



Capítulo 3

Política y compromiso: fundamento de la reducción del riesgo de desastres

- 3.1 Marcos institucionales de los países: política, legislación y desarrollo organizacional
- 3.2 Autoridades locales
- 3.3 Cooperación, interacción y experiencia regionales
- 3.4 Acción comunitaria



3.1 Marcos Institucionales de los países: política, legislación y desarrollo organizacional

“El mundo es cada vez más interdependiente. Todos los países deben actuar animados de un nuevo espíritu de asociación a fin de construir un mundo más seguro sobre la base del interés y la responsabilidad común de salvar vidas humanas, habida cuenta de que los desastres de origen natural no reconocen fronteras.”

Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro, 1994

La gestión del riesgo de desastres es responsabilidad de los gobiernos, pero su éxito depende también de numerosas decisiones y de la participación de muchos otros actores. La orientación de la política y las bases jurídicas aseguran la legitimidad pero, en la práctica, la verdadera medida del éxito depende de los recursos profesionales y humanos realmente disponibles.

Para relacionar los procesos de toma de decisiones en el ámbito local con capacidades administrativas y de recursos de carácter más general, tal como las contempladas en los planes provinciales o nacionales para situaciones de desastre y las estrategias de reducción del riesgo, se requiere un enfoque sistemático de este aspecto.

En el presente capítulo se examinan los diversos papeles que juegan el establecimiento de políticas, la legislación y las diferentes estructuras institucionales en la conformación de un entorno administrativo permanente que permita definir y administrar el riesgo.

Debido a que tanto las condiciones como las necesidades varían según la ubicación geográfica, y también de acuerdo con un amplio espectro de intereses profesionales en juego, algunos ejemplos de marcos institucionales seleccionados se presentan en forma regional, mientras que otros figuran según los temas tratados.

Es posible que los procesos institucionales involucrados, y las enseñanzas que de ellos se desprenden en materia de organización, resulten mucho más interesantes y pertinentes para iniciativas que están surgiendo en otros lugares. El presente capítulo seguirá el siguiente orden:

- *la introducción a las estructuras institucionales para la reducción de desastres;*
- *el marco de políticas existentes;*
- *los procesos nacionales de planificación con responsabilidades multisectoriales;*
- *los planes para la reducción del riesgo vinculados con responsabilidades, políticas y prácticas específicas;*
- *algunas limitaciones importantes de los marcos institucionales y de políticas; y*
- *medios para superar las limitaciones.*

Introducción a las estructuras institucionales para la reducción de desastres

El programa del DIRDN no sólo brindó a los países un marco institucional, sino que dio a conocer los conceptos básicos de la reducción de desastres a administradores y otros especialistas, quienes tal vez no habían identificado bien la labor que les correspondía realizar dentro de un contexto más amplio de los desastres. El programa comenzó a trasladar el énfasis de las políticas de ayuda y rehabilitación posterior

al desastre hacia las de una mayor actividad en preparación y mitigación de desastres.

Lo anterior dio inicio a una nueva era en los conceptos de reducción de los desastres y del riesgo, al atribuírseles un papel preponderante a la planificación y legislación nacionales. Numerosos países elaboraron planes de acción nacionales para la gestión del riesgo de desastres y los dieron a conocer en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales que tuvo lugar en 1994, en Yokohama, Japón.

Posteriormente, los países han presentado informes sobre sus actividades en reuniones regionales o sectoriales y en el Foro con el que concluyó el programa del DIRDN, en 1999.

Durante largo tiempo, se consideró que el Estado era el núcleo de toda la autoridad y de todas las actividades relacionadas con los desastres. Existía la impresión de que las comunidades generalmente no percibían las amenazas a que estaban expuestas. Por esta razón, la gestión del riesgo de desastres casi siempre se concebía en función del suministro de ayuda a las víctimas, de asistencia para la recuperación después de un desastre y de reconstrucción de la infraestructura dañada. Este *modus operandi* se perpetuó porque los recursos proporcionados por las instituciones financieras internacionales, y de asignación de fondos para emergencias, generalmente eran más fáciles de obtener después de un desastre y no antes de que éste se produjera.

A lo largo de la historia, pocos recursos han sido destinados a una consistente identificación de amenazas o a apoyar estrategias sostenidas de gestión del riesgo en las zonas propensas a amenazas de origen natural. Tal vez ello obedezca a que, institucionalmente, no se ha considerado el valor económico de la reducción del riesgo, en comparación con el costo de reemplazar los bienes perdidos.

Por otra parte, puede indicar cuán difícil resulta demostrar la relación costo-eficiencia que involucra

proteger la vida humana y los bienes públicos de los desastres, antes de que ellos se produzcan. No obstante, el hecho es que las economías derivadas de la reducción de desastres, por lo general, sólo se discuten públicamente hasta después de que éstos ocurran.

Si bien es cierto que la gestión del riesgo de desastres y la coordinación de la respuesta pueden beneficiarse con un enfoque centralizado, también es cierto que se necesita la descentralización de esfuerzos para la reducción del riesgo de desastres. Cuando lo que se persigue es descentralizar el poder y delegar atribuciones, hay que estimular y apoyar la reducción del riesgo en el plano local. Los municipios, unidades de administración territorial, distritos o comunidades deben coordinar la responsabilidad de la reducción del riesgo.

Lo anterior puede exigir modificar las estructuras existentes de modo que el conocimiento mutuo de las normas y reglamentos sea explícito, transparente y uniforme. Las autoridades nacionales, las Naciones Unidas y los organismos de desarrollo e instituciones financieras deben llevar a cabo proyectos de reducción del riesgo no sólo con los gobiernos nacionales, sino también con aquellos en que participan de manera destacada las autoridades locales, el sector privado, las instituciones académicas y las organizaciones comunitarias.

Sin embargo, en muchos países son escasas las instituciones locales que monitorean en forma continua las estrategias de reducción del riesgo, o

Recuadro 3.1

La reducción del riesgo y la acción del gobierno

Dentro de las responsabilidades oficiales, los gobiernos pueden incorporar las siguientes funciones como medios importantes para la prevención del riesgo de desastres:

- Difundir públicamente información básica sobre las amenazas mayores que puedan afectar a un país o comunidad, junto con medidas para reducir el riesgo.
- Desarrollar capacidades institucionales integrales para evaluar el riesgo y responder a él en el contexto específico de los factores sociales, económicos y ambientales de la sociedad.
- Apoyar aquellas oportunidades que permiten a las instituciones científicas y académicas contribuir a la definición de las políticas de gestión del riesgo que puedan estar al alcance de toda la comunidad.
- Establecer asociaciones con redes locales, organizaciones comunitarias y grupos de defensa que conozcan cómo organizarse localmente para reducir las amenazas y aumentar la capacidad de resiliencia.
- Estimular la participación conjunta de instituciones gubernamentales, técnicos especializados y residentes de la localidad en la conducción de evaluaciones del riesgo.
- Asegurarse de que la población llegue a conocer las normas y códigos que tengan por objeto proteger los bienes públicos y privados, así como la infraestructura básica.
- Promover y estimular la participación ciudadana en el diseño y la aplicación de estrategias en materia de riesgo y vulnerabilidad en los planos local y nacional.



tienen la capacidad necesaria para hacerlo. Casi todos los países, y la mayoría de las comunidades locales, cuentan con una autoridad responsable para la toma de medidas ante situaciones de crisis; pero sólo un número muy limitado dispone de una encargada particularmente de monitorear los riesgos potenciales y de estimular la actividad pública y privada para reducir al mínimo sus posibles consecuencias antes de que ocurran.

Para modificar el énfasis de las funciones del gobierno, es preciso llegar a un consenso con respecto al papel que les corresponde jugar a los organismos de gobierno, las instituciones técnicas, los intereses comerciales, las comunidades y los propios individuos. A los gobiernos les concierne cumplir funciones fundamentales en la gestión del riesgo de desastres; lo ideal es que sirvan como el “impulso central” y presten apoyo a las actividades de carácter sostenible en esta materia. Sin embargo, hoy es ampliamente reconocido que, para lograr una acción más eficaz, también deben concentrar sus limitados recursos y convertirse en cuerpos coordinadores de dicha acción. Para tener éxito en esta tarea, deben delegar responsabilidades en instituciones subsidiarias y desarrollar, a nivel local, capacidades de orden progresivo.

Marco de políticas existentes

Asia

Varios países de Asia interpretan de diferente manera el concepto de gestión del riesgo de desastres. Ello se debe ya sea al tipo de amenazas a que están expuestos los distintos países o a una perspectiva histórica de lo que comúnmente han representado para ellos las responsabilidades en materia de gestión del riesgo de desastres. Por ejemplo, en la India, la autoridad nacional en este campo fue por muchos años el Ministerio de Agricultura, reflejo de que al país tradicionalmente le habían preocupado las inundaciones, las sequías y la hambruna. Sin embargo, en otros lugares, las instituciones de gobierno han centrado la atención en los servicios de emergencia asociados al rescate, las actividades de socorro, la reconstrucción y la rehabilitación después de los desastres, así como en el mantenimiento del orden público en tiempos de crisis.



Recientemente, algunos países de Asia han comenzado a preocuparse de aspectos más amplios sobre la gestión del riesgo a escala nacional. En el año 2002, Tailandia renovó su sistema de gestión del riesgo de desastres y creó una nueva dependencia para estos efectos en el Ministerio del Interior.

Además del caso de Vietnam, que se examina más adelante, otros países de Asia sudoriental, como Camboya y la República Democrática Popular Lao, han creado o reestructurado sus oficinas nacionales para la gestión de los desastres con el apoyo del PNUD. Por ejemplo, Camboya ha avanzado bastante en la definición de sus políticas nacionales, centrándolas cada vez más en la percepción y la gestión del riesgo de desastres, y acompañándolas de programas nacionales de capacitación dirigidos por la Cruz Roja.

En Filipinas se está estudiando la posibilidad de dictar leyes nuevas que amplíen las funciones de la Oficina de Defensa Civil y del Consejo Nacional de Coordinación para Casos de Desastre. En 1992, tras la creación del Departamento de Gestión del Riesgo de Desastres, dependiente del ahora denominado Ministerio de Gestión y Socorro de Desastres, el Gobierno de Bangladesh puso en práctica un programa general de gestión de los desastres para el período 2000-2002.

Con creciente frecuencia, los planes nacionales de desarrollo de los países asiáticos están incluyendo alguna referencia a la reducción del riesgo de desastres. En el decenio pasado, el PNUD brindó su apoyo para que se realizaran proyectos de creación de capacidad para la gestión del riesgo de desastres, en más de diez países de la región.

El caso de Vietnam

Vietnam es un ejemplo especialmente valioso de una firme voluntad para prestarle mayor atención a la reducción del riesgo de desastres. A partir de 1993, este país ha aplicado sistemáticamente una estrategia que considera cada vez más los factores de amenaza y de riesgo dentro de los objetivos nacionales de desarrollo y que, al mismo tiempo, ha incrementado su capacidad institucional.

Tras reconocer que su geografía continuará exponiéndolos a inundaciones, tormentas, ciclones tropicales, amenazas provenientes del mar y

Việt Nam News
THE NATIONAL ENGLISH LANGUAGE DAILY
Volume XI, Number 4013 Wednesday October 9, 2012 28 Pages, VND\$66

Minister urges delta residents to learn to live with floods



“Las aguas de las inundaciones han anegado la zona (de Cuu Long en el delta del Mekong) en las tres últimas temporadas –período suficiente para revisar el enfoque que hemos estado aplicando hasta ahora. Tenemos que reexaminar las políticas relacionadas con la seguridad personal y alimentaria de las personas que viven en las zonas afectadas por las inundaciones. Si permitimos que la gente dependa de la ayuda, destruiremos su confianza en el esfuerzo propio y, a su vez, aniquilaremos el desarrollo.”

Lê Huy Ngo, ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Vietnam, 2002

sequías –en el interior del país son menos frecuentes–, Vietnam ha realizado una notable labor de creación y permanente expansión de la capacidad de su Dependencia Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (DMU, por sus siglas en inglés).

Mientras que la DMU está encargada de la alerta y gestión de las emergencias, el cometido principal de la estrategia general es definir cuáles son las situaciones que constituyen una amenaza, prepararse para ellas y administrar el riesgo, según el caso. No es casualidad que las amenazas más comunes se relacionen con el agua, ya que a lo largo de su historia ella ha sido un recurso fundamental para la sociedad vietnamita, tanto en el interior del país como en la costa.

Más recientemente, el país se ha comprometido firmemente a elaborar un plan estratégico a 20 años para la gestión del riesgo de desastres. Al respecto, cabe destacar que ha iniciado la aplicación de un plan para que los habitantes del delta del río Mekong “aprendan a vivir con las inundaciones”, que comprende una serie de medidas cuyo rango va desde el reasentamiento de las comunidades particularmente vulnerables en terrenos más seguros, hasta la modificación del calendario de cultivos.

Un programa innovador, probablemente único en el mundo, introdujo el concepto de “parvularios de emergencia”, centros en los que los padres pueden dejar a sus hijos durante las emergencias, mientras ponen a salvo sus enseres y otros elementos fundamentales para su subsistencia.

Estas actividades están dando buenos resultados y han constituido un aliciente para que el gobierno y la ciudadanía continúen por la misma senda. Han

trabajado más que nada a partir de las capacidades técnicas y de análisis disponibles en el país, desarrolladas tras cada desastre; además han contado con el estímulo adicional del apoyo internacional. A lo largo de los años, estas actividades cada vez más complejas han sido respaldadas por organismos internacionales tales como el PNUD y la FICR, organizaciones bilaterales de asistencia, incluida la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y, en el caso de la adopción de medidas ambientales, por ONG tales como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

También han participado en las actividades numerosos Ministerios, incluidos los de Agricultura y Desarrollo Rural, Defensa, Policía, Pesca, Construcción, Transportes y Salud, así como el Comité Nacional de Búsqueda y Rescate. Se han estado organizando reuniones para intercambiar experiencias e incorporar en la práctica los beneficios derivados de ellas, así como para diseñar planes de preparación y prácticas de mitigación para las futuras inundaciones y tormentas.

La intención es adoptar otras medidas a fin de promover la cultura de “Vivir con las inundaciones”, que se pondrá en práctica junto con el programa de desarrollo socioeconómico del delta del río Mekong. Mientras las autoridades locales continúan con la construcción de más barrios residenciales, se le está prestando particular atención a la infraestructura fundamental para el abastecimiento de agua, alcantarillado y saneamiento.

Actualmente, las provincias propensas a inundaciones deben elaborar planes para el uso



más adecuado de la tierra y estudiar la posibilidad de programar cultivos que sean más apropiados o resistentes a este tipo de amenaza. La aplicación de este enfoque es un buen ejemplo de lo ventajoso que resulta combinar actividades para la gestión de los recursos naturales con iniciativas en los campos de agricultura, silvicultura y pesca, con el fin de reducir los daños provocados por las inundaciones y, al mismo tiempo, incrementar la producción local, la estabilidad de los medios de subsistencia y el desarrollo sostenible.

Otro aspecto ventajoso de esta forma de abordar el desarrollo es que las autoridades locales, así como la población en general, han tomado mayor conciencia de la estrecha relación que existe entre

Recuadro 3.2

Las enseñanzas del tifón Rusa

En un solo día, del 31 de agosto al 1 de septiembre del 2002, el tifón Rusa devastó las costas central y oriental de la península de Corea. Fue la peor catástrofe de origen natural de la historia moderna del país y causó daños a la propiedad por más de 4.300 millones de dólares, la destrucción de 27 mil edificios y la inundación de 31 mil hectáreas de tierras agrícolas. El número de muertos o desaparecidos fue cercano a las 250 personas.

La mayoría de las muertes se debió al colapso de laderas, deslizamientos e inundaciones repentinas. Además de la abundancia de precipitaciones, que en algunos lugares se aproximaron a los dos tercios del promedio anual, se estima que una de las principales causas del aumento de la vulnerabilidad en las zonas urbanas afectadas fue la urbanización desordenada.

En cosa de días, el Gobierno de la República de Corea modificó la Ley de Medidas Preventivas contra los Desastres de Origen Natural y sentó las bases para declarar el área afectada como zona especial de desastre. Posteriormente, el Gobierno aprovechó la experiencia de este tifón para introducir varias mejoras en el sistema de gestión de los desastres.

Entre las medidas adoptadas, cabe mencionar la creación de un equipo de trabajo bajo la responsabilidad de la oficina del Primer Ministro, al que se le encomendó la planificación de amplias medidas preventivas para mitigar el impacto de las inundaciones. Además, el Gobierno adoptó otro tipo de medidas para poner en marcha un programa de seguro contra los desastres de origen natural. Asimismo, al reconocer que el desarrollo local de los últimos años guardaba relación con la cambiante naturaleza del riesgo, se consideró indispensable reforzar los procedimientos aplicados en el país para evaluar el impacto de los desastres de origen natural, que databan de 1996.

las inundaciones y las condiciones socioeconómicas que determinan su bienestar. La población, que antes era más vulnerable, ha comenzado así a modificar su anterior dependencia de la capacidad de respuesta y ahora se interesa más por prevenir las perniciosas consecuencias de las inundaciones.

Incluso, se ha llegado al punto de tratar de sacar provecho de las inundaciones anuales del río Mekong. Además de reprogramar las actividades productivas e introducir mejoras en la infraestructura física para reducir al mínimo los daños provocados por las inundaciones, se están poniendo en práctica planes adicionales destinados a aprovechar las inundaciones para incrementar los métodos acuáticos de producción y aumentar así la pesca y las posibilidades de comercialización conexas. Esto no quiere decir que se haya descuidado al sector social, también se ha procurado crear diversos servicios comunitarios colectivos para satisfacer las necesidades inmediatas de la población en casos de amenaza o crisis.

El caso de la República de Corea

Para actualizar sus políticas nacionales de prevención y gestión del riesgo de desastres, en 1997 el Gobierno de la República de Corea creó el Instituto Nacional de Prevención de Desastres (NIDP, por sus siglas en inglés), que depende del Ministerio del Interior. Su principal cometido ha sido realizar investigaciones y aplicar luego las conclusiones al desarrollo de capacidades de diseño propias para los sistemas de gestión y prevención de desastres.

El NIDP, que cuenta con 30 investigadores de jornada completa, se encarga de reunir, compilar y analizar la información concerniente a desastres. Este material sirve de base para mejorar la evaluación del impacto de los desastres, perfeccionar las prácticas de mitigación, integrar mejor las políticas de gestión del riesgo de desastres y promover una mayor cooperación internacional.

Entre las actividades realizadas, se destaca el desarrollo en línea de un sistema de gestión para las zonas expuestas a amenazas específicas, así como sistemas para evaluar la capacidad de recuperación y respuesta, y de un sistema de

gestión de carácter general. El NIDP también completó la compilación de un conjunto de normas para evaluar el impacto de los desastres y anualmente organiza un seminario internacional destinado a examinar el tema de la cooperación en materia de prevención de desastres, con el objetivo de mantener vivo el interés público, político y profesional en el tema de la reducción del riesgo.

A manera de ejemplo de los cambios estratégicos y de los éxitos alcanzados en materia de reducción del riesgo de desastres en Asia, cabe citar los casos de la India y de China, que han puesto en ejecución amplios programas nacionales en esta materia. Entre estos dos países poseen casi un tercio de la población mundial, y también comparten muchas de las mismas amenazas. Durante siglos, han considerado el riesgo dentro de una variedad de medidas técnicas y administrativas. Últimamente, ambos países han reorientado sus estrategias nacionales de gestión del riesgo de desastres de manera que se preste más atención a la reducción del riesgo en sí. Sus actividades al respecto se resumen en los siguientes estudios de caso.

El caso de la India

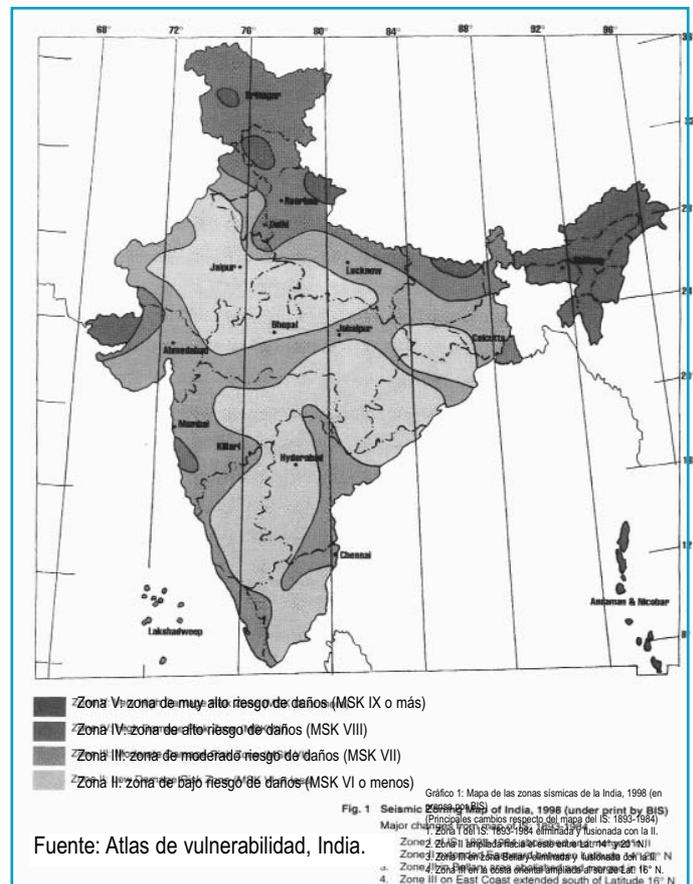
El Gobierno de la India se ha preocupado mucho en fortalecer la planificación organizacional a fin de reducir el impacto de los desastres. Se ha esforzado por desarrollar una estrategia nacional más amplia que vincule el riesgo de desastres con los objetivos de desarrollo y problemas ambientales, que rebasan por mucho la capacidad de los servicios de socorro más eficaces.

Las graves repercusiones del ciclón que azotó al estado de Orissa en 1999 y del terremoto del 2001 en el estado de Gujarat, han fortalecido la decisión de modificar el antiguo sistema de nombrar un comisionado a cargo de las labores de socorro y de revisar las políticas nacionales de reducción del riesgo. La forma en que el país percibe el riesgo, así como su seguimiento y gestión futuros, será objeto de un replanteamiento de vasto alcance, que incluirá a los organismos técnicos, las instituciones

educacionales, los intereses comerciales y los inversionistas internacionales en los campos financiero y de seguros.

Se han seguido poniendo en práctica iniciativas para revisar las políticas aplicables a los casos de desastre y varios gobiernos estatales han adoptado criterios de carácter global para la definición y gestión del riesgo. Tras el devastador terremoto de Latur en 1993, el estado de Maharashtra, con el apoyo del Banco Mundial, modificó totalmente sus políticas de gestión del riesgo de desastres, basándose en los conocimientos técnicos disponibles nacionales e internacionales, a fin de adoptar instrumentos legales y normas de construcción más adecuados.

Debido a los graves daños provocados por los terremotos de mediados de los años noventa, el estado de Uttar Pradesh comenzó en 1999 un programa similar con la ayuda del Banco Asiático de Desarrollo (BAD). La creación del nuevo estado de Uttaranchal, en el año 2000, ha permitido estudiar cuáles son los sistemas de gestión del riesgo de desastres que se prestan mejor a su topografía montañosa.





Gracias a la experiencia acumulada y teniendo en cuenta los avances tecnológicos, se ha fomentado que los gobiernos estatales procedan a actualizar su legislación, sus planes estratégicos, códigos, manuales y procedimientos para la gestión del riesgo de desastres.

