fin y no como un medio para el logro objetivos de reducción y control del riesgo. En consecuencia la gestión institucional se concentra y especializa en

⁶ Citado por Camargo Germán en Ciudad Ecosistema, Introducción a la ecología urbana, pág 60.

componentes y tareas que generan sus propios productos sin preocupación de la interrelación con las demás instancias y políticas.

- Por la multiplicidad de riesgos, actores, sectores y actividades, el manejo de los riesgos en la ciudad exige un adecuado nivel de focalización y priorización en la planificación de la gestión pública. El avance en las técnicas de evaluación cuantitativa/cualitativa del riesgo (zonificación, indicadores, escenarios de riesgo) ha facilitado esta tarea, sin embargo aún hay dificultades metodológicas para la **priorización** de procesos, actores e instancias de intervención.
- La gestión del riesgo como proceso social implica la '**negociación**' y concertación permanente entre grupos de interés (públicos y privados) y con otras políticas y prioridades sectoriales del desarrollo de la ciudad. Se encuentran dificultades para ajustar las políticas de gestión del riesgo a la dinámica cambiante impuesta por dichas interrelaciones entre actores e instancias del desarrollo.
- Hay dificultades para medir sistemáticamente el **impacto** sobre la ciudad de la gestión del riesgo, es decir, el efecto de la aplicación de dichas políticas y acciones públicas sobre la calidad de vida y seguridad de sus habitantes, la infraestructura y economía de la ciudad. Como se mencionó antes, la tendencia hacia la instrumentalización de la gestión propicia el desarrollo de indicadores sobre la aplicación de instrumentos (número de estudios, mapas, cursos, programas, total de recursos invertidos, etc.) o de indicadores de riesgo (variación espacial y temporal del riesgo) pero en ninguno de los dos casos sobre el impacto final.
- Las ciudades grandes demandan en sí mismas varios **niveles** de análisis, intervención y coordinación. A pesar de ser de nivel subnacional, la organización y planificación de la gestión del riesgo requiere atender las particularidades político – administrativas (especialmente en áreas metropolitanas), territoriales y sectoriales internas de la ciudad. Más aún, no es suficiente considerar un nivel central y un nivel local. En realidad estos niveles están determinados por la interacción de varios factores como el tipo de riesgo (diferencias en la expresión espacial del riesgo), la naturaleza de los procesos generadores, la organización político-administrativa, las características y el rol de los actores involucrados, entre otros. Si además se considera la condición de multi-riesgos que, como se mencionó es característico de los entornos urbanos, se comprende la complejidad y dificultad de definir niveles pertinentes de intervención.
- Multiplicidad de instancias y espacios de **participación** y concertación con el sector privado y la comunidad. Si la implementación de cada política de gestión del riesgo y/o por tipo de riesgo demanda espacios y actores específicos, ello trae como consecuencia la dispersión y desarticulación en los procesos de concertación, dificultad de coordinar y controlar los compromisos asumidos por el gobierno, saturación y cansancio del sector privado y la comunidad frente a las demandas institucionales lo que a su vez conlleva a bajos niveles de participación.
- Dificultad para identificar, generar, administrar y proveer **información** pertinente para la escala barrial y/o comunitaria como soporte a iniciativas ciudadanas de gestión del riesgo.

En síntesis, la experiencia en LAC en relación con el manejo de los riesgos en entornos urbanos, se puede entender como un nuevo proceso de aprendizaje en el que algunas ciudades grandes y medianas intentan encontrar alternativas para el manejo y control del riesgo de desastre incorporándolo a las demás políticas de desarrollo, en medio de las grandes demandas sociales, el déficit en el crecimiento formal urbano y el debate político y económico del rol de los municipios y otras instancias subnacionales en el desarrollo de las naciones.

Antecedentes de principales iniciativas en la región de integración entre ciudades para la gestión del riesgo

Como se mencionó anteriormente el tema de riesgo de desastre en ciudades ha estado asociado a la línea de Gestión Local del riesgo en la cual existen numerosas experiencias en integración de capacidades y transferencia de buenas prácticas entre municipios y entre ellos algunas ciudades. Para propósitos de este documento se presentan a continuación solo aquellas experiencias que han estado referidas específicamente a redes o integración de ciudades, pero se espera que uno de los resultados del taller sea precisamente complementar este panorama de redes anteriores incluidas las de mayor importancia en la integración para la gestión del riesgo en municipios:

| EXPERIENCIA | AÑO | DESCRIPCIÓN |
|---|--------------------|---|
| Proyecto Radius UN Department of Humanitarian Affairs | 1996 - 1999 | <p>Proyecto que surge después de la Reunión de Yokohama (Japón, 1996) para promover la reducción del riesgo sísmico en ciudades a través del diseño y promoción de un conjunto de herramientas tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manual para elaborar escenarios de daño - Software gráfico de para simulación - Estudios de caso - Guía para la evaluación simple de edificaciones <p>De las ciudades escogidas, de América participaron en este proyecto Tijuana (Mexico), Antofagasta (Chile) y Guayaquil (Ecuador)</p> <p>En cada ciudad se fijaron 3 acciones: evaluar el riesgo sísmico de la ciudad (escenario de daños), elaborar un plan de acción para la reducción del riesgo sísmico de la ciudad y establecer las condiciones que facilitarían la institucionalización de las actividades relacionadas con el manejo de riesgos en la ciudad.</p> |
| Earthquake Initiative | Megacities 1998 | <p>Es una organización científica sin ánimo de lucro, dedicada a la reducción del riesgo (sísmico) en mega ciudades. A través de uno de sus proyectos "Cluster Cities Project" promueve una red de ciudades a través de:</p> <p>Americas Cluster: Bogota, Mexico City, Lima, Los Angeles and Quito East Asia Cluster: Kobe, Manila, Seoul, Shanghai, and Jakarta Euro-Mediterranean Cluster: Cairo, Istanbul, Naples and Tehran Oceania Cluster: Tianjin and Wellington South-Central Asia Cluster: Beijing, Dhaka, Kathmandu, Mumbai and Tashkent</p> <p>Otras de sus actividades se enfocan a promover un modelo para la reducción del riesgo (3CD), inventario de buenas prácticas y recientemente a la capacitación virtual.</p> |

| | | |
|--|-----------|---|
| | | EMI hace parte de la Plataforma Global www.emi-megacities.org |
| Proyecto Reducción de Riesgos en Ciudades Capitales Andinas PNUD / Plan de Acción DIPECHO | 2006-2007 | Este proyecto está orientado a facilitar el intercambio de experiencias, herramientas y sinergias entre las cinco capitales de los países andinos. Su acción se concentró en la problemática de riesgo en laderas y en la identificación de temas prioritarios y compilación de herramientas pertinentes. En su segunda fase recientemente ha desarrollado un taller alrededor del control de la ocupación ilegal en áreas periféricas que fue uno de los temas de interés común. Luis Gamarra (luis.gamarra@pnud.bo), Coordinador de Proyecto |

4. LA PLATAFORMA TEMATICA

La Plataforma Temática es una iniciativa de carácter regional que hace parte del Sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas –EIRD que surge a instancias de la Plataforma Global y cuyas bases de formulación y de diseño se desarrollan en los siguientes numerales.

Justificación y lineamientos estratégicos

En general los mecanismos de integración (redes, nodos temáticos, alianzas, plataformas) tienen ventajas inherentes a su naturaleza, en tanto permiten el debate y construcción de una visión colectiva de una realidad y la unión de esfuerzos hacia objetivos compartidos y por lo tanto allí existe un primer nivel de justificación. Sin embargo en el caso de la gestión del riesgo de desastre en ciudades y otros entornos municipales se pueden encontrar argumentos que dan valor agregado y precisan la justificación de contar con una Plataforma Temática en la región:

- ♦ El avance de las políticas de descentralización, la tendencia de crecimiento y concentración de la población y los niveles actuales de vulnerabilidad en las ciudades de la región son circunstancias que consolidan a los gobiernos locales como escenarios prioritarios para la formulación y aplicación de políticas de reducción y control del riesgo de desastre y en consecuencia es estratégico y eficiente establecer mecanismos de apoyo para el desarrollo de capacidades.
- ♦ En la región es necesario profundizar comprensivamente en el conocimiento y entendimiento de la cadena de generación de riesgo de desastre en las dinámicas del desarrollo urbano e identificar alternativas de manejo de aplicación práctica al contexto de las ciudades latinoamericanas y por lo tanto es altamente eficiente la integración de capacidades para tal propósito.
- ♦ La especificidad de ciertos riesgos exclusivos del entorno urbano (ej. envejecimiento y cambio de uso de edificaciones, aglomeraciones de público, edificaciones de gran altura, riesgos funcionales) demanda una instancia especializada de análisis y estudio y de los mecanismos de información y comunicación que facilite la difusión de los avances del conocimiento.
- ♦ La necesidad de desarrollar capacidad de incidencia en todos los niveles para promover la sostenibilidad de políticas públicas de reducción de riesgo de desastre.

- ◆ La necesidad de intercambiar instrumentos y herramientas susceptibles de ser adaptadas o mejoradas en áreas claves como por ejemplo la planificación territorial y sectorial, sistemas de información, capacidad de respuesta a emergencias y la transferencia del riesgo.
- ◆ La necesidad de contar con una instancia permanente y coordinada con las políticas globales (Marco de Acción de Hyogo) que promueva la sostenibilidad de los procesos de cooperación entre ciudades, recupere las experiencias de iniciativas anteriores y facilite el seguimiento a los procesos de reducción del riesgo en la región.

