

3.3. Cooperación, interacción y experiencia regionales

Las amenazas a menudo son un reflejo de características regionales basadas en las condiciones geográficas predominantes. La evolución histórica y los rasgos políticos comunes también contribuyen a que las diversas regiones del mundo compartan una experiencia común.

Aunque el ímpetu puede ser diferente según la región que se trate, las amenazas de origen natural y los riesgos que plantean a las personas brindan la oportunidad para que la población fortalezca sus empeños por reducir el riesgo.

Lo anterior se logra compartiendo habilidades y experiencias, así como combinando recursos para desarrollar la resiliencia ante los desastres. Como la gestión del riesgo de desastres abarca una amplia gama de intereses y capacidades, existe una creciente necesidad de aumentar la interacción política y profesional mediante la cooperación regional.

En la medida en que las instituciones regionales puedan aprovechar las manifestaciones de intención internacionales y canalizarlas hacia actividades prácticas coordinadas y más satisfactorias, el diálogo regional imparte profundidad y fuerza a la combinación de los intereses nacionales.

La revisión de algunos ejemplos de cooperación regional mostrará el ámbito de los marcos organizacionales empleados para estimular la cooperación en torno a la reducción del riesgo de desastres. El hecho de que sólo algunos de tales ejemplos expongan los acontecimientos organizacionales creados específicamente para la gestión del riesgo de desastres, destaca hasta qué grado los asuntos relacionados con el riesgo repercuten en las múltiples esferas de la sociedad y dependen del trabajo de muchas personas.

Las Américas

En muchos países de las Américas se está produciendo un vuelco importante al prestarse mayor atención a la reducción de los desastres. A raíz de varios grandes desastres ocurridos en las últimas décadas e incentivada por las actividades de promoción y cooperación técnica realizadas en los años noventa, la región afortunadamente ha desarrollado conceptos relativamente avanzados de gestión del riesgo. Esto se ha logrado mediante los esfuerzos combinados de la investigación social, la experiencia práctica y las frecuentes oportunidades de atraer a una creciente gama de intereses profesionales.

Además, ha habido intentos adicionales de fortalecimiento recíproco y participación durante largo tiempo de organizaciones regionales e internacionales tales como la OPS, la FICR y la OFDA/USAID.



Desde 1973, la CEPAL ha propiciado la idea de que la gestión del riesgo y la reducción de la vulnerabilidad son fundamentales para las políticas de desarrollo de cualquier sistema que se ocupe de los problemas relacionados con la competencia, la equidad, la sostenibilidad y la gobernabilidad. Estos conceptos se dieron a conocer inicialmente en el primer manual publicado por la CEPAL sobre el tema en el año 1991 y se reiteraron en una versión actualizada que apareció en el 2002.

Más recientemente, el PNUD y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) unieron sus esfuerzos para proporcionar cooperación técnica, capacitación y concientización pública en materia de reducción de la vulnerabilidad y del riesgo. A lo largo de varios años, otras organizaciones han estimulado el desarrollo de nuevas capacidades, muchas veces en torno a programas estratégicos en sectores sociales tales como la salud y la educación. Entre ellos cabe mencionar las actividades de la OEA y de LA RED.



Recuadro 3.10

Un compromiso de alto nivel

En la Tercera Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en Canadá en el año 2001, los Jefes de Estado reunidos declararon:

“Nos comprometemos a fortalecer la cooperación hemisférica y las capacidades nacionales para desarrollar un enfoque más integrado en la gestión del riesgo de desastres de origen natural. Continuaremos implementando políticas que mejoren nuestra capacidad para prevenir, mitigar y atender las consecuencias de los desastres de origen natural. Acordamos estudiar medidas que faciliten el acceso oportuno a recursos financieros para atender las necesidades de emergencia”.

Pese a que el discurso político o social no siempre lo señala expresamente, en la actualidad más personas reconocen la relación que existe entre las prácticas de desarrollo inadecuadas y el desarrollo de la vulnerabilidad social, relación que contribuye a incrementar el riesgo de desastres.

Por otra parte, instituciones tales como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), la UICN, el BID, la CAF, el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y el Banco Mundial, han subrayado la importancia de la relación entre la degradación ambiental y la incidencia de desastres.

Las variaciones del clima, como quizá lo evidencie más ante el público en general los fenómenos de El Niño y La Niña, llevaron a la OMM y a las organizaciones regionales a incursionar más allá de las esferas del interés científico y de la investigación técnica. Un número creciente de programas está enfocando las formas de aprovechar más fácilmente la información disponible para actividades de alerta temprana y para fortalecer las instituciones que se ocupan de la reducción del riesgo.

Centroamérica

En Centroamérica, el impacto causado por catástrofes sucesivas desde 1997 al 2001 ha contribuido de manera importante a modificar el concepto de desastres. Como se dijo en el capítulo 3.1, los huracanes Georges y Mitch arruinaron las economías de la región y las inundaciones que trajeron consigo provocaron grandes daños en las zonas rurales.

Una evaluación económica realizada por la CEPAL, con la participación del PNUD y de otros organismos, señaló que el huracán Mitch había perjudicado los intereses tanto de la población pobre como del sector privado comercial, lo que sirvió para crear consenso en la necesidad de cambios. Más adelante, los terremotos de El Salvador, en el año 2001, pusieron en entredicho las ideas sobre las consecuencias de riesgo generadas por el uso del suelo y la aplicación de prácticas inadecuadas de gestión ambiental.

Al ocuparse de estas situaciones, los gobiernos de la región se unieron en el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), y reafirmaron su compromiso político con la reducción del riesgo y los procesos de reconstrucción mediante la transformación social. El CEPREDENAC también involucra a muchas mujeres en todos los niveles de actividad y ha propiciado la realización de informes sociales de los desastres centrados en el género, así como estrategias de mitigación que toman en cuenta este aspecto. Su experiencia es un valioso ejemplo para el mundo.

Estos avances, en materia de voluntad política, se han logrado ampliando la integración regional. Los gobiernos y los jefes de Estado se han mostrado dispuestos a unir fuerzas y a empeñarse en alcanzar el cometido común compartiendo los recursos disponibles. Ello queda reflejado en su respaldo al Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica, y en la adopción del Quinquenio Centroamericano para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres (1999-2004).

El Marco Estratégico definió seis grandes áreas de acción:

- fortalecimiento de las organizaciones nacionales encargadas de los desastres;
- desarrollo de sistemas de alerta temprana y de planes estratégicos;
- incremento de las investigaciones relacionadas con las amenazas y la vulnerabilidad, incluido el impulso al intercambio de información;
- elaboración de diferentes estrategias de reducción del riesgo, según el sector del que se trate;

- asistencia recíproca en caso de desastre; y
- reforzamiento de la gestión del riesgo a nivel local.

Se ha observado un aumento de la colaboración con organizaciones comunitarias y municipales, tales como la Red Comunitaria de Gestión del Riesgo, la Federación Centroamericana de Organizaciones Comunales y la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA).

Los programas que tienen por objeto reducir la vulnerabilidad a los desastres de origen natural en el plano local, así como crear capacidades nacionales e intercambiar experiencias e

información a escala regional se han ampliado notablemente.

En julio del 2001, el PNUD inició un Programa Regional para la Gestión del Riesgo y la Reducción de Desastres con dos años de duración. El programa se ocupa del mejoramiento de las prácticas locales de gestión del riesgo, en el contexto del Programa Regional para la Gestión del Riesgo en América Central del CEPREDENAC, así como del fortalecimiento de las capacidades de los sistemas nacionales de reducción del riesgo.

Actualmente se trabaja en la formulación de una nueva etapa del Programa de Capacitación en

Recuadro 3.11

El Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central

El CEPREDENAC ha cumplido una labor fundamental en el logro de cambios. Comenzó en 1987 como un grupo oficioso integrado por representantes de organizaciones de respuesta científicas y públicas, para convertirse en la organización especializada del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), entidad oficial que se encarga de las estrategias de reducción del riesgo de desastres.

Ante la demanda de coordinación y de actividades operativas impuestas por las devastadoras catástrofes ocurridas en los últimos años de la década de los años noventa, ha demostrado ser fundamental para unir las numerosas capacidades profesionales e intereses políticos regionales. Lo que es más importante, la aplicación de una estrategia regional requería actualizar y completar el Plan Regional de Reducción de Desastres del CEPREDENAC. A partir del año 1999, éste ha sido el mecanismo en virtud del cual el CEPREDENAC ha promovido las actividades definidas por los gobiernos, así como otros numerosos proyectos en toda la región.

El CEPREDENAC se ha prestigiado gracias a los planes de trabajo que lleva a cabo con otros organismos especializados. Ha realizado actividades de reducción del riesgo con la OPS en el sector de la salud, con el Comité de Coordinación para la Vivienda y los Asentamientos Humanos en las esferas pertinentes, con el Instituto Centroamericano y Panameño de Nutrición y el PMA en cuestiones relacionadas con la alimentación, y con la Federación Centroamericana de Transporte en el campo de la comunicación y los transportes. También ha llevado a cabo actividades adicionales de reducción del riesgo con otros organismos regionales en los campos de la agricultura, la gestión de los recursos hídricos, las telecomunicaciones y la generación y distribución de electricidad.

El CEPREDENAC ha emprendido el desarrollo de programas regionales de mayor amplitud, y ha estimulado la ejecución de proyectos por autoridades nacionales o grupos locales. Últimamente, el CEPREDENAC y la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA, pos sus siglas en inglés) publicaron directrices para la introducción de prácticas de gestión del riesgo en proyectos de desarrollo rural a través de la región. En el mismo sentido, actualmente se está ocupando de los problemas relacionados con el riesgo en el importante corredor logístico de Puebla a Panamá, trabajando más estrechamente con el sector privado, con la comunidad bancaria regional e internacional, y promoviendo el estudio de temas relacionados con la reducción del riesgo en los organismos centroamericanos de desarrollo.

Junto con el BID, el Banco Mundial y entidades japonesas, el CEPREDENAC está financiando un Programa Regional de Prevención y Mitigación de Desastres destinado a financiar proyectos que favorecen la reducción del riesgo propuestos por las comisiones nacionales del Centro. A comienzos del año 2001 creó un programa de gestión del riesgo a nivel local, para lo que contó con el apoyo del BID y del PNUD.

Las actividades iniciales se han traducido en la creación de un marco conceptual de gestión del riesgo que estimulará las actividades de los programas y el inicio de un proceso sistemático de registro de las experiencias locales de gestión del riesgo en la región. Una tercera iniciativa es el Programa de Acción Regional para Centroamérica, financiado por la UNESCO y que cuenta con el apoyo de los Países Bajos, Alemania y Francia. Este programa regional forma especialistas en el uso de tecnologías para estudiar las amenazas, en especial las aplicaciones de los SIG.



Recuadro 3.12

Iniciativa regional de base comunitaria

El estudio de los criterios comunitarios de reducción de desastres recibió el impulso inicial de un proyecto de la GTZ denominado Fortalecimiento de Estructuras en la Mitigación de Desastres (FEMID). Con el fin de aplicar una estrategia regional orientada a incorporar aspectos de reducción del riesgo en los marcos de desarrollo locales, el proyecto realizó actividades experimentales en los seis países centroamericanos. La experiencia reunida en la utilización de la alerta temprana en las comunidades locales se aplicó a las inundaciones en las zonas piloto del proyecto.

La zona de Masica, en el norte de Honduras, se convirtió en ejemplo regional e internacional de prácticas adecuadas. Tras la consolidación de los programas de alerta temprana, llevados a cabo en distintas zonas, las comunidades locales que se habían organizado para promover esta actividad comenzaron a mostrar mayor interés por otros aspectos básicos de la reducción del riesgo. Esto condujo, luego, a que algunos de los grupos establecieran nuevas relaciones con los organismos de desarrollo, como sucedió en la zona de Chepo, en Panamá.

Gestión del Riesgo de Desastres y Reducción de Desastres, coordinado por el PNUD, cuyo centro de atención serán escenarios nacionales de riesgo y la identificación de las necesidades principales de la región en materia de investigación y capacitación.

Sin embargo, aún existen obstáculos que superar para avanzar con éxito desde las expresiones de intención política hasta fundamentalmente cambiar las políticas y prácticas. Para avanzar se requerirán enormes esfuerzos, incluidos mayor conciencia social, reformas legislativas e institucionales, nuevas prácticas sociales, disminución de la corrupción y movilización del sector privado comercial. El objetivo es lograr que toda la sociedad acepte sacrificar ventajas de corto plazo por una protección a largo plazo de los recursos sociales y ambientales.

Después del huracán Mitch, el Organismo Suizo de Desarrollo y Cooperación puso en marcha otro programa de cooperación regional y creación de capacidades. Se previó que el programa de prevención de desastres se llevaría a cabo entre 1999 y el 2002, con un presupuesto de 5 millones de dólares. Ofrecieron su apoyo El Salvador, Honduras y Nicaragua. El programa giró en

torno al aumento de concientización acerca de las amenazas de origen natural, la creación de capacidades y el fortalecimiento institucional. Participa en él una amplia gama de actores institucionales, incluidos organismos nacionales de gobierno, municipios, instituciones científicas y técnicas, y universidades.

El Caribe

Desde su creación en el año 1991 por la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Agencia del Caribe de Respuesta a las Emergencias y Desastres (CDERA, por sus siglas en inglés) se ha empeñado en formular un enfoque metódico para la elaboración de programas de gestión del riesgo de desastres entre sus Estados miembros y proyectos entre islas.

Concebido inicialmente para ayudar a los países a enfrentar la situación después de un desastre, el proyecto ha puesto un mayor énfasis en la reducción del riesgo de desastres como parte de los problemas relacionados con el desarrollo y el medio ambiente. En la mayoría de las iniciativas regionales se ha incluido la reducción de los desastres en el ámbito de políticas, incluso mediante el Programa de Acción para los pequeños Estados insulares en desarrollo, como campo de acción prioritario de la CARICOM y mediante los programas de la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

Estas actividades se refuerzan con las conferencias bienales sobre los desastres de origen natural que ocurren en el Caribe, organizadas por los principales actores regionales en la gestión de los desastres, entre los que cabe mencionar la Universidad de las Indias Occidentales, el CDERA, la USAID y el PNUD.

Además, la evaluación de la vulnerabilidad ha pasado a ser cuestión fundamental de la política para la CARICOM y se ha planteado en diversos foros, incluidos los del Banco Mundial, el BID, la OEA y la Secretaría de la Comunidad.

En la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe, que es el órgano colectivo regional de mayor autoridad en la toma de decisiones, se ha declarado que la relación entre la

gestión del riesgo de desastres y el medio ambiente es responsabilidad de gabinetes de los gobiernos miembros.

Otros organismos también han contribuido al desarrollo de la capacidad mediante el apoyo a los programas de gestión del riesgo de desastres que llevan a cabo los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales. En 1991, la CARICOM se comprometió a establecer un organismo permanente encargado de planificar la preparación y la respuesta a los desastres, con el respaldo de los Estados miembros. A partir de entonces, el CDERA ha procurado ampliar el programa regional de gestión del riesgo de desastres y ha prestado especial atención a la capacitación; para ello formó un núcleo de profesionales con experiencia técnica que sirve como fuente de referencia en la región.

Los países andinos

Cinco países que comparten la topografía andina y están expuestos a un alto nivel de riesgo tienen que hacer frente a frecuentes desastres. En Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela se producen terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones y sequías. Desde el punto de vista socioeconómico, los mayores impactos son los provocados por desastres hidrometeorológicos.

Los sistemas de información para prestar apoyo a la gestión del riesgo de desastres son relativamente escasos. Falta consolidar la información o establecer canales para facilitar el acceso a información sobre las distintas amenazas. La información disponible a menudo es muy técnica y, por lo tanto, no es fácil de entender por el público en general. Últimamente, los países están superando esta limitación.

En los países andinos, la utilización de la gestión del riesgo de desastres como instrumento de política pública por las organizaciones que se ocupan del desarrollo se encuentra en las primeras etapas de consolidación. La falta de marcos institucionales de carácter oficial explica la escasa concientización pública que existe con respecto al riesgo en cada uno de estos países.

Sin embargo, cada vez más se reconoce que es preciso incorporar la reducción del riesgo de

desastres dentro del amplio contexto de las iniciativas de desarrollo. Las raíces históricas y culturales comunes de estos países han dado mayor impulso a la cooperación entre sus respectivas instituciones y ésta se ha visto reforzada mediante el Sistema Andino de Integración.

En 1997-1998, los presidentes de los cinco países andinos pidieron a la CAF que realizara un estudio sobre el impacto socioeconómico del fenómeno de El Niño en sus respectivos países y que examinara las instituciones existentes que se ocupaban de la prevención de desastres. La solicitud se tradujo en un estudio institucional y técnico de cada país, que subrayó las deficiencias institucionales y la especial necesidad de aumentar la coherencia regional en materia de reducción del riesgo.

Posteriormente, en el año 1999, los presidentes encomendaron a la CAF que coordinara las actividades necesarias para fortalecer las normas y las instituciones de prevención del riesgo de cada país y que desarrollara los principales proyectos regionales que comparten esos objetivos. Con este propósito, a fines del año 2000, la CAF creó el Programa Regional Andino para la Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres (PREANDINO), cuyo cometido es prestar apoyo a la creación de una red que estimulará el intercambio de contactos y experiencias. Cada uno de los países está creando la capacidad de impulsar los canales permanentes para el intercambio de información entre los centros de investigación, las entidades que producen material relacionado con las amenazas y posibles usuarios pertenecientes a diversas disciplinas profesionales.

Paralelamente, a partir del año 2000, representantes de las organizaciones nacionales de defensa civil de los países andinos se han reunido en varias oportunidades con el fin de consolidar una base regional para coordinar mejor sus actividades de preparación y respuesta. Han prestado apoyo para ello, entre otros, el Comando Sur del Ejército de los Estados Unidos.

Todas estas actividades condujeron a la creación del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) de la Comunidad Andina, en julio del 2002. El Comité se desarrolló



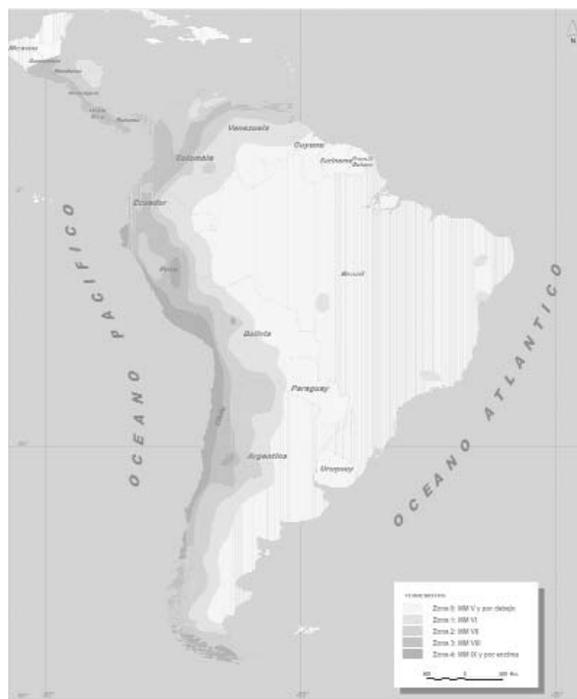
Recuadro 3.13

Programa Regional Andino para la Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres

El objetivo general del PREANDINO es estimular y prestar apoyo a la formulación de políticas nacionales y sectoriales de reducción del riesgo y prevención de desastres, y diseñar modelos y formas de organización institucional que incorporen un enfoque preventivo en la planificación del desarrollo.

En el plano regional, sus objetivos son los siguientes:

- promover, prestar apoyo y brindar orientación para la preparación de planes y programas de cooperación horizontal entre instituciones equivalentes de los países andinos, con el fin de fortalecer su capacidad técnica para estudiar y adoptar políticas y programas preventivos;
- promover programas regionales de prevención del riesgo, en especial aquellos que guarden relación con la concientización sobre las amenazas a las que se tiene mayor vulnerabilidad;
- asegurar la viabilidad de las iniciativas de cooperación técnica entre los países andinos y proporcionarles apoyo y coordinación;
- estimular a los órganos suprarregionales y a las organizaciones internacionales a que propongan y lleven a cabo proyectos de cooperación a nivel nacional y regional; y
- promover la institucionalización de la prevención en los países andinos.