Uno de los resultados tangibles de este proceso fue la decisión adoptada en el 2002 por el gobierno de la India de modificar una práctica aplicada desde hacía casi 50 años: trasladar todos los asuntos relacionados con la gestión del riesgo de desastres del Ministerio de Agricultura al Ministerio del Interior, con la sola excepción de los problemas concernientes a las sequías.

Lo anterior revela que un cambio importante se ha producido con respecto a la época en que los desastres de origen natural sólo eran asociados estrictamente con el tema de la seguridad alimentaria. Aunque todavía ocurren sequías, la India ha desterrado del país la posibilidad de sufrir las hambrunas como consecuencia, en gran medida gracias a la aplicación de buenas técnicas de gestión.

El importante Ministerio del Interior es el responsable directo de coordinar los aspectos operativos del gobierno. Su esfera de influencia cubre desde la Dirección Nacional del Servicio Civil, las diversas jurisdicciones estatales, hasta la aplicación de las políticas por parte de los gobiernos locales. Por tal motivo, al ampliar sus responsabilidades para incluir los otros numerosos riesgos a que está expuesto el país y que ponen en peligro los medios de subsistencia de la población, este traslado de responsabilidad representa un paso importante para incorporar plenamente la gestión del riesgo de desastres en la planificación nacional, estatal y local, así como en los procedimientos administrativos.

El Gobierno nacional estableció un Comité de Alto Nivel para la Gestión del Riesgo de Desastres (HPC, por sus siglas en inglés) encargado de revisar todos los mecanismos existentes de preparación y mitigación, inicialmente sólo para las amenazas de origen natural y luego para las de origen antrópico. El Comité, que aplica un amplio enfoque multidisciplinario, se compone de técnicos especializados, académicos prestigiosos y funcionarios públicos de alto rango, además de destacadas personalidades públicas y políticas. De

acuerdo con su mandato, debe recomendar la adopción de medidas para afianzar las estructuras institucionales, proponer modelos de carácter general para todos los aspectos de las responsabilidades implicadas en la gestión del riesgo de desastres a nivel nacional, estatal y de distrito.

El Comité ha formulado numerosas recomendaciones de amplio alcance relativas al marco constitucional y jurídico de los desastres en el país, que comprenden desde la creación de estructuras orgánicas y nuevos mecanismos institucionales, hasta medios para promover la materialización de culturas de preparación, respuesta rápida, razonamiento estratégico y prevención.

Para el cumplimiento de cada una de las recomendaciones se han definido las organizaciones que serán responsables de su aplicación y se han fijado los plazos pertinentes. El HPC se ha ocupado de un amplio espectro de cuestiones que influyen directamente en una gestión del riesgo de desastres orientada a la adopción de medidas que en definitiva pasen a formar parte del alma nacional. Entre las recomendaciones importantes formuladas por el Comité, cabe señalar las siguientes:

- Reconocer que la constitución nacional contempla la gestión del riesgo de desastres como una responsabilidad compartida entre las autoridades públicas nacionales y estatales.
- Legislación nacional y estatal –se han redactado y sometido a la consideración del Gobierno tanto un proyecto de Ley Nacional para la gestión de situaciones de catástrofe como un proyecto de ley de modelo estatal de gestión del riesgo de desastres.
- Seguir prestando atención a la gestión del riesgo de desastres mediante la creación de un comité ministerial para estos efectos.
- Crear un comité nacional multipartidista de gestión del riesgo de desastres, que será presidido por el Primer Ministro y que se denominará Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, cuyas atribuciones incluirán los desastres de origen antrópico. El Consejo y el equipo de trabajo que designe serán órganos

nombrados como cuerpos permanentes del gobierno.

- Establecer un Ministerio de Gestión del Riesgo de Desastres de carácter central, encargado de llevar a cabo actividades permanentes y enfocadas hacia los campos de preparación, mitigación y gestión de los desastres.
- Establecer un Centro Nacional de Gestión de Catástrofes (NCCM, por sus siglas en inglés) que deberá encargarse de elaborar las estrategias y políticas, a la mayor brevedad, y cuya estructura será tan desarrollada como la del HPC.
- Establecer un Instituto Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que servirá como centro nacional para producir y divulgar información, y que actuará por conducto de vínculos complementarios con otras instituciones a fin de proporcionar capacitación y crear capacidad.
- Establecer oficinas de control de los estados de emergencia, dotadas de tecnología de última generación, vinculadas entre sí mediante una red que unirá la capital del país con las capitales de los estados, y que tendrán sedes adicionales en distritos particularmente vulnerables o expuestos a desastres.
- Incorporar las estrategias para la reducción de los desastres en los planes generales de desarrollo.
- Estipular que al menos un 10% de las reservas presupuestarias nacionales, estatales y de distrito se destine y sea distribuido entre los planes específicamente orientados a la prevención de desastres y a los de medidas o actividades de preparación.
- Desarrollar y proporcionar Sistemas de Información Geográfica (SIG) de alta precisión, así como mapas digitales de todos los estados, distritos y centros urbanos, que incluyan información básica espacial y no espacial en la escala apropiada.

Los informes del HPC, al igual que su plan nacional de respuesta a los desastres, han sido divulgados ampliamente en toda la India y entre numerosas organizaciones internacionales, lo que ya ha generado actividades adicionales. Los gobiernos estatales de Madhya Pradesh y Gujarat han formulado políticas de carácter general para la gestión del riesgo de desastres; en este último caso sustentadas con la promulgación de una ley sobre la materia.

Además de lo anterior, los estados de Asma, Bihar, Karnataka, Orissa, Uttar Pradesh, Uttaranchal y algunos otros están finalizando la redacción de proyectos de ley relativos al marco local para la gestión del riesgo de desastres. En otros lugares y en el ámbito de la administración local, los estados están realizando actividades orientadas a crear capacidad y aumentar la participación de la comunidad mediante las Panchayati Raj, que son organizaciones de base de elección popular.

En la actualidad, el HPC se ha convertido en un grupo de trabajo para la gestión del riesgo de desastres que, según lo previsto, debe proporcionar antecedentes y estudios que permitan al Consejo Nacional formular recomendaciones, teniendo presentes los diversos puntos de vista. Se crearon tres subcomités, cuyas funciones son las siguientes:

- elaborar un marco de políticas nacional y definir un programa que permita llevar a la práctica las iniciativas de orden prioritario durante los próximos decenios;
- establecer los aspectos susceptibles de una acción inmediata por parte de los gobiernos tanto nacional como estatal, incluso las medidas legislativas e institucionales que así lo precisen; y
- establecer los parámetros que definan una catástrofe de alcance nacional.

Se crearon dos subcomités adicionales encargados de formular recomendaciones concretas para la gestión de situaciones traumáticas y la elaboración de planes comunitarios de gestión del riesgo de desastres.

El proceso antes descrito ha resultado ser un catalizador muy eficaz y, en muchos estados, generó actividades de gran importancia, tal como la definición de las funciones y responsabilidades que competen a las diversas autoridades, los diferentes organismos oficiales y las distintas organizaciones profesionales. La ejecución de las actividades en forma sistemática sirve de base para crear un sistema estructurado de rendición de cuentas sobre las responsabilidades de todos los participantes.

Para el logro de estos fines, el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres está conformado por representantes de los principales partidos políticos, quienes deben proponer las medidas institucionales y legislativas necesarias



“Es muy importante para China establecer un sistema legislativo general relacionado con la reducción de los desastres, y para ellos la experiencia adquirida por otros países sería invaluable. Para lograr esto, se necesita del apoyo financiero y técnico del PNUD y de otros órganos.”

Respuesta de China al cuestionario de la EIRD, 2001.

para adoptar una estrategia nacional consensuada que apunte a la gestión del riesgo de desastres de manera eficaz y a largo plazo.

Además de ocuparse de las medidas concretas que debían haberse adoptado para reconstruir y rehabilitar Gujarat después del terremoto del 2001, este esfuerzo marca un hito en la ampliación del consenso nacional entre todos los partidos políticos para abordar los grandes desastres que ocurran en el futuro, así como para establecer los parámetros que definan una catástrofe de alcance nacional.

La meta central es poner freno a la pérdida prematura e innecesaria de capital financiero y social, que retrasa en años el desarrollo del país. Las medidas pertinentes exigen dedicar más tiempo y energía a las medidas de prevención y mitigación, a fin de preparar al país para hacer frente a los desastres sin que le sea necesario desperdiciar preciosos recursos y capital social.

En el 2003, el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres preparó una nota informativa y la sometió a la consideración del Primer Ministro. En ella se señalaba que en la gestión del riesgo de desastres existían aspectos desatendidos y que debía prestarse inmediata atención a la puesta en práctica de una estrategia general al respecto. Esta política colectiva resaltaba los caminos conducentes hacia una gestión global del riesgo de desastres y, dada la creciente frecuencia, complejidad y magnitud de éstos, hacía hincapié en la importancia de trascender la respuesta reactiva y adoptar estrategias proactivas de prevención y mitigación del impacto de los desastres.

El Primer Ministro ha sido exhortado para que estudie la posibilidad de incorporar la gestión del riesgo de desastres en el programa general del gobierno y a convertirla en un movimiento que abarque todo el país. Es preciso llevar a la práctica las

recomendaciones orientadas a inculcar en la población una cultura de prevención y avanzar hacia el logro del objetivo de una India libre de desastres.

El caso de China

Durante el DIRDN, el Gobierno chino reconoció que para avanzar hacia la reducción de los desastres se requería asumir un compromiso a largo plazo; y que para lograr estos objetivos, las autoridades superiores han venido trabajando con ahínco y voluntad política.

Tras la adopción de la EIRD, en octubre del 2000, el Gobierno chino creó el Comité Nacional de China para la Reducción Internacional de los Desastres (CNCIDR, por sus siglas en inglés), integrado por 30 organismos, que incluyen representantes del Consejo de Estado, de los Ministerios, los comités y las dependencias nacionales, las fuerzas armadas y los distintos grupos sociales.

Como organismo coordinador interministerial, el Comité, que es presidido por un miembro del Consejo de Estado, está encargado de diseñar un sistema nacional de reducción de desastres. Para cumplir con su cometido, elabora las directrices de las políticas, coordina actividades con las dependencias más importantes para la ejecución de programas específicos y supervisa las labores de reducción de desastres que realizan los gobiernos locales. Las oficinas del CNCIDR y su correspondiente secretaría dependen del Ministerio de Asuntos Civiles.

Con el fin de orientar al Comité Nacional, se estableció un grupo consultivo adicional integrado por 28 técnicos de alta jerarquía especializados en campos afines. Se ha prestado especial atención a la aplicación de la ciencia y la tecnología en las actividades de reducción de desastres.

Al asumir la importancia de las actividades de reducción de desastres, China incorporó el tema en sus planes nacionales de desarrollo económico y social. El elemento fundamental de este proceso es la aplicación gradual del Plan Nacional para la Reducción de Desastres de la República Popular China (NDRP, por sus siglas en inglés), que abarca del año 1998 al 2010.

Este Plan, iniciado por el Gobierno chino, está basado en las políticas generales de desarrollo nacional que contempla el Noveno Plan Quinquenal para el Desarrollo Económico y Social de la Nación y en el Esquema de las Metas Nacionales Proyectadas para el 2010. La elaboración de dicho Plan contó con el importante apoyo y la asistencia técnica del PNUD, lo que pone además de manifiesto cuán fundamentales son los vínculos entre la reducción del riesgo de los desastres y los intereses nacionales de desarrollo.

El NDRP fue formulado a partir de varias políticas fundamentales que revelan tanto la amplitud como la profundidad de los intereses que se han unido para poner en práctica una estrategia nacional de reducción de desastres. El principal de ellos es coadyuvar el desarrollo económico y social del país. Al respecto, se atribuye máxima prioridad a las actividades orientadas a reducir los desastres, aunque reconociendo que en situaciones críticas siempre habrá que combinarlas con actividades de respuesta y asistencia de emergencia. Sin embargo, su éxito sólo podrá apreciarse en la medida en que disminuyan de manera manifiesta las pérdidas económicas directas ocasionadas por los desastres de origen natural.

Se estima que la ciencia, la tecnología y la educación son particularmente importantes para que, al trabajar mancomunadamente, la reducción de desastres se convierta en un concepto de alcance nacional. Para lograr esta meta es importante que la población tenga conocimiento acerca de la reducción del riesgo de desastres. Además, es importante que China participe todo lo posible en las actividades internacionales relacionadas con el tema y que, en consecuencia, procure

fortalecer sus propios esfuerzos por mantener el intercambio de experiencias a escala internacional, así como la cooperación multinacional.

Los objetivos esbozados en el Plan Nacional incluyen la realización de las siguientes actividades:

- elaboración de proyectos que propicien el desarrollo social y económico de China;
- incremento de la aplicación de la experiencia científica y técnica en las actividades diseñadas para reducir los desastres;
- fortalecimiento de la sensibilización de la población en lo concerniente a la reducción de los desastres;
- creación de estructuras institucionales y operativas de carácter general para la gestión del riesgo de desastres; y
- reducción de las pérdidas económicas directamente relacionadas con las amenazas de origen natural.

El NDRP también describe las principales actividades que deben llevarse a cabo en todo el país. Una de ellas es la aplicación del Plan en las provincias y posteriormente en el ámbito de municipios. Las provincias de Guandong, Jiangxi, Yunnan y Shanxi ya han adoptado planes de reducción de desastres; en otras, como Heilongjiang, el gobierno nacional está trabajando en estrecha colaboración con las autoridades provinciales a fin de iniciar la aplicación de una estrategia local.

Las Américas

Antes de 1990, el interés de las autoridades y de la población de América Latina y el Caribe por el tema de los desastres se centró casi exclusivamente en la ayuda humanitaria y en aumentar la capacidad de preparación de la defensa civil o de las instituciones militares. En América del Norte, la actividad predominante fue el suministro de recursos económicos por parte de los organismos del gobierno a las comunidades locales y a los residentes de las zonas afectadas, para ser aplicados a la recuperación después de haber ocurrido un desastre.





Cuadro 3.1

Mecanismos administrativos y legales para la gestión del riesgo de desastres en Asia

País	Centro de coordinación de la gestión del riesgo de desastres	Planes de acción nacionales	Planes estatales y provinciales para la reducción de los desastres
Bangladesh	Ministerio de Gestión y Socorro de los Desastres, Departamento de Gestión del Riesgo de Desastres	<ul style="list-style-type: none"> Plan Nacional de Gestión de Desastres Ordenanzas para Situaciones de Desastre 	<ul style="list-style-type: none"> Operación Sheba: plan de ayuda y rehabilitación para los distritos de Chittagong, Cox's Bazar, Noakhali, Feni, Laxmipur, Rangamati, Khagrachhari y Bandarban. Plan de Acción para las Inundaciones
Bhutan	Ministerio de Gestión del Riesgo de Desastres y Ayuda en caso de Desastre, Dirección de Gestión del Riesgo de Desastres	<ul style="list-style-type: none"> No se dispone de un plan. Las cuestiones relacionadas con la gestión del riesgo de desastres se contemplan en forma limitada en la Estrategia Ambiental Nacional de 1989 y en el Reglamento de Construcción de Bhutan de 1983 	
Camboya	Comité Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	<ul style="list-style-type: none"> No se dispone de un plan especial, salvo la Estrategia Quinquenal para el Desarrollo del Comité Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. 	
China	Comité Nacional Chino para la Reducción de Desastres en el plano internacional	<ul style="list-style-type: none"> Plan Nacional de Reducción de los Desastres de Origen Natural de la República Popular China Legislación de la Rep. Popular China para la Protección contra Terremotos y Mitigación de sus Efectos Plan Nacional de Emergencia de Hong Kong contra los Desastres de Origen Natural 	
Corea, Rep. de	Sede Nacional Coreana de Prevención de Desastres y Medidas para Contrarrestarlos	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Medidas Preventivas contra los Desastres de Origen Natural Quinto Plan Básico de Prevención de Desastres 	
Corea, Rep. Dem. de	Ministerio de Administración y Asuntos Internos		
Filipinas	Consejo Nacional de Coordinación para Casos de Desastre, Oficina de Defensa Civil, Ministerio de Defensa	<ul style="list-style-type: none"> Planes Nacionales de Preparación para Catástrofes y Desastres 	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Emergencia para el Volcán Taal Plan Regional de Preparación para los Desastres para la Ciudad de Tacloban Plan de Emergencia para las Erupciones del Volcán Mayon
India	Comité Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Ministerio del Interior	<ul style="list-style-type: none"> Planes de Gestión del Riesgo de Desastres del Comité Superior Plan Nacional de Acción para Situaciones de Emergencia Plan de Emergencia 2000 para la Sequía 	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Acción para la Reconstrucción de la Zona Afectada por el Terremoto de Maharashtra Plan contra Desastres para el Estado de Tamil Nadu Plan de Acción de Emergencia contra Ciclones para el Estado de Andhra Pradesh Plan de Acción para la Reconstrucción del Estado de Gujarat, afectado por un terremoto Plan de Emergencia para Enfrentar las Inundaciones y los Ciclones en Chennai Plan de Acción para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Distrito de Nainital Plan de Emergencia para las Aldeas, 2002 (OXFAM Trust, Hyderabad)

País	Centro de coordinación de la gestión del riesgo de desastres	Planes de acción nacionales	Planes estatales y provinciales para la reducción de los desastres
Indonesia	Junta Nacional de Coordinación para la Gestión del Riesgo de Desastres de Origen Natural (BAKORNAS PB), Centro de Coordinación para la Gestión del Riesgo de Desastres del Ministerio de Bienestar Popular y Alivio de la Pobreza	· Plan de Acción Nacional	· Gestión para los desastres provocados por los incendios forestales y la neblina en el monte Merapi · Catástrofe provocada por el tsunami en Banuwangi
Irán	Ministerio del Interior		· Plan de respuesta para situaciones de desastre del sistema de las Naciones Unidas (participan varios Ministerios y la Cruz Roja y la Media Luna Roja)
Japón	Oficina del Gabinete	· Ley fundamental de medidas para casos de desastre (plan básico para la reducción de desastres)	· Planes operativos para la reducción de desastres, planes locales para la reducción de desastres
Kazajstán	Organismo para las Emergencias de la República de Kazajstán	· Plan nacional	
Kirguistán			
Lao, Rep. Popular	Oficina Nacional de Gestión de Desastres, Ministerio del Trabajo y Bienestar Social	· Plan de Gestión del Riesgo de Desastres	
Malasia	Comité Central de Gestión del Riesgo de Desastres y Suministro de Ayuda, Comité Interministerial	· Plan de Acción Nacional para la Neblina · Plan de Acción contra Inundaciones	
Maldivas	Ministerio del Interior, Vivienda y Medio Ambiente y Consejo Nacional para la Protección y Preservación del Medio Ambiente	· Plan de Acción Nacional	
Mongolia	Comisión Estatal Permanente para Situaciones de Emergencia	Comisión Estatal Permanente para Situaciones de Emergencia	· Ley de Defensa Civil · Ley de Protección del Medio Ambiente · Ley de Recursos Hídricos · Ley sobre el Aire · Ley sobre Vigilancia Hidrometeorológica y Ambiental
Mongolia	Comité Central de Prevención y Ayuda contra Desastres, Ministerio del Interior y de Asuntos Religiosos		



Vivir con el Riesgo:
Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres

País	Centro de coordinación de la gestión del riesgo de desastres	Planes de acción nacionales	Planes estatales y provinciales para la reducción de los desastres
Nepal	Ministerio del Interior	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Acción Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Preparación para las Emergencias y Plan de Respuesta a los Desastres en el Sector de Salud
Pakistán	Dependencia del Gabinete de Preparación para los Desastres y Suministro de Socorro	<ul style="list-style-type: none"> Plan Nacional para Casos de Desastre Plan de Acción de Karachi de Socorro en Situaciones de Emergencia 	<ul style="list-style-type: none"> Plan Modelo para Distritos - Dependencia de Ayuda para Casos de Desastre Plan de Acción para las Inundaciones de la Provincia de Punjab Plan contra Terremotos para los Pueblos y Ciudades de Regiones Sísmicas Plan contra Desastres de la Provincia de Sind Plan de Preparación contra Desastres de Kasur Tehsil
Singapur	Ministerio del Interior, Defensa Civil de Singapur y Departamento de Policía de Singapur	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Defensa Civil Ley para Situaciones Imprevistas o de Emergencia Ley para la Seguridad en caso de Incendios Ley de Albergues de la Defensa Civil 	
Sri Lanka	Centro Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Ministerio de Servicios Sociales y Desarrollo de la Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> Plan Nacional de Gestión del Riesgo de desastres 	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Gestión del Medio Costero para la Costa Occidental de Sri Lanka Plan de Emergencia para Grandes Desastres
Tailandia	Comité Nacional de Defensa Civil, Ministerio del Interior	<ul style="list-style-type: none"> Plan Nacional de Defensa Civil 	
Tayikistán	Ministerio para Situaciones de Emergencia y Defensa Civil	<ul style="list-style-type: none"> Plan conjunto con la Federación de Rusia, hasta 2005 	
Turkmenistán			
Uzbekistán		<ul style="list-style-type: none"> Plan de Gestión del Riesgo de Desastres 	
Vietnam	Departamento de Gestión de Diques y Control de Inundaciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Secretarías del Comité Central para el Control de las Inundaciones y Manejo de las Tormentas, encargadas de las medidas de emergencia en caso de catástrofes	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia y Plan de Acción para Mitigar el Impacto de los Desastres Causados por el Agua en Vietnam 	

Fuente: Centro Asiático para la Prevención de Desastres, Bangkok.

Sin embargo, en 1985 comenzaron a producirse cambios importantes en el énfasis y las prioridades, a raíz del devastador terremoto que causó grandes estragos en ciudad de México. Ese mismo año, en Colombia, una erupción volcánica de gran magnitud arrasó el pueblo de Armero y provocó 25.000 muertes.

Desde entonces hasta mediados de los años noventa, algunas organizaciones oficiales encargadas de las situaciones de desastre crearon oficinas llamadas de prevención, pero en la práctica éstas generalmente se limitaron a reforzar las actividades de preparación para los desastres, confeccionar mapas de las amenazas principales y promover la adopción de sistemas de alerta temprana de alcance nacional. No hubo un compromiso de una gran cantidad de recursos humanos ni de recursos financieros, y los mecanismos legales e institucionales existentes impidieron realizar cambios de importancia.

En esa misma época, la Agencia Federal de Gestión de Emergencia de los Estados Unidos (FEMA, por sus siglas en inglés) dejó de preocuparse por proporcionar exclusivamente ayuda de emergencia y reorientó sus actividades hacia los temas de la vulnerabilidad y el riesgo. Comenzó, entonces, a prestarle mayor atención al suministro de información sobre la mitigación del impacto de los desastres e inició la búsqueda de incentivos para que las comunidades se tornaran más seguras y fortaleciesen su resiliencia para los desastres.

En la actualidad, en muchos países, desde el norte hasta el sur de las Américas y a través de todo el Caribe, se está produciendo un gran cambio, al que ha contribuido el proceso de cooperación regional. Las consecuencias sociales, económicas y ambientales extremadamente severas de varios desastres, ocurridos en los últimos años del decenio de 1990, le imprimieron un renovado impulso a esos cambios. En su conjunto, todos estos desastres proporcionaron duras e insoslayables enseñanzas a las autoridades de la región.

En varios países de Centroamérica se está tornando más común vincular la reducción del riesgo con las políticas de desarrollo y los temas ambientales, particularmente en los casos en que las graves consecuencias del huracán Mitch

echaron por tierra los esfuerzos realizados hasta entonces para lograr el desarrollo nacional. Algunos de los cambios se manifestaron en los sistemas de política reseñados en los ejemplos que figuran a continuación.