Consecuentemente con las anteriores consideraciones se establecen los siguientes lineamientos estratégicos para orientar el diseño de la Plataforma:

- ◆ La plataforma es un proceso no una herramienta.
- ◆ La plataforma debe focalizar su acción alrededor de las necesidades y prioridades de los gobiernos locales.
- ◆ Entendiendo que las necesidades y posibilidades frente al riesgo de desastre están determinadas por contexto político - administrativo, social y económico de cada ciudad / municipio, la plataforma debe fundamentalmente apalancar iniciativas / procesos que surjan de sus propias dinámicas.
- ◆ La plataforma debe facilitar el encuentro de las administraciones locales con diferentes actores que tienen interés en la reducción del riesgo y la sostenibilidad de ciudades.
- ◆ Su referente de política global es el Marco de Acción de Hyogo.
- ◆ La plataforma no se enmarca en algún riesgo específico o en políticas o líneas de gestión del riesgo en particular.
- ◆ La plataforma debe facilitar el desarrollo de capacidad de incidencia en políticas públicas de ciudades y municipios
- ◆ El apoyo a la cooperación entre ciudades / municipios debe ser uno de sus propósitos centrales.

Definición

Es un foro permanente a disposición de las ciudades de la región que facilita el encuentro entre ellas y otros actores estratégicos para que conjuntamente analicen problemas comunes relativos a la reducción del riesgo de desastre en sus entornos urbanos y rurales e identifiquen e impulsen iniciativas de cooperación e integración que contribuyan a sus propios procesos de gestión del riesgo en los ámbitos que les sean pertinentes y prioritarios.

Objetivos

Objetivo General

Contribuir al desarrollo de capacidades para la reducción del riesgo de desastre de los **gobiernos locales** de las ciudades y municipios de LAC a través del acceso y participación en un diálogo regional que promueve la aplicación del Marco de Acción de Hyogo, facilita el intercambio de experiencias y conocimientos, el análisis conjunto de problemas comunes y la cooperación e integración de capacidades para la concreción de prácticas de reducción del riesgo en cada ciudad.

Objetivos específicos

- Construir una visión de conjunto de la historia, momento y perspectivas de la problemática de riesgo de desastre en las ciudades de la región.
- Promover y facilitar la coherencia y coordinación con las políticas globales de reducción de riesgo de desastre (Marco de Acción de Hyogo) y de desarrollo sostenible en general.
- Facilitar la identificación y contacto entre los gobiernos locales y otros actores involucrados en la reducción del riesgo de desastre tales como la academia, centros de investigación, servicios geológicos e hidrometeorológicos, etc.
- Promover, apoyar y facilitar las iniciativas de cooperación horizontal mediante la gestión con socios estratégicos y la búsqueda de recursos técnicos y económicos.
- Facilitar la conformación de una base de datos regional de información especializada sobre riesgos urbanos que esté a disposición de las ciudades.
- Fortalecer la capacidad de incidencia del grupo de ciudades frente a sus gobiernos nacionales así como visibilizar en el contexto global los logros alcanzados y los retos de la región.
- Facilitar la coordinación y relación con otras alianzas o asociaciones de ciudades y países de la región.

Actores que convoca

- Gobiernos locales de ciudades: alcaldes, directores de los sectores de planeación, gobierno, hacienda, medio ambiente, vivienda y gestión del riesgo, principalmente.
- Gobiernos nacionales: representantes de las instituciones / sectores con mayor relación en la planificación y desarrollo de centros urbanos y municipios.
- Academia e investigación: universidades, centros de investigación con representatividad de cada subregión.
- Comunidad Internacional: EIRD, Banco Mundial, UN Habitat, UNDP, BID, GEF, IDRC, ONG's
- Asociaciones de ciudades y otros actores
- Servicios Geológicos e Hidrometeorológicos de los países

Líneas de acción

Preliminarmente se han identificado algunas funciones y procesos que podrían ser desarrollados a través de la Plataforma:

Taller regional: evento periódico que constituye el espacio de encuentro general para la presentación de avances de las ciudades, identificación de temas de interés común, gestión de proyectos, concertación y seguimiento al plan de acción, foros y paneles técnicos, visibilidad política.

Talleres temáticos: eventos que se desarrollan alrededor de temas específicos y prioritarios de riesgo urbano que son de interés de un grupo de ciudades.

Bodega de Información: repositorio de información especializada administrada a través de alianza con alguno de los sistemas de información existentes en la región (Ej. CADRI).

Gestión de proyectos: gestión para la promoción y búsqueda de apoyo técnico y financiero a proyectos de cooperación horizontal entre ciudades.