Aspectos estratégicos

Para lograr sus objetivos, el PREANDINO ha definido una estrategia que apunta a lo siguiente:

- incorporar la prevención del riesgo en la política estatal y en la cultura institucional y cívica de la región andina;
- hacer hincapié en tres campos de acción: la difusión de información sobre el riesgo, la mejora de la gestión institucional de la reducción del riesgo y la inclusión de la prevención en la planificación nacional, sectorial y territorial de los sectores público y privado;
- tratar de asegurar, desde el inicio, el más fuerte compromiso posible con los objetivos del programa en los más altos niveles de autoridad, tanto del sector público como privado;
- crear las mejores condiciones posibles para el intercambio de información entre los países andinos concerniente a la evolución institucional, la experiencia en planificación y los avances metodológicos y técnicos en la identificación y evaluación de las amenazas, la vulnerabilidad y el riesgo;
- esforzarse permanentemente en la región y en cada uno de los países por asegurar que se aumenten los intentos por reducir los riesgos que afectan la calidad de vida de la población; y
- crear un entorno favorable para la cooperación técnica y financiera internacional en los países de la región andina, de manera que los recursos destinados a la reducción del riesgo se utilicen en forma óptima, eficiente y coordinada.

En el plano operativo, los principales actores de esta iniciativa son los comités nacionales de reducción del riesgo de los respectivos países. Sus miembros incluyen representantes de los Ministerios de Planificación, Ciencia y Tecnología, y Medio Ambiente, así como de los organismos nacionales de defensa civil o gestión del riesgo de desastres.

Todas estas instituciones están vinculadas mediante una red que permite a los participantes compartir información sobre sus actividades y, al hacerlo, establecer indicadores que pueden medir la eficacia de la gestión del riesgo de desastres. Esta cooperación se refuerza mediante conferencias y seminarios que facilitan el intercambio de información y proporcionan una base común para conducir las negociaciones con los órganos financieros.

de conformidad con los objetivos de la EIRD y contó con el respaldo de varias instituciones regionales y organismos bilaterales de desarrollo; su finalidad fue impulsar el mejoramiento y una mayor integración de la gestión del riesgo en las actividades de la región

África

África es un continente muy vulnerable a los desastres provocados por amenazas de origen natural, en especial los de carácter hidrometeorológico. La vulnerabilidad de la población y de sus medios de subsistencia es elevada y sigue en aumento, debido a la pobreza endémica, con abrumadoras consecuencias para la vulnerabilidad de todo el continente. Lamentablemente, la base económica sufre los embates de un funesto círculo vicioso de desastres que agravan la pobreza, mientras que los elevados niveles de ésta limitan su capacidad de evitar, reducir o mitigar los riesgos o de recuperar la capacidad productiva.



En gran parte de África hay otros factores que contribuyen a la elevada y creciente vulnerabilidad. El crecimiento acelerado de la población a menudo excede los recursos disponibles para proporcionar, de manera adecuada, los servicios sociales esenciales o asegurar el bienestar económico. En muchos países de la región, las devastadoras consecuencias sociales y económicas de las recurrentes enfermedades infecciosas, la elevada tasa de urbanización y el hecho de que buenos gobiernos a menudo se ven perturbados o acuciados por problemas, les impiden asumir compromisos firmes en materia de gestión del riesgo.

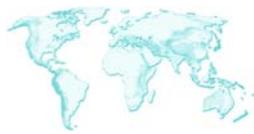
La frecuencia y persistencia con que se dan estas condiciones han llamado la atención de muchos líderes africanos y han justificado el aumento de la cooperación regional. Las variadas y acumuladas consecuencias de los desastres de origen natural han sido motivo de preocupación y constituyen uno de los principales obstáculos con que tropieza el desarrollo sostenible. Los dirigentes africanos han señalado que en los próximos años la reducción de desastres será un área de acción prioritaria vital para el desarrollo económico y sostenible de los países de la región.

Lo anterior quedó de manifiesto en dos reuniones anuales de la conferencia ministerial africana sobre el medio ambiente, que tuvo lugar paralelamente con la preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, realizada en Johannesburgo en el 2002. Las recomendaciones emanadas de la Cumbre aumentaron esta inquietud y la inevitable relación entre las consecuencias de los desastres y el desarrollo nacional.

<<http://www.unisdr.org/eng/risk-reduction/wssd/>>

No obstante los riesgos hidrometeorológicos son recurrentes en los países africanos, al mismo tiempo constituyen una oportunidad importante para orientar los recursos profesionales e inducir a las instituciones a asumir compromisos de gestión del riesgo con alcance regional o subregional. Las grandes sequías que afectaron a la región de Sudán y el Sahel de 1970 a 1974 condujeron a que se creara el Comité Interestatal Permanente contra la Sequía en Sahel (CILSS) en África occidental, en el año 1974. La sequía de 1984 a 1985, que provocó aguda inseguridad alimentaria y una hambruna que destruyó los medios de subsistencia de más de ocho millones de personas en el Cuerno de África, influyó directamente en la creación de la Entidad Intergubernamental sobre Sequía y Desarrollo (IGADD, por sus siglas en inglés) en el año 1986. Esta institución se convirtió en la actual Entidad Intergubernamental sobre Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés), que aborda aspectos más amplios de desarrollo y medio ambiente.

En África se han creado otros organismos técnicos especializados para ocuparse de las consecuencias de las amenazas hidrometeorológicas que contribuyen de diversas maneras a la cooperación regional y subregional. A menudo con el apoyo de organismos de las Naciones Unidas como la OMM, el PNUD, la FAO y el PNUMA, se han creado organismos técnicos para compartir información y aprovechar al máximo los limitados recursos profesionales disponibles. Entre estos organismos, cabe mencionar las actividades del Centro Africano de Aplicaciones de la Meteorología para el Desarrollo (ACMAD), de Niamey, Níger; el Centro Regional de Capacitación y Aplicación de la Agrometeorología y de la Hidrología Operativa (AGRHYMET, por sus siglas en inglés), vinculado con el CILSS, cuya sede también se encuentra en Níger, y los



Centros de monitoreo de la sequía de Harare y Nairobi, vinculados con el IGAD y la SADC, respectivamente.

En África oriental, central y meridional se están realizando grandes cambios orientados a revisar y ampliar las funciones que cumplen la IGAD y la SADC para identificar y administrar el riesgo sobre una base regional. En ambas regiones se han puesto en marcha iniciativas para fortalecer el intercambio de información, reconocer la necesidad de aumentar la cooperación operativa entre los países y asumir compromisos políticos y técnicos más generales con respecto a las políticas de gestión del riesgo. Sin embargo, todavía resta por impulsar la política nacional más allá de las actividades de socorro de emergencia, que no cuentan con los recursos necesarios y a menudo carecen de coordinación.

Con el fin de prestar apoyo a este proceso emergente de cooperación regional y subregional, la secretaría de la EIRD y la Unidad de Reducción de Desastres de la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación del PNUD han abierto oficinas regionales en Nairobi, Kenia. Se ha revisado la actual situación institucional y los respectivos puntos de vista de los gobiernos sobre la reducción del riesgo de desastres y, en junio del 2003, se realizó una conferencia regional sobre la alerta temprana. Consciente de estos logros, y tras haber identificado los obstáculos y logrado compromisos para seguir desarrollándose, esta última reunión elaboró un documento africano conjunto para su presentación a la conferencia mundial sobre alerta temprana que tuvo lugar en Bonn, Alemania, en el año 2003.

África oriental

Entidad Intergubernamental sobre el Desarrollo (IGAD)

La IGAD (por sus siglas en inglés) es un organismo autónomo regional integrado por siete Estados de África oriental. En conjunto, Djibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán y Uganda reúnen un territorio de 5 millones de km², con una población total de más de 154 millones de personas.

Más del 70% de la población vive en zonas rurales, donde predomina la pobreza extrema. Muchos de los habitantes migran y buscan medios de subsistencia a considerable distancia. Los servicios sociales a menudo escasean y el medio ambiente es a la vez frágil y está sujeto a una grave degradación. A través de toda la región, la economía depende en gran medida de la agricultura, incluida la crianza de ganado, y se ve directamente afectada por las condiciones climáticas y geográficas. Cuando se produce una sequía, su impacto a menudo es persistente, general y severo. Las inundaciones también han resultado ser devastadoras.

Las bases para la creación del IGAD en 1986 se dieron a partir de la expresión entre los Estados miembros de un objetivo común para unir sus esfuerzos en cuanto a mitigar los efectos de la sequía y ocuparse más ampliamente de los problemas relacionados con la desertificación y la inseguridad alimentaria. Originalmente estaba formada por dos departamentos técnicos: el de agricultura y seguridad alimentaria, y el de medio ambiente y recursos naturales.

Entre 1986 y 1995, el departamento de agricultura puso en marcha diversos programas, incluidos una estrategia de seguridad alimentaria y un sistema de alerta temprana para la sequía. Por su parte, el departamento de medio ambiente diseñó varios programas orientados a la lucha contra la degradación del suelo y la desertificación, planificó un sistema integrado de información, concibió una estrategia de gestión del riesgo de desastres e impulsó programas de educación y concientización ambiental. Sin embargo, no se avanzó mucho, puesto que la mayoría de las estrategias no fueron aplicadas cabalmente. La estrategia de gestión del riesgo de desastres, concebida en 1990, se mantuvo latente durante seis años.

Teniendo presentes estas dificultades, en 1996 se amplió el mandato de la IGAD y el desarrollo se abordó con un criterio más amplio, agregándosele un departamento de asuntos políticos y humanitarios y un departamento de asuntos económicos y de infraestructura. Se hizo hincapié en la gestión del riesgo de desastres y, ante la grave situación en que se encontraba a la sazón la subregión, fue ubicado en un renovado departamento de asuntos humanitarios y solución de conflictos.

Lo más importante es que el conocimiento de las posibles amenazas y el marco conceptual de los sistemas de gestión del riesgo de desastres han seguido evolucionando. Como parte de esta nueva estrategia de la IGAD, las autoridades nacionales clasificaron las amenazas que afectan a la región en tres categorías, basadas en las consecuencias de desastres ocurridos en el pasado, pero tomando en cuenta también otros criterios que incluían una evaluación del riesgo de desastres a nivel subregional. Entre ellos cabe mencionar parámetros tales como la rapidez con que se gesta la amenaza, la potencial severidad o magnitud del desastre, la frecuencia con que se producen y, lo que es más importante, la anticipación de los posibles impactos de la amenaza en la sociedad y en el entorno. Los riesgos potenciales abarcan actualmente las enfermedades pandémicas y epidémicas, las amenazas ambientales y los accidentes industriales.

La IGAD también ha revisado su estrategia de gestión del riesgo de desastres y la redefinió con el fin de elaborar nuevos métodos para abordar los programas. Los objetivos revisados definen las capacidades requeridas para asegurar la satisfacción de necesidades mínimas de alimentos, agua, vivienda, salud y seguridad mediante una asistencia proporcionada debidamente en términos de tipo, oportunidad, ubicación, método de suministro y duración.

Lo anterior ha sido fundamental para llevar a efecto actividades, especialmente a escala nacional y subnacional, donde eventualmente eran necesarias para protección de la vida, los bienes y el medio ambiente.

Cabe señalar que los objetivos concretos esbozados tenían como fin impulsar el desarrollo y la aplicación de adecuadas estrategias nacionales de preparación para los desastres. Éstas debían reunir los siguientes requisitos:

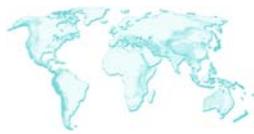
- disponer de un marco de principios, políticas, legislación, acuerdos regionales y nacionales que le permita a una serie de organismos la aplicación de medidas de preparación y respuesta a los desastres;
- contar con organismos nacionales, regionales e internacionales que puedan colaborar eficazmente en la preparación y respuesta a los desastres;
- disponer de capacidad para asegurar que la intervención en la gestión del riesgo de desastres pueda basarse en información oportuna y adecuada, incluidas la alerta temprana y la evaluación de la vulnerabilidad;
- concienciar a las comunidades expuestas a amenazas para que tanto ellas como las instituciones pertinentes puedan actuar pronta y eficazmente en caso de una emergencia;
- disponer de mecanismos e infraestructura para identificar y movilizar oportunamente recursos en tiempos de amenaza; y
- disponer de mecanismos apropiados para asignar y entregar oportunamente la ayuda a las personas con mayor necesidad.

En general, puede decirse que la estrategia de prevención y preparación para desastres de la IGAD apunta a abordar las causas fundamentales de estos últimos mediante programas a largo plazo para el desarrollo sostenible. Esto debe basarse en una orientación que pueda identificar personas vulnerables dentro de una comunidad determinada, para luego tratar de reforzar sus propios mecanismos de lucha social con atención especial otorgada a la participación de la comunidad y su poder de decisión. Los jefes de Estado de los siete países miembros aprobaron el programa revisado en octubre del 2003.

Los logros dependerán de que los siguientes principios puedan hacerse realidad:

- el fortalecimiento de las políticas primordiales, la legislación y los marcos institucionales a nivel nacional;
- el mejoramiento de los sistemas de alerta temprana e información;
- la creación de capacidad y que se brinde capacitación en materia de gestión del riesgo de desastres;
- el mejoramiento de la educación pública y concientización;
- el establecimiento de vínculos entre los sistemas nacionales y la capacidad de la subregión;
- la comprobación de funciones que agregan valor a los mecanismos subregionales; y
- la incorporación de los problemas de género en las estrategias de gestión del riesgo de desastres de la subregión.

Desde su creación, la IGAD ha reconocido la importancia de elaborar un sistema viable de alerta



temprana. A medida que los esfuerzos se orientan hacia ello, se está consolidando la información para imprimirle mayor dimensión a las consecuencias sociales y económicas del riesgo. Mientras, se está fortaleciendo el sistema de información para la alerta temprana, que actualmente incluye la publicación de una serie de precios de mercado y de los alimentos en la Internet, la elaboración de informes sobre las perspectivas de la producción de alimentos y el uso de tecnologías, así como la teleobservación para seguir de cerca el comportamiento y el patrón de las precipitaciones y la producción de biomasa en la región.

Para reforzar los marcos institucionales de carácter sostenible, el Centro de Monitoreo de Sequías de Nairobi (CMSN) ha pasado a formar parte del sistema subregional de alerta temprana de la IGAD. La labor que lleva a cabo es complementada por la Red del Sistema de Alerta Temprana de Hambruna (FEWSNET, por sus siglas en inglés) de la USAID, el Sistema Mundial de Información y Alerta de la FAO (WIEWS, por sus siglas en inglés), el Programa de Evaluación y Seguimiento de la Vulnerabilidad (VAM, por sus siglas en inglés) del PMA y por los trabajos sobre el terreno que lleva a cabo la OCAH de las Naciones Unidas, que realiza evaluaciones permanentes de las perspectivas y necesidades de alimentos en la subregión.

En lo que se refiere a la cooperación regional para el intercambio y uso compartido de información meteorológica, el CMSN recibe aportes de la mayoría de los programas mundiales y subregionales. Éstos se relacionan fundamentalmente con los pronósticos sobre la pluviosidad estacional, cuyo análisis consolidaron con sus propios pronósticos.

El consenso sobre este tipo de pronósticos se da a conocer públicamente en seminarios, en los foros sobre las perspectivas climáticas en el Cuerno de África, cuya realización se va rotando entre los países de la subregión. Entre los participantes se incluye una variada gama de actores técnicos y políticos, así como de usuarios de la información.

Los especialistas en clima provienen de la región y de otras instituciones regionales e internacionales; los hidrólogos, los encargados del manejo de los recursos hídricos y los usuarios del agua participantes representan los intereses tanto de los

gobiernos como del sector privado. Agricultores, funcionarios de salud pública, encargados de la gestión del riesgo de desastres y representantes del comercio se incluyen como usuarios primordiales de la información, así como los miembros de los medios participan en el rol de principales comunicadores. Organismos externos y técnicos, tales como la OMM, el Observatorio Geológico de los Estados Unidos (USGS, por sus siglas en inglés), la NOAA, la USAID, la FAO y el PNUMA, proporcionan apoyo adicional a los programas subregionales.

La difusión de los pronósticos se acompaña de una interpretación básica de los impactos que podrían tener las perspectivas estacionales. Si bien es cierto que se presta especial atención a las posibilidades de sequías e inundaciones, también se dan a conocer las repercusiones de estos fenómenos para la salud pública, la generación de energía hidráulica, las comunicaciones y otros sectores.

Por lo general, los seminarios son precedidos de un seminario de uno o dos días de duración para los medios de comunicación y los usuarios, a fin de familiarizarlos mejor con la terminología. Inmediatamente después de los foros subregionales se realizan seminarios nacionales para un público análogo.

Tras dar a conocer inicialmente los pronósticos estacionales en los foros, los boletines mensuales del CMSN actualizan las perspectivas temporales. Junto con las comunicaciones periódicas de la OMM, el proceso que va unido a estos foros sobre las perspectivas del clima ha demostrado su utilidad para aumentar el conocimiento y la previsión de inundaciones o sequías potencialmente peligrosas en la región.

Se prevé realizar actividades adicionales para vincular la capacidad de alerta con actividades subregionales de gestión del riesgo de desastres a partir de una red que puede facilitar la recopilación, síntesis y difusión de datos e información entre los diversos interesados a nivel local, nacional y subregional. La labor se centrará en una más amplia aplicación de las tecnologías, utilizando mayor número de fuentes de información basadas en la Internet, incluso las obtenidas de la teleobservación. Para incorporar los datos en la planificación y la toma de decisiones será importante formar grupos técnicos

y crear una base de aprendizaje permanente y una red operativa viable.

Se pronostica la realización de actividades paralelas en los sistemas de producción agrícola de la IGAD. La entidad ha elaborado un sistema para el manejo de los cultivos en las zonas pertenecientes al sistema. Esta valiosa actividad llevará a cabo evaluaciones detalladas sobre las estimaciones de los cultivos de temporada utilizando la tecnología satelital junto con las técnicas de los SIG.

África meridional

Hasta comienzos de los años noventa, la percepción del riesgo en la región se determinaba más que nada por los conflictos armados y sus destabilizadoras consecuencias. A diferencia de la evolución institucional en otras partes del mundo, en África meridional los primeros contactos de carácter político con la reducción de desastres de origen natural surgieron de los prolongados estragos provocados por la sequía o el menoscabo de los medios de subsistencia ocasionados por las demás emergencias mencionadas.

Actualmente se llevan a cabo varias iniciativas regionales para la reducción de desastres, cuyos antecedentes datan de los años ochenta. A la sazón, una de las prioridades de la Conferencia Surafricana de Coordinación para el Desarrollo (SADCC, por sus siglas en inglés) era diversificar el transporte y las comunicaciones a través de la región.

A fin de reducir la dependencia de los países sin litoral de la infraestructura surafricana, se realizaron grandes inversiones para mejorar los caminos y los ferrocarriles en la región. Se estimó que éstos eran vitales para el crecimiento de las economías de la región, que avanzaban a duras penas y que eran esenciales para el traslado de los alimentos y la ayuda a través de la región en épocas de sequía, conflicto u otras situaciones de emergencia.

Al reconocer la importancia estratégica de la seguridad alimentaria, la SADCC también la declaró sector prioritario para la coordinación regional. Con este fin, creó la Unidad Regional

de Alerta Temprana, encargada de consolidar la información sobre cultivos proporcionada por las dependencias de alerta temprana de los países y monitorear la evolución de la seguridad alimentaria en la región. Los mecanismos de la SADCC desempeñaron un papel fundamental en la evaluación y la gestión del riesgo, mediante la creación de sistemas de detección y respuesta temprana a la posible escasez de alimentos.