El caso de Guatemala

En 1996, Guatemala reformó su legislación sobre desastres y creó la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), dotándola de amplias responsabilidades. Este organismo comprende un Consejo de Supervisión integrado por representantes de diversas dependencias que se ocupan del desarrollo, de organismos de respuesta a los desastres y miembros de la sociedad civil; este Consejo se ha centrado mejor en los temas de riesgo para un círculo más amplio de actores.

Trabajando en conjunto con la Secretaría de Planificación, se está creando un sistema nacional de reducción del riesgo y se procura incorporar estrategias multisectoriales de reducción del riesgo en la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza. Estas actividades complementan la labor que lleva a cabo una antigua dependencia del gobierno, encargada de la respuesta a los desastres y del mantenimiento de un centro de operaciones de emergencia.

El caso de Nicaragua

En los últimos años, Nicaragua también ha ampliado su programa nacional de reducción del riesgo. Con la ayuda del PNUD, ha diseñado una nueva estrategia de gestión del riesgo de desastres. Se ha encomendado la realización de estudios para

Recuadro 3.3

Un cambio en la estrategia política

Colombia fue el primer país en promover la aplicación de un enfoque integral sistemático de gestión del riesgo de desastres, tras la erupción y el alud del Nevado del Ruiz, en 1985. La creación, en 1989, de un Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Origen Natural puso de manifiesto que la responsabilidad institucional en esta materia se había desplazado de un fuerte enfoque otorgado a la respuesta a uno de orientación básicamente preventiva.



determinar si el sistema legal nicaragüense satisface los requisitos de la gestión del riesgo, así como la evaluación de sus consecuencias para el gobierno, los municipios, el sector privado y la ciudadanía.

A inicios del año 2000, la Asamblea Nacional aprobó una nueva ley que crea el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED) y adoptó oficialmente el Plan Nacional de Reducción de Riesgos como principal mecanismo operativo.

El concepto institucional se basa en la aplicación de un enfoque amplio y general a los problemas relacionados con la reducción del riesgo, cuya aplicación debe hacerse en forma descentralizada. Para algunos observadores, la estrategia y la legislación son actualmente uno de los ejemplos más avanzados para la reducción de desastres en la región, puesto que aprovechan las facultades administrativas de la organización nacional para la defensa civil y la capacidad de carácter más analítico y técnico del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER).

Para fortalecer la capacidad técnica e incrementar los recursos humanos se ha contado con el apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación (COSUDE) y del Banco Mundial. El éxito futuro dependerá de que se puedan establecer relaciones productivas entre otras dependencias gubernamentales y los organismos encargados del desarrollo, hasta el grado de destacar las respectivas funciones en el campo de la reducción del riesgo.

El caso de Costa Rica

En el año 2000, el Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica creó el Programa Sectorial Agropecuario de Manejo del Riesgo, adscrito a la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, ya que tanto las consecuencias del fenómeno de El Niño en 1997-1998 como la recurrencia de las inundaciones y sequías aumentaron la preocupación del Gobierno debido a las pérdidas en agricultura. La creación del Programa obedeció también a las decisiones adoptadas en la XX Cumbre de Presidentes Centroamericanos, realizada en 1999, en cuya agenda predominaron los temas de desastre y vulnerabilidad.

Lo anterior revela la importancia atribuida a la reducción de los desastres y del riesgo por los organismos especializados del sector agrícola del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Consejo Regional de Cooperación Agrícola y el Consejo Agropecuario Centroamericano.

El caso de la República Dominicana

Tras la destrucción provocada en el Caribe por el huracán Georges, en 1998, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial aportaron casi cien millones de dólares para las labores de reconstrucción en la República Dominicana. Luego de las graves consecuencias sociales y económicas ulteriores que trajo consigo el huracán Mitch, en el año 2000, el BID proporcionó 12 millones de dólares adicionales a la Oficina de la Presidencia, con la expresa finalidad de que elaborara programas para la reducción de desastres. Los recursos se destinaron a la modernización tanto de la estrategia como de la estructura institucional de gestión del riesgo de desastres en el país. Al año siguiente, tres consorcios consultores elaboraron un sistema nacional de información sobre las amenazas y la vulnerabilidad, formaron capacitadores en gestión ambiental y del riesgo en el ámbito comunitario y capacitaron a funcionarios públicos en técnicas modernas de gestión del riesgo.

Asimismo, brindaron asesoramiento para la realización de campañas nacionales en cuanto a la toma de conciencia por parte de la población y para la renovación de los sistemas legales e institucionales de gestión del riesgo. Se proporcionó financiamiento para adquirir los materiales y el equipo requeridos por las organizaciones de la gestión del riesgo y de los desastres, así como por las instituciones científicas afines.

El caso de Canadá

En el año 2001, tras una evaluación de los efectos de la tormenta de hielo particularmente severa que afectó al país en 1998, y después de que otros acontecimientos plantearon serias interrogantes referentes a la vulnerabilidad de su infraestructura, Canadá creó la Oficina de Protección de la Infraestructura Fundamental y de Preparación para Situaciones de Emergencia (OCIPEP, por sus siglas en inglés).

La finalidad de esta oficina era aumentar la protección de la infraestructura básica del país para evitar su interrupción o destrucción, e igualmente fungir como principal organismo gubernamental encargado de preparar a la población civil para los casos de emergencia. La OCYPEP, que reemplaza a la oficina de Preparación para Situaciones de Emergencia de Canadá (EPC, por sus siglas en inglés), depende del ministro de Defensa; con sus atribuciones, necesariamente más amplias que las del organismo anterior, se ocupa de toda clase de amenazas y reconoce que eventos de diferente grado de peligrosidad pueden tener consecuencias similares.

La OCYPEP cumple la función de líder nacional para aumentar la capacidad de las personas, comunidades, empresas y gobiernos en la gestión de los riesgos a que está expuesto el medio ambiente, incluido el ciberespacio. Las actividades llevadas a cabo por su antecesora le permitieron reunir una apreciable experiencia en materia de preparación, respuesta y recuperación, gracias a que Canadá dispone de una creciente capacidad para enfrentar situaciones de emergencia.

A lo largo del país siempre se habían tomado medidas para mitigar el impacto de los desastres, incluso mediante directrices para el ordenamiento del uso de la tierra y la aplicación de especificaciones estructurales de protección, tal como se hizo para la “Red River Floodway”, en Manitoba. A pesar de ello, se reconoció la necesidad que tenía Canadá de contar con una forma más sistematizada para encargarse de la mitigación de amenazas.

En 1998, la EPC y la Dirección de Seguros de Canadá organizaron un seminario nacional de mitigación en el que participaron tanto representantes académicos como del sector privado y funcionarios de gobierno. Las conclusiones a las que se llegaron en el curso de esta actividad fueron a si la adopción de una amplia iniciativa de mitigación a nivel nacional constituiría un paso importante para lograr, como meta a largo plazo, reducir la vulnerabilidad ante los desastres y aminorar las pérdidas derivadas de ellos.

Las metas anteriores han sido reafirmadas por los participantes en el actual Proyecto Canadiense de Evaluación de las Amenazas Naturales (CNHAP,

por sus siglas en inglés), que en el 2000 reunió a un grupo de científicos, investigadores y profesionales que trabajan en los campos de las amenazas naturales y los desastres, para realizar un examen exhaustivo de los actuales conocimientos sobre las causas que originan y consecuencias que se derivan de las amenazas y los desastres de origen natural.

Como producto de este debate multidisciplinario sobre la gestión de las emergencias y la reducción de los desastres, en junio del 2001 el Gobierno anunció que la OCYPEP encabezaría las consultas para la adopción de una Estrategia Nacional de Mitigación de los Desastres (NDMS, por sus siglas en inglés). En estas consultas han participado también representantes de todas las esferas del gobierno, sector privado y actores no gubernamentales, con la idea de que entreguen su aporte y participen en la definición del marco para esta nueva estrategia nacional.

La OCYPEP, para estimular el diálogo sobre la estrategia nacional y conocer la opinión de las diversas partes involucradas respecto de las políticas y mecanismos más adecuados para coordinar y poner en práctica una estrategia nacional, así como su ámbito de aplicación, se ha apoyado en documentos especiales de trabajo.

Entretanto, el gobierno federal continúa realizando reuniones interdepartamentales sobre las actividades federales de mitigación por conducto de un Comité Coordinador Interdepartamental para la Mitigación de los Desastres. Participan en estas reuniones representantes de todos los departamentos federales pertinentes que están abocados a examinar las iniciativas de preparación y mitigación y a identificar los aspectos que requieren atención adicional.

El caso de Colombia

El Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, aprobado por Colombia en 1998, no atribuía gran importancia a las prácticas de reducción del riesgo en aquellas situaciones que no revestían las características de una crisis. Sin embargo, últimamente, el Consejo Nacional de Política Económica y Social ha incorporado expresamente dentro del Plan Nacional de



Desarrollo medidas de reducción de desastres como parte de las responsabilidades que competen a los distintos sectores.

El terremoto que afectó el eje cafetero de Colombia en 1999 y la creación del Fondo para la Reconstrucción y el Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC) para las actividades de reconstrucción han permitido continuar aumentando la capacidad institucional y técnica existentes. El FOREC representa un modelo importante y una experiencia exitosa que sirve de referencia para ser aplicada a situaciones similares que puedan producirse en otros lugares.

Posteriormente, en el año 2001, el Consejo Nacional elaboró una estrategia para la aplicación del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres a corto y mediano plazo. Al indicar las actividades que debían llevarse a cabo en los tres años siguientes y esbozar las primeras medidas que era preciso adoptar para consolidar el Plan Nacional a mediano plazo, la estrategia mejoró el Plan Nacional que se aplicaba previamente.

Este esfuerzo de carácter nacional también persigue alcanzar las metas de la EIRD y llevar a la práctica las iniciativas anunciadas en la reunión del Consejo Nacional de Política Económica y Social. Menciona las siguientes cuatro metas que es preciso alcanzar para aplicar con éxito la estrategia:

- fortalecer las campañas de concientización sobre los desastres provocados por amenazas de origen natural;
- iniciar la formulación de planes regionales y sectoriales para la prevención de desastres;
- institucionalizar el plan nacional de prevención y gestión del riesgo de desastres; y
- divulgar el plan nacional entre la población y las autoridades.

Se espera que al definir los objetivos concretos de la labor que debe realizarse e indicar quiénes serán los responsables de lograrlos, la estrategia sirva para agilizar las actividades de mitigación del riesgo de desastres de origen natural en Colombia. Este esfuerzo nacional persigue alcanzar las metas de la EIRD y poner en práctica las recomendaciones formuladas en la Reunión de las Américas, que tuvo lugar en el marco de la Comunidad Andina.

El caso de Bolivia

Bolivia también dispone de una amplia política nacional de prevención y gestión del riesgo. De acuerdo con las propuestas del PREANDINO, el ministro de Desarrollo Sostenible y Planificación tiene la tarea de incorporar la prevención de los desastres en el sistema de planificación mediante un plan nacional de prevención y mitigación del riesgo.

Se prevé que al promulgar la legislación necesaria se podrá introducir elementos de reducción del riesgo en diversas iniciativas sectoriales. Esto permitirá tener una percepción más clara de cuán relacionados están los objetivos de la reducción del riesgo y el desarrollo sostenible. El Gobierno ya ha estado impulsando varios programas nacionales destinados a incorporar prácticas de gestión del riesgo en las actividades de desarrollo.

Entre ellos, cabe mencionar un Programa de Prevención y Reducción del Riesgo financiado por el PNUD y el Banco Mundial. Otra de las iniciativas, financiada por la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), es el Programa de Gestión del Riesgo Local. En el sector de la vivienda, el Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda y cuyo financiamiento se dio a través de las contribuciones de los patronos, incluye un elemento de prevención y mitigación.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural está poniendo en práctica el Sistema Nacional de Monitoreo a la Seguridad Alimentaria y Alerta Temprana (SINSAAT), que se encargará de monitorear los efectos de las amenazas naturales en la producción agrícola. La UNESCO, juntamente con el mismo ministerio, ha venido incrementando el apoyo que presta a un programa que vincula los asuntos del desarrollo y el riesgo con el fenómeno de El Niño.

África

El continente africano es extremadamente vulnerable a los desastres provocados por amenazas de origen natural, en especial a los de carácter hidrometeorológico, que



Cuadro 3.2
América Latina: marco institucional para la gestión del riesgo de desastres en los países andinos

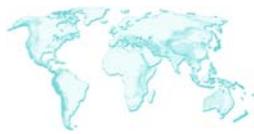
País	Marco institucional	Programas de alto nivel para promover la prevención	Planes de prevención	La prevención dentro de los planes de desarrollo y mecanismos de control
Bolivia	<p>En 1999 se adoptó una política nacional de prevención y gestión del riesgo, que fue modificada en el 2003. La nueva Ley establece que el Ministerio de Defensa Nacional debe ser el que aplique las medidas de prevención. Al mismo tiempo, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación será el encargado de formular las políticas de prevención e incorporarlas en los procesos de planificación. Las políticas de prevención y las declaraciones oficiales sobre prevención en el plano nacional se harán en situaciones específicas y, en general, se relacionarán principalmente con programas de prevención para los períodos de lluvia o con campañas sanitarias y agrícolas. Referente al PREANDINO, el ministro de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDP) ha señalado que el Gobierno se comprometió firmemente a formular las políticas y estrategias que incorporan la prevención en el sistema de planificación. Las decisiones que han sido adoptadas oficialmente son: el MDN ha sido designado legalmente como el responsable por la aplicación de las medidas de prevención, mientras que al MDP le corresponde formular las políticas e incorporarlas en los procesos de planificación y de inversión.</p>	<p>En tiempos recientes, el Gobierno ha puesto en marcha varios programas para incorporar la prevención dentro de los planes de desarrollo, entre los que cabe mencionar el Programa de Prevención y Reducción del Riesgo financiado por el PNUD y el Banco Mundial. Otro de ellos, financiado por la GTZ, es el Programa de Gestión del Riesgo en el Plano Local. En materia de vivienda, el Programa de Subsidio a la Vivienda, financiado en un 2% por los patronos, incluye un subprograma de prevención y mitigación del riesgo. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural está aplicando el SINSAAAT, encargado de monitorear los efectos de los desastres de origen natural en la producción agrícola. El PREANDINO se ocupa de promover la coordinación de todas las iniciativas; para ello, debe establecer los marcos de referencia a través del Plan Nacional, por medio de la identificación de políticas, programas y proyectos de interés nacional, e igualmente formular políticas que enmarquen las medidas aplicables en todo el país. Se suscribió un acuerdo entre PREANDINO-CAF, la GTZ y el MDS para desarrollar estos procesos en los ámbitos nacional, sectorial y local. La UNESCO, juntamente con el MDS, está brindando apoyo a la ejecución de un programa relacionado con el fenómeno de El Niño. Recientemente, el BID aprobó un crédito importante para fines de prevención, que incluye la elaboración de los planes correspondientes.</p>	<p>Se dispone de planes para el sector agrícola y de salud, pero ellos centran la atención principalmente en las actividades de ayuda de emergencia. El sector de salud cuenta con un plan de respuesta, mientras que el Ministerio de Agricultura ha elaborado un plan para las situaciones de emergencia que se produzcan en el sector. Actualmente se preparan planes nacionales y sectoriales en el contexto del PREANDINO. De conformidad con el acuerdo suscrito entre el PREANDINO, GTZ y el MDS, se están elaborando planes piloto de prevención y mitigación de carácter sectorial y local. Estos programas incluyen el desarrollo de metodologías para elaborar planes de prevención y mitigación a nivel nacional, sectorial y local.</p>	<p>El Plan Integral de Desarrollo Nacional (que incluye aspectos sociales y económicos) y el Plan de Acción contra la Desertificación contemplan propuestas en materia de prevención de desastres. Existe un proyecto de normas para el sistema de planificación nacional que incluye la reducción del riesgo y se están preparando directrices para incorporar la prevención dentro de los planes locales de desarrollo; igualmente, se ha progresado en los planes concernientes al uso del suelo, para los que el MDS ha establecido las pautas por las que se registrarán (también incluyen los factores de riesgo). Asimismo, este Ministerio está preparando los manuales metodológicos para la formulación de planes regionales y locales en este mismo campo. Algunas de las medidas sectoriales, por ejemplo en agricultura, incluyen propuestas para la reducción de la vulnerabilidad; sin embargo, éstas no han sido aún incorporadas en los planes de desarrollo. El acuerdo suscrito por el MDS con el PREANDINO y la GTZ incluye el fortalecimiento de esta clase de procesos de incorporación.</p>
Colombia	<p>Comunicados oficiales: a partir de 1989 existe una política nacional de prevención y gestión del riesgo, que está contenida en la Instrucción del Ejecutivo N° 33 de 1990 y en los Decretos de los Ministerios de Educación y Salud N° 13 de 1992 y N° 1 de 1993, respectivamente.</p> <p>Decisiones oficiales: el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres fue establecido mediante los Decretos N° 919 de 1989 y N° 93, de 1998. La decisión relativa a la prevención es de carácter estatal. Dicho de otra forma, la política se aplicará aunque haya un cambio de gobierno. El plan de utilización de la tierra en los municipios (Ley 388) establece que debe tenerse debidamente en cuenta la prevención.</p>	<p>Hasta hace muy poco, en las altas esferas políticas no existía el compromiso de promover la elaboración de planes departamentales y municipales de prevención y gestión del riesgo de desastres. Sin embargo, en la actualidad y dentro del contexto del PREANDINO, sí existe un considerable compromiso por parte del Departamento de Planificación Nacional, así como de algunas subsecretarías de Estado. Lo anterior se refleja tanto en el Consejo Nacional de Política Económica y Social como en los planes que contemplan la realización de esfuerzos nacionales para incluir la prevención en los planes y actividades de desarrollo. Se está promoviendo la inclusión de temas relacionados con la gestión del riesgo en el programa básico de estudios para la educación superior.</p>	<p>Colombia fue el primer país de la región andina que elaboró un plan de prevención, pero que permaneció sin aplicarse durante más de una década. Existen planes específicos como el relacionado con el fenómeno de El Niño y planes de contingencia específicos. A pesar de ello, se presta escasa atención a las actividades de planificación en los períodos exentos de amenazas manifiestas y, por lo general, los planes son formulados cuando la presencia de un nuevo fenómeno es inminente. Algunas ciudades tales como Bogotá, Medellín y otras han desarrollado una gran experiencia en la formulación de planes de prevención.</p>	<p>El actual Plan Nacional de Desarrollo del gobierno incluye un capítulo sobre la prevención y mitigación del riesgo. En ciertos sectores, como el de energía y de salud, se han logrado avances, principalmente a nivel de entes descentralizados. La mayoría de los departamentos y las ciudades capitales incluyeron el tema dentro de los planes de gobierno durante el cambio de administración en el 2001, pero gran parte de las referencias fueron meramente retóricas. En la actualidad, todas las instituciones están dándole cumplimiento a las disposiciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social, en las que están incluidas propuestas concretas para la prevención en cada campo de desarrollo. Los planes municipales para el uso de la tierra también contemplan el factor riesgo y, últimamente, se han revisado más de 60 de ellos con el fin de mejorar los criterios utilizados en su formulación.</p>



Vivir con el Riesgo:
Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres

País	Marco institucional	Programas de alto nivel para promover la prevención	Planes de prevención	La prevención en los planes de desarrollo y en los mecanismos de control
Ecuador	<p>Comunicados oficiales: en los últimos años, y dentro del contexto del PREANDINO, las declaraciones oficiales por parte del Gobierno demuestran su firme resolución de promover las políticas de prevención y gestión del riesgo, principalmente a nivel de la presidencia, la vicepresidencia y también en algunos planos descentralizados.</p> <p>Decisiones oficiales: no se han adoptado decisiones oficiales en materia de prevención, pero sí algunas relacionadas con las iniciativas del PREANDINO. Dentro de ese marco, el Gobierno nacional ha resuelto fortalecer los procesos de incorporación de la prevención en el desarrollo, mediante la participación de grupos de trabajo nacionales, sectoriales y descentralizados.</p>	<p>Los programas de prevención no han sido promovidos oficialmente, excepto las actividades de la Oficina Nacional de Planificación. Sin embargo, se le ha brindado apoyo a las iniciativas de alto nivel promovidas por organizaciones internacionales, incluido el PREANDINO.</p>	<p>La Oficina de Planificación de la Presidencia, dentro del contexto del PREANDINO, ha finalizado la redacción de una propuesta para el plan nacional de prevención. Los sectores del suministro de agua potable y de energía, a su vez, han preparado una versión preliminar de sus propios planes de prevención, que ya han sido revisados. Otros cinco sectores están apenas iniciando la elaboración del plan.</p>	<p>La Oficina de Planificación de la Presidencia de la República ha incorporado los temas de prevención en el sistema de planificación nacional y, pese a que el plan nacional de desarrollo fue elaborado de previo, se está procurando incluirlos en los planes de las jurisdicciones descentralizadas. Esto comprende, asimismo, agregar los términos de referencia para los planes provinciales de desarrollo, cuyo proceso de planificación estratégica ya incluía aspectos relativos a la prevención del riesgo. Sin embargo, aunque no se ha concluido la formulación de los planes, se sigue con el avance de algunas experiencias piloto descentralizadas (Quito).</p>
Perú	<p>Comunicados oficiales: durante el último decenio no se han formulado declaraciones oficiales en materia de prevención. Solamente antes de que se produjera el fenómeno de El Niño, en 1997-1998, se anunció la toma de medidas para la prevención de daños y, en la actualidad, el tema no ha sido mencionado en las declaraciones oficiales.</p> <p>Decisiones oficiales: no existe un marco legal en materia de reducción de desastres, sin embargo, se ha elaborado un proyecto de ley general sobre gestión del riesgo, y por medio de una decisión oficial se contempla la prevención como parte del desarrollo sostenible. Dentro del marco del PREANDINO, el gobierno creó en el año 2002 la Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres (CMRRD). Esta instancia depende de la Presidencia del Consejo de Ministros, ente encargado de elaborar la estrategia nacional de reducción de los desastres dentro de los procesos de desarrollo. Organizaciones de nueve sectores fueron invitadas a participar en la Comisión y algunos de los sectores formalmente decidieron crear comités sectoriales. En 1972, se creó el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), cuyas responsabilidades son la prevención, la atención de las emergencias y las actividades de rehabilitación. En 1997, el Gobierno resolvió reactivar el Comité de Estudio Multisectorial (ENP), órgano que coordina las actividades de las instituciones científicas; esta decisión, además de haberse mantenido hasta la fecha, ha demostrado ser totalmente acertada. En 1998, el Gobierno trasladó la responsabilidad de las labores de mitigación del impacto de los desastres fluviales del INDECI al Ministerio de Agricultura; sin embargo, el INDECI recuperó posteriormente dichas responsabilidades.</p>	<p>El Comité ejecutivo para la reconstrucción, creado después del fenómeno de El Niño, emprendió un programa para el estudio de la mitigación de los desastres urbanos. Aunque no cuenta con el respaldo legal, gracias al apoyo prestado por el PNUD hasta febrero del 2001, se pudo realizar el estudio en 15 ciudades; posteriormente, el programa fue transferido al INDECI. El PREANDINO también tiene como objetivo incorporar la prevención dentro de la planificación nacional y sectorial. Debido a que Perú no tiene un Ministerio de Planificación, el PREANDINO es dirigido por el presidente del Consejo de Ministros. La CMRRD, la GTZ, el PREANDINO-CAF y el BID suscribieron un acuerdo para apoyar las actividades de la CMRRD en un programa común para los planos nacional, regional y local.</p>	<p>La CMRRD ha estado trabajando en la incorporación de la estrategia nacional de reducción de desastres en el proceso de desarrollo. De hecho, esta Comisión ha finalizado ya un diagnóstico de las amenazas, las vulnerabilidades y el riesgo, y ha propuesto algunas políticas al respecto. Los comités del PREANDINO también están preparando algunos diagnósticos sectoriales.</p>	<p>En determinados sectores se han realizado algunos intentos por incorporar los temas de prevención. Uno de los obstáculos, en el plano institucional, es la ausencia de un organismo de planificación nacional, a pesar de haberse identificado otros canales que utilizan las estructuras de inversión pública en ciertos proyectos. Existen experiencias de carácter local en materia de planificación y desarrollo de proyectos, por ejemplo el de la cuenca del río Rimac, en el que tanto Lima como otros ocho municipios distritales disponen de planes de mitigación, de contingencia para las emergencias y de estudios sobre riesgo con mapas de ordenamiento por microzonas. Estos municipios actualizan periódicamente sus planes y mantienen informada a la población acerca de las experiencias locales más avanzadas. Actualmente, los proyectos experimentales de la CMRRD, el PREANDINO y la GTZ ya han avanzado en la incorporación de la reducción del riesgo en los planes locales.</p>