Consultorio virtual: servicio permanente de asesoría técnica a ciudades a través del contacto coordinado con los demás actores de la región. Asesoría técnica específica (ej. formulación de planes estratégicos)

Producción documental: promoción y apoyo a la generación de artículos, documentos, material de divulgación, etc.

Observatorio de riesgos urbanos: recopilación sistemática de información e indicadores sobre la evolución del riesgo y los resultados de la gestión para su reducción en las ciudades de la región.

Desarrollo de capacidades / formación: participación y promoción de programas de capacitación y entrenamiento para los gobiernos locales y otros actores claves.

5. ESTRATEGIA DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN

Fase de Diseño

A través de una consulta con expertos, los gobiernos locales de las principales ciudades de la región y otros actores estratégicos, se busca validar la pertinencia y acogida de esta iniciativa, indagar sobre prioridades, expectativas y posibilidades de apoyo y precisar aspectos relativos al alcance, organización, financiación, operación y sostenibilidad de la Plataforma. Las principales tareas a desarrollar son las siguientes:

- ◆ Taller 'Think Tank' para definir las bases conceptuales y programáticas que permitan detallar los aspectos temáticos, áreas prioritarias, mapa de actores claves, alianzas estratégicas y mecanismos de implementación.
- ◆ Elaboración de propuesta de organización y operación de la plataforma: definición de estructura, mecanismos de comunicación y coordinación, estrategia de financiación, plan de acción inicial, mecanismos de control y seguimiento.
- ◆ Divulgación y validación de la propuesta con algunas administraciones de ciudades en cada una de las subregiones.
- ◆ Identificación y conformación de grupo base de ciudades y otros actores: con base en los resultados obtenidos en la consulta se seleccionará el grupo base de ciudades y otros actores que iniciará la implementación de la plataforma.
- ◆ Reunión de grupo base (núcleo) para revisión y ajuste de la propuesta de organización y operación. Definición de cronograma de implementación.

Fase de Implementación

Si bien los aspectos particulares de implementación de la Plataforma serán definidos en la fase de diseño, algunos de los criterios orientadores son los siguientes:

- La Plataforma temática de riesgos urbanos en LAC hace parte del sistema de la EIRD y por lo tanto su funcionamiento estará coordinado con la Plataforma Global.
- Se espera que la Plataforma Temática entre a operar en el 2008 de tal manera que pueda presentar los primeros resultados en la segunda reunión de la Plataforma Global en el 2009

- Se buscará que la operación de la Plataforma se base prioritariamente en la capacidad de gestión de las ciudades y tenga un nivel básico de coordinación a través de la EIRD.

Concluidas las actividades de consultas descritas en la fase de diseño, el inicio de la fase de implementación debe incluir al menos las siguientes actividades:

- Conformación de la Secretaria Técnica
- Diseño de un estrategia de comunicación y divulgación
- Reunión del Primer Taller Regional
- Identificación de 2 o 3 temáticas prioritarias para la gestión de proyectos

Se espera que la fase de diseño concluya durante el 2008 y a principios del 2009 se inicien las primeras actividades de implementación. En cualquier caso, el cronograma se elaborará con base en las prioridades identificadas en el Taller y las posibilidades de financiación.

MATERIAL DE REFERENCIA

CEPRENAC – PNUD, (2005), La gestión Local del Riesgo, concepto y prácticas. Autores Allan Lavell et.al.

Camargo Germán (2005), Ciudad Ecosistema, Introducción a la Ecología Urbana. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Herzer, Hilda Maria, Construcción del riesgo, desastre y gestión ambiental urbana. Universidad de Buenos Aires. (disponible en: <http://www.cap-net.org>)

La RED (1996), Ciudades en Riesgo: Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres. Autores Allan Lavell et.al. (disponible en www.desenredando.org)

Lavell Allan, Gestión de Riesgos Ambientales Urbanos, FLACSO y La RED. (disponible en www.desenredando.org)

Mansilla Elizabeth, La Ciudad: el nuevo escenario de riesgo (disponible en www.desenredando.org)

Omar D. Cardona (2001), Modelación Numérica para la estimación holística del riesgo sísmico urbano, considerando variables técnicas, sociales y económicas.

PNUD / DIPECHO, CAPITALES ANDINAS 2007, Catálogo de Instrumentos en Gestión Municipal para la reducción de riesgos y preparativos ante emergencias. (disponible en www.reddesastres.org)

WEB´S RELACIONADAS

www.eird.org , Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres

www.crid.or.cr , Centro Regional de Información sobre Desastres América Latina y El Caribe

<http://info.worldbank.org>, Banco Mundial

www.gfdrr.org , Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, World Bank

www.munimadrid.es , Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas

www.emi-megacities.org , Earthquakes megacities initiative

EMI www.proventionconsortium.org, African Urban Risk Analysis Network (AURAN)

www.citiesalliance.org, Cities Alliance

www.ufz.de/index.php?en=6143, Risk Habitat Megacities