En África meridional, otros cambios políticos, sociales, económicos y ambientales han seguido configurando el escenario de riesgos. Muchos segmentos de la población, que aumenta rápidamente, siguen careciendo de servicios sociales de calidad aceptable o de suficientes oportunidades económicas. La situación se agrava debido al crecimiento acelerado y a la planificación –con frecuencia insuficientemente– de las ciudades del área y a la creciente concentración de la población.

Los países de la región saben que lo más probable tengan que, en el futuro, enfrentar más amenazas. Desde las inundaciones que afectaron a gran parte de la región del año 2000 al 2001, las autoridades han ido reconociendo que la gama de amenazas repentinas es mucho más amplia. Además, aún es posible que la exacerbación de las variaciones del clima, la creciente fragilidad del entorno natural y la persistencia de obstáculos al desarrollo nacional que afectan la subsistencia de las personas, den lugar a casos más graves de sequía y enfermedades de evolución gradual.

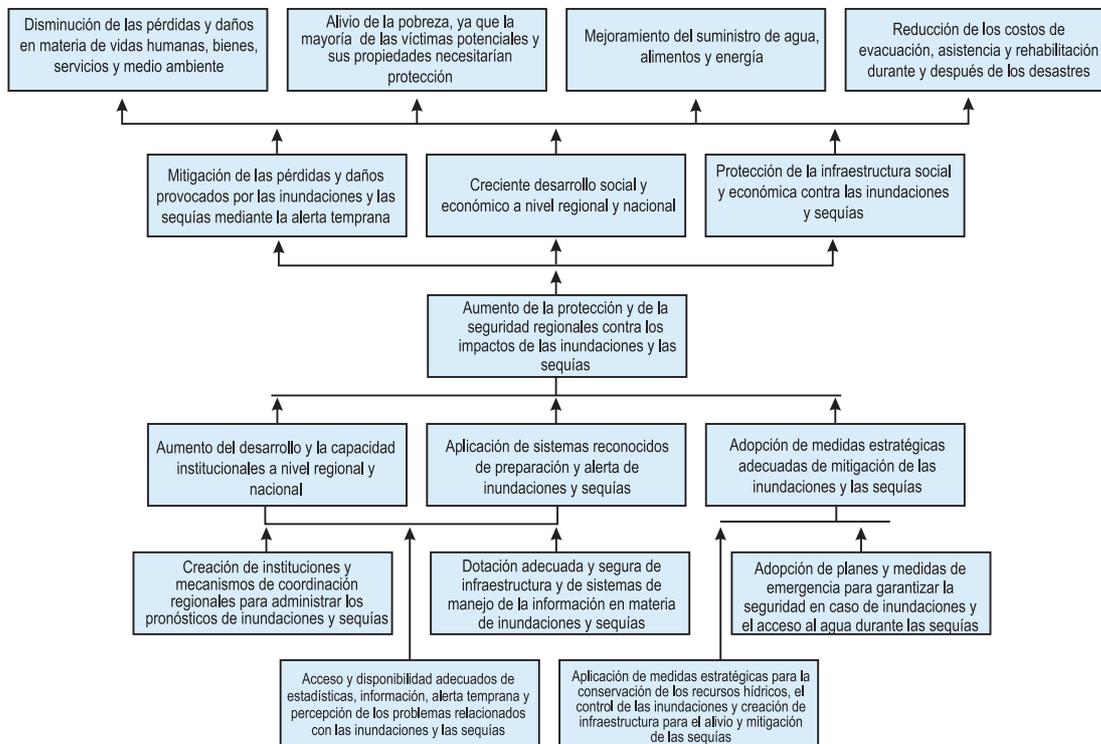
Comunidad de Desarrollo de África Austral

Los problemas con que se ha tropezado han llevado a las más altas autoridades políticas a reconocer que es apremiante centrar la atención en la cooperación regional y asignar más recursos a la reducción del riesgo. Como sucesora de la SADCC, la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC) se compone de 14 miembros que se extienden hacia el sur desde la República Democrática del Congo y Tanzania. Con una población conjunta de alrededor de 200 millones de personas, pertenecen a la SADC los siguientes países: Angola, Botswana, la República Democrática del Congo, Lesotho, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles,



Gráfico 3.1

Estrategia de la Comunidad de Desarrollo de África Austral para la gestión del riesgo de desastres y las sequías en la región



Fuente: SADC Water Sector Coordination Unit, 2001.

Sudáfrica, Swazilandia, la República Unida de Tanzania, Zambia y Zimbabwe.

Mientras que el propósito general de la comunidad política regional es fomentar la integración económica y promover la paz y la seguridad entre los países miembros, la SADC presta creciente atención a las cuestiones relacionadas con la vulnerabilidad de la población, ya sea que los riesgos potenciales de desastre provengan de amenazas climáticas, de la pobreza o de las enfermedades.

A medida que ha seguido evolucionando su compromiso técnico con la reducción de desastres, la SADC se ha empeñado en establecer la gestión del riesgo de desastres como prioridad regional; por ello, en 1999 creó un Grupo Especial de Trabajo sobre Gestión del Riesgo de Desastres. En marzo del 2000 tuvo lugar en Maputo, Mozambique, una cumbre extraordinaria de jefes de Estado y de gobierno de la SADC para examinar el impacto de las inundaciones en la

región. En el curso de esta reunión, representantes de los países de la SADC señalaron que para evitar riesgos semejantes en el futuro, se deberán mejorar los mecanismos institucionales de preparación y gestión del riesgo de desastres.

En mayo del 2000, tuvo lugar una reunión del Comité Subsectorial de Meteorología de la SADC, oportunidad en que los directores de los servicios meteorológicos e hidrológicos de los países miembros recomendaron que se elaborara un proyecto regional, para crear y fortalecer la capacidad local de los servicios meteorológicos e hidrológicos nacionales de alerta temprana y de preparación para los desastres.

Un mes después, el Comité de ministros de la SADC encargó de los recursos hídricos recomendó que se desarrollara un sistema estratégico y coordinado de manejo de las inundaciones y las sequías en la región. Hacia fines del año 2001, la SADC había elaborado y aprobado una estrategia multisectorial de gestión

del riesgo de desastres para la región, mientras que el sector encargado de coordinar la gestión de los recursos hídricos de la misma preparó un proyecto de estrategia para la gestión de las inundaciones y las sequías en la región de la SADC.

Entretanto, la gravedad de las inundaciones que se habían producido a comienzos de año puso de manifiesto la falta de vinculación en la gestión del riesgo de desastres que existía entre los nueve países afectados. En agosto del 2002, el Consejo de ministros de la SADC aprobó un amplio Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres, en virtud del cual la gestión del riesgo de desastres debería abordarse con un criterio regional integrado, para cuyos efectos estableció un comité técnico directivo.

No obstante a partir de entonces los avances políticos han sido esporádicos, en algunos casos se están realizando intentos por reducir el riesgo y prestar más atención a la previsión, mitigación y respuesta a los desastres que se producen en forma repentina. Además, algunos gobiernos de la

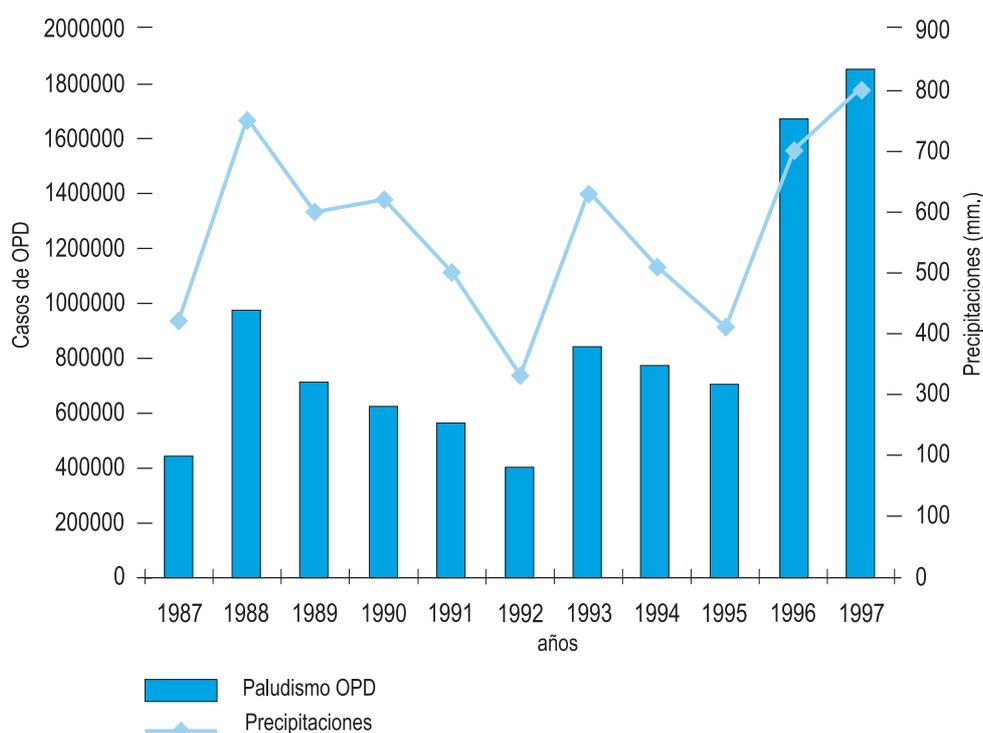
región están revisando su propia legislación sobre desastres para otorgarle un mayor énfasis al riesgo de amenazas de origen natural.

Varias de las dependencias técnicas principales de la SADC cumplen una función esencial en la reducción de desastres. La Dirección de Alimentación, Agricultura y Recursos Naturales (FANR, por sus siglas en inglés) supervisa los problemas relacionados con la seguridad alimentaria regional y otros programas relativos a la gestión de los recursos naturales. El Programa de Seguridad Alimentaria y el Programa Conexo de Alerta Temprana proporciona a los Estados miembros y a la comunidad internacional información anticipada sobre las perspectivas de seguridad alimentaria en la región. La labor incluye el suministro de información sobre el resultado de las cosechas, aviso en caso de preverse malas cosechas y otros factores que influyen en el abastecimiento de alimentos.

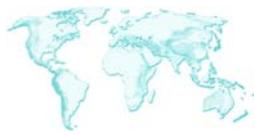
La dependencia también se encarga de llevar a cabo evaluaciones sobre la oferta y demanda de

Gráfico 3.2

Comparación anual entre las precipitaciones y la incidencia del paludismo en Zimbabwe



Fuente: Programa de Control del Paludismo en África Meridional de la OMS, Oficina Interna de la OMS para África Meridional, Harare, Zimbabwe.



alimentos y de realizar proyecciones sobre cuestiones afines, tales como las importaciones y exportaciones de alimentos, la identificación de zonas o poblaciones amenazadas por la falta de seguridad alimentaria, así como por condiciones climáticas que podrían originar inseguridad alimentaria. La FAO ha estado apoyando a la FANR desde hace mucho tiempo, proporcionándole estadísticas del WIEWS y otro tipo de información.

El Programa Regional de Teleobservación de la SADC coopera estrechamente con el Programa Regional de Alerta Temprana mediante la realización de actividades destinadas a fortalecer la capacidad nacional y regional en el campo de la teleobservación y la aplicación de los SIG. Ofrece una amplia gama de servicios especializados para su utilización en la alerta temprana para la seguridad alimentaria y en la gestión de los recursos naturales, incluso proporcionando capacitación a agrometeorólogos en el uso de imágenes satelitales. También se utiliza para el monitoreo y la confección de mapas sobre patrones del uso y degradación del suelo, así como de la desertificación.

Pese a la especificidad de su nombre, el Centro de Monitoreo de Sequías (DMC, por sus siglas en inglés) de la SADC, que funciona en el Servicio Meteorológico de Zimbabwe, tiene la responsabilidad fundamental de monitorear los climas extremos, en especial su relación con las sequías y las inundaciones. Trabajando en estrecho contacto con los servicios meteorológicos e hidrológicos de la región y con el apoyo técnico de la OMM, el Centro produce prestigiosos pronósticos sobre la pluviosidad estacional.

También produce estudios e información sobre el clima, incluidos estadísticas climáticas regionales, revisiones sinópticas y perspectivas climáticas, datos océano-atmosféricos globales parcialmente procesados, actualizaciones mensuales y por temporada de los pronósticos, y monitoreo a las sequías por períodos de 10 días para la región de la SADC.

Todos los años, el DMC se encarga de coordinar el Foro Surafricano de Perspectivas Climáticas (SARCOF, por sus siglas en inglés). Además de cumplir una función esencial en el pronóstico de la

pluviosidad estacional, el SARCOF ha demostrado su utilidad como proceso para ampliar el estudio del clima y las prácticas de capacitación a una gama cada vez mayor de usuarios multisectoriales de África meridional.

El Centro permite desarrollar la capacidad técnica y analítica del personal proveniente de los servicios meteorológicos e hidrológicos de la región mediante un programa de adscripción. Además, administra los bancos de datos meteorológicos y climáticos del área.

Los programas de la SADC en materia de gestión de los recursos hídricos, el medio ambiente y el suelo cumplen funciones esenciales en la elaboración de políticas que incluyan el riesgo en los respectivos campos de experiencia técnica de los países miembros. Entre ellos cabe mencionar una serie de proyectos relacionados con las prácticas de uso del suelo y la conservación de las condiciones ambientales, aspectos que pueden reducir tanto la propensión a inundaciones como a las sequías.

Asimismo, diversos programas de la SADC se relacionan con el riesgo que plantea el cambio climático, con lo cual se sitúa a la vanguardia de la cooperación y la colaboración interinstitucionales para reducir las posibilidades de futuras amenazas hidrometeorológicas.

El sector de los recursos hídricos ha venido preocupándose, desde hace tiempo, por establecer acuerdos de cooperación sobre el uso compartido de cuencas hidrográficas; pero las inundaciones de los años 2000 y 2001 subrayaron la necesidad de prestar mayor atención a la amenaza de inundaciones en la región, e igualmente a la recurrencia de sequías. En especial, se requiere cooperación interestatal para las amenazas relacionadas con el agua, pues en la región existen más de diez cursos de agua compartidos, de los cuales el río Zambezi es el más importante porque atraviesa nueve países.

La aplicación exitosa de la estrategia de reducción de desastres de la SADC depende de la interacción entre distintas redes técnicas y administrativas a través de África meridional. En mayo del 2001 se aprobó una estrategia integral de gestión de las inundaciones y sequías en los países de la SADC para un período de cuatro años. La

estrategia gira en torno a la planificación de las actividades de preparación y contingencia, los sistemas de alerta temprana y de información sobre la vulnerabilidad, las medidas de mitigación, las actividades de respuesta y las estrategias de recuperación.

El proceso comprende consultas periódicas por cuyo medio los directores nacionales encargados de la gestión del riesgo de desastres y alerta temprana, así como las autoridades de meteorología y los recursos hídricos, se reúnen con sus contrapartes de la SADC para monitorear los avances y ocuparse de los obstáculos que entorpecen las medidas para la reducción de desastres ocasionados por las sequías y las inundaciones. Este proceso ha contado con el apoyo del Instituto Geológico de los Estados Unidos en cuanto a la confección de mapas de inundaciones y sequías para la región.

Otro ejemplo de cooperación técnica regional es el uso coordinado de 50 estaciones de compilación estadística en tiempo real instaladas en 11 países por el Sistema de Observación de los Ciclos Hidrológicos de la SADC. Se prevé que las estaciones y la información que reúnan mejorarán significativamente la disponibilidad de datos hidrológicos transfronterizos para el pronóstico de las inundaciones. Este proyecto, que es financiado por la Unión Europea (UE), es llevado a cabo por la SADC en asociación con los servicios hidrológicos nacionales de los países participantes.

Además, en 1998 Zambia y Zimbabwe crearon la Autoridad del Río Zambezi (ZRA, por sus siglas en inglés) a fin de coordinar sus decisiones sobre el uso de las aguas, la generación de energía y las consecuencias de sus políticas de gestión en los cursos superior e inferior del río.

Tras las inundaciones del año 2000, la ZRA estableció un Comité Técnico de Operaciones Conjuntas con Hidroeléctrica de Cabora Bassa, de Mozambique, con el objeto de compartir estadísticas e información técnica sobre el funcionamiento de las presas de Kariba y Cabora Bassa. Además, durante la temporada lluviosa crítica, se refuerza la cooperación mediante el intercambio semanal de datos y la celebración de reuniones mensuales.

La SADC trabaja en estrecha colaboración con la Oficina Interestatal de la OMS para África

meridional (en materia de salud, la OMS reconoce desde hace mucho las consecuencias sanitarias de los desastres). El programa de la OMS para la lucha contra el paludismo en África meridional se ocupa de las amenazas como causales de las epidemias. La estrecha relación que existe en determinados lugares entre la temperatura, las precipitaciones e incidencia del paludismo acentúa la importancia fundamental de la cooperación entre todos los sectores en materia de agua, clima, tierra, medio ambiente, salud y gestión del riesgo de desastres.

África occidental

Comunidad Económica de los Estados Africanos

La Comunidad Económica de los Estados Africanos (ECOWAS, por sus siglas en inglés) se compone de 16 países y tiene por finalidad promover la cooperación y la integración que conduzca a la unión económica en África occidental. La comunidad de intereses ha avanzado por etapas en la ejecución de su programa, desde la creación de su estructura orgánica y protocolos conexos, pasando por esfuerzos para resolver los conflictos, hasta el actual enfoque de las actividades de regionalización.

A partir de esta base, actualmente los factores de riesgo relacionados con la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales abarcan cuatro campos de actividad de la ECOWAS. En efecto, tiene programas regionales de meteorología y gestión de los recursos hídricos, programas subregionales de lucha contra la desertificación y un programa de control de las algas.

En el campo de la meteorología, las actividades cuentan con el apoyo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y del Banco Africano de Desarrollo (BAfD), que últimamente se ha concentrado en revisar la aplicación regional del programa meteorológico tanto en la gestión ambiental como en el sector agrícola. Asimismo, se ha monitoreado la ejecución del proyecto METEOSAT de información e intercambio de datos entre los Estados miembros.

En la actualidad, el programa de la secretaría de la ECOWAS no contempla dentro su portafolio actividades subregionales específicas de reducción



de desastres de origen natural ni estrategias regionales de gestión del riesgo. El programa subregional para el control de la desertificación del Programa de Acción Subregional para África Occidental se desarrolla principalmente como iniciativa de gestión del riesgo y de reducción de desastres, pero no es considerado como tal por la secretaría de la ECOWAS. Sin embargo, a fines del año 2003 algunos miembros de la Comunidad estudiaron la posibilidad de formular una estrategia regional de reducción del riesgo de desastres.

Los programas de control de la desertificación y de información meteorológica ofrecen la posibilidad de incluir cualesquiera iniciativas subregionales de reducción de desastres que puedan concebirse en el futuro. Asimismo, la estructura de la ECOWAS posee elementos que permitirían formular una iniciativa de reducción de desastres y gestión del riesgo de carácter general, como un acuerdo que abarcara la prevención, gestión y resolución de conflictos, el mantenimiento de la paz y la seguridad.

Otras actividades de la ECOWAS pueden proporcionar beneficios adicionales y contribuir a la gestión del riesgo en toda la región, pese a sus amplios intereses de carácter individual. Algunas de ellas se reseñan a continuación.

El Programa de Acción Subregional de Lucha contra la Desertificación en África Occidental y el Chad proporciona un marco estratégico y programático para incorporar cualesquiera iniciativas de reducción de desastres y gestión del riesgo en la reducción de la pobreza, la protección del medio ambiente y la planificación del desarrollo sostenible en la subregión. Además, ofrece la base para la cooperación entre diversas organizaciones intergubernamentales, tales como la Unión Económica y Monetaria de África occidental, el CILSS y la Autoridad de la Cuenca del Níger.