País	Marco institucional	Programas de alto nivel para promover la prevención	Planes de prevención	La prevención en los planes de desarrollo y en los mecanismos de control
Venezuela	<p>Comunicaciones oficiales: tras las devastadoras avalanchas de lodo que ocurrieron en el estado de Vargas en 1999, se han venido incorporando referencias a los conceptos de prevención como parte de la política de desarrollo, por lo que comienzan a figurar en las declaraciones nacionales y municipales. Asimismo, el tema fue una de las mayores preocupaciones de los principales voceros del gobierno que participaron en los programas de reconstrucción.</p> <p>Decisiones oficiales: se están adoptando medidas importantes para incorporar el tema de la prevención en los procesos de desarrollo. Esto se evidencia principalmente en el campo de la educación, sector que desde hace un tiempo ha estado muy atento respecto del tema y que, incluso, creó un programa de mantenimiento para realizar mejoras en los recintos escolares. Inmediatamente después de los sucesos de Vargas, en 1999, el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) institucionalizó la política de gestión del riesgo de desastres y estableció los mecanismos necesarios para ponerla en ejecución. Asimismo, se proporcionaron recursos para prestar apoyo a las estrategias de gestión del riesgo, preparación y ayuda de emergencia. El gobierno nacional se unió al PREANDINO para coordinar y promover estas actividades a todo nivel y, dentro de este marco, actualmente trabaja en la definición de las estrategias pertinentes. El Comité Nacional de Oficio para Prevención y Mitigación elaboró un Proyecto de Ley de Gestión del Riesgo, que presentó ante la Asamblea Nacional. Algunos de los municipios, tal como Chacao, Sucre, Baruta, Maracaibo, Valencia y la Alcaldía Mayor –que representan experiencias piloto del PREANDINO– resolvieron incorporar oficialmente el tema de la prevención dentro de la planificación del desarrollo</p>	<p>El MCT inició un programa de gestión del riesgo y reducción de desastres que utiliza un enfoque integral, con el fin de lograr la inclusión de la gestión del riesgo en la planificación del desarrollo y dentro de las actividades llevadas a cabo sectorial y localmente; enfatiza el desarrollo científico y la introducción de la tecnología en todos los procesos relacionados con la materia. En diciembre del año 2000, el PREANDINO llevó a cabo un programa general para coordinar la gestión del riesgo de desastres, incorporar los temas de reducción del riesgo en las políticas de desarrollo y apoyar el intercambio nacional, sectorial y local entre países. Además, existen otros programas, tal como el destinado a reducir la vulnerabilidad a los desastres sicionaturales en el sector de educación, y el del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales para elaborar mapas de riesgo para la planificación del uso de la tierra.</p>	<p>No se dispone de planes de prevención, pero con el apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), se está finalizando la preparación de planes nacionales y sectoriales. Los programas piloto del PREANDINO contemplan algunas iniciativas territoriales, sin embargo, muchos de los municipios carecen de planes de prevención. Solamente el estado de Vargas es el que ha llevado a cabo estudios y elaborado propuestas para la reducción del riesgo de desastres en el área, con el apoyo de instituciones nacionales y locales.</p>	<p>Los temas sobre prevención han apenas comenzado a incorporarse en el Plan Nacional de Desarrollo del Sector Social y en algunos planes regionales. En el sector de los servicios utilitarios públicos, la prevención ha sido incorporada parcialmente en determinados subsectores, tal como los de generación de energía hidroeléctrica y térmica. Sólo un número muy reducido de municipios dispone de mapas de microzonificación sísmica y de riesgo geodinámico para ser utilizados en las nuevas técnicas de planificación municipal. La Agencia Internacional de Cooperación Japonesa (JICA) está prestando apoyo a un interesante estudio concebido para tres municipios de la zona metropolitana de Caracas, cuya atención se centra en la mitigación y la preparación; dicho estudio ha sido coordinado con un proyecto piloto del PREANDINO.</p>



generalmente se traducen en sequías e inundaciones; es importante señalar que esta vulnerabilidad es elevada y va en aumento. Con escasas excepciones, como en el caso de la Comisión de Prevención y Preparación para los Desastres de Etiopía, históricamente y en la mayor parte del continente, la gestión del riesgo de desastres se ha centrado en la respuesta a situaciones recurrentes de emergencia y desastres, en lugar de las actividades para la prevención con carácter permanente.

Actualmente, muchos países le están dando un gran giro a sus actividades, en especial los que se han visto gravemente afectados por sequías o inundaciones. El impacto creciente del cambio y la variabilidad del clima en el ámbito económico y social de las sociedades africanas también ha exigido una mayor atención por parte de los políticos.

El fuerte terremoto que sacudió Argelia en mayo del 2003 sirvió para traer a la memoria la amenaza real que plantean los terremotos, especialmente en el norte de África. El evento subrayó la necesidad de contar con una estrategia sostenible de gestión del riesgo que incluya leyes y normas de construcción orientadas a disminuir las consecuencias de los eventos.

Pese a que su frecuencia es irregular y su impacto relativamente bajo, los riesgos a que dan lugar los volcanes en África han demostrado cuán complejas pueden tornarse las situaciones de emergencia. En el caso del Nyiragongo, en la República Democrática del Congo, las consecuencias de la erupción volcánica se agravaron debido a los conflictos e inestabilidad políticos reinantes entre la población afectada. Esta compleja situación resaltó la necesidad de adoptar medidas para la preparación y prevención de los desastres.

Sin embargo, después de dicho evento las autoridades provinciales de la República Democrática del Congo y funcionarios de la vecina Ruanda elaboraron un plan para enfrentar las emergencias. Las autoridades municipales de la ciudad de Goma también están estudiando la posibilidad de crear localmente capacidad de protección para la población civil, respaldada por un marco legal aplicable a la región circundante. Tanto el PNUD, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones

Unidas, la EIRD, como el Consejo de Europa se están esforzando por lograr una cooperación interinstitucional, a largo y mediano plazo, para satisfacer las necesidades más apremiantes de Goma en materia de reducción de desastres.

En muchos de los países africanos, otros aspectos de la gestión del riesgo de desastres continúan representando un desafío importante. Entre ellos cabe mencionar la necesidad de descentralizar la autoridad y la capacidad operativa para enfrentar las amenazas y el riesgo en los planos subnacional y local. Existe una permanente necesidad de involucrar tanto a la población como a los elementos sociales e institucionales de la sociedad civil, en el proceso de la toma de decisiones y aplicación de prácticas de reducción del riesgo, particularmente en las comunidades locales. Aún falta mucho por hacer para incorporar la gestión del riesgo de desastres dentro de los planes de desarrollo económico y social, en la mayoría de los niveles nacionales de responsabilidad.

Las organizaciones subregionales pueden brindar un importante apoyo a las iniciativas nacionales destinadas a generar capacidad para la identificación y gestión del riesgo. Dichas entidades sirven como instrumento para compartir experiencias entre países y desarrollar medios prácticos de cooperación entre las diversas instituciones profesionales y académicas mediante el intercambio de información, la realización de actividades conjuntas y la complementación de las aptitudes profesionales mutuas.

África oriental

La sequía y la hambruna son fenómenos comunes en muchos lugares de África oriental, especialmente en África nororiental, región que suele conocerse como el Cuerno de África. Como consecuencia de ello, los años setenta y ochenta se caracterizaron por la aplicación de estrategias de protección contra la hambruna mediante la producción de alimentos resistentes a la sequía, otras formas de asistencia técnica relacionadas y ayuda de emergencia. Actualmente se hace hincapié en la seguridad alimenticia a través de la producción agrícola, un mejor acceso de la población rural a los alimentos y mercados, y protección o manejo de los rebaños de ganado para pastoreo. En su conjunto, estas medidas

tratan de enfocarse en los aspectos de desarrollo y buscan alcanzar amplias formas básicas de actividad económica que permitan un sustento de carácter sostenible en un medio ambiente, a menudo, difícil y desafiante.

Muchos países de la región siguen estando sujetos a limitaciones, ya sea por la falta de legislación o bien porque la existente es inadecuada. Uno de los principales inconvenientes para enfrentar las amenazas recurrentes es que gran parte de la atención prestada a las situaciones graves o de amenaza se concentra en responder situaciones adversas ya existentes, en lugar de aplicar estrategias que prevean el riesgo probable y procuren minimizar o prevenir las peores consecuencias de un desastre. Asimismo, las estructuras legales existentes pueden provocar incertidumbre, debido a la variedad de instancias que pueden tomar las decisiones o por la falta de una coordinación adecuada.

Si bien es cierto que en cierta medida ya se está procurando hacerlo, los países pueden promover la adopción de políticas nacionales, actualizar o ampliar la legislación y establecer modalidades y acuerdos financieros. Para aprovechar mejor los escasos recursos, sería mejor incluso aumentar la frecuencia con que se aplican criterios regionales para respaldar las políticas y mecanismos comunes, en especial si se tiene en cuenta que las amenazas y también muchas de las personas afectadas a menudo se encuentran más allá de las fronteras de un solo país.

La experiencia de dos países del Cuerno de África –Etiopía y Kenia– revela la forma en que cada uno de ellos ha manejado los desastres en el pasado y las iniciativas que han adoptado a partir de esa experiencia para mejorar su respectiva capacidad de gestión del riesgo de desastres. En ambos casos, el tema de las amenazas y de la gestión del riesgo se ha vinculado mucho más estrechamente con las metas, objetivos de programación y actividades nacionales en pro del desarrollo, con el respaldo de la estructura legal existente.

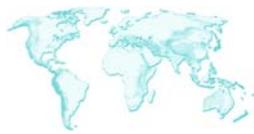
El caso de Etiopía

Como Etiopía sufre periódicamente de sequías y de hambruna, el país ha desarrollado un notable sistema de monitoreo de las amenazas y de

capacidad de respuesta a las situaciones de emergencia. Después de las hambrunas de los años setenta, el Gobierno creó, en 1974, una Comisión de Socorro y Rehabilitación (RRC, por sus siglas en inglés). En 1976, fue establecido un sistema de alerta temprana que se concentró inicialmente en actividades de asistencia en cuanto a seguridad alimentaria se refiere. Posteriormente, tras reconocer las limitaciones del sistema, la Comisión amplió su enfoque hasta cubrir también del manejo de otros factores de riesgo. Además, se comprobó que el carácter altamente centralizado del sistema entorpecía su efectividad de alerta temprana.

Sin embargo, pese a las modificaciones y mejoras que fueron hechas a las estructuras del país a lo largo de diez años, la sequía de 1984-1985 provocó enormes pérdidas. Los problemas surgidos resaltaron la importancia de llevar a cabo un mayor conjunto de interacciones esenciales para la gestión del riesgo de desastres. Desde luego, no se reaccionó ante los informes de alerta temprana, que se habían dado a conocer oportunamente, debido a que entre el gobierno y los donantes internacionales hubo dudas con respecto a la autenticidad y exactitud de la información. Por esta razón, se interpretó la situación de manera múltiple, incierta o controvertible, y ello se tradujo en que los organismos internacionales realizaran estimaciones erradas, tanto de las consecuencias como de las necesidades inmediatas. Al mismo tiempo que los retrasos en la entrega de ayuda aumentaron la gravedad de la crisis, se tardó en reconocer que no se disponía de capacidad logística adecuada para responder a las necesidades que eran cada vez más apremiantes.

A partir de estas experiencias y consciente de las vinculaciones existentes entre sequía, escasez de alimentos y hambruna, el Gobierno adoptó una estrategia más general. En 1993 se creó el Sistema Nacional de Prevención y Gestión del Riesgo de Desastres (NPDPM, por sus siglas en inglés) que centra la atención en el desarrollo económico y agrícola sostenible. Asimismo, se tomaron en cuenta los aspectos prácticos vinculados con la superación de la escasez de alimentos, los procedimientos para brindar ayuda, la descentralización de los sistemas de alerta temprana y el mantenimiento de reservas de semillas y recursos financieros, esquemas para la entrega eficiente de alimentos a los más



necesitados y programas para la conservación del ganado.

Uno de los principales rasgos del NPDPM fue la vinculación que efectuó entre los aspectos relacionados con la prestación de ayuda y las actividades de desarrollo permanentes. Se le exigió a todos los Ministerios que incorporaran las medidas de reducción de desastres dentro de sus metas y programas de desarrollo e, igualmente, que las relacionaran con cualesquiera actividades de ayuda futuras; además, les fueron asignadas responsabilidades específicas a varios funcionarios de diversos planos de autoridad.

Estas políticas evolucionaron hasta convertirse en la Comisión Nacional de Prevención y Preparación de Desastres (NDPPC, por sus siglas en inglés) en el año 1995. La Comisión se encarga de los aspectos más amplios de prevención, preparación, respuesta a las amenazas y rehabilitación de desastres. Desde su creación posee alcance nacional y tiene a su cargo la coordinación general de las actividades de prevención y preparación para los desastres; igualmente, en diversos niveles de la administración se establecieron los comités encargados de llevar a efecto las labores relacionadas con los desastres.

Etiopía ha creado una compleja estructura institucional para la gestión del riesgo de desastres de origen natural, que comprende medidas de preparación, prevención y mitigación. Esto representa un gran avance con respecto al pasado, cuando las actividades de socorro constituían el núcleo de la gestión del riesgo de desastres.

Mediante comités de prevención y preparación, que funcionan a escala nacional, provincial, zonal y local (de las Woreda), la gestión del riesgo de desastres es coordinada a estos cuatro diferentes niveles.

La Comisión Nacional de Prevención y Preparación de Desastres (NDPPC, por sus siglas en inglés) es el órgano general encargado de todos los aspectos relacionados con la prevención y gestión del riesgo de desastres a escala nacional. La oficina tiene filiales en los demás niveles y su composición, que es similar en todos los casos, es la siguiente:

- un presidente designado por el Gobierno;
- un representante del Ministerio de Hacienda;

- un representante del Ministerio de Agricultura;
- el jefe del sector de Asuntos Regionales de la Oficina del Primer Ministro;
- un representante del Ministerio de Salud;
- un representante del Ministerio de Defensa; y
- un representante del Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico y del Ministerio de Cooperación Económica Externa.

También forman parte de la Comisión los presidentes de los consejos regionales (o de los consejos provinciales o de zona en los niveles subordinados) y de la Comisión de Prevención y Preparación de Desastres (DPPC). Otros organismos, representantes de los donantes y de la sociedad civil participan en forma especial (*ad hoc*), según sea la naturaleza del desastre.

Los siguientes otros cuatro organismos de Gobierno participan en la labor de la NDPPC a escala nacional:

- la Administración de la Reserva Alimentaria de Emergencia;
- el Fondo Nacional de Prevención y Preparación para los Desastres;
- el Comité Nacional de Alerta Temprana (con filiales a nivel de provincia, de zona y de Woreda); y
- el Grupo de Gestión de Situaciones de Crisis (con filiales a nivel de provincia, de zona y de Woreda).

El caso de Kenya

En Kenya, eventos más recientes han dado lugar a que se aplique un enfoque similar, pero con un énfasis que refleje las necesidades propias del país. Los devastadores efectos de las inundaciones que se produjeron a raíz de las variaciones climáticas provocadas por el fenómeno de El Niño en los años 1997 y 1998, enfatizaron de nuevo la necesidad de crear un organismo encargado de coordinar la gestión del riesgo de desastres. Esto condujo a fortalecer el Centro Nacional de Operaciones de Desastres administrado desde la Oficina de la Presidencia. Se ha estudiado la posibilidad de realizar una serie de actividades en forma coordinada y, actualmente, las siguientes instituciones operan en asociación con dicha Oficina:

- Centro Nacional de Operaciones de Desastre;
- Proyecto de Gestión de los Recursos de Tierras Áridas;
- Departamento de Socorro y Rehabilitación; y
- Consejo Nacional para la Lucha contra el SIDA.

Además, existen otras dependencias que funcionan en diversos Ministerios de gobierno con funciones especializadas, tal como el rescate y la evacuación, la lucha contra los incendios, la planificación y manejo de las emergencias, la investigación, el control de las aglomeraciones de población, la solución de conflictos y las actividades de lucha contra el terrorismo.

Se ha preparado un proyecto de ley para la política nacional sobre gestión del riesgo de desastres, en el que se propone un marco de referencia para coordinar las actividades de todas las instituciones involucradas en los distintos aspectos de la gestión del riesgo de desastres. Tras prolongadas consultas, su versión final propone crear varias instituciones nuevas.

La Dirección Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (NADIMA, por sus siglas en inglés) pasaría a ser el órgano fundamental de coordinación, y estaría compuesto por representantes de los Ministerios y departamentos pertinentes, del sector privado, de las ONG, de organismos sociales y religiosos y, además, podrían participar en él algunas organizaciones internacionales invitadas. Las principales funciones y atribuciones de la NADIMA serían las siguientes:

- asumir la gestión del riesgo de desastres en todo el país;
- revisar y actualizar todas las políticas pertinentes;
- crear y administrar un fondo fiduciario nacional para casos de desastres; y
- crear comités especiales.

Se establecería una secretaría para colaborar con los Ministerios sectoriales, las autoridades de los gobiernos locales, los comités de distrito y otros organismos asociados; prestaría servicios a los diversos comités de la NADIMA y llevaría a cabo las actividades ordinarias de ésta. La secretaría se encargaría de consolidar toda la información relacionada con la gestión del riesgo de desastres y,

posteriormente, de planificar y coordinar todos los aspectos de dicha gestión. Esto conllevaría a preparar planes de gestión del riesgo de desastres y sus correspondientes presupuestos, al igual que preelaborar planes de emergencia para tipos de amenaza y riesgo específicos. Asimismo, se prevé que el seguimiento, evaluación y documentación de las enseñanzas adquiridas y su aplicación para obtener mejores resultados, formarían parte de sus funciones futuras.

Un departamento de planificación e investigaciones asumiría la función primordial de brindar asesoramiento para la adopción de políticas en el futuro, así como en aquellas áreas relacionadas con los aspectos globales de la gestión del riesgo de desastres; igualmente, llevaría a cabo programas de preparación, alerta temprana, prevención, investigación y manejo de la información. Un departamento de operaciones conexo se ocuparía de los aspectos operativos del suministro de socorro, hacer frente a las fases agudas de una emergencia, mitigar las amenazas, movilizar recursos y realizar actividades de monitoreo y evaluación.

África meridional

Aparte de las inundaciones periódicas que han ocasionado apreciables pérdidas localizadas, en África meridional generalmente no se han registrado pérdidas masivas causadas por desastres repentinos. Los principales eventos que han afectado a la región han sido principalmente de evolución lenta, tales como sequías, epidemias y falta de seguridad en el suministro de alimentos.

Además de lo anterior, hasta comienzos de los años noventa, la percepción del riesgo en la región se manifestaba principalmente en los conflictos armados y sus consecuencias desestabilizadoras. Como resultado, los primeros compromisos políticos con la reducción de desastres de origen natural en los países de África meridional se dieron a raíz de los prolongados estragos causados por la sequía u otras situaciones de emergencia, que provocaron la perturbación de los medios de subsistencia.

A partir de entonces, la capacidad existente de gestión del riesgo de desastres se ha concentrado más bien en el monitoreo de la situación agrícola y



Recuadro 3.4

Sistema Nacional Etíope de Prevención y Gestión del Riesgo de Desastres

El prestigio adquirido por el Sistema Nacional Etíope de Prevención y Gestión del Riesgo de Desastres (NPDPM, por sus siglas en inglés) se basa en los principios rectores de sus políticas, a saber:

- No se perderán vidas humanas por falta de ayuda en caso de desastre.
- El suministro de ayuda permitirá proteger y resguardar la dignidad humana y reforzará la decisión social de alcanzar el desarrollo.
- Las actividades de asistencia fortalecerán la capacidad de las zonas y de la población afectadas, y promoverán la confianza en el esfuerzo propio.
- Se asegurará a las familias afectadas por un desastre la obtención de un ingreso adecuado mediante programas generadores de empleo que brinden acceso a los alimentos y a otras necesidades básicas.
- Todas las actividades de asistencia deberán contribuir al crecimiento y desarrollo económico sostenibles.
- Los programas de ayuda orientarán todos sus esfuerzos a eliminar las causas fundamentales de la vulnerabilidad a los desastres.
- En todas las esferas de actividades pro desarrollo, se le dará el debido énfasis a los programas de prevención de desastres.
- Se protegerá la calidad de vida de las zonas afectadas contra el deterioro provocado por los desastres.
- Para permitir una rápida recuperación después de un desastre, se preservarán el patrimonio y la estructura económica de las zonas afectadas.
- Se fomentará el uso óptimo de los recursos naturales de la zona.

Las formas de operar del NPDPM ilustran la importancia atribuida a mantener una firme vinculación con los valores sociales y económicos de la comunidad. Esta última debería colocarse a la vanguardia de la planificación, programación, ejecución y evaluación de todos los proyectos de asistencia, en tanto que las dependencias operativas cumplirían una función subsidiaria. Para ello, en todos los niveles se crearon puntos focales claramente definidos para efectuar las diferentes actividades; además, se les confirieron las atribuciones y suministraron los recursos necesarios para el cumplimiento de sus responsabilidades.

Se le dio prioridad a las zonas en que la vida y los medios de subsistencia se encontraban más seriamente amenazados. La ayuda, en todo momento, se canalizó hacia los más necesitados y no se otorgó en forma gratuita a los miembros de la población afectada que estuvieron en condiciones de trabajar.

la disponibilidad de alimentos, o en la planificación de medidas provisionales para la ayuda de emergencia centradas casi exclusivamente en las sequías. En la actualidad, se aplican algunas medidas para situaciones de emergencia de alcance regional que datan desde los años ochenta (véase el Capítulo 3.3).

Actualmente, en la región se observa una creciente preocupación por la persistencia de la sequía, las precipitaciones inusualmente elevadas o bien las inundaciones subsecuentes; asimismo se le presta una renovada atención a los efectos de las variaciones del clima sobre los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria. Como consecuencia de ello, los países de África meridional están reconsiderando las necesidades nacionales relacionadas con la gestión del riesgo de desastres y reorientando sus anteriores estrategias nacionales hacia objetivos más relacionados con el desarrollo.

El caso de Sudáfrica

Sudáfrica se ha interesado prolongada pero sistemáticamente por desarrollar una estrategia nacional para la gestión del riesgo de desastres, por lo que ha reformado estructuras orgánicas y promulgado nuevas leyes relacionadas con dicha gestión.

Como a menudo sucede, el Gobierno resolvió evaluar la capacidad del país para enfrentar la gestión del riesgo de desastres solamente hasta después de una severa crisis, como fueron las graves inundaciones de los Cape Flats, en Ciudad del Cabo, ocurridas en el año 1994. En sus inicios, esto significó emprender una revisión total de las estructuras y políticas de la gestión del riesgo de desastres.