Otras instituciones técnicas subregionales que podrían participar en este proceso son el ACMAD, de Niamey, Níger, y el AGRHYMET, también de Níger. Estas instituciones constituyen la base para incorporar insumos técnicos y científicos de carácter hidrometeorológico en las estrategias de reducción de desastres y gestión del riesgo en la subregión. Sus actividades

contribuyen al cumplimiento de funciones similares a las de los Centros para la reducción de la sequía de África oriental y meridional.

Otros ejemplos de instituciones subregionales relacionadas con la gestión del riesgo de desastres en África occidental son el Instituto para el Sahel, de Bamako, Mali, al igual que el Centro Regional de Teleobservación y el Centro Africano de Estudios sobre las Radios Rurales, ambos con sede en Ougadougou, Burkina Faso. Sin embargo, las organizaciones internacionales y los organismos del sistema de las Naciones Unidas todavía podrían emprender otras actividades para vincular estas capacidades institucionales y técnicas a fin de abordar con un criterio regional más estructurado el monitoreo del riesgo de desastres en África occidental.

Pese a mostrarse como un tema ajeno a sus intereses inmediatos, el Grupo de Monitoreo de Incendios de la ECOWAS podría proporcionar un sistema potencialmente estratégico de planificación para situaciones de emergencia, comunicaciones, información y capacidad operativa, que pudiese servir como base de una eventual iniciativa subregional para la reducción de desastres y gestión del riesgo.

En efecto, podría proporcionar elementos para la colaboración en los campos de alerta temprana y la gestión del riesgo de desastres enfocados a nivel subregional y nacional. Estos elementos podrían utilizarse para estimular la aplicación de un método consistente en la coordinación de las estrategias nacionales de gestión del riesgo o de asignación de recursos. En función de sus posibilidades, esta capacidad de África occidental constituye una ventaja que no existe en otras regiones de ese continente.

Al respecto, la ECOWAS actualmente está formando capacidad de gestión de la información y de las comunicaciones para satisfacer necesidades de alerta temprana u otras necesidades de información compartida en colaboración con asociados externos. También se prevé que en el futuro la ECOWAS se desempeñe como líder para la puesta en marcha de la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD, por sus siglas en inglés), cuya creciente participación en la gestión ambiental puede proporcionar, en la práctica, un importante vínculo con la gestión del riesgo.

Asia



A diferencia de América Latina y el Caribe, y debido a que sus condiciones son distintas a las de África, en Asia la colaboración regional no obedece tanto a las consecuencias de una catástrofe determinada sino a percepciones compartidas que se han originado a partir de diversos intereses profesionales.

Resulta difícil establecer la existencia de un enfoque único de la reducción de desastres entre las numerosas diferencias culturales, sociales y políticas de las sociedades asiáticas. Sin embargo, hay un claro movimiento que apunta a identificar y abordar el riesgo de desastres. Las personas involucradas en los asuntos del desarrollo global surgen como posibles colaboradores de la reducción del riesgo de desastres. Entre ellas están las autoridades que formulan las políticas de gestión ambiental, variaciones climáticas, utilización de los recursos naturales, planificación regional, construcción o protección de la infraestructura, educación, comunicaciones y administración pública.

En muchos de los ejemplos aquí examinados, una creciente tendencia a involucrarse en el tema del riesgo caracteriza a los foros regionales que antes adoptaban conceptos sobre crisis más estrechos o que, en algunos casos, el riesgo no había sido discutido explícitamente.

Un fondo para la mitigación de los desastres de la región central de Vietnam, financiado por varios donantes, reunió a los organismos de gobierno con las ONG internacionales y regionales para abordar los temas relacionados con el riesgo de desastres a escala nacional y de distrito. Mediante la ejecución de proyectos concretos, el fondo se ocupa de temas tales como la preparación para los desastres, la gestión de los recursos hídricos, la reubicación y rehabilitación de las comunidades, la gestión ambiental y problemas relacionados con los medios de subsistencia de las comunidades vulnerables.

En los últimos años, el ADPC, con el apoyo de la Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AUSAID, por sus siglas en inglés), ha creado un Comité Consultivo Regional de Gestión del Riesgo de Desastres (RCC, por sus siglas en inglés), integrado por las autoridades

nacionales de mayor jerarquía en gestión del riesgo de desastres de 24 países de Asia.

Los miembros del Comité han coincidido en la importancia que reviste este órgano como foro para el intercambio de información y experiencias en materia de sistemas nacionales de gestión del riesgo de desastres. Las reuniones anuales realizadas en los años 2000, 2001 y 2002 examinaron el tema de la creación de capacidades y pasaron revista a la nueva legislación, las reformas institucional y de políticas y los procesos de planificación pertinentes.

En el curso de estas reuniones se recomendó aumentar el intercambio de información a fin de permitir que los países desarrollen legislaciones o arreglos institucionales nuevos, o modifiquen los existentes, y así aprovechar las experiencias de otros países de la región. Asimismo, por el ejemplo de otros, los países fueron estimulados a formular planes de gestión del riesgo de desastres a nivel nacional, provincial y local. A través de estas actividades, el RCC ha servido para consolidar y fortalecer las iniciativas regionales, por mucho que varíen las prioridades e intereses de cada país.

En la segunda reunión del RCC se instó a los países a que adoptaran una estrategia global de gestión del riesgo de desastres que constituyera “un enfoque exhaustivo de la gestión y reducción del riesgo de desastres provocados por amenazas múltiples que, además de la respuesta y recuperación, incluyera prevención, mitigación y preparación”. Se identificaron los siguientes campos de acción:

- elaboración de programas comunitarios para la preparación y mitigación;
- creación de capacidad dentro de los sistemas nacionales de gestión del riesgo;
- fomento de la cooperación y fortalecimiento de la eficacia recíproca de los programas de las organizaciones subregionales, tales como los de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la Asociación para la Cooperación Regional en Asia Meridional (SAARC, por sus siglas en inglés), la SOPAC, la Comisión del Río Mekong (MRC, por sus siglas en inglés) y el Centro Internacional para el Desarrollo Integral de Montaña (ICIMOD, por sus siglas en inglés); y



Pese a que existe un sistema de seguimiento al nivel del agua de los ríos, aún no se dispone de un sistema adecuado de alerta temprana para proporcionarle información a las poblaciones expuestas a desastres y no se cuenta con un centro de información centralizada.

Para ocuparse de éste y otros problemas, el grupo de trabajo sobre gestión del riesgo de desastres de las Naciones Unidas en Camboya está brindando su apoyo para la creación de una red regional de gestión y mitigación de desastres en los países del Mekong. Esto tiene el propósito de reducir la vulnerabilidad de los habitantes más pobres a los efectos adversos de los desastres y proteger la amplia base de desarrollo que se posee.

Respuesta de Camboya al cuestionario de la EIRD, 2001.

- concientización pública y fomento del compromiso político mediante iniciativas regionales.

Asistieron a la reunión del año 2002, que incluyó una sesión especial sobre la gestión y mitigación de la sequía en Asia, los jefes de las oficinas nacionales de gestión del riesgo de desastres de 23 países de la región. La reunión aprobó la adopción de sistemas globales de gestión del riesgo de desastres por todos los países miembros e hizo un llamamiento a poner en ejecución programas de creación de capacidades dirigidos a diferentes tipos de audiencia.

La información sobre ésta y otras iniciativas, así como las experiencias de la región fueron compartidas en seminarios regionales sobre los sistemas institucionales y la planificación de la gestión del riesgo de desastres. Uno de ellos, realizado en Bangkok en abril del 2002 y organizado por el ADPC, con el auspicio de la Oficina Europea de Ayuda Humanitaria (ECHO), la OFDA/USAID y el BAD, ofreció posibilidades adicionales de establecer vínculos y desarrollar relaciones entre las personas e instituciones que participan en la planificación de la gestión del riesgo de desastres en la región. En otro seminario, realizado con el auspicio del AUDMP y que tuvo lugar en Bali, Indonesia, en octubre del 2002, se examinaron los logros y las nuevas relaciones institucionales y operativas que se han desarrollado en los siete últimos años de actividades de reducción del riesgo de desastres en diez países.

El Centro de Reducción de Desastres de Asia (ADRC, por sus siglas en inglés) es un organismo multilateral para la reducción de desastres que tiene su sede en Kobe, Japón. Conformado por 23 países miembros, más otros cuatro que participan como miembros con carácter consultivo, el ADRC mantiene puntos focales en los gobiernos participantes para facilitar el intercambio de información. Procura establecer cuáles son las necesidades más apremiantes y formar

recursos humanos dedicados a la reducción de desastres.

El ADRC también trabaja con otras organizaciones de gestión del riesgo de desastres que realizan actividades en Asia, tales como la OCAH, el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (CNUDR), el ADPC y la OFDA/USAID. Lleva a cabo estudios y estimula la realización de investigaciones que contribuyan a llevar a la práctica las tecnologías de gestión del riesgo de desastres, incluyendo el uso de sistemas de información geográficos y satelitales. Además, mantiene un portal electrónico en el que figuran productos y técnicas útiles para las prácticas de reducción de desastres, tales como métodos de reforzamiento estructural contra terremotos y para la prevención de los deslizamientos.

El ADRC presta apoyo financiero y técnico para la realización de actividades y divulga las experiencias que han dado buenos resultados en todo el mundo. Con el empleo de estos mecanismos, y a solicitud de los interesados, ha puesto en marcha proyectos de cooperación para desarrollar la capacidad de gestión del riesgo de desastres de sus países miembros. Los proyectos incluyen el impulso de programas educativos para desarrollar la capacidad de reducción de desastres (un proyecto comunitario para la mitigación de inundaciones en Indonesia, un programa de educación escolar para la reducción de desastres en Filipinas) y actividades que refuerzan las destrezas profesionales (programa de capacitación en búsqueda y rescate en Singapur).

El Centro también estimula la realización de estudios operativos y la difusión de conocimientos técnicos cursando invitaciones para que investigadores de los países miembros visiten el ADRC, y realizando programas de capacitación a corto plazo para visitantes.

La cooperación regional recibe el impulso adicional de la base de datos sobre la

reducción de desastres de origen natural que mantiene el ADRC. Con un enfoque particularizado sobre asuntos de legislación, gestión del riesgo de desastres, capacitación e inclusión de informes por país, el portal electrónico del ADRC comparte enseñanzas para la reducción de desastres entre los países de la región.

El Centro organiza conferencias y seminarios internacionales para discutir el estado en que se encuentran las actividades de reducción de desastres en Asia. En el año 2002 tuvo lugar en Nueva Delhi la cuarta reunión internacional del ADRC, seguida de inmediato por una segunda reunión con los mismos participantes regionales para discutir la implementación de la EIRD en Asia. Más adelante ese mismo año, el ADRC y la OCAH llevaron a cabo conjuntamente un seminario regional sobre la formación de redes y colaboración entre las organizaciones no gubernamentales de los países asiáticos en materia de reducción y respuesta a los desastres, que tuvo lugar en Kobe, Japón.

La quinta reunión internacional del ADRC se realizó en Kobe, Japón, en el año 2003, y en ella se le otorgó especial énfasis a la revisión de los logros y desafíos de la reducción de desastres en Asia como base para profundizar el paradigma de la cooperación regional e internacional. Esta serie de reuniones anuales es la continuación de un proceso orientado a crear capacidades de reducción de desastres y desarrollar directrices que puedan aumentar su eficacia en la región y, de paso, contribuir al examen de la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro.

Con objetivos comunes pero énfasis diferente, tanto la ADPC como el ADRC han cooperado con la OCAH en la organización de reuniones consultivas con la participación de instituciones regionales, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones multilaterales de asistencia para el desarrollo. Estas reuniones se llevaron a cabo en Katmandú, en el 2001, y en Bangkok, en junio del 2002.

En la segunda de estas reuniones se examinaron las nuevas asociaciones internacionales para la reducción del riesgo y la vulnerabilidad a las amenazas con otros asociados de la región, que se refirieron a la gestión del riesgo de desastres en

general. Entre ellas cabe mencionar la interacción durante largo tiempo con el PNUD y la FICR y, entre otras, la provechosa relación con la oficina de la USAID en Manila y los Programas Regionales de Preparación contra Desastres (DIPECHO) de la ECHO, con sede en Bangkok.

El ADRC mantiene otras vinculaciones en materia de cooperación regional para la gestión global del riesgo de desastres con el BAD, el Instituto Internacional de Gestión del Riesgo de Desastres (IDRM, por sus siglas en inglés), la Gestión de Emergencias de Australia, el ICIMOD y la ASEAN.

Otra institución regional que ha vinculado el tema del riesgo de desastres con otros programas es la secretaría de la ASEAN. La Asociación y su secretaría han alcanzado un elevado grado de planificación de la gestión del riesgo de desastres. Con el apoyo de la ADPC y la asistencia adicional de la UE, han elaborado un nuevo Programa regional de gestión del riesgo de desastres de la ASEAN, que tiene por objeto orientar las actividades de cooperación entre los países miembros en los siguientes campos:

- planificación y ejecución de proyectos conjuntos;
- colaboración en materia de investigación y estímulo a la formación de redes entre los países miembros;
- creación de capacidad y formación de recursos humanos en esferas de acción prioritarias;
- uso compartido de la información, mejores prácticas y recursos para la gestión del riesgo de desastres;
- fomento de la asociación de diversos actores, incluidas autoridades de gobierno, organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales; y
- fomento de programas de promoción, concientización pública y educación relacionados con la gestión del riesgo de desastres.

El Foro Regional de la ASEAN (ARF, por sus siglas en inglés) es otra base de actividad en los temas relacionados con la gestión del riesgo de desastres que se compone de los países miembros de la ASEAN y 12 países asociados que participan en el diálogo, a saber: Australia, Canadá, China, la UE, India, Japón, la República de Corea, Mongolia, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, la Federación de Rusia y los Estados Unidos.



Al amparo del Foro se han establecido varios grupos orientados a promover la cooperación en campos específicos, incluidos el socorro en casos de desastre y la búsqueda y rescate en el mar. Entre los logros del ARF cabe mencionar una serie de actividades de capacitación, la elaboración de una matriz de la cooperación aportada en el pasado en materia de socorro en situaciones de desastre entre los países miembros, la preparación de un inventario de los sistemas de alerta temprana y la elaboración de un proyecto de directrices sobre las responsabilidades después de los desastres. A partir del año 1997 se han realizado reuniones anuales en las que han participado los funcionarios de mayor jerarquía de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa, Gestión del Riesgo de Desastres y otros, lo que ha permitido formar una base de singular importancia para el examen de múltiples aspectos de la gestión del riesgo de desastres.

En otros lugares de Asia, la SAARC se compone de siete países miembros, a saber: Bangladesh, Bhutan, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka. En el curso de una reunión del comité técnico sobre medio ambiente, meteorología y silvicultura de la Asociación, que tuvo lugar en enero del 2002, se aludió a “la necesidad de contar con mecanismos para promover la creación de capacidad y la transferencia de tecnología para prestar apoyo a la gestión del riesgo de desastres provocados por amenazas de origen natural”. Asimismo, se hizo hincapié en que, además de preocuparse por el impacto negativo del cambio climático en la región, en los foros internacionales debería defenderse una posición común de Asia meridional en estas materias.

En la undécima cumbre de la SAARC, celebrada en Katmandú en el 2002, hubo consenso en que “los Jefes de Estado o de Gobierno sintieron la gran necesidad de concebir un mecanismo de cooperación en el campo de la alerta temprana, así como el de la preparación y gestión del riesgo de desastres de origen natural, junto con programas orientados a promover la conservación del suelo y de los recursos hídricos”.

Debido a que todos los países miembros de la SAARC están expuestos a amenazas similares, tienen gran experiencia operativa que intercambiar en materia de gestión del riesgo de desastres. Por ejemplo, podrían compartir más información sobre

capacitación e información profesional técnica y operativa. Otras iniciativas podrían reforzar el intercambio de funcionarios de gobierno y más coordinación en la implementación de políticas, particularmente en el campo de las actividades para reducir los riesgos relacionados con amenazas transfronterizas y aumentar la cooperación operativa en el caso de desastres que afecten a países vecinos.

En Asia se está prestando creciente atención a las consecuencias de los desastres de origen natural en otros contextos técnicos. Dado que el clima se acepta como uno de los principales determinantes que contribuyen a la recurrencia del riesgo, los servicios meteorológicos de la región han trabajado en estrecha cooperación con una gama cada vez más amplia de organismos sectoriales. El impacto sin precedentes del fenómeno de El Niño/La Niña en los países de Asia meridional en 1997-1998 subrayó la necesidad de realizar evaluaciones del riesgo eficaces y continuas.

Actualmente, se estima que la utilización de pronósticos del clima estacional forma parte cada vez más importante de una cabal gestión del riesgo. Instituciones regionales tales como el ADPC han incrementado la labor que llevan a cabo con los organismos nacionales y las instituciones técnicas para el estudio del impacto de los fenómenos climáticos extremos del pasado a fin de prever y mitigar los efectos de sucesos futuros.

En mayo del 2002, el ADPC y el Departamento Meteorológico de Tailandia organizaron un curso de capacitación durante dos semanas sobre la aplicación de la información sobre el clima. En esa oportunidad, por primera vez se reunieron encargados de pronósticos meteorológicos, administradores de recursos hídricos, administradores agrícolas y especialistas en la logística de alimentos. Los participantes evaluaron los riesgos que plantean las variaciones climáticas en la región y trataron de formular estrategias para minimizarlos.

Estas actividades ilustran la tendencia a introducir conceptos de gestión del riesgo en otros sectores de manejo de los recursos, más allá de lo que hacen las organizaciones tradicionales o individuales de gestión del riesgo de desastres.

Mantener relaciones internacionales a escala regional es un requisito fundamental para desarrollar sistemas eficaces de alerta temprana de inundaciones, en especial porque los ríos atraviesan de un país a otro. Otro buen ejemplo de cooperación regional es la ampliación de la capacidad institucional de la MRC en los últimos años. La Comisión ha llevado a cabo un programa a largo plazo de la gestión de inundaciones que adquirió nuevo impulso a raíz de aquellas devastadoras que ocurrieron en el delta del río Mekong, en el 2000.

El programa es un reflejo de las prioridades señaladas por los países miembros de la MRC, y que están aplicando en el período de seis años, 2002-2008, en asociación con sus respectivos organismos nacionales de gestión del riesgo de desastres y con organizaciones no gubernamentales que trabajan en la región. Las actividades comprenden proyectos de gestión de la emergencia de inundaciones, gestión del uso del suelo, aspectos de inundaciones transfronterizas y la difusión de alertas tempranas.

La variedad cultural y la diversidad política que se encuentran en toda Asia pueden obstaculizar la cooperación regional. Sin embargo, al menos algunas de estas limitaciones son superables, o bien pueden adoptarse medidas para resolverlas si tanto la comunidad donante internacional como las organizaciones regionales se esfuerzan por comprender mejor la reducción del riesgo de desastres y le asignan un papel expreso y manifiesto en las estrategias de desarrollo (véase el recuadro 3.8).

Pequeños Estados Insulares en Desarrollo del Pacífico



En el Pacífico, la gestión del riesgo de desastres se reconoce ampliamente como un asunto de carácter nacional, pero como reflejo de valores culturales profundamente arraigados, también se comprende que el fortalecimiento de los vínculos regionales y el fomento de la idea de un cometido común aumenta la capacidad general de todos para abordar la gestión del riesgo de desastres.

La similitud de las amenazas que enfrentan los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo

Recuadro 3.14

Desafíos que debe confrontar la interacción regional en Asia

- Una visión encasillada que considera la concientización del riesgo como algo marginal y que atribuye más importancia a la visibilidad política para responder a los desastres ocurridos.
- La existencia de electorados y mandatos diferentes correspondiente a diversos sectores de la gestión del riesgo de desastres.
- Limitada asignación de recursos para la reducción del riesgo contrastada con la respuesta a las situaciones de emergencia.
- Utilización inconsistente de las evaluaciones dinámicas del riesgo por las estrategias nacionales de desarrollo.
- Falta de una organización de carácter general que represente los intereses y las prioridades regionales relacionadas con el riesgo de desastres.
- Falta de concientización, políticas o motivación económica para incluir el análisis del impacto del riesgo de desastres en el diseño de proyectos.
- Diferencia, superposición o exclusión de la cobertura geográfica de los países en los que se interesan los donantes.
- Falta de mecanismos programáticos para equiparar a los proveedores regionales con necesidades locales –decisiones a menudo influenciadas más por las afinidades políticas que por el potencial riesgo de desastres.
- Motivaciones nacionalistas o iniciativas contrapuestas y duplicación de los intereses de los donantes.
- Iniciativas bilaterales en vez de multilaterales, proyectos influidos por los donantes o los proveedores.
- Objetivos de las políticas nacionales contrapuestas a una colaboración regional más amplia.
- Insuficiente cooperación en el ámbito de trabajo y transferencia de conocimientos, duplicación de la compilación y difusión de la información
- Limitadas oportunidades de diálogo regional. Falta de comunicaciones estructuradas y de conocimiento acerca de los programas de otros organismos.

(PEID) del Pacífico, los problemas que comparten y el hecho de que sus estructuras institucionales aplican un enfoque común, constituyen una base provechosa para la cooperación regional.

Las organizaciones regionales han reforzado estos atributos mediante la aplicación del principio de asociación para llevar a cabo las actividades en pro



En el Pacífico Sur, la SOPAC lleva a cabo un proyecto de evaluación del riesgo en las capitales de los pequeños estados insulares en desarrollo, conocido como Proyecto de Ciudades del Pacífico.

Originalmente, éste comprendía las amenazas relacionadas con terremotos, pero ahora se ampliará para que incluya todo tipo de amenazas. Actualmente se dispone de un mapa de ordenamiento territorial de microzonas para los mapas de riesgo sísmico.

Respuesta de Tonga al cuestionario de la EIRD, 2001.

del desarrollo en los distintos PEID del Pacífico. Las organizaciones multilaterales y bilaterales de asistencia técnica que trabajan desde hace mucho tiempo en labores de socorro y rehabilitación en la región también son un ejemplo de cooperación regional.

Sin embargo, en los últimos 25 años, las poblaciones del Pacífico han aplicado de manera sostenida un enfoque regional coherente orientado a modificar los objetivos de las políticas, la concientización pública y la implementación práctica relacionadas con la gestión del riesgo de desastres. De esta manera, han avanzado de concentrarse en satisfacer las necesidades de ayuda de emergencia durante una crisis, a la identificación continua y la gestión del riesgo experimentado por las comunidades locales, integrada en las estrategias de desarrollo globales de los países.

En la actualidad, el énfasis ha variado hacia la aplicación de un enfoque más proactivo orientado a aumentar la concientización acerca de las amenazas de origen natural y prepararse para enfrentarlas. Al respecto, el principal desafío para la región del Pacífico ha sido la formulación y aplicación de estrategias para reducir la vulnerabilidad de la comunidad. Se ha alentado a todos los gobiernos de la región a formular estrategias de reducción del riesgo y se está motivando a las comunidades locales mediante campañas continuas y consistentes de educación pública.

Las comunidades del Pacífico han avanzado de manera notable en la formulación de programas bien estructurados de gestión del riesgo de desastres. A lo largo de todo el proceso, los países se han regido por la práctica del consenso regional, y cada etapa ha sido promovida por prestigiosas organizaciones regionales. La coherencia del enfoque y la continuidad con que han actuado los asociados nacionales, regionales e internacionales han sido

pieza angular para el éxito de la colaboración regional.

En los años ochenta, la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO, por sus siglas en inglés) prestó apoyo a las actividades de preparación y respuesta llevadas a cabo en el Pacífico mediante el suministro de asistencia técnica y financiera para la realización de seminarios, reuniones de grupos de trabajo y actividades de planificación sobre gestión del riesgo de desastres. En octubre de 1990 se creó en Suva, Fiji, una Oficina de Programas para el Pacífico Sur (SPPO, por sus siglas en inglés) para que sirviera de centro de coordinación de estas actividades.

En los diez años siguientes, la SPPO evolucionó en respuesta a la nueva distribución de responsabilidades dentro del sistema de las Naciones Unidas, y pasó a depender del Departamento de Asuntos Humanitarios (UNDHA) y luego de la Oficina del PNUD para el Pacífico Sur (PNUD-SPO). La aplicación de un enfoque conjunto y proactivo dio lugar a una estrategia regional conocida como Programa de Reducción de Desastres en el Pacífico Sur (SPDRP, por sus siglas en inglés), que se llevó a cabo en dos etapas, del año 1994 a 1997 y del año 1998 al 2000. Esta actividad común sostenida contribuyó mucho a la elaboración de planes nacionales individuales de gestión del riesgo de desastres.

Durante gran parte de los años noventa, el SPDRP se esforzó por lograr los siguientes objetivos:

- fortalecer los recursos humanos y la capacidad institucional de administrar eficaz y rápidamente los efectos de los desastres de origen natural;
- proporcionar material de apoyo técnico apropiado para la gestión del riesgo de desastres en todos los planos de responsabilidad;
- establecer un sistema de información sobre gestión del riesgo de desastres;

- lograr un nivel de cooperación y colaboración regionales aceptable y sostenible;
- habilitar a las comunidades para disminuir su vulnerabilidad a los desastres de origen natural;
- crear capacidad de formación a nivel regional y nacional;
- aumentar la capacidad nacional mediante medidas de mitigación y actividades de desarrollo; y
- fortalecer la sostenibilidad por medio de la coordinación regional y nacional, así como el apoyo recíproco.

Las actividades se agruparon en los seis componentes de programa conexos que se indican a continuación y que suministraron un enfoque uniforme y consistente en toda la región:

- capacitación y asistencia técnica en el país;
- capacitación a escala regional;
- actividades de mitigación de desastres;
- elaboración y uso de materiales de apoyo regional;
- gestión de la información; y
- cooperación y coordinación regionales.

Pese a que el SPDRP se planificó y coordinó sobre una base regional, gran parte de la actividad fue llevada a cabo por los distintos estados insulares del Pacífico. El programa colectivo fue un medio para que la asistencia proporcionada a la

región por los donantes internacionales evitara duplicaciones y competencia interinstitucional. Australia, China, Alemania, Japón, los Países Bajos, Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Estados Unidos canalizaron la asistencia por conducto del SPDRP.

Una parte integral del SPDRP fue el programa regional del DIRDN para el Pacífico, cuya ejecución fue facilitada enormemente por el Comité nacional australiano de coordinación del DIRDN, que financió 31 proyectos por países. Asimismo, prestó apoyo a varios proyectos regionales, llevó a cabo reuniones regionales e internacionales y realizó un activo programa destinado a difundir información.

En julio del 2000, en la reunión del Foro del Pacífico los jefes de Estado resolvieron crear una Dependencia de Gestión del Riesgo de Desastres (SOPAC-DMU), dependiente de la SOPAC, a fin de imprimirle a la gestión del riesgo de desastres de un enfoque regional institucionalizado basándose en los logros del SPDRP desde los años noventa.

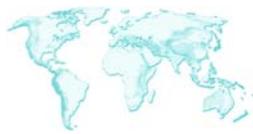
Las reuniones anuales de gestión del riesgo de desastres en el Pacífico y otras actividades iniciadas por el SPDRP siguen formando parte del programa de la SOPAC-DMU. La

Recuadro 3.15

Avances logrados en el Pacífico

Los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo del Pacífico han logrado avances notables en la elaboración de programas bien estructurados de gestión del riesgo de desastres. Estos programas auspiciados por prestigiosas organizaciones internacionales se aprueban por consenso:

- Entre 1990 y 1999, el DIRDN proporcionó un cometido común y una estructura internacional para satisfacer la necesidad compartida de reducir los desastres en todos los PEID del Pacífico.
- Del año 1993 a 1994 los PEID del Pacífico elaboraron un programa común para la reducción de desastres de origen natural que fue presentado a la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres, realizada en Yokohama, Japón, en 1994.
- Entre el año 1994 y el 2000, la oficina del PNUD para el Pacífico Sur dio su apoyo al SPDRP, que se desarrolló en dos etapas, del año 1994 a 1997 y de 1998 al 2000.
- Una revisión tripartita llevada a cabo por la oficina del UNDHA para el Pacífico Sur (UNDHA-SPO) y el SPDRP condujo a la creación de un sistema regional para la gestión del riesgo de desastres en setiembre de 1997.
- En setiembre de 1999, el Foro del Pacífico Sur aprobó la Declaración de Alafua, que institucionalizó una estrategia regional colectiva para la reducción de desastres.
- En julio del 2000, el SPDRP fue reemplazado por la SOPAC-DMU.
- Con el diseño de un Plan Regional de Programas que contó con apoyo oficial, la SOPAC-DMU inició un proceso de ejecución de proyectos para el período 2001-2004.
- En el futuro, las actividades se guiarán por el innovador Proyecto General de Gestión de las Amenazas y del Riesgo (CHARM), un sistema integral de prácticas de gestión del riesgo para el manejo de riesgos inaceptables en los PEID del Pacífico, que operará en el contexto de la planificación nacional del desarrollo y abarcará, a la vez, iniciativas regionales e individuales de los países.



“La gestión del riesgo de desastres es un asunto del interés de todos. Es un elemento fundamental para la seguridad y el bienestar individual, de la comunidad, de las empresas, de las organizaciones no gubernamentales y del gobierno. Es un prerrequisito indispensable para el logro de la resiliencia de la comunidad y del desarrollo sostenible. Para asegurar la aplicación de un enfoque integral y sostenible a la gestión global de las amenazas y del riesgo, una de las labores fundamentales de la dependencia de gestión del riesgo de desastres será coordinar a los actores principales que representan los intereses regionales, gubernamentales, de la comunidad, del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales. En este papel de intermediario y facilitador, la SOPAC-DMU cumplirá una función decisiva para identificar, estimular y ayudar en las actividades de reducción de desastres y gestión del riesgo en toda la región y en los países insulares del Pacífico.”

Fuente: SOPAC, 2000; y SOPAC-DMU, 2001.

información se difunde periódicamente mediante informes trimestrales y la publicación de un boletín. Se continúan realizando otras actividades importantes para comprometer a los organismos internacionales y ampliar las relaciones de asociación mediante la celebración de acuerdos oficiales con los organismos de gobierno y las instituciones internacionales.

La meta que se propone la SOPAC-DMU es fortalecer la capacidad nacional para la programación de la gestión del riesgo de desastres e incorporar prácticas de gestión del riesgo de desastres en las estrategias económicas de los países con el fin de lograr la resiliencia de las comunidades a largo plazo.

La estrategia actual para aumentar la colaboración regional en el Pacífico descansa en dos objetivos fundamentales: establecer un órgano de coordinación altamente funcional (SOPAC-DMU) y fortalecer la capacidad de los funcionarios que trabajan en la gestión del riesgo para realizar programas eficaces de reducción de desastres domésticamente.

Lo anterior se logrará gracias al Programa General de Gestión del Riesgo y Amenazas (CHARM, por sus siglas en inglés), una estrategia global basada en la gestión sostenible en estas materias. El sistema se basa en la Norma de Gestión del Riesgo aplicada en Australia y Nueva Zelanda, y permitirá que los estados insulares del Pacífico definan claramente, fijen las prioridades y luego se encarguen de administrar los riesgos que confronta la comunidad. Además, aspira a lograr una mayor eficacia en las prácticas de respuesta y recuperación de desastres.

Se espera que las estrategias del programa CHARM conduzcan a redefinir las responsabilidades de las Oficinas Nacionales de Gestión del Riesgo de Desastres (NDMO) en varios países, puesto que incorporan la gestión del riesgo de desastres en los planes del gobierno. En consecuencia, también son prioritarias las actividades de promoción en los estratos superiores de gobierno y la participación de profesionales en las estrategias de desarrollo.

Numerosos ministerios de gobierno y organizaciones regionales están llevando a cabo proyectos de gestión del riesgo. Muchos de ellos se realizan en forma aislada, con poca experiencia compartida, lo que fácilmente puede conducir a duplicaciones. Para tener una idea clara de las necesidades aún insatisfechas, los funcionarios de la administración pública deben tener un conocimiento cabal de

Recuadro 3.16

Programa General de Gestión del Riesgo y de Amenazas

Los elementos fundamentales del proceso CHARM llevado a cabo en el Pacífico son los siguientes:

- identificación de las amenazas conocidas;
- estudio de cada amenaza de acuerdo con las prioridades de desarrollo nacionales;
- identificación de los sectores vulnerables con respecto a las amenazas;
- identificación de los riesgos y determinación de las formas más adecuadas para su gestión dentro de marcos realistas de tiempo y recursos;
- identificación de cuáles actividades o proyectos ya están siendo implementados o propuestos por las organizaciones nacionales o regionales;
- identificación de vacíos en la programación;
- determinación de las posibles opciones para modificar las prioridades de desarrollo a la luz de escenarios de impacto; y
- determinación de las responsabilidades principales y de los organismos existentes para administrar la ejecución de la estrategia de reducción del riesgo.

Recuadro 3.17

Principios compartidos para adaptarse a las variaciones climáticas del Pacífico

- Responder a las variaciones climáticas es una actividad de elevado coeficiente de información, que exige un diálogo permanente entre los científicos y los encargados de tomar decisiones.
- Los resultados de la investigación deben transformarse en información provechosa y utilizable para que conduzcan a una actividad productiva.
- Los efectos del clima deben estudiarse a partir de la interacción de múltiples sectores y actividades de la sociedad.
- Es necesario integrar la ciencia y la toma de decisiones en todos los sectores y entre los diversos planos de responsabilidad gubernamental.
- Las deficiencias actuales deben abordarse mediante información básica confiable y estudios de vulnerabilidad sobre cada isla (en materia de ciencia o toma de decisiones, una solución no aplica para todos los casos).
- Consolidar y fortalecer los programas de educación, capacitación y alcance a la población.
- Deben aplicarse criterios proactivos, con proyección futura, así como enfatizar la aplicación de enfoques cautos que aumenten la flexibilidad y reduzcan los efectos adversos de consecuencias imprevistas.
- Es preciso mejorar el monitoreo y los pronósticos del clima incorporando su información, por ejemplo, los pronósticos sobre el fenómeno de El Niño.
- Se debe monitorear las variaciones de nivel del mar, actualizar periódicamente los mapas de inundaciones y las hipótesis de planificación conexas.
- Deben definirse, evaluarse y utilizarse enfoques más sostenibles para la gestión de los recursos hídricos, las prácticas agrícolas y otros tipos de actividades de gestión de los recursos naturales, incluidos bosques, humedales y displays.
- Hay que tomar en cuenta e integrar los conocimientos y prácticas tradicionales.
- Las actividades de gestión del riesgo, preparación y respuesta deben incorporarse en los procesos de planificación del desarrollo sostenible.

todas las amenazas y riesgos existentes, además de un panorama general de los proyectos que se ejecutan en otros lugares de la región.

El enfoque de CHARM se basa en la realización de actividades coordinadas y en el conocimiento de todos los proyectos relacionados con el riesgo que se están llevando a cabo, junto con sus respectivas vinculaciones. Mediante la incorporación de una serie de disciplinas profesionales pertinentes a distintos sectores, CHARM trata de integrar la concientización del riesgo dentro de los procesos de planificación. Este proyecto también requiere ser apoyado mediante el desarrollo de destrezas, la capacitación permanente y la promoción de medidas de reducción del riesgo.

Para institucionalizar estos principios y llevarlos a la práctica, el proyecto CHARM ha definido los siguientes elementos estratégicos:

- *Creación de una estrategia de desarrollo regional CHARM*
 Como concepto nuevo, el programa CHARM exige invertir en la capacitación profesional de funcionarios de alta jerarquía pertenecientes a los organismos de las partes interesadas. Además, requiere de una cooperación estrecha con los donantes tradicionales de la región y con otras organizaciones regionales.
- *Fomento de estrategias nacionales de desarrollo.*
 Mediante programas relacionados entre sí que

optimizan la asistencia técnica y la planificación futura, CHARM ofrece una base interinstitucional para obtener compromisos definidos por parte de gobiernos y de actores no gubernamentales.

- *Capacitación*
 Debido a que para CHARM requerirá tiempo y cooperación de parte de los principales actores para su plena implementación, deben desarrollarse y

Recuadro 3.18

Implementación de CHARM

Existen varios principios clave para la implementación de CHARM, a saber:

- Afianzamiento del sentido de propiedad por parte del país.
- Fortalecimiento de la vinculación con los planes estratégicos nacionales.
- Certeza de la armonía con los sistemas existentes
- Aseguramiento de una apropiada comunicación y de las consultas con las comunidades, actores principales, donantes y asociados del desarrollo.
- Establecimiento del principio que la reducción del riesgo es vital para el desarrollo nacional y de que CHARM representa un mecanismo vigoroso para la reducción del riesgo.
- Como parte de un programa regional acordado con el apoyo de los donantes, asegurarse de que CHARM se impulsa como mecanismo de seguridad pública, gestor de un cambio en la reducción del riesgo y con eficacia de costo.



fortalecerse destrezas de capacitación dentro del país para conducir este proceso.

- *Fortalecimiento de las tecnologías de información*
Uno de los factores fundamentales es asegurar que las oficinas de gestión del riesgo de desastres de toda la región cuenten con capacidad humana y técnica para administrar recursos multidisciplinares de información. Esto exigirá disponer de medios tecnológicos adecuados y de información, así como de sistemas de comunicación computarizados.

Otro ejemplo de colaboración en el Pacífico ha obedecido a la intención de evaluar los posibles efectos del cambio climático en las islas del Pacífico administradas por los Estados Unidos. La evaluación llevada a cabo en el Pacífico fue una contribución de la región a la primera Evaluación Nacional de los Estados Unidos de las Consecuencias del Cambio y de las Variaciones Climáticas, que fue coordinada por el Centro Este-Oeste de Honolulu, Hawái.

Esta evaluación se llevó a cabo entre 1998 y el 2000 con la colaboración de asociados de la región y de representantes de todas las islas administradas por los Estados Unidos, a saber: Estados Federados de Micronesia, Islas Marianas del Norte, Hawái, Islas Marshall, Samoa Americana, Palau y Guam.

El proyecto tenía por objeto generar las asociaciones esenciales requeridas para desarrollar y utilizar información relacionada con el clima, a fin de conocer y responder a los desafíos y oportunidades originados por las variaciones climáticas. Basada en la amplia participación de expertos y actores provenientes de diversos campos profesionales, la evaluación combinó la investigación y los estudios con el diálogo y la educación.

En definitiva, la evaluación resultó ser un proceso interesante y altamente interactivo en el que participaron más de 200 personas, quienes deliberaron en pequeños grupos de trabajo y en dos seminarios clave organizados para estimular una amplia participación regional en la investigación y en el diálogo.

La evaluación contribuyó al estudio de la vulnerabilidad ante el clima en una serie de sectores importantes. Al estudiar los desafíos que conlleva garantizar la seguridad de la población y la protección de la infraestructura en la comunidad, se identificaron varias inquietantes amenazas relacionadas con el clima. Entre ellas cabe mencionar las sequías, los incendios, los ciclones tropicales y otras tormentas severas, las inundaciones, los deslizamientos y flujos de lodo, las marejadas periódicas, las variaciones del nivel del mar (en diversas escalas de tiempo) y el aumento a largo plazo de este último (acompañadas de amenazas de inundación de las zonas costeras).

El informe completo da cuenta de los impactos potenciales, la susceptibilidad y resiliencia dentro del contexto de proveer acceso al agua potable, la protección de la salud humana y la seguridad de la población, así como la protección de la infraestructura comunitaria. Asimismo, examina las repercusiones económicas y sociales de las variaciones y cambio climático para mantener la agricultura, el turismo y promover el uso sostenible de los recursos marinos y costeros.