Un año más tarde, el gabinete recomendó adoptar un sistema formal para la gestión del riesgo de desastres y, en 1996, se creó un Comité Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres con la idea de que coordinara y administrara la política pertinente. Como este Comité nunca entró en funciones, a mediados de 1997 el Gobierno aprobó la formación de un Comité Interministerial para la Gestión del Riesgo de Desastres (IMC, por sus siglas en inglés).

Como primer paso concreto para establecer una política nacional de gestión del riesgo de desastres se publicó un Libro Verde sobre el tema. Fue dado a conocer en febrero de 1998 y constituyó un marco conceptual importante para el debate público sobre la gestión del riesgo de desastres a escala local, provincial y nacional.

Un año después, y dentro del marco del DIRDN, Sudáfrica elaboró un Libro Blanco, cuyas principales propuestas de políticas incluían lo siguiente:

- integración de las estrategias de reducción del riesgo en los planes de desarrollo;
- elaboración de una estrategia para reducir la vulnerabilidad de las comunidades;
- institucionalización de un centro nacional de gestión del riesgo de desastres;
- introducción de una nueva estrategia de financiamiento para la gestión del riesgo;
- promulgación y aplicación de una nueva ley de gestión del riesgo;
- creación de una estructura que permita a las comunidades estar informadas, mantenerse en alerta y depender del esfuerzo propio; y
- creación de un sistema para coordinar las iniciativas de capacitación y concientización de la comunidad.

Sudáfrica también se preocupó por contribuir a la adopción de normas conjuntas y prácticas comunes con los países vecinos y otros Estados miembros de la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC, por sus siglas en inglés).

Entretanto, para satisfacer las necesidades inmediatas del país, se creó una dependencia provisional de gestión del riesgo de desastres compuesta por representantes de diez departamentos nacionales. Posteriormente, este organismo pasó a ser el Centro Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (NDMC, por sus siglas en inglés). Sin embargo, pese a que ha estado en condiciones de funcionar desde 1999, aún no se ha institucionalizado legalmente.

Ese mismo año, y para asegurar una mejor coordinación entre las dependencias gubernamentales a nivel nacional, se creó el Comité Interdepartamental de Gestión del Riesgo de Desastres (IDMC, por sus siglas en inglés). Esto, sin embargo, se adoptó como medida provisional hasta el momento en que comenzara a

aplicarse legalmente el sistema proyectado, que se regiría por una ley de gestión del riesgo de desastres.

En el año 2000, se publicó el primer proyecto de ley para ser sometido a la opinión pública. Sin embargo, el entusiasmo y el impulso iniciales demostrados por el gobierno parecieron declinar, y la discusión del proyecto fue objeto de numerosos aplazamientos. Tras otra grave crisis —esta vez las devastadoras inundaciones del 2000 que afectaron algunas partes de África meridional—, las prioridades políticas cambiaron conforme resurgió la importancia de la política y legislación sobre la gestión del riesgo de desastres. En mayo del 2000, el Consejo Nacional de las Provincias convocó una conferencia regional para examinar los problemas relacionados con la gestión del riesgo de desastres, tras la cual finalmente se puso en discusión el proyecto.

Durante su discusión, el proyecto de ley sobre gestión del riesgo de desastres se apartó un tanto del énfasis otorgado anteriormente a la política en el Libro Verde y el Libro Blanco, y la atención se centró más bien en las relaciones institucionales intragubernamentales y los mecanismos operativos conexos. La idea del proyecto era asegurar que, una vez promulgada la ley, el reglamento pertinente no se prestara a pautas inequívocas. El proyecto incluía orientación con respecto a la creación del Centro Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (NDMC, por sus siglas en inglés), los deberes y atribuciones de los mecanismos gubernamentales a nivel nacional, provincial y local, así como los recursos financieros necesarios para la recuperación y rehabilitación pos desastres.

El proyecto también contemplaba la formación de un Comité Intergubernamental de Gestión del Riesgo de Desastres, integrado por los miembros del gabinete que intervenían en la gestión del riesgo de desastres, miembros de los consejos ejecutivos de las nueve provincias del país y representantes de los gobiernos locales.

Otra estructura propuesta a futuro por el proyecto era el Marco Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que debía esbozar políticas coherentes, transparentes y completas sobre todos los aspectos de la gestión del riesgo, incluidas la capacitación y la creación de capacidad.

Tal como lo expresan las actuales políticas nacionales, el objetivo principal ha sido romper el círculo vicioso de continuar destinando escasos recursos a la respuesta a las emergencias y reconstrucción, para luego encontrarse en un estado vulnerable y sin preparación para enfrentar la siguiente catástrofe. Para estimular un cambio de actitud, se requirió realizar especiales esfuerzos dentro del Gobierno y en toda la población.

En 1999, el Gobierno creó nuevas instituciones para darles una mayor coherencia a los organismos encargados de los desastres y definir claramente sus atribuciones. La coordinación de la gestión del riesgo de desastres fue encomendada al Consejo Coordinador de la Gestión del Riesgo de Desastres (CCGC, por sus siglas en inglés), principal entidad del Gobierno delegada de todas las etapas del proceso y de rango ministerial. Se creó un Instituto Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (INGC, por sus siglas en inglés) como dependencia de apoyo técnico permanente, cuyo director preside un Comité Técnico Adicional para la Gestión del Riesgo de Desastres (CTGC, por sus siglas en inglés) que asegura la coordinación y la colaboración en las actividades de planificación, mitigación y respuesta.

Un proyecto de ley sobre gestión del riesgo de desastres que se discute actualmente servirá de mandato legal para la aplicación de la política. Su finalidad principal se expresa en su primer artículo: “Evitar que ocurran o reducir al mínimo los efectos de los desastres”. En especial, este proyecto da fuerza de ley al Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres aprobado por el Consejo de Ministros.

La política nacional contempla una estructura destinada a coordinar la acción de las entidades de gobierno, la participación de la sociedad civil y la colaboración con el sector privado en todos los aspectos relacionados con la gestión del riesgo de desastres. Además, la Ley les impondrá sanciones tanto a individuos como a entidades que contravengan las disposiciones establecidas cuando se haya declarado un estado de emergencia.

El mandato del Comité Técnico para la Gestión del Riesgo de Desastres (CTGC) incluye la obligación de asegurar que las políticas nacionales se traduzcan en acciones concretas y que las

normas sean incorporadas en la legislación relativa a la gestión del riesgo. Los miembros del Comité deberán efectuar análisis históricos de la vulnerabilidad a los desastres y evaluar las condiciones de riesgo actuales mediante un proceso anual de planificación para las situaciones de emergencia. Esta actividad, dirigida por el Instituto Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (INGC), tiene por objeto asegurar que las autoridades tengan presentes los problemas del riesgo a lo largo del ciclo de planificación. En el plano nacional, deberá elaborarse un informe anual sobre las medidas de preparación y prevención aplicables para las zonas vulnerables.

No obstante el cometido es claro, las instituciones no pueden modificarse fácilmente ni es posible readiestrar a las personas de la noche a la mañana, como lo comprobaron los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales locales a raíz de los eventos que se produjeron posteriormente. En octubre de 1999, el Gobierno de Mozambique dio a conocer su plan de emergencia para la siguiente temporada de precipitaciones; en él se contemplaba la alta probabilidad de que ocurriesen inundaciones en el sur y centro del país. En esa oportunidad, solicitó asistencia internacional por valor de 2,7 millones de dólares para actividades inmediatas de preparación y mitigación.

La solicitud anterior tuvo una escasa acogida y las contribuciones prometidas por la comunidad internacional sólo alcanzaron la mitad de la suma pedida. Sin embargo, tan sólo seis meses más tarde, tras terribles inundaciones, la comunidad internacional y las ONG donaron 100 millones de dólares en asistencia y socorro de emergencia. Posteriormente, las promesas de contribuciones de la comunidad internacional para actividades de rehabilitación superaron los 450 millones de dólares.

Es posible que aparte del aspecto internacional y en cuanto a la población se refiere, también existan razones para inquietarse. Ciertas indicaciones señalan que algunos segmentos de la población han llegado a depender de la asistencia de emergencia y, en consecuencia, se inclinan fuertemente a continuar siendo vulnerables. Debido a la gran desproporción que ha existido históricamente con respecto a la distribución de los recursos disponibles entre la ayuda de emergencia



y la reducción del riesgo, resulta fácil comprender por qué se dificulta llevar a cabo una reforma eficaz.

África occidental

En África occidental se comprueban distintos grados de capacidad nacional en lo que respecta a la política y al compromiso público en materia de gestión del riesgo de desastres. Sin embargo, tal como sucede en otras regiones, la atención se concentra mayoritariamente en responder a emergencias o crisis individuales, y con demasiada frecuencia prácticamente se reacciona en el mismo momento que ocurren. En cambio, se le otorga mucho menos importancia o destinan menor cantidad de recursos a la aplicación de estrategias permanentes de reducción de los desastres, ya sea que se trate de prevención, preparación o mitigación de amenazas.

Hasta ahora, las actividades realizadas en materia de gestión del riesgo de desastres comprenden la interacción entre los Ministerios y los diferentes sectores representativos en toda la región y, en menor medida, la participación de la sociedad civil o de las comunidades locales. Sin embargo, con una sola excepción, ningún otro país del África occidental incluye la gestión del riesgo de desastres en sus programas de reducción de la pobreza. En efecto, recientemente Ghana elaboró programas especiales para mitigar el impacto de las amenazas y prevenir los desastres que afectan a los más desposeídos y los incluyó en su estrategia de reducción de la pobreza para el período 2002-2004, destinada a las personas vulnerables y excluidas.

El desastre del hundimiento del buque Jola frente a las costas de Senegal, en el año 2002, hizo tomar mayor conciencia acerca de la importancia de prevenir los desastres. A raíz de este evento se adoptaron varias iniciativas, ya que el Ministerio del Interior preparó directrices para prevención aplicables a todos los sectores y niveles de la sociedad, desde el plano nacional hasta las comunidades locales.

El caso de Senegal

De acuerdo con la ley, la responsabilidad de administrar las instituciones nacionales de gestión

del riesgo de desastres corresponde, en Senegal, a un comité interministerial coordinado por el Ministerio del Interior. Además, existe una Oficina de Protección Civil que actúa por conducto del Consejo Superior para la Protección Civil, creado en febrero de 1999, que se encarga de la prevención. La respuesta a las emergencias se rige por el Plan Nacional para Organizar la Asistencia en caso de Catástrofes de la Organización de Ayuda (ORSEC, por sus siglas en francés), creado en marzo de 1999.

Las actividades de protección civil en materia de reducción y gestión del riesgo de desastres se llevan a cabo en forma descentralizada en las 11 regiones y 34 departamentos del país. Las comisiones regionales son presididas por los gobernadores, mientras que las comisiones departamentales locales están encabezadas por los prefectos. La ORSEC también funciona en forma descentralizada en el ámbito regional y actúa por conducto de cuatro comités: asistencia y seguridad, policía e información, medicina y autoayuda, y obras y transporte.

A lo largo de la historia se dictaron varias leyes para regular el funcionamiento de los diversos organismos participantes en la gestión del riesgo de desastres. Sin embargo, sus disposiciones no han sido concordantes y el país ha carecido de un sistema integral para la gestión del riesgo de desastres. Como al parecer varias ONG desconocían la existencia de estas leyes, y puesto que no habían participado en su elaboración, les faltó exponerse más para hacerlas del conocimiento público.

Se han elaborado planes independientes de prevención y protección aplicables tanto a nivel nacional como a sectores específicos o que forman parte de las instituciones, tales como planes de emergencia para los casos de accidentes industriales u ocasionados por el manejo de sustancias peligrosas.

El desastre del buque Jola dio lugar a que se tuviera una mayor conciencia de la importancia de prevenir los desastres. Esto generó que se acrecentara la actividad al interior del gobierno, pero al mismo tiempo permitió que la población se familiarizara con las medidas de prevención y seguridad.

El Ministerio del Interior confeccionó un mapa de riesgos y preparó un conjunto de medidas de prevención para cada uno de los departamentos y regiones del país. Estas medidas son importantes ya que identifican la ubicación, la naturaleza, los medios de prevención y las instituciones responsables por cada riesgo tipificado. Además, el Ministerio definió las directrices para las medidas preventivas que pueden ser aplicadas por los diversos sectores y niveles de la sociedad, incluyendo desde el plano nacional hasta las comunidades locales.

Cada Ministerio, al igual que la Oficina de la Presidencia, tiene nuevas responsabilidades en materia de prevención y gestión del riesgo de desastres. Además, se encuentra en proceso de elaborar un programa para organizar cursos de sensibilización y capacitación sobre protección ante los desastres en todas las instituciones educativas del país.

Asimismo, se está formulando un plan único de prevención para consolidar los planes regionales y departamentales previos. De acuerdo con las nuevas directrices entregadas a los Ministerios, el Ministerio de Hacienda y Economía está encargado de incorporar la prevención de los desastres en las políticas de planificación económica y social a fin de asegurar el desarrollo sostenible. Esto incluye tratar de proporcionar el financiamiento necesario para reforzar las estructuras administrativas y las capacidades locales de prevención del riesgo; igualmente, se están destinando recursos para crear un servicio de capacitación del personal encargado de la protección civil en la gestión del riesgo de desastres y, en especial, en materia de prácticas de prevención del riesgo.

La experiencia de Senegal demuestra cómo una tragedia nacional puede generar un compromiso renovado y mayor participación política, profesional y pública en la creación de una sociedad más segura y resistente a los desastres.

África septentrional

En los países del norte de África la atención relacionada a las amenazas de origen natural y los riesgos que ellas acarrearán generalmente se ha centrado en la gestión de las fases agudas de una emergencia, o en la necesidad de proporcionar socorro cuando se ha declarado la existencia de una situación de desastre, tal como una sequía o hambruna.

En la mayoría de los casos, los desastres provocados por las amenazas naturales sólo figuran en la planificación socioeconómica nacional del gobierno cuando se trata de sequías. Éstas son consideradas, en casi todos los países del norte de África, como un rasgo estructural de sus perfiles socioeconómicos, que a la vez afectan los medios de subsistencia y la economía nacional.

Casi la totalidad de los países del norte de África y de la región árida del Sahel, que atraviesa el continente, disponen de algunas instituciones técnicas encargadas del problema de la sequía y del monitoreo de determinados indicadores de la seguridad alimentaria.

Existen algunos ejemplos de instituciones gubernamentales involucradas en el monitoreo de los aspectos hidrometeorológicos de las amenazas que operan a escala nacional. Por lo general, comprende a organismos responsables por los aspectos meteorológicos, los recursos hídricos, la agricultura, el medio ambiente y los recursos naturales.

Del mismo modo, las leyes concernientes a las amenazas y al riesgo a menudo se encuentran repartidas en diversos campos, tales como la planificación del uso del suelo, las obras públicas, la gestión ambiental y varias instituciones públicas encargadas de intereses sectoriales específicos.

Se evidencia un cierto grado de conciencia general sobre la materia, por el

Las comunidades locales de Tonga necesitan que el gobierno les preste apoyo inicial y les proporcione orientación para poder participar activamente en la reducción de los desastres. Tienen conciencia de lo que está en juego, pero la falta de recursos les impide aplicar medidas de carácter comunitario.

Respuesta de Tonga al cuestionario de la EIRD, 2001.



tipo de diseño y construcción empleado en la infraestructura de transporte para las zonas expuestas a inundaciones y desertificación, o por cómo se administran las obras hidráulicas y las cuencas hidrográficas públicas. Sin embargo, aún no se integran de manera rutinaria a la legislación existente prácticas fundamentales relacionadas con la gestión del riesgo de desastres de origen natural, tales como la evaluación del riesgo y los sistemas de alerta temprana.

La mayoría de los países del norte de África cuentan con alguna entidad encargada de la protección civil, pero ninguno de ellos tiene una dependencia nacional que se ocupe específica y totalmente de la gestión del riesgo, ni de los desastres de origen natural. Un sistema institucional tan limitado como éste puede impedir el establecimiento de un compromiso permanente con la gestión del riesgo, previo a que ocurra una emergencia grave o que limite las posibilidades de efectuar una coordinación eficaz en los momentos de extrema gravedad.

En casi todos estos países, la incorporación de estrategias más generales para identificar y luego monitorear los factores de riesgo vinculados con las metas nacionales de desarrollo, aun se encuentra en sus inicios. Desde el año 2002, se han producido tormentas o inundaciones devastadoras en Marruecos, Argelia, Mauritania y Sudán, mientras que violentos terremotos han afectado a El Cairo, los más recientes sucedidos en el 2002, y a Argelia, en mayo del 2003. Estos eventos demuestran que se justifica la preocupación por enfocar más sistemáticamente la gestión del riesgo de desastres.

El Pacífico

Los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID) del Pacífico tienen muy variadas características físicas y económicas, y son ejemplo de múltiples culturas, lenguas y tradiciones. La mayoría de ellos comprenden pequeños retazos de terreno dispersos en todo el océano Pacífico, de modo que aun cuando formen parte de un mismo país, la distancia entre las islas puede ser enorme.

Su tamaño reducido, su dispersión geográfica y el relativo aislamiento en que viven muchas comunidades hacen que su actividad económica tenga características diferentes a las del resto del mundo, además, de resultar bastante onerosa. Los asentamientos humanos existentes incluyen desde las típicas aldeas rurales, en las que vive la mayor parte de la población, hasta ciudades comerciales de crecimiento acelerado.



Recuadro 3.5

La creación de capacidad en los Estados insulares del Pacífico

El sistema social, de fuerte resiliencia, heredado por parte de las comunidades insulares constituye uno de los fundamentos para la reducción del riesgo de desastres de origen natural en el Pacífico. El vigor del sistema radica en sus amplios valores familiares y los mecanismos comunitarios que los vinculan a los sistemas nacionales. Para integrarlos dentro de un marco organizacional de carácter práctico que fomente la adquisición de la propiedad así como la participación conjunta del gobierno y de las demás partes interesadas en la gestión del riesgo, sólo se requiere cierta reestructuración y apoyo.

Los desafíos que confrontan los Estados insulares se derivan del creciente avance que se ha obtenido del desarrollo, pero con un volumen sustancialmente limitado de recursos naturales. Esto los ha obligado a desarrollarse invadiendo el medio ambiente y aumentando rápidamente la vulnerabilidad de la comunidad a los desastres de origen natural. La preparación no puede basarse únicamente en una mayor conciencia de las medidas de mitigación mediante la ciencia y la tecnología, sino que también es preciso forjar vínculos entre la ciencia y la sociedad.

Para los encargados de la gestión del riesgo de desastres en el Pacífico, mitigar significa ser buenos facilitadores. Esto exige destrezas para formar redes operativas que utilicen eficazmente los recursos locales, requiere crear colaboración y competencia técnica y asociar a las partes interesadas.

Durante los últimos años, los Estados insulares del Pacífico han creado sólidas entidades nacionales de coordinación. Lo más importante es que cada uno de los Estados ha elaborado un plan nacional de gestión del riesgo de desastres que contempla las estructuras de gestión y distribuye las responsabilidades entre las organizaciones principales. Para incorporar a la comunidad en un sistema que funcione en asociación con el gobierno es indispensable contar con planes de apoyo y con procedimientos operativos.

La realización de proyectos piloto de mitigación que pueden transmitirse mediante este enfoque de gestión está sentando las bases para incorporar con éxito la planificación de la mitigación en los sistemas nacionales.

Fuente: A. Kaloumaira, 1999.

Aunque en la región se dan numerosas formas de tenencia de la tierra, la mayoría de ellas se basa en la propiedad comunal, por ello el control de su uso y muchas de las decisiones que regulan la explotación de los recursos naturales son ejercidos por la comunidad en conjunto.

Pese a la popular imagen que se tiene del Pacífico Sur como una región con islas de playas tranquilas, lagunas azules y una forma de vida idílica, los ecosistemas de los PEID son muy frágiles. Debido a ello, existe una gran preocupación por las consecuencias que puedan originarse con el cambio climático y aumento del nivel del mar.

Por esta razón, los PEID del Pacífico están firmemente resueltos a realizar proyectos de desarrollo para reducir los riesgos de desastres a

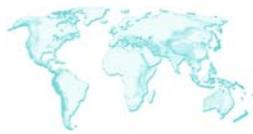
que están expuestos tanto la población como los bienes. Se han esforzado por fortalecer la resiliencia nacional y regional ante el impacto de las amenazas. Además, los antecedentes históricos sobre iniciativas específicas para reducir los desastres revelan que los Estados insulares del Pacífico han adoptado enfoques positivos tradicionales así como más modernos, para que los isleños puedan conservar los valores culturales por ellos elegidos.

Sin embargo, como algunos de los desastres más importantes ocurren escasamente, es posible que tanto a los gobiernos como a las comunidades les sea difícil estar fuertemente conscientes y preparados para enfrentar determinados eventos por sí solos. Por otra parte, también los recursos disponibles para la mitigación de los desastres han venido variando con el tiempo.

Cuadro 3.3

Marcos institucionales para situaciones de desastre en el Pacífico

País	Marcos institucionales	Programas de alto nivel para promover la prevención	Planes de prevención	La prevención en los planes de desarrollo y mecanismos de control
Islas Cook	<p>La coordinación de la gestión del riesgo de desastres le corresponde a la Oficina Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (NDMO, por sus siglas en inglés).</p> <p>El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es el ente encargado de emitir las políticas concernientes a los planes nacionales e insulares de gestión del riesgo.</p> <p>Que el Ministerio de Hacienda establezca un fondo de reserva para casos de desastre de 30 mil dólares.</p> <p>El Plan Insular de Gestión del Riesgo de Desastres dispone que el gobierno local sea el responsable de las actividades locales para la gestión del riesgo.</p> <p>El programa de preparación para los desastres y capacitación en primeros auxilios de la Cruz Roja se desarrolla paralelamente con los planes de preparación más generales.</p>	<p>En todas las islas Cook se imparten cursos de capacitación para la introducción a la gestión del riesgo de desastres, cuya cobertura es de al menos un 35% de la población de cada isla.</p> <p>Los principios de la gestión del riesgo de desastres forman parte de los programas curriculares de ciencias sociales del sistema educativo, a fin de que la niñez los aprenda durante sus años de escuela.</p> <p>Creación de dependencias para la protección costera con el fin de prevenir la inundación del aeropuerto y reducir al mínimo la fuerza con que la marea pueda invadir los hoteles situados en las playas.</p> <p>Las radioemisoras situadas en los centros de emergencia de las islas septentrionales reciben las transmisiones enviadas desde Rarotonga, y permiten que, por primera vez, las comunidades ubicadas en la parte norte de las islas puedan estar informadas con respecto a los pronósticos climáticos y las alertas de emergencia.</p> <p>Se cuenta con un Comité de Protección Costero.</p> <p>Se encuentra en funcionamiento el sistema EMWIN de alerta temprana.</p> <p>Programa piloto sobre vulnerabilidad turística en Rarotonga.</p>	<p>Código de construcción de las islas Cook: en abril de 1999 se completó un informe sobre la promoción de normas y códigos de construcción y su correspondiente aplicación.</p> <p>Se creó una Dependencia de supervisión para las construcciones con el objeto de poner en vigor y hacer cumplir la normativa mediante personal experimentado en el campo de la construcción.</p> <p>Plan de trabajo para la gestión del riesgo de desastres:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Desastres nacionales. -Plan para la gestión de procedimientos de respuesta a los ciclones. -Procedimientos de respuesta a los tsunamis. 	<p>Las actividades de desarrollo se llevan a cabo a escala nacional y a nivel político mediante una estrategia de promoción, con una amplia participación sectorial y de la sociedad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Ministerio de Transporte se encarga de la prevención y respuesta a la contaminación por el petróleo - Participación de la Dependencia de Servicios Ambientales del gobierno en materia de cambio climático - La Dependencia del Patrimonio Natural se encarga de realizar consultas a la comunidad y de promover la biodiversidad - La NDMO es responsable de las actividades de prevención, mitigación y preparación. <p>Proyectos de desarrollo de las islas exteriores (silvicultura en la isla de Mangaia, sistemas de redes hídricas y de comunicaciones).</p> <p>El gobierno de las islas Cook ha ratificado al menos 25 convenciones mundiales sobre el medio ambiente.</p>



Vivir con el Riesgo:
Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres

País	Marcos institucionales	Programas de alto nivel para promover la prevención	Planes de prevención	La prevención en los planes de desarrollo y en los mecanismos de control
Fiji	<p>En 1990 el gobierno encomendó la gestión del riesgo de desastres al Ministerio de Desarrollo Regional y Asuntos Multiétnicos, y al Ministerio del Interior le asignó la gestión del riesgo de desastres de carácter antrópico.</p> <p>La NADMO, que depende del Ministerio de Desarrollo Regional y Asuntos Multiétnicos, administra y coordina todas las actividades.</p> <p>La política nacional de coordinación está contemplada en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de 1995 y en la Ley de Gestión del Riesgo de Desastres de Origen Natural de 1998.</p> <p>Creación de un Comité consultivo nacional de capacitación.</p> <p>El Servicio Meteorológico de Fiji, el Departamento de Recursos Minerales y el Departamento de Obras Públicas son conjuntamente responsables de monitorear y detectar las amenazas que afectan a Fiji.</p> <p>El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres creó el Comité de Gestión del Riesgo de Desastres (DISMAC, por sus siglas en inglés), que funciona a escala nacional, así como de división y de distrito.</p>	<p>Proyecto piloto de gestión de escenarios de riesgo de terremoto, de Suva (SERMP).</p> <p>El proyecto de riesgo volcánico de Taveuni actualiza la información sobre erupciones para la elaboración de mapas de riesgo y preparar directrices para la planificación del desarrollo e igualmente para la del riesgo de emergencias.</p> <p>Mitigación de amenazas volcánicas en Fiji: elaboración de mapas y estudio de las amenazas volcánicas en las islas de Kadavu, Koro y Rotuma, para la elaboración de mapas de riesgo, la planificación del desarrollo y los planes de respuesta a las erupciones volcánicas.</p> <p>Programa de preparación para inundaciones de Ba: ofrece información sobre inundaciones y prepara planes de respuesta a las inundaciones; asimismo realiza actividades locales de educación y concientización.</p>	<p>Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres</p> <p>Plan de trabajo para la gestión del riesgo de desastres</p> <p>Proyecto del código nacional de construcción, formulado en 1990, pendiente de su aprobación legislativa e implementación. Actualmente, se está trabajando en ello.</p> <p>Planes de apoyo en caso de ciclones</p> <p>Plan de emergencia de apoyo operativo para el volcán Taveuni</p> <p>Preparación de la comunidad para los ciclones: el Programa de preparación para los ciclones, en el teatro comunitario de Fiji de la Fundación para los Pueblos del Pacífico Sur, utiliza videos y obras de teatro para informar mejor a la población de las aldeas.</p>	<p>La aplicación de un enfoque proactivo a la reducción de desastres continúa siendo la piedra angular de las actividades nacionales.</p> <p>La reestructuración de la NDMO sigue siendo asunto prioritario para el Ministerio de Desarrollo Regional y Asuntos Multiétnicos.</p> <p>La construcción de infraestructura resistente a los desastres: la aplicación de medidas y estrategias de mitigación se resuelven a nivel nacional (Ministerio de Desarrollo Regional y Asuntos Multiétnicos) y local (Comités de desarrollo a escala de divisiones y distritos). Este enfoque de gestión se aplica en todo el país.</p> <p>PICCAP: elaboración de inventarios de los gases de invernadero y evaluaciones de la adaptación y de la vulnerabilidad. El cambio climático está contemplado dentro de la agenda de la reducción de desastres.</p>
Vanuatu	<p>Ley Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres N° 31, del 2000.</p> <p>La Ley Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres le otorga mayores atribuciones a la NDMO en sus responsabilidades a escala nacional, así como a los seis consejos provinciales, con el fin de que participen en forma más proactiva en la gestión del riesgo de desastres.</p> <p>La NDMO coordina la gestión del riesgo de desastres. Es una fuente de información para todos los niveles gubernamentales (nacional, provincial, consejos municipales, consejos de aldea), ONG, el sector privado y las comunidades.</p> <p>De acuerdo con la Ley Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, los gobiernos provinciales deben aplicar una política de mitigación de desastres.</p>	<p>Programa de desarrollo profesional</p> <p>Programas de resiliencia de la comunidad (CHARM)</p> <p>Reducción del riesgo volcánico en las comunidades</p> <p>Participación del sector privado (servicios de energía y agua - Telecom Vanuatu, Unelco)</p> <p>Creación de preparación para los ciclones</p> <p>Proyectos de mitigación de las inundaciones</p> <p>La NDMO ha iniciado un activo programa de educación pública que se imparte en el Teachers College de Port Vila y en varias escuelas secundarias.</p>	<p>Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.</p> <p>Plan de trabajo para la gestión del riesgo de desastres.</p> <p>Código Nacional de Construcción (aún no promulgado).</p> <p>Plan de apoyo a las actividades sobre el volcán Ambao.</p>	<p>Vanuatu está desarrollando una nueva estructura para la oficina de la NDMO, juntamente con SOPAC-DMU y CHARM.</p> <p>En el año 2002, la oficina de la NDMO fue desligada del Departamento de Policía y vinculada con los Ministerios pertinentes.</p> <p>Se está avanzando en otros campos importantes de política pública, incluida la revisión del Plan Nacional para Emergencias Provocadas por Desastres, el desarrollo de planes de apoyo, apoyo institucional a la NDMO y programas de capacitación y educación.</p>

Los gobiernos comenzaron a participar en el suministro de ayuda en caso de desastre desde comienzos de la época colonial y asumieron las responsabilidades pertinentes al lograr la independencia, a menudo proporcionando asistencia y materiales para la rehabilitación pos desastre. Tanto donantes como beneficiarios interpretaron esta ayuda como una asistencia que no imponía gravamen alguno. Así, junto con el marcado aumento de la asistencia externa u oficial en caso de desastres registrado en los últimos años, también ha crecido la dependencia de la comunidad de dicha ayuda.

Un estudio realizado en 1999 por un nacional de Fiji, A. Kaloumaira, de la Comisión del Pacífico Sur para las Geociencias, Unidad de Manejo de Desastres (SOPAC-DMU, por sus siglas en inglés), ilustra la situación en que se encuentra la creación de capacidades en los Estados insulares del Pacífico, de tal manera que sirve de base para incorporar marcos de mitigación de los desastres en los sistemas de política nacional y en las percepciones de la población. La relevancia y, por lo tanto, la eficacia de la reducción del riesgo de desastres dependen mucho de la medida en que refleje los intereses sociales, culturales y ambientales predominantes de las personas a las cuales se procura favorecer.

El caso de las Islas Cook, Fiji y Vanuatu

El cuadro 3.3 resume la forma en que algunos pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico han tratado de incorporar medidas para la gestión del riesgo de desastres en sus estrategias nacionales de desarrollo. Los ejemplos tomados de las Islas Cook, Fiji y Vanuatu centran el enfoque en los marcos institucionales y aspectos de política que han sido aplicados por estos países al incorporar la reducción del riesgo de desastres en sus intereses nacionales de carácter más general. Estos ejemplos son simplemente indicativos y no deben considerarse exhaustivos o taxativos en sí o con respecto a la región en su totalidad.

Procesos nacionales de planificación con responsabilidades multisectoriales

Por lo general, las atribuciones y los recursos externos normalmente emanan de la cúspide

política, mientras que el conocimiento de la situación, la información, los recursos locales y las funciones directivas surgen de la comunidad local. Cuando las actividades relacionadas con los desastres obedecen a un proceso de planificación, dirección y control centralizados, serán siempre ineficaces. No obstante, también hay que reconocer que los diversos enfoques nacionales deben ser ajustados a las estructuras y prácticas predominantes en cada uno de los diferentes países, de acuerdo con sus necesidades y condiciones particulares.

Para lograr que los planes de desastre locales sean eficaces, es indispensable delegarles atribuciones y asignarles recursos a las autoridades de las provincias, distritos y localidades para que realicen actividades de gestión para la protección contra los desastres. Sin embargo, tales sistemas requieren la existencia de planes nacionales de reducción del riesgo de desastres que sean plenamente compatibles con la normativa local. En muchos países en que la autoridad se ha delegado en los niveles locales de responsabilidad administrativa, puede que se produzcan incómodas discrepancias entre las políticas y las prácticas ejercidas en los diferentes niveles gubernamentales.

Se precisan mecanismos para fomentar una cultura de prevención contra todo tipo de amenazas al interior de las comunidades locales; para ello, es indispensable contar con métodos prácticos y de bajo costo para enfrentar las amenazas, que puedan ser utilizados por los diversos actores, incluidos los dirigentes locales, grupos comunitarios, comerciantes, interesados comercial y financieramente, así como los funcionarios de gobierno locales.

Europa

El caso de Suiza

En Suiza, una antigua Ley Federal de Silvicultura establece la importancia de los bosques para reducir la escorrentía. Asimismo, ya en el Siglo 19 se reconoció que los bosques son un medio para protegerse de las avalanchas, cuando eventos extremos pusieron de manifiesto los desastrosos efectos del corte de madera a gran escala, particularmente en las regiones prealpina y alpina.





En Canadá, las jurisdicciones provinciales y municipales cuentan con legislación, programas y actividades que no necesariamente coinciden a escala nacional sobre la reducción de desastres.

Sin embargo, la implementación de las medidas para la reducción de los desastres probablemente ocurra a nivel municipal, tanto en lo que concierne a su legislación como en lo referente a su cumplimiento.

Respuesta de Canadá al cuestionario de la EIRD, 2001.

En Alemania, el aspecto más importante de cubrir con respecto a la reducción de los desastres es la armonización, tanto de los deberes y las responsabilidades como de la legislación entre los gobiernos estatales y los diversos órganos locales. Los principales problemas a escala nacional son:

un compromiso más firme por parte del gobierno federal para la coordinación de las actividades de protección civil;

mejor integración del tema de la mitigación de desastres en los planes regionales por intermedio legislativo; y

brindar un apoyo más decidido a los centros interdisciplinarios de investigación científica para la prevención de desastres.

Respuesta de Alemania al cuestionario de la EIRD, 2001.

A raíz de esto, de inmediato se le puso término a la tala indiscriminada de árboles. Al mismo tiempo, se iniciaron, completaron o reanudaron importantes obras de defensa fluvial, ya que el énfasis fue puesto en las medidas de protección de las obras de ingeniería fluvial.

En el Siglo 20, las amenazas naturales continuaron desempeñando un papel importante en la modificación de las políticas del país. La situación de riesgo se agravó aun más al desarrollarse zonas ya expuestas a amenazas. Si bien las consecuencias económicas y sociales de las avalanchas, inundaciones y tormentas de viento influyeron en la política aplicada, Suiza también ha reconocido que no existe forma alguna de lograr la seguridad absoluta.

En los últimos años se ha logrado avanzar desde la época en que se aplicaban métodos tradicionales de protección contra las amenazas hasta la de un desarrollo más integral de la gestión del riesgo. La base de este enfoque radica en equilibrar las medidas de prevención, respuesta y reconstrucción. El riesgo residual, que se basa en criterios sociales, económicos y ecológicos, debe por lo tanto ser considerado para aceptarse.

Para que los procedimientos aplicados sean coherentes y tomen en cuenta su diversidad cultural, geográfica y lingüística, Suiza le otorga gran importancia al “principio de subsidiaridad”, que es uno de los derechos inalienables de los rangos inferiores de autoridad y de responsabilidad pública.

El principio establece que las autoridades superiores sólo ejercen cierto grado de poder político y únicamente asumen las funciones administrativas cuando las autoridades inferiores no pueden o no desean desempeñarlas. En Suiza, este principio

de subsidiaridad también se aplica al aspecto político de la gestión del riesgo y amenazas, ya que la responsabilidad se distribuye entre las autoridades federales, cantonales (estatales) y comunales. También, esto se hace extensivo a los propietarios de terrenos e inmuebles, a las diversas instituciones y organizaciones públicas.

Aunque las estrategias de la gestión del riesgo de desastres del país atribuyen similar importancia a las tres piedras angulares —la prevención, la respuesta y la reconstrucción—, desde el punto de vista de la subsidiaridad están más bien inversamente relacionadas. El énfasis mayor se le otorga a la prevención; la respuesta en caso de catástrofe debe ser eficiente e ininterrumpida; la reconstrucción es posterior y hasta el grado en que sea necesaria, viable y compatible con las más amplias consideraciones ambientales. En definitiva, lo que pretende la estrategia suiza es alcanzar el desarrollo sostenible en todos los aspectos relacionados con la reducción de los desastres de origen natural.

Más allá de sus propias fronteras, Suiza mantiene y promueve el intercambio de experiencias con otros países en materia de reducción de desastres; respalda la cooperación internacional en el campo del desarrollo sostenible y en el del suministro de ayuda humanitaria, en caso necesario.

En el año 1997 y de acuerdo con estos principios, el Consejo Federal Suizo creó la Plataforma Nacional para las Amenazas Naturales (PLANAT, por sus siglas en inglés), comisión extraparlamentaria compuesta por representantes del gobierno federal, de los cantones, de asociaciones profesionales y de investigación, así como del sector económico y de seguros. Su mandato para el primer período de actividades (1997-2000) comprendía lo siguiente:

- elaborar una estrategia nacional para enfrentar con éxito las amenazas naturales;

- coordinar a todas las partes involucradas en la reducción de desastres; y
- crear una mayor conciencia con respecto a las amenazas naturales y reemplazar el enfoque convencional orientado a la protección, con el de un conocimiento comprensivo de la gestión del riesgo.

Los planes correspondientes al segundo período de actividades, que abarcaba del 2001 al 2003, daban prioridad a las siguientes actividades:

- promoción de las relaciones públicas;
- inicio y respaldo a proyectos que promuevan la gestión integral del riesgo;
- apoyo a proyectos de terceros que compartan objetivos similares; y
- mejor aprovechamiento de las sinergias entre diversos sectores.

Prácticamente la totalidad de los actores que intervienen en la gestión del riesgo considera que es cada vez más importante crear conciencia en lo concerniente a la reducción del riesgo mediante el intercambio de información y la educación. Al respecto, una novedad importante es el campo virtual creado por varias universidades e institutos de investigación suizos, denominado Centro de Competencia para la Reducción de los Desastres de Origen Natural. Los estudiantes, investigadores y otros profesionales que se ocupan de las amenazas naturales pueden tener acceso a cursos e información relacionados con el riesgo en su portal electrónico (véase también el capítulo 4.4).

<<http://www.cenat.ch>>

Asimismo, al reconocer cuán importantes son las comunicaciones para el intercambio habitual de información, tanto en épocas normales como en situaciones de crisis, se está procurando mejorar el Centro Nacional de Alarma de Suiza.

Se reconoce que para crear mayor conciencia sobre la reducción del riesgo en la población y en las autoridades

encargadas de tomar las decisiones es preciso aumentar la asignación de recursos financieros. Es una cruda realidad que tanto las personas como los políticos tengan poca memoria, lo que explica por qué generalmente se actúa sólo hasta que un desastre nos despierta, tal como sucedió durante las severas tormentas invernales a fines de 1999. Como los recursos financieros siempre son limitados, deben ser distribuidos de la forma más productiva posible; para garantizar que su uso sea más eficaz, se están introduciendo varios cambios, entre los que cabe mencionar los siguientes:

- brindar preferencia a medidas preventivas no estructurales, tales como darle mantenimiento a los cursos de agua en lugar de a las obras de ingeniería fluvial;
- transferir recursos de reconstrucción a medidas preventivas;
- reasignar recursos para incrementar la cooperación entre cantones y evitar así las duplicaciones; y
- mejorar la utilización coordinada de los subsidios y otros incentivos similares otorgados por el gobierno tanto a las autoridades como a las comunidades locales.

En el caso de otros marcos y compromisos de políticas nacionales, el impulso puede provenir de fuentes diferentes. Tal como lo ilustran los siguientes ejemplos tomados de otros lugares de Europa, los planes de reducción del riesgo pueden estar vinculados tanto con eventos específicos o la asignación de responsabilidades como con políticas y prácticas.

El caso de la Federación de Rusia

Rusia ha recorrido un camino bastante largo en materia de reducción de desastres y respuesta a las emergencias, ya que introdujo una serie de iniciativas institucionales durante el decenio pasado. En el período 1992-1993 se creó el Sistema Estatal Unificado de Alerta Temprana y Mitigación de los Desastres y,

En Portugal deberíamos estar preparados para los desastres y en consecuencia formular políticas adecuadas, incluido lo siguiente:

establecer políticas de seguridad;

informar y educar al público con respecto a los riesgos y desarrollar una cultura de protección civil entre la población;

mejorar los mapas de riesgo;

promover el estudio del impacto de los sismos y de otros riesgos que enfrentan las comunidades, así como sus patrones sociales y económicos;

aumentar el alcance de la planificación para situaciones de emergencia;

definir una política nacional sobre el uso de la tierra;

elaborar una estrategia para el reforzamiento de las estructuras de construcción;

proporcionar los recursos financieros necesarios para facilitar el cumplimiento de los códigos vigentes; y

proteger el acervo cultural.

Respuesta de Portugal al cuestionario de la EIRD, 2001.



posteriormente, el Sistema Ruso de Gestión del Riesgo de Desastres (RSDM, por sus siglas en inglés).

En 1994, el Comité Estatal para Emergencias y Desastres de Origen Natural fue elevado de nivel y pasó a ser un Ministerio federal, el Ministerio de Defensa Civil, Emergencias y Eliminación de las Consecuencias de los Desastres de Origen Natural de la Federación de Rusia (EMERCOM, por sus siglas en inglés). Desde el punto de vista institucional, las actividades del gobierno fueron coordinadas por una comisión interinstitucional de reducción de desastres, creada en 1995.

A partir de su creación, el EMERCOM ha demostrado la ampliación de sus actividades en este campo y, a la vez que ha sido reconocido como autoridad estatal, se ha ganado tanto el respeto público como adquirido prestigio entre las demás instituciones del gobierno. Se ha esforzado por desarrollar y aplicar un marco institucional de carácter nacional para la reducción de desastres de origen natural en Rusia. Abarca importantes elementos tanto de carácter legislativo, como estructuras administrativas de alcance nacional, mecanismos de coordinación e implementación y programas nacionales orientados a la prevención y mitigación de emergencias.

Al entrar en una etapa nueva de desarrollo económico y político, marcada por una prolongada transición a la economía de mercado y a la democracia, el país redefinió sus criterios para abordar la seguridad ambiental, como es el diseño de nuevos programas para responder al cambio e inseguridad ambientales. En la segunda mitad del decenio de 1990, Rusia adoptó un concepto más amplio de seguridad nacional, al abandonar la perspectiva tradicionalista principalmente enfocada hacia la defensa militar, en favor de un concepto más integrado que refleja un mayor énfasis en la seguridad humana.

Este concepto actualizado incluye un enfoque más vasto y dinámico del riesgo a nivel nacional, como los que se originan en la inestabilidad económica, el crimen organizado, la contaminación nuclear, las enfermedades infecciosas, la inseguridad en el campo de los alimentos o del agua potable. La mitigación de las amenazas de origen natural y la prevención de posibles desastres pasaron a ser

parte integral de las políticas nacionales para intensificar la seguridad ambiental y humana. Tras reconocerse plenamente las consecuencias de la catástrofe de Chernobyl, estos temas encabezaron sin lugar a dudas las agendas del gobierno.

Se establecieron compromisos nuevos y adicionales con el objeto de incrementar el proceso de creación de capacidad para el cumplimiento de las políticas nacionales en el tema de la reducción de desastres de origen natural. Esto dio como resultado el establecimiento de un marco institucional diversificado, que abarcaría tanto la legislación como las estructuras administrativas, los programas nacionales, la capacidad de respuesta y las prácticas específicas para la mitigación de las amenazas.

Las actuales políticas nacionales de reducción de desastres hacen hincapié en tres aspectos conexos: monitoreo, pronóstico y evaluación del riesgo de amenazas de origen natural; medidas de prevención asociadas con el riesgo de amenazas naturales y prácticas de gestión del riesgo de desastres para su mitigación o alivio de los daños que puedan causar.

Los mayores compromisos derivados de las políticas nacionales incluyen la compilación de un inventario y de bases de datos relacionadas con el grado de vulnerabilidad del territorio a determinados riesgos naturales, así como el monitoreo y pronóstico de su acontecimiento potencial. Para el logro de ello debe contarse con una excelente coordinación y estrecha cooperación entre las redes nacionales de monitoreo hidrometeorológico, sismológico, agrícola, ambiental y espacial ya existentes. Sin embargo, algunos problemas de suma importancia deben ser solventados antes de poder sintetizar cabalmente una gran variedad de redes de monitoreo existentes previamente, para mejorar la calidad, cantidad y regularidad de la medición de los datos. Pese a ser elementos cruciales, el monitoreo y los aspectos relacionados con el pronóstico continúan siendo los elementos débiles de la estrategia nacional.

Las políticas nacionales de prevención y mitigación conciben el aplicar medidas de adaptación física en las zonas vulnerables a determinados riesgos, como usar la ingeniería hidráulica como medida de protección al igual que

el reforzamiento de la estabilidad sísmica de los edificios. En forma similar, ya constituyen una política importante, o su procedimiento se encuentra en proceso, la aplicación de medidas de ordenamiento territorial, la mejora de los sistemas de alerta temprana, el incremento de la concientización pública y una mayor participación directa de la población en la reducción del riesgo.

Conforme a las lecciones aprendidas de la eficacia obtenida en las recientes experiencias de mitigación de desastres de origen natural, se han modificado las políticas nacionales de reducción de desastres. Existe una gran necesidad de trasladar la prioridad que históricamente se le ha otorgado a la respuesta ante situaciones de emergencia, a la identificación de riesgos potenciales, evaluación y reducción del riesgo mediante la gestión y prácticas operativas que puedan disminuir la severidad del impacto de desastres potenciales. Actualmente, se tiene una mayor conciencia de que es más económico prepararse adecuadamente para enfrentar amenazas inevitables a fin de prevenir los desastres.

El punto focal para la aplicación de esta estrategia para la reducción de desastres en el país es el EMERCOM. Éste es un órgano federal del poder ejecutivo que se encarga de aplicar la política oficial de prevención y mitigación de desastres. Asimismo, es responsable del manejo operativo y de la coordinación de las actividades del gobierno en situaciones de emergencia.

Además de las amenazas naturales, las de orden tecnológico también son un peligro para la seguridad humana, por eso el EMERCOM combina las responsabilidades de prevención y mitigación de los riesgos tecnológicos y de origen natural, comúnmente referidas como emergencias.

El EMERCOM tiene una amplia gama de atribuciones relacionadas con la formulación de la política nacional. Se ocupa de los aspectos operativos de la respuesta a las emergencias, adopta medidas de reducción de desastres, elabora pronósticos y monitorea riesgos de origen natural y tecnológico. Las siguientes son sus metas principales:

- aplicar la política estatal y adoptar medidas para proteger a la población y al territorio en situaciones de emergencia;

- dictar normas, otorgar autorizaciones, ejercer actividades de control y verificación en la prevención y mitigación de las emergencias;
- administrar y coordinar, en nombre del gobierno, las actividades de las autoridades federales encargadas de la reducción de desastres; y
- recabar y procesar la información necesaria para la reducción de desastres.