<www2.eastwestcenter.org/climate/assessment>

Europa



En Europa, la reducción del riesgo no es un tema que haya sido objeto de grandes acuerdos, pero hay una serie de iniciativas individuales que efectivamente contribuyen a aumentar las posibilidades de colaboración en determinadas esferas políticas y áreas temáticas. Sin embargo, debido a que últimamente en varios países europeos se han producido eventos climáticos importantes, particularmente tormentas, inundaciones y contaminación costera con graves consecuencias sociales y económicas, es probable que haya creciente interés en aumentar la cooperación regional con respecto a los desastres. Con todo, aún está por verse en qué medida podrán destinarse mayores recursos a la reducción del riesgo de desastres, en lugar de dedicarlos a la recuperación y la rehabilitación después de haberse destruido bienes sociales e infraestructura de carácter vital.

El ejemplo más importante de cooperación europea en gestión del riesgo y de amenazas de origen natural es el Acuerdo EUR-OPA sobre grandes amenazas, del Consejo de Europa, que tiene por objeto aumentar la cooperación multidisciplinaria entre los países miembros a fin de asegurar una mejor prevención, protección y ayuda en el caso de grandes desastres de origen natural o tecnológico.

Este Acuerdo intergubernamental de carácter parcial y abierto (de ahí el nombre EUR-OPA) fue establecido por el Consejo de Europa en el año 1987 y permite a cualquier Estado no miembro del Consejo acogerse a sus disposiciones y condiciones de colaboración. En agosto del 2002 tenía 28 miembros, incluidos 14 países del Mediterráneo (Albania, Argelia, Francia, Grecia, Italia, Líbano, Malta, Marruecos, la ex República Yugoslava de Macedonia, Portugal, España, Turquía, Mónaco y San Marino).

El Acuerdo es dirigido en colaboración con la UE, instituciones europeas tales como la Agencia Espacial Europea (ESA) y otras organizaciones internacionales. También son parte de él organismos especializados de las Naciones Unidas, incluidas la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la EIRD, la OCAH, la UNESCO y la OMS, así como la FICR y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). La cooperación que presta incluye dos aspectos: el político, y el científico y técnico.

Las decisiones en cuanto a las políticas son adoptadas por ministros de gobierno de acuerdo con directrices y prioridades que se establecen en reuniones en el ámbito ministerial y se transmiten al Comité de corresponsales permanentes y sus diversos subcomités. De esta manera, se creó una plataforma de acción concertada y de cooperación, en virtud de la cual los países tienen iguales derechos para designar representantes de Europa en el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres. La aplicación de este enfoque común sirvió también para realizar un estudio comparado de la legislación sobre gestión del riesgo de los distintos países europeos.

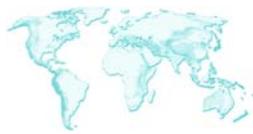
En el campo de la ciencia y la tecnología, se fomentan las actividades de investigación y

coordinación mediante la Red Europea de Centros Especializados. Las actividades de investigación, capacitación y especialización en cuanto al riesgo, aunque diferentes pero a menudo vinculadas y que le interesan a los países europeos y mediterráneos, son llevadas a cabo por 23 instituciones técnicas. Los centros están situados en países de Europa occidental y central, así como en otros países de la cuenca del Mediterráneo.

En la novena reunión ministerial de EUR-OPA, que tuvo lugar en Bandol, Francia, en octubre del 2002, se aprobaron varias recomendaciones importantes para reforzar la cooperación en cuestiones relacionadas con la reducción del riesgo. Una de ellas llamaba a aumentar la colaboración euromediterránea, particularmente mediante el intercambio de información, y otra fijaba la primera etapa de aplicación de políticas y procedimientos para reducir el riesgo que podían promover los objetivos de la EIRD.

A continuación, se reseñan las decisiones principales:

- Crear sinergias euromediterráneas para fortalecer la reducción de desastres y la preparación para enfrentarlos, mediante una red centrada en procedimientos y acuerdos para aumentar el intercambio en línea de información y datos sobre la ocurrencia y efectos de los desastres, así como el uso de terminología y definiciones uniformes de los conceptos de gestión del riesgo. Asimismo, armonizar mejor los procedimientos y técnicas de evaluación de riesgos de manera que consideren aspectos como la estabilidad de las construcciones y de las obras de ingeniería, y la seguridad de instalaciones químicas, radiológicas y otras de carácter peligroso, como los oleoductos. Entre los aspectos sobre los que se deberían asumir compromisos futuros se mencionaron también los sistemas de alerta temprana para las amenazas de origen natural y tecnológico. A lo largo de todo el proceso, se reconoció que las actividades que se llevaran a cabo en virtud del acuerdo deberían relacionarse con la naturaleza de las amenazas e, igualmente, con la forma de prevenirlas; y que la información, los conocimientos y las destrezas técnicas debían facilitar la toma de decisiones en materia de gestión del riesgo.



Recuadro 3.19

Centros Especializados del Acuerdo sobre Grandes Amenazas (EUR-OPA) del Consejo de Europa

El Centro Europeo para la Medicina de Desastres (CEMEC, por sus siglas en francés), de San Marino, promueve las actividades de prevención y mitigación de los efectos de los desastres de origen natural y tecnológico.

<<http://www.diesis.com.cemec>>

El Centro de la Universidad Europea para el Patrimonio Cultural (CUEBC, por sus siglas en francés), de Ravello, Italia, es un laboratorio experimental que lleva a cabo investigaciones científicas y especializadas. Forma parte de la Universidad Europea para el Patrimonio Cultural.

<<http://www.cuebc.amalficoast.it>>

El Centro Europeo de Formación sobre los Riesgos (AFEM, por sus siglas en francés), de Ankara, Turquía. Su objetivo principal es reducir los efectos destructivos de las amenazas mediante la investigación, la capacitación y la educación en todos los niveles, desde autoridades encargadas de la toma de decisiones hasta especialistas que trabajan sobre el terreno en materias relacionadas con la preparación y la respuesta a los desastres.

<<http://www.europarisks.coe.int/afem50.htm>>

El Centro Europeo para la Prevención y Pronóstico de Terremotos (ECPFE, por sus siglas en francés), de Atenas, Grecia, se ocupa de todos los aspectos relacionados con la prevención y con el desarrollo de medidas prácticas para enfrentar terremotos.

<<http://www.europarisks.coe.int/ecpfe50.htm>>

El Centro Europeo sobre los Riesgos Geomorfológicos (CERG, por sus siglas en francés), de Estrasburgo, Francia, se ocupa de estudiar las grandes amenazas relacionadas con los terremotos y los deslizamientos.

<<http://www.europarisks.coe.int/cerg50.htm>>

El Centro Sismológico Euromediterráneo (CSEM, por sus siglas en francés), de Bruyères-le-Châtel, Francia; sus miembros se dedican a promover las investigaciones sismológicas.

<<http://www.emsc-csem.org/>> y <<http://www.csem.bruyeres.cea.fr>>

El Centro Europeo de Geodinámica y Sismología (ECGS, por sus siglas en francés), situado en Walferdange, Luxemburgo, sirve de enlace entre las investigaciones científicas y su aplicación a la prevención e interpretación de las amenazas.

<<http://www.ecgs.lu>>

El Centro Europeo de Capacitación e Información de las Autoridades y la Población Locales y Regionales en el Campo de los Desastres de Origen Natural y Tecnológico (ECMHT, por sus siglas en francés), cuya sede se encuentra en Bakú, Azerbaiján, ofrece capacitación e información a las autoridades locales y regionales en el campo de las grandes amenazas.

<<http://www.europarisks.coe.int/ecmht50.htm>>

El Centro Euromediterráneo de Evaluación y Prevención de los Riesgos Sísmicos (CEPRIS, por sus siglas en francés), de Rabat, Marruecos, trabaja en la elaboración de una estrategia unificada y de un marco común para la coordinación regional de la zonificación sismo-tectónico y la evaluación de las amenazas y riesgos sísmicos en el área del Mediterráneo.

<<http://www.europarisks.coe.int/cepris50.htm>>

El Centro Europeo de Capacitación Escolar para la Prevención del Riesgo (CSLT, por sus siglas en francés) de Sofía, Bulgaria, desarrolla y promueve políticas educativas generales y parciales, conceptos de entrenamiento y métodos didácticos en el campo de la capacitación para la prevención del riesgo en las escuelas.

<<http://www.bg400.bg/cslt>>

El Centro Euromediterráneo de Investigación sobre las Zonas Áridas (CRSTRA, por sus siglas en francés), de Argel, Argelia, lleva a cabo programas de investigación científica y técnica sobre zonas áridas y las que están amenazadas por la desertificación y la sequía.

<<http://www.europarisks.coe.int/crstra50.htm>>

El Centro Europeo de Seguridad Tecnogénica (TESEC, por sus siglas en francés) de Kiev, Ucrania, es una organización de investigación y educación científica.

<<http://www.europarisks.coe.int/tesec50.htm>>

El Centro Europeo de Vulnerabilidad de los Sistemas Industriales y Vitales (ECILS, por sus siglas en francés), de Skopje, ex República Yugoslava de Macedonia, promueve programas de investigación teórica y aplicada sobre la vulnerabilidad urbana.

<<http://www.iziis.ukim.edu.mk>>

El Centro Europeo sobre los Riesgos Urbanos (CERU, por sus siglas en francés), de Lisboa, Portugal; su función principal es coordinar la ayuda y la gestión de las amenazas de origen natural y tecnológico, así como elaborar una estrategia común para combatir las amenazas urbanas.

<<http://www.europarisks.coe.int/ceru50.htm>>

El Centro Europeo sobre las Inundaciones (AECF, por sus siglas en francés), de Kishinev, Moldova, centra la atención en propuestas para prevenir el riesgo de inundaciones.

<<http://www.europarisks.coe.int/aecf50.htm>>

El Centro Euromediterráneo de Dinámica Insular Costera (ICOD, por sus siglas en francés), de Valletta, Malta, centra sus actividades en la educación, la investigación aplicada y la información relacionadas con la dinámica costera.

<<http://www.icod.org.mt/lcoD/lcoDmain.htm>>

El Observatorio Oceanológico Europeo (OOE, por sus siglas en francés) del Centro Científico de Mónaco, realiza investigaciones para evaluar los grandes riesgos ecológicos y recuperar los hábitats en estado de degradación.

<<http://www.europarisks.coe.int/oe50.htm>>

El Centro Europeo de Nuevas Tecnologías para la Gestión de las Grandes Amenazas de Origen Natural y Tecnológico (ECNTRM, por sus siglas en francés) de Moscú, Federación de Rusia; entre sus objetivos se destaca el uso de tecnologías espaciales para el pronóstico, prevención y socorro en caso de grandes desastres de origen natural y tecnológico.

<<http://www.europarisks.coe.int/ecntrm50.htm>>

El Instituto Superior de Planificación de Emergencias (ISPU), de Archennes, Bélgica, organiza cursos específicos sobre problemas relacionados con la planificación de las emergencias destinados a funcionarios públicos.

<<http://www.europarisks.coe.int/ispu50.htm>>

El Centro Europeo de Investigación Social de Situaciones de Emergencias (CEISE), de Madrid, España, se ocupa de métodos para informar a la población en situaciones de emergencia.

<<http://www.proteccioncivil.org>>

El Centro Interregional Europeo para la Capacitación de Rescatistas (ECTR, por sus siglas en francés), de Yerevan, Armenia, ofrece capacitación a rescatistas e instructores en temas afines para la prestación de ayuda humanitaria.

<<http://www.europarisks.coe.int/ectr50.htm>>

El Centro Europeo de Amenazas Geodinámicas de las Presas de Gran Altura (GHHD), de Tiflis, Georgia, fue creado para diseñar sistemas multidisciplinarios para abordar los problemas geodinámicos generados por las presas de gran altura.

<<http://www.europarisks.coe.int/ghhd50.htm>>

El Comité Consultivo Europeo para la Predicción de Terremotos (EAEECP, por sus siglas en inglés) es un Comité del Consejo de Europa. Lo componen 13 especialistas; fue establecido en el año 1993 por el Comité de Ministros y trabaja en estrecha colaboración con los centros especializados del Acuerdo EUR-OPA. Se encarga de prestar asesoramiento en relación con los pronósticos científicos de terremotos.

<<http://www.europarisks.coe.int/eacept.htm>>



- Se estimuló la adopción de los objetivos y las actividades de la EIRD mediante la elaboración o consolidación de programas o plataformas nacionales de reducción de desastres en la región euromediterránea, y se instó a los gobiernos a reconocerlos y prestarles apoyo. Por considerar el especial impacto que podrían tener, se destacó la importancia de incorporar la gestión del riesgo en la política de planificación y uso del suelo. No obstante éstas y otras actividades conexas podían realizarse en cooperación con el Consejo de Europa y la Comisión Europea (CE), se expresó que también deberían desarrollarse con el apoyo de la secretaría de la EIRD, en especial para favorecer a los países en desarrollo.
- EUR-OPA, la secretaría de la EIRD y el Gobierno de España organizarán una conferencia para examinar y consolidar la labor realizada y formular propuestas concretas para mejorar la gestión del riesgo en la región euromediterránea. Se identificaron problemas específicos de las distintas subregiones en que había dificultades relacionadas con la cooperación internacional dentro y fuera de la región euromediterránea, incluidos aspectos transfronterizos de la gestión del riesgo, así como la contribución de la ciencia y la tecnología a la gestión del riesgo de desastres.
- En los países europeos y del Mediterráneo se podrían mejorar la información y la concientización sobre la reducción de desastres, al igual que la preparación para enfrentarlos, mediante la difusión de la información por radio y la Internet (proyecto IRIS); asimismo, a través de programas universitarios de capacitación e investigación y la creación de observatorios nacionales para el monitoreo de la seguridad de las escuelas y establecimientos de educación superior. Estas últimas actividades forman parte del programa FORM-OSE, que incluye además el programa escolar Sismo, iniciativa de concientización para estudiantes en virtud de la cual se instalarán estaciones sísmicas en las escuelas.
- El Secretario Ejecutivo del acuerdo EUR-OPA debe tratar de fortalecer las actividades de reducción del riesgo, aumentando la cooperación con la Comisión Europea, en especial con la Dirección General de Medio

Ambiente, de manera que conduzca a la implementación de las iniciativas ya existentes de EUR-OPA en materia de reducción del riesgo.

Varios sucesos acaecidos en la Unión Europea han comenzado a atraer la atención de la Comisión hacia la necesidad de adoptar un sistema más integral de reducción de la vulnerabilidad y del riesgo. No obstante la propia Comisión no dispone todavía de una estrategia global, se han comprometido recursos para prestar apoyo a algunas actividades relacionadas con la reducción de desastres.

Dos Direcciones Generales (DG) diferentes se ocupan de investigar las cuestiones relacionadas con las amenazas de origen natural y el riesgo. Las investigaciones directas están contempladas expresamente como porcentaje del presupuesto general de la CE y del Centro de Investigaciones Conjuntas (JRC, por sus siglas en inglés) para prestar apoyo a la formulación de las políticas de la CE. La DG de Investigación maneja una suma adicional apreciable para fines de investigación. Pese a que no se encarga directamente de realizar investigaciones, esta entidad asigna recursos a numerosos órganos profesionales, comerciales y académicos para el estudio de temas relacionados con las amenazas y el riesgo, e igualmente es responsable de administrar y supervisar los diversos marcos de los programas.

Estos compromisos aseguran la realización de una serie de programas mediante los cuales la UE proyecta su acción en materia de investigación, mientras que ambas direcciones se ocupan del logro de estos objetivos. Durante muchos años, la DG del JRC ha estado realizando investigaciones en el campo de las amenazas de origen natural, al mismo tiempo que la DG de Investigación ha financiado numerosos proyectos que acrecientan la colaboración en este campo a través de toda Europa.

Estos dos aspectos conexos de la investigación, así como las demás actividades, particularmente de la DG de Investigación, ponen claramente de manifiesto que en Europa cada país maneja los factores de amenaza y de riesgo por conducto de sus respectivos programas nacionales, regionales y locales. Además, hay una serie de consorcios que también colaboran en proyectos conjuntos en las

esferas de las inundaciones, los incendios forestales y la colaboración transnacional, así como en los proyectos relacionados con las cuencas hidrográficas de los ríos Danubio, Rhin y Elba, entre otros.

El punto de vista de la CE respecto de las cuestiones relacionadas con la gestión del riesgo de desastres y la protección de la población civil es más explícito y se centra en la concepción general de que la reducción de desastres es una estrategia que involucra la gestión del riesgo y la vulnerabilidad como componentes de la planificación del desarrollo a largo plazo. Varios países miembros de la UE que participan en el programa de la EIRD han demostrado poseer una percepción más general de estos temas y los asuntos relacionados.

Estos países, unidos a los que se incorporaron a la UE en el 2004, están colaborando con la EIRD para seguir desarrollando el proceso que lleva a cabo en la Comisión Europea para situar los temas de la vulnerabilidad y el riesgo en el lugar que les corresponde en el programa estratégico de la UE.

Dos medidas legislativas adoptadas en los últimos años ilustran actividades que pueden conducir a abordar la gestión del riesgo de desastres y la disminución de la vulnerabilidad con un criterio más holístico. Sin embargo, ambos tienen una fuerte connotación de protección civil. Una decisión adoptada por el Consejo de Europa en octubre del 2001 apoyó “el establecimiento de un mecanismo comunitario para facilitar el fortalecimiento de la cooperación en las actividades de asistencia para proteger a la población civil”. Pese a que el texto menciona la prevención, no va más allá ni proporciona detalles prácticos.

Una decisión anterior, de diciembre de 1999, relativa al “establecimiento de un programa de acción comunitario en el campo de la protección civil” alude a la concientización y a la evaluación del riesgo, así como al contexto general del desarrollo sostenible. Además, en un anexo se refiere a posibles proyectos de interés general que podrían atraer la atención hacia “la prevención, la preparación, la detección y el estudio de las causas de los desastres (análisis de los riesgos y de la vulnerabilidad)” y al “análisis de las implicaciones socioeconómicas de los desastres”.

El primer programa de acción comunitario en el campo de la protección civil (1998-1999) estableció un marco general para la participación de la comunidad y expresó el compromiso de iniciar programas a largo plazo. Un programa posterior, que abarca del año 2000 al 2004, define cinco grandes proyectos, incluido uno nuevo sobre la prevención de desastres de origen natural y tecnológico que prevé la aplicación de principios y pautas comunes en todos los aspectos de la prevención de desastres en la Unión Europea. El programa contempla tres esferas de acción: procedimientos de la evaluación del riesgo, prevención de inundaciones repentinas con la correspondiente mitigación de sus impactos y la reducción del riesgo de incendios forestales.

Referente a las experiencias concretas acumuladas en este campo y sobre la base de la información reunida en el cuestionario realizado en el año 1998, se elaboró un informe sobre los procedimientos de evaluación del riesgo utilizados por los servicios de protección civil y rescate en distintos países de la UE. El informe describe el uso de métodos de evaluación del riesgo en esos países y ofrece ejemplos de las mejores prácticas. Además, se han completado varios otros proyectos relacionados con las inundaciones.

Asimismo, se han preparado pautas para la prevención de inundaciones repentinas en previsión de la adopción de un sistema paneuropeo de pronóstico y elaboración de modelos de inundaciones, que sentará las bases de un sistema de alerta temprana. En Europa hay otros programas importantes que facilitan el intercambio de información y orientan a las organizaciones europeas y a los Estados miembros de la UE en la identificación de amenazas, así como en la gestión de las amenazas y del riesgo de desastres.

Una dependencia especial encargada de realizar investigaciones para prestar apoyo a la toma de decisiones de la Unidad de Gestión del Riesgo Tecnológico y Económico del JRC y del Instituto para la Protección y la Seguridad Ciudadana, presta servicios de utilidad para la reducción del riesgo de desastres. La Oficina para Situaciones de Amenaza de Grandes Catástrofes (MAHB, por sus siglas en inglés) de esa dependencia se encarga de prestar apoyo científico y técnico a las actividades de la CE para fiscalizar las grandes amenazas industriales.