Una comisión sobre emergencias de la Academia de Ciencias de Rusia se encarga de formular las

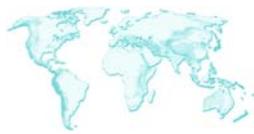
Recuadro 3.6

Ministerio de Defensa Civil, Emergencias y Eliminación de las Consecuencias de los Desastres Provocados por Amenazas Naturales de la Federación de Rusia

Entre las principales funciones de este Ministerio (EMERCOM), cabe mencionar las siguientes:

- elaborar propuestas e iniciativas para las políticas y la legislación nacional en materia de reducción de desastres;
- mantener el Sistema Ruso de Gestión del Riesgo de Desastres (RSDM, por sus siglas en inglés);
- coordinar las actividades en materia de reducción de desastres que llevan a cabo las autoridades de gobierno en todos los niveles, incluidas la fiscalización y supervisión de aquéllas realizadas durante la respuesta a las emergencias;
- coordinar las actividades de pronóstico de emergencias, construcción de modelos de eventos y evaluación del riesgo a escala regional;
- educar y capacitar a la población, capacitar a funcionarios de gobierno en materia de prevención y respuesta a los desastres, organizar la información y la alerta a la población, fiscalizar la creación de los sistemas de alerta;
- realizar investigaciones sobre reducción de desastres, desarrollar el monitoreo y pronóstico sismológicos;
- encargarse de la gestión y coordinación operativas de las actividades de rescate de emergencia y la aplicación de métodos de respuesta ante desastres y catástrofes de gran escala;
- dirigir y capacitar las fuerzas de rescate y de defensa civil;
- coordinar la rehabilitación de los lugares perjudicados por los desastres, aumentar el apoyo social y la seguridad para la población afectada, y proporcionar ayuda humanitaria;
- administrar los fondos de reserva, incluidas las reservas del gobierno para responder a las emergencias; y
- cooperar internacionalmente en la reducción de desastres y la ayuda humanitaria.

Fuente: <http://www.emercom.gov.ru>



estrategias y detallar las medidas específicas para evaluar la reducción del riesgo y de los desastres. Además, un grupo de trabajo especial para las emergencias funciona bajo la autoridad del presidente de la nación. El EMERCOM coordina tanto las relaciones horizontales como verticales del gobierno para la gestión del riesgo de desastres. Los diversos órganos operativos se vinculan mediante una compleja estructura de comunicaciones y preparación de informes.

El EMERCOM supervisa, en forma cruzada, las actividades de los diversos Ministerios y organismos pertinentes en todos los sectores, para lo cual actúa mediante un órgano de coordinación, la Comisión Interinstitucional sobre Prevención y Mitigación de Emergencias. Están representados en la Comisión diversos organismos de gobierno, incluidos el Servicio Hidrometeorológico, los Ministerios de Recursos Naturales, Combustibles y Energía, Energía Nuclear, Agricultura y Salud, así como el Servicio Estatal de Inspección Técnica.

La Comisión cumple importantes responsabilidades a fin de asegurar la capacidad operativa del RSDM. Posee filiales sectoriales y regionales en toda Rusia. Combina una estructura administrativa que comprende grupos de trabajo para situaciones de emergencia y recursos de los órganos ejecutivos federales y territoriales, designados como responsables de las emergencias y de la reducción de desastres.

La estructura vertical del EMERCOM incluye seis centros regionales (central, noroccidental, norte del Cáucaso, Volga-Ural, siberiano y del Lejano Oriente) y órganos territoriales de gestión del riesgo de desastres en 89 jurisdicciones subordinadas. De acuerdo con la legislación nacional, corresponde a las autoridades territoriales dictar sus respectivas leyes regionales para cumplir con las políticas nacionales en lo referente a mantener grupos de trabajo para la mitigación de emergencias, reforzamiento de la seguridad humana y llevar a cabo operaciones de rescate. Asimismo, deben proporcionar los recursos necesarios y la consiguiente estructura permanente para ocuparse de la gestión del riesgo de desastres en sus respectivos territorios.

En materia de reducción de desastres la legislación nacional rusa se compone de la Ley Federal Básica

de 1994 sobre protección de la población y del territorio en casos de emergencias de origen natural y tecnológico. Ésta se complementa con un conjunto de leyes federales que contemplan directrices y reglamentos, además de leyes y ordenanzas de las jurisdicciones subordinadas.

La Ley Federal Básica es el fundamento jurídico de las actividades de prevención y mitigación de desastres. Establece el concepto de situación de emergencia y dispone un conjunto de medidas de respuesta que incorporan los principios de protección a la población y del patrimonio territorial. Estipula las atribuciones que corresponden a las autoridades estatales y a los órganos del gobierno en las actividades destinadas a evitar o limitar los efectos adversos de las amenazas de origen natural e incremento de la seguridad humana. Además, distribuye detalladamente las responsabilidades que corresponden a las autoridades federales, regionales y municipales. Finalmente, reglamenta las actividades de la fuerza pública y oficiales de rescate en las operaciones de emergencia y proporciona orientación adicional para la preparación por parte de la población.

En los últimos años, la legislación relativa a la reducción de desastres se ha ampliado considerablemente, tanto a escala nacional como regional. En el año 2001, las autoridades federales dictaron cuatro leyes federales, 24 ordenanzas gubernamentales y 55 directrices para los Ministerios federales relacionados directa o indirectamente con la reducción de desastres. Todas estas disposiciones se han complementado con la adopción de medidas adicionales, incluidas la promulgación de 23 leyes y 1.024 reglamentos y directrices de carácter normativo.

La mayoría de las regiones del país han puesto en vigor leyes territoriales que usualmente incluyen un marco jurídico general para las actividades de preparación, mitigación y prevención de desastres. Además, se han promulgado leyes sobre aspectos específicos de la gestión del riesgo de desastres y para promover diversos aspectos de la seguridad humana.

Entre los principales mecanismos de las políticas del gobierno cabe mencionar los programas federales y regionales especiales para la protección de la población y la reducción de desastres. El

programa federal para la reducción de los riesgos de origen natural y tecnológico, así como el alivio de sus efectos, abarca hasta el 2005. Es llevado a cabo en forma conjunta por el EMERCOM, los Ministerios de Industria, Ciencia y Tecnología, Recursos Naturales y Energía Nuclear, la Academia de Ciencias de Rusia y otros organismos. En el año 2002, alrededor de 22 organizaciones de coordinación y 73 instituciones participantes tomaron parte en su implementación.

Las principales metas del programa son las siguientes:

- elaborar medidas para contrarrestar las emergencias de origen natural y tecnológicas;
- establecer una base metodológica para la gestión del riesgo de desastres;
- elaborar normas y directrices para aumentar las responsabilidades institucionales y de fiscalización del gobierno en materia de reducción de desastres;
- mejorar los sistemas de identificación, pronóstico y monitoreo del riesgo de desastres;
- elaborar sistemas para la gestión de la información, comunicación y alerta temprana;
- elaborar medidas para incrementar la seguridad humana y la mitigación del riesgo de amenazas; y
- mejorar la educación pública y la capacitación de especialistas en el campo de la mitigación de las amenazas y del riesgo.

El programa ha formulado conceptos destinados a la aplicación de estrategias para la reducción del riesgo de desastres por parte del gobierno. Ello ha significado realizar esfuerzos para compilar inventarios y crear bases de datos a escala regional sobre los recursos técnicos y financieros necesarios para la mitigación, la introducción de nuevas técnicas de información y comunicación, y el perfeccionamiento de los métodos para el pronóstico y monitoreo de las amenazas. Actividades técnicas adicionales abordaron la tecnología para el monitoreo atmosférico, los medios para romper las obstrucciones de hielo y las tecnologías de avanzada que puedan medir la estabilidad y resistencia sísmica de las edificaciones e infraestructura.

Una evaluación realizada últimamente por el gobierno tomó nota de que las actividades dedicadas a los servicios de emergencia y las medidas prácticas utilizadas para identificar los riesgos de emergencia a que está expuesto el sistema nacional resultaron bastante eficaces. Sin embargo, el estudio también subrayó que subsistían algunos inconvenientes en lo que respecta al desarrollo de marcos institucionales de carácter más general sobre la gestión del riesgo de desastres de origen natural (M. Kasianov, exposición realizada en la reunión de altos funcionarios del EMERCOM el 20 de noviembre del 2002).

Según la evaluación, uno de los aspectos al que se le debería prestar mayor atención es la persistente

Cuadro 3.4

Leyes y directrices sobre reducción de desastres que fueron adoptadas por las regiones de la Federación de Rusia en el año 2001

Principales temas abarcados por las leyes y directrices	Cantidad de leyes, directrices
Aspecto general para la preparación y mitigación de las amenazas de origen natural y tecnológicas	334
Programas de ciencia y tecnología y estrategias para la reducción de desastres	38
Mantenimiento de las estructuras administrativas, grupos de trabajo de respuesta y rescate para situaciones de emergencia, y preparación de la población	297
Desarrollo de los esquemas de evacuación y operaciones de rescate, y atención al impacto de las amenazas	41
Mantenimiento de los sistemas de información, comunicación y alerta temprana	63
Creación de recursos y suministros financieros y materiales, reservas especiales (materiales, alimentos, medicinas)	180
Fiscalización, verificación y evaluación del impacto de los desastres por parte del gobierno	60
Apoyo social a las poblaciones afectadas, ayuda humanitaria a las áreas en situación de emergencia	11
Total	1024

Fuente: Informe Estatal sobre Protección de la Población y de los Territorios de la Federación de Rusia contra los Desastres de Origen Natural y Tecnológico en el año 2001, EMERCOM.



subestimación de la necesidad de medidas preventivas y una correspondiente atención más limitada a la preparación, el monitoreo y la alerta temprana entre las poblaciones locales. Se recomendó señalar más claramente la división de las responsabilidades entre las autoridades federales y locales. La situación se agravó debido a la violación de los estándares y a que, a pesar de la legislación vigente, las administraciones y municipios locales otorgaban permisos de construcción sin prestar la debida atención a las zonas expuestas a desastres.

A raíz de esta evaluación de las políticas nacionales, actualmente se le está imprimiendo un renovado énfasis al mejoramiento de las capacidades de monitoreo y se está buscando una mayor eficacia en los pronósticos de las amenazas de desastre de origen natural. La meta fundamental es fortalecer la comunicación de la información, pronóstico y preparación en el contexto de todas las actividades de gestión del riesgo de desastres, lo que debería estimular una mayor atención hacia los programas estructurados de concientización pública y provocar una mayor participación local. Asimismo, deja claramente establecida la necesidad de fomentar el uso de los sistemas de seguros y la utilización de estrategias similares de riesgo compartido.

Para mayor información sobre la naturaleza de los problemas identificados y las medidas que se están adoptando en la Federación de Rusia para actualizar la capacidad nacional de gestión del riesgo de desastres se puede consultar el portal del EMERCOM. <<http://www.emercom.gov.ru>>

El caso de Grecia

Al igual que varios de los países europeos, Grecia ha administrado los planes para situaciones de emergencia y preparación para los desastres dentro del marco de sus responsabilidades en el campo de la protección civil. Sin embargo, en el año 2002 y para tomar en cuenta la experiencia de los últimos desastres ocurridos en el país, se promulgó una nueva Ley de Protección Civil. Esta Ley amplía la responsabilidad de las autoridades locales y municipales en la gestión del riesgo de desastres, promueve una mayor integración y uso de los conocimientos científicos y tecnológicos, al igual que enfatiza el papel que juega la participación

pública en las actividades de protección civil. Al mismo tiempo, se han adoptado medidas específicas de prevención de alcance nacional, orientadas primordialmente a reducir el riesgo de terremotos. Los códigos sísmicos vigentes y periódicamente actualizados son los principales mecanismos para la prevención de terremotos y, en toda nueva construcción, su aplicación es obligatoria. Sin embargo, pese a que desde 1983 los esfuerzos nacionales sobre el uso de la tierra y de planificación urbana se han orientado a la protección contra los desastres, específicamente a la seguridad en caso de terremotos, las presiones ejercidas por una urbanización acelerada han contribuido a que, en algunas zonas, la aplicación de la normativa haya alcanzado niveles menores de los previstos.

Con estos antecedentes, las enseñanzas dejadas por el terremoto de 1999, que sacudió Atenas y la vecina región de Ática en Grecia, fueron objeto de gran atención pública y, consecuentemente, por parte del sector político. Estas experiencias se tuvieron presentes al redactar el marco del proyecto de Sistemas de Intercambio de Información sobre los Desastres de Origen Natural y Ambiental (NEDIES, por sus siglas en inglés) del Centro de Investigación Conjunto de la Unión Europea, a cuyo texto completo se puede tener acceso en la Internet. <<http://nedies.jrc.it>>

Los dirigentes políticos le prestaron particular atención a este terremoto debido a que ha sido el más costoso ocurrido en la Grecia moderna, pues la estimación de sus daños fue de un 3% del PIB del país. No obstante, aunque muchos de los edificios resistieron el terremoto relativamente bien, se obtuvieron otras importantes enseñanzas para el futuro.

Para conocer más profusamente los posibles efectos de terremotos que puedan darse en el futuro y crear un sistema viable para la toma de decisiones en cuanto a la protección en caso de que ocurran, debería generalizarse el uso de la evaluación del riesgo de sismos.

Pese a que lo anterior aplica en particular a la zona económicamente importante de Ática, los esfuerzos deben expandirse en aspectos como la utilización del suelo y la planificación urbana, con el fin de lograr la seguridad antisísmica. Esto necesariamente deberá incluir análisis geológicos y

geotécnicos, así como estudios de microzonificación territorial, para lo que se dispone de las disciplinas técnicas requeridas.

Cuando se produjo el terremoto, se estaba llevando a cabo un proyecto destinado a definir criterios y procedimientos para evaluar la vulnerabilidad de los edificios públicos y de los puentes. Dicho proyecto continúa activo y centra su atención en los edificios existentes con carácter de uso fundamental o público. Se creará una base de datos con las características de más de 200.000 edificios, pues el terremoto confirmó que, en el futuro, se le debe prestar mayor atención al reforzamiento estructural de los edificios ya construidos.

El terremoto también comprobó el hecho de que la seguridad antisísmica guarda estrecha relación con el diseño de las construcciones en general. En consecuencia, también debería incluirse requisitos concernientes a la seguridad antisísmica en el código general de construcción, y su normativa conexa, en cuanto al diseño de los elementos no estructurales se refiere.

El terremoto brindó amplias oportunidades para mejorar el campo de la construcción e impulsar la aplicación de otras medidas de seguridad antisísmica, aunque al mismo tiempo hubo fuertes presiones para una apresurada reconstrucción que permitiese un rápido retorno a las condiciones anteriores al sismo.

Los municipios que contaban con planes y proyectos previos se encontraban en mejores condiciones para aprovechar tales oportunidades. Posterior a los terremotos, se han adoptado medidas especiales para la planificación del uso del suelo, así como para la protección de las industrias y los locales comerciales, que incluyen estudios geotécnicos de la cuenca de Ática, planificación urbana y la propuesta de un esquema de reubicación.

La educación en materia de terremotos también genera buenos dividendos. Después del sismo se emprendieron numerosas iniciativas de capacitación y concientización pública: realización de seminarios de capacitación para maestros y voluntarios, distribución de materiales de capacitación como CD-ROM y libros sobre protección contra los terremotos, así como la creación de portales electrónicos tanto a nivel de

las comunidades locales como entre los jóvenes de la zona.

Gracias a los entrenamientos recibidos en la escuela, en múltiples ocasiones los niños reaccionaron mejor que sus padres durante las réplicas, lo que indica la necesidad de reforzar la educación pública con actividades que involucren a todos los miembros de la comunidad.

Proporcionar información a los medios de comunicación es particularmente importante, por lo que debe estimularse una estrecha colaboración, de carácter permanente, entre los medios y la comunidad científica, previo al acontecimiento de algún desastre.

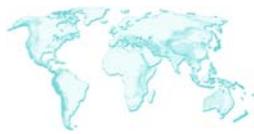
Planes para la reducción del riesgo vinculados con responsabilidades, políticas y prácticas específicas

El caso de Irán

Todo el territorio de Irán está altamente expuesto a la amenaza sísmica, por lo que resultó evidente que se requería una visión a largo plazo para reducir el nivel de riesgo al que estaba sometido la población. Los principales promotores de una política nacional de reducción del riesgo de desastres fueron sobre todo los grupos científicos y los de intereses técnicos.

Su ejemplo demuestra que la evolución de los sistemas de reducción del riesgo de desastres no tiene por qué surgir exclusivamente de la administración pública o de las instancias políticas. Los grupos de interés científico desempeñaron un papel importante en el impulso para la aplicación de las políticas y lograron llevar a cabo actividades en diversos segmentos de la sociedad.

Antes de crear un marco general y sostenible a escala nacional para la reducción del riesgo sísmico, debían resolverse un cierto número de problemas. Posteriormente al terremoto de Manjil en 1990, el Instituto Internacional de Ingeniería Sísmica y Sismológica (IIEES, por sus siglas en inglés), ubicado en Teherán, comenzó a trabajar con otras instituciones técnicas en la elaboración de un plan nacional estratégico multidisciplinario de investigación y mitigación orientado a la reducción del riesgo sísmico.



Cuadro 3.5

Programa de Mitigación del Riesgo Sísmico de Irán

Tipo de recurso	Antes (1980-1989)	Después (1990-2000)
Investigadores de sismología	Menos de 40	Más de 265
Estudiantes graduados en sismología	Menos de 20,355	Estaciones sismológicas 1545
Estaciones de medición de movimientos fuertes	270	Aprox. 1000
Laboratorios de investigación	2	7
Libros e informes técnicos	Menos de 100	Más de 460
Presupuesto	Menos de 700 millones de riales (402.000 dólares) en el período	Más de 128 mil millones de riales (73,5 millones de dólares) en el período
	Sólo en 1989, alrededor de 104 millones de riales (59.727 dólares)	Sólo en 2000, más de 37 mil millones de riales (23,3 millones de dólares)
Inversión en laboratorios	3,1 millones de dólares	11,5 millones de dólares

El cuadro resume el incremento de los recursos asignados a la reducción del riesgo sísmico durante la ejecución del Programa iraní de mitigación del riesgo sísmico.

El Programa de Mitigación del Riesgo Sísmico de Irán (IERMP, por sus siglas en inglés) resultante de la iniciativa anterior fue puesto en práctica por el IIEES, el Centro de Investigaciones de la Construcción y la Vivienda, el Instituto de Geofísica de la Universidad de Teherán y el Estudio Geológico de Irán.

Con el apoyo adicional del Comité de Terremotos del Consejo Iraní de Investigaciones y del Comité Nacional del DIRDN en Irán, los miembros del programa aprobaron los siguientes objetivos:

- aumentar los conocimientos científicos requeridos para la mitigación del riesgo de terremotos;
- reducir el riesgo en todo tipo de estructura, estimulando la necesidad de construir estructuras más seguras;
- incrementar la concientización pública y promover una cultura colectiva de prevención; y
- elaborar planes para las actividades posteriores a los terremotos.

Desde el punto de vista político, lo primero que debía hacerse era fomentar un mejor conocimiento del riesgo sísmico entre las autoridades superiores encargadas de formular la política, para posteriormente traducir ese conocimiento en un compromiso político en todos los niveles de gobierno. Esto trató de lograrse haciendo hincapié en que los elementos de una estrategia de reducción del riesgo formaban parte de los objetivos nacionales de desarrollo. Fue preciso

reorientar recursos desde su uso predominante en la respuesta a las necesidades inmediatas hacia la inversión en objetivos a largo plazo. Lo más importante fue persuadir a los encargados de formular la política de aplicar la de beneficios diferidos.

En un contexto operativo y técnico, se enfatizó el reforzamiento, y donde fuera necesario, el reacondicionamiento de las estructuras, prestando especial atención a las instalaciones de carácter vital y a la infraestructura física. Este aspecto se tornó particularmente crucial al destacarse la incompatibilidad existente entre una perspectiva de desarrollo que estimulaba la inversión en el diseño antisísmico y el criterio con mayor predominio, tanto en el sector público como privado, de aminorar los gastos de construcción.

Gracias a la participación de los ingenieros, respaldados por el código de su formación profesional, se identificaron oportunidades de utilizar los conocimientos técnicos en la vida cotidiana. Entre otras cosas, esto significó hacer un uso más amplio del diseño y de las técnicas de construcción antisísmicas, así como aplicar y hacer cumplir los códigos de construcción más seriamente. Quizá lo más importante es que la ingeniería se convirtió en la campeona institucional para promover la reducción del riesgo.

El IERMP elaboró un plan para que funcionarios de gobierno, científicos, ingenieros, constructores y el público trabajaran conjuntamente para definir

cuáles eran los niveles de riesgo aceptables y susceptibles de alcanzar. Esto condujo a dos necesidades paralelas: dar prioridad a la política de seguridad sísmica a través de reformas legislativas y crear los mecanismos internos para modificar las prácticas de ingeniería existentes.

Para supervisar la ejecución del nuevo programa se creó un Consejo Superior de Reducción del Riesgo en el Ministerio de Planificación y Gestión. El Consejo centró sus esfuerzos en la preparación de los marcos, presupuestos y coordinación adecuados, así como en la toma de decisiones necesarias para asegurar el logro de los objetivos.

A continuación se señalan algunas de las actividades realizadas por conducto del IERMP en las áreas de política:

- Desplazamiento de la atención dedicada a la respuesta a los daños causados por los terremotos hacia la introducción de medios para reducir el riesgo de daños a estructuras vulnerables y de carácter vital antes de que ocurra un terremoto.
- Creación de un fondo gubernamental especial para reforzar algunos edificios públicos importantes, incluidos escuelas y hospitales, infraestructura pública e instalaciones de carácter vital.
- Establecimiento de incentivos financieros para quienes tuvieran interés en mejorar sus estructuras, ya fuese del sector privado como comercial.
- Fomento de la industrialización en el campo de la construcción, a fin de asegurar un mejor control de calidad.

Entre las actividades de carácter técnico llevadas a cabo por conducto del IERMP, cabe mencionar las siguientes:

- Aumentar la concientización y motivación públicas mediante un sistema de información sísmica.
- Estimular a la población para que participe en las actividades de prevención y mitigación.
- Fomentar el uso de técnicas adecuadas para la autoconstrucción de viviendas sencillas en las zonas rurales.

El caso de Kazajstán

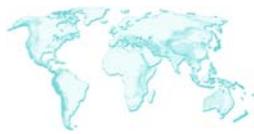
Pese a que el país es frecuente escenario de terremotos, inundaciones y deslizamientos, sólo hasta hace poco se ha reconocido oficialmente la importancia que reviste la reducción de desastres de origen natural. En mayo del 2000, la Agencia de Gestión de Emergencias de Kazajstán, con la cooperación de la Cruz Roja del país y del PNUD, dio a conocer el Plan de Preparación para los Desastres de Origen Natural.

El plan cita las considerables pérdidas financieras en que ha incurrido el país a raíz de los desastres e insta a todas las organizaciones involucradas a que adopten las medidas necesarias para reducir el impacto adverso que ha tenido en su desarrollo. El documento proporciona directrices en cuanto a medidas de preparación para la reducción de desastres, escenarios de respuesta ante los desastres, legislación e implementación de medidas para reducir el riesgo.

El último terremoto que sacudió al país, cuyo recuerdo ha desaparecido ya de la memoria colectiva, tuvo lugar en el año 1911 y destruyó una zona situada a 30 kilómetros de Almaty. Al reconocer que el terremoto armenio acaecido en el año 1988 se dio a lo largo de las fallas sísmicas, que habían mostrado poca actividad por más de 3 mil años, la Agencia de Gestión de Emergencias ha venido trabajando en pro de una mayor concientización pública con respecto al riesgo de terremotos.

Este tipo de actividad está considerada como crucial, ya que la mayoría de los edificios de apartamentos en Kazajstán son similares a los que colapsaron en el terremoto de Armenia y en el de Sakhalin, ocurrido en el año 1995. Pese a que el Instituto de Sismología ha estado vigilando la actividad sísmica desde 1976, su labor también ha incluido evaluaciones del riesgo, el diseño de escenarios de evacuación y el estudio de las condiciones del suelo.

El país también enfrenta otra clase de riesgos. En efecto, debido al aumento del nivel de las aguas del mar Caspio durante los últimos 20 años, el litoral kazajo ha crecido entre 20 y 40 kilómetros, y el agua ha penetrado unos 70 kilómetros hacia el interior. De acuerdo con informaciones del Comité Nacional de Recursos Hídricos, el costo total de



las obras para prevenir las pérdidas por este concepto oscilará entre los 3 a 5 mil millones de dólares.

El costado norte de la cadena montañosa de Tengshan, cerca de Almaty, está expuesto a inundaciones, flujos de lodo y detritos, avalanchas y deslizamientos. Particularmente los deslizamientos amenazan zonas en las que viven más de 150 mil personas. En mayo del 2002, el sur del país se vio afectado por tormentas y copiosas precipitaciones que provocaron graves inundaciones en las ciudades.

A pesar de que la conciencia sobre la reducción de desastres ya ha tomado importancia en los círculos científicos y oficiales, todavía existe una falta de concientización pública generalizada. La Agencia de Gestión de Emergencias de Kazajstán ha producido numerosos folletos, panfletos y videos con el objetivo de ampliar el conocimiento acerca de estas amenazas y, al parecer, la población está reaccionando positivamente.

Por ejemplo, el aviso publicado en un periódico local sobre un nuevo edificio de apartamentos con estructura antisísmica fue motivo de inusitado interés. Sin embargo, la gente aún no comprende que invertir en la reducción de desastres representa, a largo plazo, una buena inversión.

El caso de Rumania

Debido a su diversidad geográfica, Rumania está expuesta a numerosas amenazas de origen natural, como terremotos, deslizamientos, inundaciones y cambios climáticos extremos, especialmente en la región montañosa de los Cárpatos. Las inundaciones del año 2002 afectaron gravemente a más de la mitad del territorio. Por otra parte, también son frecuentes las amenazas tecnológicas, como lo demuestra la contaminación por cianuro en los ríos Somes, Tisa y Danubio en enero del 2002, o la que se produjo dos meses más tarde en los ríos Vaser y Tisa.

Cada uno de los eventos anteriores ha puesto en relieve que la ocurrencia, naturaleza y magnitud de las amenazas de origen natural se ve afectada por múltiples factores de orden social y humano. Debido a ello, se le está prestando una mayor atención a la evaluación de las presiones

inadmisibles que le están siendo impuestas al medio ambiente por la deforestación, el uso inadecuado del suelo y el emplazamiento impropio de la actividad industrial.

En Rumania, el punto focal para la gestión del riesgo de desastres es la Dirección de Protección Civil, que depende del Ministerio del Interior. Las medidas de protección civil incluyen varios planes relacionados con la reducción de desastres, entre los que cabe mencionar los planes y reglamentos operativos para la defensa en caso de inundaciones, condiciones de clima severo y accidentes de carácter hidrotécnico, ya sea en el contexto de las cuencas hidrográficas, obras hidráulicas o del interior de las comunidades locales.

No obstante la política nacional de reducción del riesgo y resistencia a los sismos está contemplada en dos leyes y varias decisiones gubernamentales, actualmente las actividades se basan en una ordenanza del gobierno que establece medidas para mitigar el riesgo sísmico en las construcciones existentes. Además, existe un marco de planificación orientado a reducir y, en lo posible, prevenir los efectos de los movimientos sísmicos y de los deslizamientos.

La estructura de la Dirección de Protección Civil comprende un comité gubernamental para la defensa contra desastres, presidido por el Primer Ministro, y un centro operativo encargado de informar, alertar y adoptar las medidas de respuesta apropiadas. En cuanto a información y alerta se refiere, los procedimientos se rigen por las normas de defensa contra los desastres, cuya aplicación le corresponde a las entidades de la administración pública centrales y locales. Además, el sistema comprende nueve comités centrales, con sus respectivas secretarías técnicas, quienes se esfuerzan por aplicar las políticas correspondientes según los diferentes tipos de amenazas.

En el año 2002 y una vez reconocido el peligro que representan para el medio ambiente las amenazas tecnológicas, el Comité Nacional Rumano para el Cambio Ambiental Global y el Ministerio de Aguas y Protección Ambiental realizaron un seminario sobre el tema. En el transcurso de la reunión se le otorgó especial atención al impacto a largo plazo provocado por la

explotación minera en las cuencas de los ríos Somes y Tisa, con el fin de elaborar estrategias de protección y gestión del medio ambiente. Asimismo, se examinaron los factores de riesgo relacionados con las inundaciones y las sequías, además de la rehabilitación de las vías fluviales, con vistas a encontrar un punto de equilibrio entre el desarrollo económico sostenible y la protección del medio ambiente.

El caso de Argelia

En noviembre del 2001, se dieron precipitaciones inusualmente copiosas en Argel, capital de Argelia. Muchas partes de la ciudad fueron afectadas por inundaciones repentinas y flujos de lodo que causaron la muerte a más de 800 personas. En esa oportunidad, se señaló que ni las estructuras de gestión del riesgo de desastres ni la población estaban preparadas para un evento de esta magnitud.

Posteriormente se determinó que algunas prácticas comunes de la población y la aplicación de políticas oficiales de asentamientos humanos desacertadas pueden haber contribuido a aumentar la magnitud del desastre. La gravedad de la situación, además del hecho de que hubiese afectado al centro de la capital, causó gran conmoción en todos los niveles del gobierno. Las autoridades superiores comprobaron personalmente la falta de coordinación de las diversas entidades encargadas de responder ante las emergencias y debieron reconocer que habían pecado por falta de previsión.

A partir del acontecimiento de este desastre, en Argelia, y particularmente en las zonas urbanas, se ha desarrollado un nuevo concepto sobre la gestión del riesgo de desastres, cuya manifestación se aprecia en las diversas iniciativas puestas en práctica a los pocos meses de haber ocurrido los hechos. Por primera vez en la historia, el jefe de Estado ordenó a todos los Ministerios que en el cumplimiento de sus funciones tomaran en cuenta los factores de riesgo y que, además, incluyeran medidas para la reducción del riesgo de desastres en sus programas de trabajo.

Además de lo anterior, el Primer Ministro llevó el tema al consejo de gobierno y abogó por que se creara una estructura permanente de coordinación

de todos los actores involucrados en la gestión del riesgo de desastres. A raíz de ello, el Ministerio del Interior se está ocupando de crear una estructura permanente que se encargará de coordinar todas las etapas de la gestión del riesgo de desastres, incluida la adopción de medidas para la reducción del riesgo, de respuesta y rehabilitación.

La Dirección General de Protección Civil está dirigiendo su atención hacia las medidas de prevención, a cuyos efectos las autoridades superiores de los partidos han solicitado el asesoramiento de consultores científicos y técnicos para la elaboración de sus programas.

Después de las inundaciones, los organismos internacionales han unido esfuerzos para prestar ayuda en la ejecución de proyectos de reducción del riesgo. El alcalde de París visitó las zonas afectadas y suscribió un memorando de cooperación entre la Wilaya (provincia) de Argel y la Oficina Parisina de Urbanismo (Atelier Parisien d'Urbanisme), en virtud del cual se llevará a cabo un programa para mejorar la planificación urbana de Argel. A comienzos del año 2002, otra organización francesa, Arquitectura-Urgencia (Architecture-Urgence), firmó un convenio de cooperación con la Wilaya de Argel, en el que se contempla realizar conjuntamente la planificación urbana para reducir los desastres.

La oficina de las Naciones Unidas en Argel también se está ocupando de la reducción de desastres y contrató a un especialista italiano para estudiar el tema junto con las autoridades argelinas. UN-HABITAT le propuso al Gobierno de Argelia un proyecto de cooperación para la reducción de desastres. Asimismo, una delegación del Banco Mundial visitó el país a fin de estudiar la posibilidad de llevar a cabo un proyecto a largo plazo para la gestión del riesgo de desastres.

Transcurrido menos de un mes del desastre, visitó el país un experto en planificación urbana de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) con el fin de estudiar, junto con varias instituciones argelinas, la posibilidad de celebrar un convenio de cooperación para la reducción de desastres en las zonas urbanas. Al respecto, la USAID expresó su interés en elaborar una propuesta de proyecto.



Durante los seis primeros meses posteriores al desastre, se realizaron u organizaron varios seminarios o conferencias concernientes a la reducción de desastres; asimismo, a las pocas semanas de ocurrido, tuvo lugar en Argel un coloquio franco-argelino sobre el desarrollo sostenible y la reducción de los desastres. Reuniones similares fueron también planificadas para llevarse a cabo en otras regiones del país. Todas estas actividades revelan que las autoridades de todo ámbito han adquirido mayor conciencia de los riesgos que están encarando.

Algunas limitaciones importantes en los marcos institucionales y de políticas

Las disposiciones administrativas y la legislación proporcionan solamente un marco básico para la reducción del riesgo de desastres. La exclusiva aplicación de las políticas, leyes y reglamentos pertinentes por parte de las entidades oficiales no es suficiente para disminuir la vulnerabilidad de las personas expuestas al riesgo de amenazas naturales.

Todavía subsisten desafíos que enfrentar para aumentar la percepción de los riesgos y coordinar las actividades necesarias para administrarlos, en los planos nacional, provincial, de distritos e incluso a escala municipal y de aldeas. Por su propio interés, es sumamente importante que la población también participe en las actividades correspondientes.

En lo que respecta a políticas, numerosos países informan que han preparado diversos planes de contingencia para enfrentar las emergencias, sin embargo, algunos carecen por completo de una estrategia nacional para la gestión del riesgo de desastres. En otros casos, la gestión del riesgo de desastres continúa realizándose según las circunstancias de cada caso, al punto de pasar por alto los procedimientos existentes en los momentos de crisis “debido a la gravedad de la situación”, frecuentemente invocada por los podios políticos. En algunos países, la información sobre la gestión del riesgo de desastres se ha manejado en forma confidencial o restringida por razones de seguridad pública. Incluso en los casos en que está abierta al público, posiblemente no se transmita fácilmente de un grupo a otro de personas. Hay pocos criterios uniformes para documentar las

consecuencias de los desastres y aun menos medios de dejar constancia o monitorear los avances logrados en la reducción de los factores de riesgo.

Podría decirse que la labor realizada por los diversos Ministerios se caracteriza por la competencia de intereses o por tener prioridades diferentes. Algunas dependencias especializadas, que a veces funcionan en forma independiente, persistentemente siguen dándole énfasis a la capacidad de respuesta ante las emergencias.

A diferencia de lo que sucede con la asistencia en situaciones de emergencia, los cargos superiores en materia de reducción del riesgo suelen ser desempeñados por administradores de carrera, quienes quizá posean o carezcan de experiencia profesional en la gestión del riesgo. Además, el frecuente traslado de los funcionarios públicos de una entidad a otra impide que las organizaciones nacionales dispongan de una memoria institucional, lo que se traduce en la pérdida de experiencia valiosa.

En los últimos años, algunos países han promulgado por primera vez códigos nacionales de construcción, pero tanto en ellos como en otros que cuentan desde hace mucho con dicha normativa, es posible que su observancia y exigencia en el cumplimiento continúen siendo una problemática. Todos los años se construyen miles de edificios en zonas reconocidamente sísmicas o propensas a inundaciones, sin incorporar técnicas de resistencia apropiadas. Las presiones demográficas o las necesidades económicas, que con demasiada facilidad se convierten en cuestiones políticas locales controversiales, pueden impedir la aplicación coherente de normas de ordenamiento territorial que protejan contra las inundaciones o los deslizamientos. La corrupción o la no exigencia del cumplimiento de las políticas y normas existentes son más manifiestas de lo que se reconoce oficialmente, aunque dicha negligencia administrativa influya de manera importante en la eficacia de los programas de reducción del riesgo. Dicha reducción será realmente mesurable sólo cuando la legislación logre hacer legalmente responsables a determinados funcionarios que con sus decisiones, o falta de acción, contribuyen a perpetuar las condiciones de vulnerabilidad.

La falta de uniformidad de las políticas relativas a los diversos aspectos de la gestión del riesgo de desastres entre países vecinos también es un obstáculo para aumentar la cooperación regional o subregional. Esto constituye un serio y cada vez mayor impedimento, ya que muchas amenazas de origen natural afectan a más de un país, o involucran el uso de destrezas y capacidad profesional que no todos los países poseen. Esto subraya los retos que se plantean cuando las decisiones adoptadas en un país pueden fácilmente generar una escala de repercusiones para los países colindantes.

Para poner en práctica una estrategia armoniosa de gestión del riesgo de desastres que responda a las necesidades de la población local, muchos países tienen que esforzarse para que los profesionales de diversas especialidades se reúnan más regularmente con las autoridades civiles, y no tan sólo en actividades internacionales.

Medios para superar las limitaciones

El informe regional para el Pacífico presentado por la secretaria de la EIRD contiene un valioso resumen de las funciones de gestión del riesgo de desastres que puede ser útil para elaborar un marco de políticas nacionales. El informe cita el trabajo de Te'o I. J. Fairbairn (UN DHA-SPO, 1997) que ilustra los principales problemas planteados al tratar de incorporar la reducción de desastres dentro de las políticas vigentes del gobierno. Las acciones allí mencionadas fueron originalmente concebidas para las necesidades concretas de los Estados insulares, pero al ser expuestas con una gran claridad conceptual se dedujo que podrían ser útiles para otros Estados también.

Los párrafos que figuran a continuación fueron tomados de los documentos citados por Fairbairn en el informe regional sobre el Pacífico. La información adicional agregada por los editores de la presente publicación aparece entre corchetes.

Es indispensable que exista un compromiso de incorporar determinadas medidas para la reducción del riesgo dentro de las prácticas vigentes en materia de planificación económica y desarrollo de los países.

Sin duda alguna, uno de los requisitos principales, si no el más importante, es promover entre las autoridades encargadas de formular la política —y la población en general— un mayor conocimiento de las graves y a menudo profundas consecuencias económicas provocadas por los desastres de origen natural. En especial, es indispensable que los responsables de formular las políticas comprendan que estos eventos pueden socavar seriamente las perspectivas de crecimiento a largo plazo y poner en peligro los aspectos sociales y el bienestar de la población. No apreciar estas consecuencias puede implicar costos políticos irreparables.

Un segundo prerequisite fundamental es asegurar que los aspectos relacionados con la gestión del riesgo sean incorporados dentro del marco nacional de planificación del desarrollo. Esta incorporación de la percepción y evaluación del riesgo puede asegurar que sean aplicados a través de las líneas de interés o responsabilidad sectorial, ministerial y jurisdiccional, que sean abordados en forma multidisciplinaria y que se incluyan adecuadamente en el diseño de los grandes proyectos de desarrollo. En su conjunto, la interacción de los compromisos múltiples también puede contribuir a que la reducción del riesgo sea un asunto no partidario y a que las inquietudes del electorado trasciendan los intereses políticos a corto plazo o la duración de los gobiernos.

Otros requisitos importantes para afianzar el compromiso de los países con la capacidad de mitigación de los desastres son los siguientes:

- Fortalecimiento de los marcos institucional y organizacional para gestionar y coordinar los aspectos relacionados con los desastres, tanto a escala nacional como comunitaria.
- [Fortalecimiento de las instituciones nacionales incrementando su exposición a, y la colaboración con, las entidades regionales e internacionales pertinentes.]
- Adopción de procedimientos adecuados para monitorear y evaluar los desastres, especialmente en lo que se refiere al análisis de sus consecuencias sociales y económicas [y ambientales] a través del tiempo.
- [Adopción de procedimientos adecuados para monitorear y evaluar las consecuencias que agregan las opciones de desarrollo a los impactos de desastres.]



- Ampliación de la información disponible y facilitación del acceso a las bases de datos sobre los aspectos sociales y económicos [y ambientales] de los desastres de origen natural, a utilizarse como herramienta potencialmente valiosa con fines de planificación y gestión.
- Fomento de una mayor uniformidad de la metodología y de las técnicas utilizadas para evaluar el costo económico [y ambiental], tanto directo como a largo plazo, de los desastres en los países de toda la región.
- Desarrollo de estrategias generales e integrales del uso del suelo y gestión de los recursos hídricos que puedan mermar las inundaciones, así como fomentar la conservación del agua y la aplicación de prácticas ambientalmente acertadas con respecto al uso del suelo.
- Diversificación de la agricultura mediante la aplicación de prácticas, tales como la siembra de cultivos resistentes de maduración temprana y estimulación para un continuo cultivo de diversos tubérculos tradicionales.
- Fomento [de la identificación] del uso de prácticas tradicionales de mitigación y resistencia como medios de aumentar la confianza de las comunidades en su propio esfuerzo para hacer frente a los desastres.
- Facilitación de la recuperación del sector comercial privado, después de los desastres, mediante la aplicación de medidas que contemplen incentivos tributarios y financieros.
- Creación de mecanismos eficaces para obtener el apoyo conjunto de los donantes externos con el fin de fortalecer las capacidades nacionales para la reducción de desastres, además de ayudar a satisfacer las necesidades de socorro y rehabilitación posteriores al desastre.

Desafíos y prioridades para el futuro

Marcos institucionales de los países: política, legislación y desarrollo organizacional

Para poder hablar de un compromiso sostenido con la reducción del riesgo de desastres, es indispensable aplicar criterios generales para crear marcos institucionales coherentes tanto a escala nacional como en otros niveles de responsabilidad. Esto también incluye la necesidad de colaboración entre los diferentes sectores de la sociedad y, en especial, la dedicación de un amplio núcleo de personas cuyas destrezas y aptitudes abarquen desde prácticas educativas hasta variadas formas de especialidades técnicas.

Mientras que los gobiernos deben orientar y apoyar estos esfuerzos, la vitalidad y la eficacia de los sistemas de organización y de las capacidades operativas deben continuar basándose en el conocimiento y estímulo del interés de la población.

La aceptación de necesitar la gestión del riesgo, unido a la coordinación y el respaldo de los recursos, conforman las piedras angulares de la capacidad institucional. A continuación, se ofrecen algunos criterios fundamentales para el logro de tales metas:

- Las autoridades de gobierno deben comprender la singularidad de la gestión del riesgo de desastres y el valor de invertir en la reducción del riesgo para resguardar el bienestar y el patrimonio de la sociedad.
- Es indispensable asignar los recursos a partir del consenso. Debe insistirse en comprender la relación costo-beneficio implícita en la protección preventiva, contrastada con el hecho de asumir costos mayores que pudieron haber sido eludidos.
- El desafío principal es comenzar por evaluar la capacidad nacional a todo nivel. Pese a que ello puede hacerse utilizando criterios propios, en todo el mundo existen expertos y especialistas que pueden proporcionar abundante orientación y conocimientos en la materia.
- Las comunidades deben valorar las variaciones de las amenazas en magnitud y alcance, evaluar las prioridades locales y determinar el grado relativo de riesgo involucrado, lo que, a su vez, determinará la necesidad de establecer marcos institucionales adecuados.
- Los ejemplos mencionados muestran la importancia de ir más allá del planteamiento teórico de los marcos de la política y de los instrumentos legales para también, en la práctica, darse cuenta de sus resultados.
- Las autoridades nacionales y los dirigentes locales deben adoptar políticas que reúnan los siguientes requisitos:
 - ser realistas para el caso de que se trata;
 - estar vinculadas con los mecanismos regulatorios vigentes o que originen cambios;
 - producir un notorio beneficio comprensible para las comunidades locales;
 - ofrecer manifiestas ventajas en el campo político para las personas con influencia en este tipo de esfera;
 - ofrecer ventajas económicas tanto para el sector privado como para el comercial; y
 - poder ser implementadas con los recursos disponibles.

En la medida en que la reducción del riesgo de desastres se identifique como parte integrante de la responsabilidad política fundamental, podrá estimular un mayor compromiso en apoyo de los objetivos de desarrollo nacionales a largo plazo. Para fomentar una cultura de prevención extensible a las futuras generaciones, es indispensable desarrollar la gestión de políticas y capacidad operativa en múltiples campos de la gobernabilidad y sociedad civil.



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.

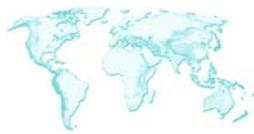
La variedad de experiencias

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 prevaeciente 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

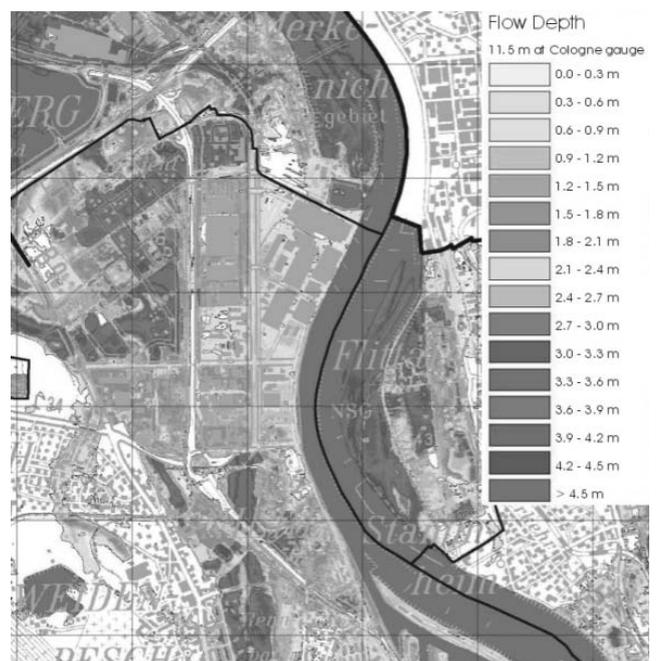
que se esperan obtener de los mapas dinámicos justifica la inversión en confeccionarlos y mantenerlos en el grado de precisión requerido.

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>Fase 1: Estudio</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>Fase 1: Estudio</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>Fase 2: Estrategia</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>Fase 2: Estrategia</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>Fase 3: Proyectos</p> <p>Diseñar proyectos de desarrollo: de acuerdo con los identificados y con el mínimo de especificaciones fijadas por el gobierno.</p>	<p>Fase 3: Proyectos</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>Fase 4: Integración</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>Fase 4: Integración</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>Fase 5: Aprobación</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>Fase 5: Aprobación</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

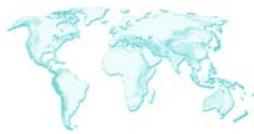
práctica. La asociación con 14 localidades vecinas se tradujo en la creación del Consejo de Desarrollo de Naga gracias al cual se proporcionaron más recursos y se orientó la acción hacia el logro de beneficios colectivos en toda la cuenca. Dado su impacto potencialmente mayor, la acción conjunta iniciada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

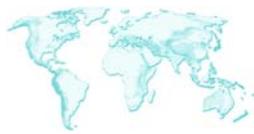
Los componentes principales del Proyecto Impacto, según como se llevó a cabo en Seattle durante cuatro años, respondieron a las necesidades de la comunidad. Primero las escuelas, y luego los propietarios de viviendas, respondieron favorablemente al asesoramiento técnico y los planes explícitos que le 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>

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.