MAHB procura prestar asistencia a otras entidades de la CE, en especial a la Dirección General de Medio Ambiente en la ejecución de las políticas de la UE para la prevención, mitigación y control de las grandes amenazas o accidentes tecnológicos. Lleva a cabo actividades científicas y técnicas relacionadas con la aplicación diaria de la legislación de la CE, como es la Directriz original de Seveso aprobada por el Consejo de Ministros en 1982, tras el accidente químico ocurrido en Seveso, Italia. <<http://mahbsrv.jrc.it>>

Otro servicio que cuenta con el apoyo de la DG es el Sistema de Intercambio de Información sobre Desastres de Origen Natural y Ambiental (NEDIES). Su principal objetivo es prestar apoyo a los servicios de la Comisión Europea, a los gobiernos y a las organizaciones de la UE en sus programas de prevención y preparación para los desastres de origen natural y ambiental, al igual que del manejo de sus consecuencias.

El proyecto fue iniciado con el objeto de proporcionar a los servicios de protección civil información actualizada sobre los desastres de origen natural y ambiental y su gestión, así como sobre desastres ocurridos anteriormente y sus consecuencias principales, los métodos y técnicas aplicables a la prevención de desastres y las medidas de preparación y respuesta.

También ofrece un foro de diálogo interdisciplinario para todos los actores que participan en la gestión de los desastres de origen natural y ambiental, y permite disponer de un depositario común europeo de la experiencia en materia de desastres, con especial referencia a la mitigación de sus consecuencias. <<http://nedies.jrc.it>>

La labor principal de la Agencia Europea para el Medio Ambiente (EEA, por sus siglas en inglés) es proporcionar a las autoridades encargadas de la toma de decisiones la información necesaria para elaborar políticas acertadas en cuanto a proteger el medio ambiente y respaldar el desarrollo sostenible. En la esfera de la reducción del riesgo de desastres, la Agencia lleva a cabo estudios sobre cuestiones tales como el impacto de las amenazas hidrológicas extremas en relación con los recursos hídricos europeos. También presta apoyo a la CE en la divulgación de información sobre los resultados de las investigaciones ambientales

Cooperación europea de asistencia internacional para el desarrollo

Otro aspecto importante de la cooperación europea es el compromiso de la UE de prestar apoyo a las actividades de gestión del riesgo de desastres mediante la asistencia internacional para el desarrollo. Al respecto, el mecanismo principal es la ECHO. Como servicio de la CE, el mandato principal de esta Oficina es proporcionar asistencia y socorro de emergencia a las víctimas de desastres provocados por amenazas naturales y por conflictos que tienen lugar fuera de la UE.

Sin embargo, de acuerdo con recomendaciones anteriores del DIRDN y de la Estrategia de Yokohama, también procura asegurar la prevención y la preparación para casos de desastre. Ello incluye proporcionar financiamiento a proyectos experimentales orientados a la comunidad. Entre 1994 y 1997, la ECHO financió proyectos de prevención y preparación en diversos lugares por un total cercano a los 20 millones de dólares. En 1996 se creó dentro de ECHO un programa específico de preparación para desastres.

La Oficina para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea de Preparativos de Desastres (DIPECHO) es un programa regional que tiene por objeto llevar a cabo las actividades financiadas por la ECHO, originalmente en Centroamérica, el Caribe, el sudeste de Asia y Bangladesh. La idea es financiar proyectos que promuevan una mayor integración entre la prevención de los desastres y el desarrollo sostenible, más que las actividades de proyectos que forman parte de los programas de desarrollo existentes.

Además de lo anterior, el Primer Plan de Acción para la Comunidad Andina proporcionó recursos para financiar 17 proyectos por un total superior a los 5 millones de dólares, que tenían por objeto favorecer a las comunidades urbanas y rurales desfavorecidas, a organismos municipales y a organizaciones locales relacionadas con los desastres. Mediante estos proyectos, se han realizado actividades de capacitación, planificación y prevención de los desastres.

En la actualidad, el programa DIPECHO distribuye anualmente alrededor de 7 millones de dólares en todo el mundo. Su objetivo principal es

reducir el impacto de los desastres de origen natural mediante el fortalecimiento de los recursos materiales y humanos locales existentes en las zonas de alto riesgo. <<http://www.disaster-info.net/dipecho>>

La ECHO está comprometida en aumentar el apoyo que presta al Asia central en materia de preparación para los desastres. En el decenio pasado, los desastres de origen natural tales como aludes, inundaciones y terremotos causaron alrededor de 2.500 muertes y afectaron a 5.5 millones de personas, o 10% de la población total de Tayikistán, Kirguistán, Uzbekistán, Kazajstán y Turkmenistán. Desde 1998, la ECHO ha proporcionado casi 1 millón de dólares en Asia central para actividades especiales de preparación para los desastres.

Actualmente se considera justificado prestar mayor atención a la región debido a la frecuencia y al severo impacto de los desastres de origen natural, y a la escasa capacidad, de respuesta de muchas de las zonas vulnerables. A comienzos del 2003, la CE aprobó un plan de acción por valor de 2,75 millones de dólares para ayudar a las poblaciones vulnerables de Asia central a prepararse para los desastres y enfrentarlos.

El dinero servirá para prestar apoyo a proyectos de infraestructura en pequeña escala, iniciativas de preparación para los desastres y mecanismos de respuesta. Los recursos se asignarán a los organismos internacionales que operan en la región por intermedio de la ECHO. La decisión señala una ampliación del programa DIPECHO para Asia central.

Los objetivos concretos del plan de acción son fortalecer la capacidad de las comunidades locales de prever, responder y enfrentar los desastres y proteger a los grupos vulnerables de probables desastres de origen natural mediante obras de infraestructura de poca envergadura, sistemas de alerta temprana, capacitación en materia de preparación para desastres, sistemas de radiocomunicaciones y campañas de sensibilización.

Asimismo, se fortalecerá la capacidad de respuesta local mediante planes locales de gestión del riesgo de desastres. Para proteger a las comunidades vulnerables de las avalanchas, deslizamientos e

inundaciones se aplicarán medidas estructurales tales como la construcción de barreras protectoras, el reforzamiento de las laderas de las montañas y de las riberas de los ríos propensas a inundaciones.

La mayor parte de los casi 3 millones de dólares se destinará a actividades en Tayikistán, que es el más vulnerable de los cinco países. También se favorecerá a las zonas expuestas a desastres de Kirguistán y Uzbekistán.

Sistemas subregionales europeos

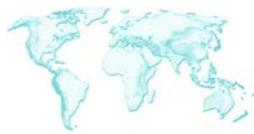
Dentro de Europa están surgiendo nuevas iniciativas que procuran adoptar una gama más amplia de intereses profesionales a un sistema operativo subregional relacionado con la reducción del riesgo de desastres. A continuación, se ofrecen algunos ejemplos provenientes de un determinado tipo de amenaza o consideración técnica, y se indica la necesidad de tratar de abarcarlos mediante compromisos políticos transestatales más amplios.

El caso de Europa central y oriental

El Foro Centroeuropeo de Prevención de Desastres (CEUDIP, por sus siglas en inglés) fue creado en 1999 gracias a los esfuerzos de los comités nacionales para el DIRDN de la República Checa, Alemania, Hungría, Polonia y Eslovaquia. La idea fue crear un mecanismo institucional que pudiera aumentar la colaboración en la reducción de desastres relacionados con toda clase de amenazas, en especial inundaciones, que frecuentemente afectaban a estos países adyacentes.

Tras la experiencia compartida de las inundaciones del río Oder en el año 1999, el interés inicial de los países participantes se debió al deseo común de aumentar la capacidad de alerta temprana. A partir de entonces han surgido otros temas de interés, tales como el papel de los medios de comunicación en la reducción de desastres, la legislación nacional relativa a las emergencias declaradas, la participación de la sociedad civil en las actividades de reducción de desastres y la preparación de material de capacitación.

A partir de 1999, el Foro se ha reunido anualmente en Praga, Varsovia, Bratislava y Bonn. En la reunión que celebraron en el año 2000, los



miembros del CEUDIP coincidieron en que debían cooperar más estrechamente con las políticas de la UE relativas a la protección de la población civil y la reducción de los desastres. Cuatro de los países miembros del Foro han sido aceptados como futuros miembros de la UE, por ello han atribuido especial importancia a la evaluación de su capacidad actual en relación con la normativa de la Unión.

Los miembros del CEUDIP han reconocido la creciente importancia de la participación vigorosa y activa de la población, actuando por conducto de organismos cívicos y organizaciones no gubernamentales para complementar los esfuerzos que realizan las instituciones y organismos de gobierno. En la reunión del CEUDIP que tuvo lugar en Bratislava en el 2001, se acordó mejorar los estándares regionales comunes y elaborar un proyecto de cooperación con las instituciones de la UE involucradas en los asuntos relacionados con las emergencias y la reducción del riesgo, así como de las amenazas.

En el año 2002, las precipitaciones –inusualmente copiosas– provocaron inundaciones sin precedentes en los principales ríos de Europa central, donde el nivel de las aguas de los ríos Elba, Danubio y Vlatva subió de manera extrema. La situación afectó a gran parte de la República Checa y Eslovaquia, partes de Alemania y Austria, y se registraron niveles de agua nunca antes alcanzados en los centros de Praga y Dresden. En el resto de Europa, las precipitaciones torrenciales también afectaron a Italia, España, la Federación de Rusia, Rumania y Hungría.

Hubo 100 víctimas mortales, cientos de miles de personas debieron ser evacuadas y los daños fueron cuantiosos, incluida la pérdida de gran parte de la infraestructura física. MunichRe estimó las pérdidas en más de 15 mil millones de dólares.

La UE dispone de pocos medios para ayudar a los Estados miembros a enfrentar esta clase de pérdidas a corto plazo. Tras las graves consecuencias de las inundaciones del año 2002, esta falta de capacidad fue muy criticada. A partir de entonces, las presiones políticas han obligado a la CE a estudiar varias propuestas, incluida la reactivación del anterior fondo de solidaridad para casos de emergencia.

Concebido originalmente para ayudar a los Estados miembros a responder a las pérdidas ocasionadas por desastres de origen natural particularmente severos y que causaron daños por más de mil millones de euros –o 0,5% del PIB del país–, se espera que el fondo sea financiado a través de diversas fuentes, incluidos fondos estructurales y regionales. Si bien es cierto que inicialmente debía recapitalizarse hasta en 500 millones de euros, a raíz de las consecuencias de las inundaciones de Europa central y fuertes presiones políticas han elevado esta cifra a mil millones de euros. Aún queda por verse en qué medida estos recursos se destinarán a la definición, evaluación y protección contra el riesgo, en vez de reemplazar o reparar activos una vez que se han perdido o sufrido daños.

Adicionalmente, y como reacción a las inundaciones provocadas por los ríos Vlatva y Elba, la Agencia de los Estados Unidos para el Comercio y el Desarrollo (USTDA, por sus siglas en inglés) auspició un simposio que tuvo lugar en Praga en diciembre de 2002 y en el que participaron especialistas estadounidenses y checos. En esta reunión, que trató de las estrategias de manejo de las inundaciones y las medidas de recuperación y prevención, se examinaron las formas en que los sectores público y privado estadounidenses podían contribuir a las actividades de reconstrucción y a elaborar estrategias para prevenir que las inundaciones causaran daños en el futuro, incluida la gestión del riesgo. La USTDA donó la suma de 395 mil dólares al Gobierno de Bohemia central para que creara un sistema de manejo de emergencia.

El Gobierno suizo donó alrededor de 25 millones de dólares para estimular la cooperación regional en las zonas de Austria y Eslovaquia devastadas por las inundaciones, aunque esta suma estaba destinada principalmente a satisfacer las necesidades inmediatas y no a promover las actividades de prevención.

En cambio, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés) hizo un llamamiento a que las políticas de prevención que se aplicaban en Europa respetaran la naturaleza y se preocuparan de adoptar medidas de protección de los humedales y de las planicies aluviales, así como del ordenamiento ecológico del suelo, los bosques y el agua. Esto impediría que en el

futuro se produjera esta clase de eventos extremos, como fue el caso en algunas partes de Bratislava, donde las planicies aluviales pudieron absorber las aguas de la inundación del río Danubio.

Además de iniciativas concretas con respecto a las inundaciones, se han creado otras asociaciones subregionales mediante el Acuerdo de Cooperación sobre Pronóstico, Prevención y Mitigación de Desastres de origen natural y Tecnológicos de la Iniciativa de Europa Central (CEI). En el año 1996, Austria, Croacia, Hungría, Italia, Polonia y Eslovenia suscribieron un acuerdo con la CE en virtud del cual se les reconocía la calidad de observadores a fin de aumentar la cooperación en aspectos de protección civil y la gestión del riesgo de desastres.

Entre las áreas identificadas como las que precisaban atención especial estaban incluidos el intercambio periódico de información técnica y científica, así como el mejoramiento de las comunicaciones entre las instituciones nacionales involucradas en el tema de los terremotos. Se han establecido programas de investigación comunes y aunado esfuerzos para proporcionar capacitación a especialistas que culminaran en la adopción de programas conjuntos. Para llevar adelante este objetivo se ha elaborado un manual operativo común con datos sobre los cinco países.
<<http://www.ceinet.org>>

En un contexto más relacionado con la seguridad regional y bajo el impulso de intereses políticos comunes, el Pacto de Estabilidad del Sudeste Europeo ha cumplido una función importante en materia de gestión, mediante la creación de la Iniciativa de Prevención y Preparación para los Desastres (DPPI, por sus siglas en inglés) iniciada en marzo del 2000. Participan en este proyecto 12 países de Europa oriental junto con organizaciones internacionales tales como la OCAH, la FICR y la OTAN, y su objetivo es promover la cooperación y la coordinación regionales para la preparación y prevención de desastres de origen natural y antrópico. Al comienzo, se llevó a cabo una evaluación regional del riesgo y una encuesta sobre capacidad en los 12 países de Europa oriental.

La DPPI promueve especialmente la elaboración de normas y códigos ambientales que puedan contribuir a prevenir y mitigar los desastres.

Además, se ha procurado facilitar aspectos operativos para la preparación contra desastres tal como negociaciones avanzadas sobre los procedimientos para el cruce fronterizo y el acuerdo sobre normas subregionales de gestión del riesgo de desastres. Mayor información al respecto puede ser obtenida en línea.
<<http://www.stabilitypact.org>>

Dentro de la subregión, algunos países han llevado a cabo programas cívico-militares relacionados con diversos intereses. Por ejemplo, a partir de abril de 1998 el Organismo Estatal de Protección de la Población Civil de Bulgaria está participando en las actividades del Sistema de Cooperación Económica del Mar Negro, mediante un acuerdo orientado a proteger a la población de los desastres de origen natural y antrópico. En el año 1999, éste fue incorporado al acuerdo de cooperación de la CEI.

En abril del 2001, el mismo organismo de protección civil suscribió en Sofía, Bulgaria, un acuerdo para la creación de un Consejo Cívico Militar de Planificación de Emergencias (CMEPC, por sus siglas en inglés) para Europa sudoriental en colaboración con Croacia, la ex República Yugoslava de Macedonia y Eslovenia. No obstante Albania, Grecia, Turquía y Rumania participaban en los proyectos del CMEPC, también podían incorporarse como miembros plenos en caso que lo desearan.

El caso de los países del Mediterráneo

La comunidad científica y técnica de los países de la cuenca del Mediterráneo disfruta de los beneficios del Programa del Mediterráneo Oriental para Reducir las Pérdidas Provocadas por los Terremotos (RELEMR, por sus siglas en inglés).

Organizado inicialmente por la UNESCO, el USGS y otras organizaciones de Europa y los Estados Unidos relacionadas con las ciencias geológicas, el RELEMR está basado en un programa conjunto anterior que dio positivos resultados: el Programa de Evaluación y Mitigación del Riesgo de Desastres en la Región de Arabia (PAMERAR, por sus siglas en inglés).
<<http://www.unesco.org/science/earthsciences/disaster/disasterPAMERAR.htm>>



Ambos programas han concentrado su atención en actividades destinadas a “establecer o fortalecer las redes sismológicas o de movimientos fuertes, promover la promulgación de códigos de construcción antisísmica y proporcionar capacitación en sismología, ingeniería de terremotos y defensa civil”.

El RELEMR procura disminuir las pérdidas provocadas por los terremotos mediante estudios de técnicas antisísmicas, monitoreo y evaluación de los terremotos, evaluación del riesgo e implementación de medidas conexas para la reducción del riesgo. Los países participantes alcanzarán este objetivo en los campos de expansión de la planificación urbana, los códigos de construcción, el reforzamiento y rehabilitación de las construcciones existentes y el mejoramiento de los terrenos inestables.

<<http://www.unesco.org/science/earthsciences/disaster/disasterRELEMR.htm>>

El caso de la Federación de Rusia y la Comunidad de Estados Independientes (CEI)

La Federación de Rusia ha estado generalmente involucrada en la cooperación internacional para la reducción de desastres de origen natural. En la actualidad, están vigentes cerca de 30 acuerdos intergubernamentales para la reducción de desastres de origen natural y alrededor de doce o más acuerdos de cooperación se encuentran en diversas etapas de negociación.

Dentro del Consejo Intergubernamental para Emergencias Naturales y Tecnológicas de la CEI está aumentando la cooperación regional multilateral. En el año 2002, después de la creación en el 2001 de un programa intergubernamental científico conjunto sobre reducción del riesgo, los Estados miembros

aprobaron un código de ayuda recíproca para la mitigación de las amenazas de origen natural y tecnológico. Una de sus metas era el diseño de normas jurídicas y técnicas uniformes para la gestión del riesgo de desastres. En el año 1998, se adoptó un programa intergubernamental de ciencia y tecnología para el monitoreo sismológico en el territorio de la CEI, que tenía por objeto elaborar sistemas regionales de monitoreo y alerta temprana. Sin embargo, aún queda la motivación de la acción comunitaria local como el área a la que se le debe otorgar más atención y que requiere de un mayor compromiso.

Desde el año 1998 se han adoptado varias medidas para organizar el programa intergubernamental regional destinado a crear un grupo de acción conjunta de los países de la CEI para las emergencias, con el fin de mejorar el uso de la información, las comunicaciones y los sistemas de alerta pertinentes.

En las zonas fronterizas de la Federación de Rusia y países vecinos también se está dando la interacción regional. Últimamente se realizaron actividades conjuntas con China en materia de prevención y preparación para las inundaciones, con Kazajstán en mitigación de los estragos provocados por la langosta y con Mongolia para detener la propagación de la epidemia de fiebre aftosa.

La Federación de Rusia también está participando en actividades de cooperación bilateral en el campo de la gestión del riesgo de desastres de origen natural. Se han suscrito acuerdos bilaterales de cooperación con Francia, España, Vietnam e India. Asimismo, en Grecia se han implementado proyectos bilaterales para áreas específicas de emergencia, como las de pronóstico y mitigación de las amenazas de origen natural y, en otros lugares, el manejo de incendios forestales.

Desafíos y prioridades para el futuro

Cooperación, interacción y experiencia regionales

Al pasar revista a los logros de la cooperación regional en todo el mundo, se destacan dos factores. Desde el punto de vista institucional, el compromiso sostenido de los servicios e instituciones permanentes son parte integrante del impulso que se ha otorgado al enfoque multidisciplinario de la gestión del riesgo de desastres. Aún más fundamental es llegar a un entendimiento que conduzca a los países de una misma región a aceptar compartir su información y sus inquietudes en diversos foros, con el fin de que puedan colaborar más eficazmente en sus actividades.

Es evidente que los intereses, tanto en lo que se refiere a políticas como a recursos materiales, deben trascender las perspectivas estrictamente nacionales. Las actividades regionales deben respaldar tanto el crecimiento humano como el desarrollo organizacional, elementos primordiales para fortalecer la capacidad nacional y local. Los ejemplos citados demuestran que, en algunos casos, este reconocimiento se impone abruptamente en una región, tal como sucedió con el huracán Mitch en Centroamérica, o puede irse desarrollando metodológicamente a través de orientaciones compartidas, como ha sido el caso de los Estados insulares del Pacífico.

En todos los casos debe haber un núcleo institucional apolítico bien establecido, que cuente con apoyo permanente para impulsar los asuntos multidisciplinarios y multiestatales relacionados con la reducción del riesgo de desastres y que, a la vez, pueda responder a ellos.

Al incrementar la colaboración regional no hay que dejar de lado la función de mecanismo divulgador que cumplen estas instituciones al servir como centro de intercambio de información global para material diverso, que combina intereses políticos, profesionales y públicos. No existe duda alguna de que el impulso y el éxito obtenidos en la cooperación regional se deben también a los empeños de las organizaciones regionales e internacionales.

Mientras que organizaciones tales como la FICR, los organismos de las Naciones Unidas y los bancos de desarrollo trabajan en todo el mundo para estimular formas de colaboración más productivas, ha quedado demostrado que el énfasis regional proporcionado por organizaciones tales como la OSP, la OEA, el PNUD, el CEPREDENAC y PREANDINO en las Américas; la ADPC y el ADRC en Asia; la SADC, la IGAD, la OMS, el PNUD y el PNUMA en África; y la OCAH, el PNUD y la SOPAC en el Pacífico, es de primordial importancia.

En el año 2003, la FICR y la Oficina de Prevención y Recuperación de Crisis (BCPR) del PNUD establecieron oficinas regionales en Nairobi, Kenia. En África también está surgiendo un mayor interés político e iniciativas nuevas. La SADC ha estado trabajando en el impulso de políticas para la concientización del riesgo de desastres en África meridional. La IGAD dirige su empeño a promover un mayor compromiso en África oriental. Sin embargo, en términos más generales, la materialización de formas prácticas de compromiso institucional en toda África continúa siendo un desafío.

Se espera que mediante el aumento de la orientación proporcionada a los Estados miembros de la ECOWAS en África occidental, así como en los países de África septentrional y central, se logrará aumentar la concientización de las consecuencias que comparten los factores de riesgo con el medio ambiente, el desarrollo sostenible, los medios de subsistencia y las políticas gubernamentales. La NEPAD también ofrece perspectivas de incrementar la cooperación entre los países africanos, y así otorgarle un lugar destacado a los asuntos sobre el riesgo de desastres mediante sus compromisos específicos con los problemas ambientales.

Tanto en el mundo de habla árabe como entre los países europeos, hace falta una consolidación del reconocimiento o contar con material de apoyo para lograr un enfoque regional permanente de la reducción del riesgo de desastres.

Debe establecerse y mantenerse un marco internacional de instituciones con enfoque regional dedicadas a los diversos aspectos relacionados con la práctica de la gestión del riesgo de desastres. La esencia de la cooperación regional estriba en la amplia divulgación de información sobre la gestión de las amenazas y del riesgo, así como el intercambio de experiencias con fines determinados.

3.4 Acción comunitaria

Las medidas de reducción del riesgo producen mejores resultados cuando involucran la directa participación de las personas con mayores posibilidades de estar expuestas a las amenazas. Los dirigentes locales, incluidos ambos sexos, de los sectores político, social y económico, deben asumir una responsabilidad fundamental en la protección de sus propias comunidades.

Téóricamente se habla mucho de los procesos y acciones comunitarias para reducir el riesgo de desastres pero, en la práctica, es mucho más difícil de lograr. Hay suficientes experiencias para mostrar que la participación de los residentes locales en la protección de sus propios recursos puede funcionar si se presta suficiente atención y destinan los recursos necesarios. Los aspectos sobresalientes y ejemplos ilustrativos de la práctica exitosa se presentan bajo los siguientes titulares:

- *papel fundamental de la acción comunitaria;*
- *líderes comunitarios y las relaciones entre ellos;*
- *desarrollo de la capacidad comunitaria;*
- *actividades de las organizaciones no gubernamentales y del voluntariado;*
- *desarrollo de la confianza en el esfuerzo propio a escala local: compartiendo recursos, estableciendo asociaciones;*
- *dinámicas de la colaboración local; y*
- *mecanismos comunitarios tradicionales para enfrentar las amenazas.*

Papel fundamental de la acción comunitaria

La reducción de los desastres es más eficaz en el ámbito de la comunidad, donde pueden satisfacerse necesidades locales concretas. Utilizadas en forma exclusiva, las intervenciones gubernamentales o institucionales suelen ser insuficientes y a menudo esporádicas, y responden únicamente a situaciones de crisis. En el proceso, por lo general tienden a pasar por alto las percepciones y necesidades locales, así como el valor potencial de los recursos y las capacidades locales. Como consecuencia de ello, no es raro que el socorro de emergencia exceda grandemente los recursos invertidos en el desarrollo de la capacidad local para la reducción del riesgo de desastres.

Ante todo, las comunidades deben tener conciencia de la importancia que reviste la reducción de desastres en cuanto a su propio bienestar. Luego, se hace necesario definir e impartir las destrezas esenciales que puedan traducir la concientización del riesgo en prácticas

concretas de gestión del riesgo sostenible. Tal enfoque requiere actividades que fortalezcan la capacidad local para identificar y enfrentar las amenazas, y, más ampliamente, mejorar el sustento de los residentes.

El AUDMP ha validado estos principios mediante sus actividades con instituciones locales trabajando en ámbitos locales de Asia. En los proyectos de mitigación con base comunitaria, la planificación e implementación son de carácter participativo en su diseño y aplican a la vulnerabilidad y a las capacidades de la comunidad.

En Camboya y Bangladesh se han diseñado proyectos concentrados en la percepción de la población sobre el riesgo de inundaciones, evaluaciones comunitarias del riesgo de inundaciones, movilización de la comunidad y de los recursos, así como en el desarrollo de la capacidad. Todos estos elementos contribuyen a incorporar la gestión comunitaria de desastres dentro de las preocupaciones de las comunidades pobres y vulnerables, tornándose en opciones eficaces en función del costo.

“Las ingeniosas actividades que realizan las comunidades pobres de los países en desarrollo para prevenir los desastres nos dejan muchas enseñanzas. La política de prevención es demasiado importante para dejarla exclusivamente a cargo de los gobiernos y organismos internacionales. Para alcanzar el éxito, debe comprometer también a la sociedad civil, al sector privado y a los medios de comunicación”.

Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, Foro sobre el Programa del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), Ginebra, julio de 1999.

Comunidad

La definición de comunidad en este contexto se refiere a un grupo social que tiene muchas cosas en común, tales como experiencia, ubicación, cultura, patrimonio e intereses sociales compartidos.



Líderes comunitarios y las relaciones entre ellos

Todo sistema de planificación y protección locales debe formar parte de un marco más amplio de capacidades administrativas y recursos, como son los planes de desastre o estrategias relacionadas con la reducción del riesgo a nivel provincial, estatal y nacional. Las comunidades no pueden implementar por sí solas planes comunitarios de mitigación de desastres.

Para ser viables, los planes comunitarios dependen de que exista un entorno político favorable que comprenda, promueva y apoye este proceso participativo.

Un valioso estudio australiano reveló que el grado de compromiso que asumen los gobiernos locales para actuar depende de que quienes administran las emergencias tomen la decisión acertada sobre la participación ciudadana en las actividades de planificación de la gestión del riesgo. De esta manera se puede desarrollar una base electoral bien informada con respecto a la reducción de desastres, que generará un verdadero compromiso por parte de las autoridades de elección popular a la hora de actuar. Las decisiones clave incluyen:

- objetivos a alcanzar mediante la participación de la ciudadanía;
- oportunidad y tipo de actividades que forman parte del proceso de planificación en que participa la ciudadanía;
- ciudadanos que deben ser involucrados en el proceso;
- técnicas que pueden motivar mejor para el aporte de la ciudadanía; e
- información que se proporcionará a los ciudadanos.

Los desastres son oportunidades de cambio y de desarrollo de la comunidad. En todo el mundo, las mujeres están participando activamente en labores de rehabilitación y reconstrucción. Como ha quedado demostrado en diversos lugares, sus organizaciones cumplen una función importante.

Mediante la utilización de “redes de redes”, las organizaciones comunitarias y las organizaciones no gubernamentales comparten experiencias entre los dirigentes y grupos comunitarios. Una de estas redes que vincula las organizaciones femeninas es la Organización Popular Actuar en Hermandad (GROOTS, por sus siglas en inglés).

El caso de la India

Otra organización en la India es la Swayam Shikshan Prayog (SSP), que quiere decir habilitación mediante la educación por el esfuerzo propio. Se trata de una organización voluntaria cuya sede se encuentra en el estado de Maharashtra y que tiene por finalidad incorporar a las mujeres y a las comunidades pobres en el proceso de desarrollo.

La SSP aspira a lograr sus objetivos creando un núcleo de aptitudes sociales, económicas y políticas entre las agrupaciones populares femeninas, en el contexto de actividades descentralizadas de planificación y desarrollo. Para ello, en los estados de Maharashtra y Gujarat, agrupaciones de distrito que disponen de recursos se asocian con agrupaciones comunitarias femeninas y con los gobiernos locales de estas dos zonas.

Gracias a la educación mediante el esfuerzo propio, el SSP facilita la comprobación y ampliación de las iniciativas y asociaciones estratégicas, con lo que permite que las agrupaciones de mujeres participen en los procesos locales de planificación y orientación. Ante todo, se estimula que los grupos de autoayuda primeramente se ocupen de las necesidades de ahorro y crédito de las mujeres, antes de satisfacer las necesidades más generales de desarrollo comunal. La aplicación de esta estrategia de habilitación incluye la acción de más de 20 mil mujeres que abren camino a un movimiento popular orientado a crear confianza en el esfuerzo propio. Actualmente, la red comunitaria iniciada por la SSP cuenta con más de 1200 grupos femeninos de autoayuda vinculados por una federación que constituye la base del movimiento.

El caso de Turquía

En abril del 2001, la Huairoud Commission Newsletter informó que mujeres turcas desplazadas por el gran terremoto, que azotó la región de Mármara en agosto de 1999, habían comenzado a organizarse inmediatamente después del desastre. Con la ayuda de la Fundación para el Respaldo al Trabajo Femenino (FSWW, por sus siglas en inglés), de la Organización de los Países Bajos para la Cooperación Internacional (NOVIB, por sus siglas en inglés) y de los Servicios

Recuadro 3.20

Reconstrucción de comunidades en la India

En enero del 2001, inmediatamente después del terremoto que azotó a Bhuj, en el estado de Gujarat, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias de la India comenzaron a prestar ayuda para la reconstrucción. Una de las primeras fue la Swayam Shiksam Prayong (SSP).

Basados en la experiencia que habían reunido a raíz del terremoto que afectó a Latur, en el estado de Maharashtra, en el año 1993, propusieron aplicar una política que no sólo serviría para reconstruir las devastadas comunidades de Gujarat sino también para modificarla y fortalecer sus estructuras sociales y políticas.

El concepto central era que las personas –en especial las mujeres– debían reconstruir sus propias comunidades. Los principales elementos de la estrategia incluían:

- aprovechar las actividades de reconstrucción para desarrollar la capacidad y destrezas locales;
- crear comités de desarrollo en el ámbito de las aldeas para administrar la rehabilitación, integrados por grupos de mujeres y otras instituciones comunitarias;
- encomendar el monitoreo de las construcciones antisísmicas a comités de aldea;
- resolver los reclamos a nivel de aldea;
- tratar de localizar la asistencia financiera y técnica que esté al alcance de las comunidades afectadas y no depender de la intervención de otros para obtenerla;
- definir claramente el papel que corresponde a los gobiernos locales en la planificación y monitoreo, el flujo de información, la solución de problemas, así como el uso y desarrollo de la infraestructura;
- distribuir información a todos los propietarios de viviendas sobre su seguridad y derechos en caso de terremoto;
- fomentar el uso de destrezas y mano de obra locales, al igual que readiestrar a los artesanos locales en el uso de tecnología resistente a los terremotos;
- incluir a las mujeres en todos los aspectos de reconstrucción;
- emitir los títulos de propiedad de las viviendas a nombre de hombres y mujeres;
- fomentar la coordinación entre los funcionarios de gobierno, las autoridades de distrito y las organizaciones no gubernamentales; y
- tratar de facilitar las asociaciones público-privadas para el desarrollo económico y de la infraestructura.

<<http://www.sspindia.org>>

Americanos para el Mundo Judío, trabajaron con los organismos de gobierno, los municipios locales y otras organizaciones no gubernamentales y profesionales.

La FSWW construyó ocho dispensarios para mujeres y niños, a fin de proporcionarles a los niños un entorno seguro y a las mujeres de la localidad un lugar donde reunirse, dotándolos de servicios de guardería y al mismo tiempo de oportunidades para que las mujeres obtuvieran ingresos. Además, estas instalaciones se han convertido en centros de reunión para que las mujeres discutan sus problemas y prioridades en los campos de la vivienda y del reasentamiento, incluidos los siguientes:

- utilidad y limitaciones futuras de los asentamientos prefabricados de carácter transitorio;
- formas de resolver los problemas que plantean el aislamiento, el transporte, la gobernabilidad local, la infraestructura mínima y el desempleo generalizado;
- necesidades de vivienda de las personas que deben alquilar y de otros que no son propietarios legales de la vivienda que ocupan; y
- aplicabilidad de las normas de seguridad contra terremotos de las viviendas que ocupen en el futuro.

Grupos de mujeres trabajan de puerta en puerta en sus respectivas comunidades para reunir información básica acerca de sus asentamientos, dar a conocer lo tratado en las reuniones y aumentar la participación. Las mujeres discuten los problemas y su posible solución, y examinan el papel que les corresponde en la obtención de cambios. Invitan a especialistas que visiten los centros, visitan los sitios donde se están levantando construcciones, confeccionan listas de los principales funcionarios con quienes deben tomar contacto y elaboran estrategias para que las autoridades respondan por la información que proporcionan y las promesas que han hecho. Visitan a las autoridades para obtener información acerca de las obras de reconstrucción y luego dan a conocer sus conclusiones mediante afiches que colocan en los centros, la oficina de administración del asentamiento, los comercios y las escuelas.

Las agrupaciones de mujeres se reúnen periódicamente con las autoridades locales en los ocho centros. Asimismo, intercambian estrategias entre los centros. En Izmir suscribieron un acuerdo con el concejo municipal para elaborar propuestas de política sobre el destino futuro de los asentamientos prefabricados y la seguridad de



las viviendas de la región. Las autoridades locales han comenzado a comprender que las mujeres cumplen una eficaz función de comunicación al interior de la comunidad.

La lección más importante aprendida por las mujeres es que el reasentamiento conlleva un proceso largo, además de requerir un monitoreo permanente. A continuación, se ofrecen algunas impresiones de las mujeres referentes a su labor:

- Se sienten más seguras y fuertes.
- Han comenzado a percatarse de que si actúan juntas pueden influir en el proceso de la toma de decisiones.
- Están convencidas de que sólo un amplio y generalizado sentido de responsabilidad comunitaria puede promover la seguridad pública y mitigar las consecuencias de un nuevo terremoto.
- Se sienten cómodas con el lenguaje técnico relacionado con la construcción y pueden cuestionar las normas de seguridad y calidad.
- Comprenden los aspectos relacionados con la infraestructura.
- Pueden realizar reparaciones, así como trabajos de plomería, electricidad y carpintería para beneficio de la comunidad.

Desarrollo de la capacidad comunitaria

Muchos de los habitantes de las comunidades locales son víctimas potenciales de los desastres de origen natural. Las amenazas pueden poner en peligro sus enseres personales, sus bienes materiales y sus formas de vida. Pero al mismo tiempo, estas personas son la mayor fuente potencial de conocimientos locales sobre las situaciones de amenaza y son depositarias de los mecanismos tradicionales para enfrentarlas de forma adecuada en su medio ambiente.

No resulta sorprendente que sea la población local la que primero responde en tiempos de crisis. Por cierto que también son dejadas atrás para terminar recogiendo las piezas restantes y asumir las tareas de reconstrucción posteriores al desastre. En estas circunstancias, llama la atención que en muchas estrategias de gestión del riesgo de desastres la participación de las comunidades locales a menudo sea motivo de problemas. Esto puede deberse a varias razones y cada una de ellas sirve como enseñanza para lograr efectivamente la participación comunitaria.

Para promover los cambios y hacer participar a todos los miembros de la comunidad en la reducción del riesgo hay que aplicar un enfoque de base popular. Las comunidades locales son las que tienen mayor conciencia de los escenarios de riesgo tradicionales. Las agrupaciones comunitarias deberían tener la posibilidad de influir en las decisiones y administrar recursos que ayuden a reducir su vulnerabilidad y enfrentar el riesgo.

Ni la divulgación generalizada de experiencias anteriores ni la abundancia de conocimientos técnicos alcanzan automáticamente a la población local. Para dar a conocer a las comunidades vulnerables los beneficios de la experiencia en formas que guarden relación con su propia percepción de las necesidades, es indispensable llevar a cabo un programa de concientización pública bien informado y sostenido.

Para que los conocimientos rindan frutos deben darse a conocer en formas relacionadas con las condiciones y las costumbres locales. No obstante esto se ha reconocido desde hace mucho como un principio fundamental para el desarrollo sostenible, no ha sido bien incorporado en las estrategias de reducción del riesgo. Casi toda la realización de la reducción del riesgo de desastres es esencialmente de naturaleza local –y ello requiere la acción comunitaria.

Es indispensable que haya un programa permanente para el intercambio de información entre los habitantes instruidos y los especialistas externos. Dependiendo excesivamente de los técnicos y las comunicaciones unidireccionales es ineficaz y margina a las mujeres y a otros grupos desfavorecidos de las profesiones y especialidades técnicas que guardan directa relación con la gestión del riesgo de desastres. A medida que adquiere importancia el intercambio de información con hombres y mujeres de la comunidad, continúa siendo un desafío captar los conocimientos que tienen las mujeres de los ecosistemas, la vulnerabilidad y la capacidad locales.

En todas las comunidades se encuentran conocimientos, capacidad profesional y experiencias adquiridos en la adversidad, pero rara vez se aprovechan plenamente estos recursos. Es preciso realizar un esfuerzo especial para utilizar los mecanismos y estrategias tradicionales de valor

local, que combinan muy bien con las tecnologías modernas.

El caso de Noruega

Las comunidades de muchas partes de Noruega, particularmente aquellas que viven en las proximidades de los profundos fiordos que se encuentran a lo largo de la costa, deben enfrentar frecuentes avalanchas de nieve y lodo. Todos los inviernos, estas amenazas de origen natural causan muertes e importantes daños a las viviendas y a la infraestructura.

Geiranger es un lugar situado en el municipio de Stranda, en la costa occidental de Noruega, que está muy expuesto a las avalanchas de nieve. Como no era realista reubicar a sus mil habitantes, se optó por concentrarse en encontrar medios aceptables para que pudieran vivir con un mínimo de riesgos. En el año 1996, la comunidad tuvo la iniciativa de pedir a un especialista que evaluara las amenazas. El estudio llegó a la conclusión de que no se justificaba adoptar medidas para la mitigación de los efectos de estos fenómenos naturales en las estructuras, debido a que su costo era muy elevado comparado con la baja frecuencia de los eventos que podían producirse. En cambio, se propuso aplicar un método más atractivo de alerta temprana, junto con un plan de preparación basado en la acción comunitaria.

Los elementos principales del plan emprendido por la comunidad son los siguientes:

- obtención de asistencia técnica para realizar un ordenamiento territorial detallado de las amenazas en las zonas expuestas a avalanchas;
- organización de un grupo de trabajo especial de carácter local para el caso de avalanchas, compuesto por representantes de los dirigentes políticos y técnicos de la comunidad, la policía, el organismo de defensa civil y las personas residentes en la zona expuesta a la amenaza;
- elaboración de criterios para la evaluación de las amenazas, incluida la instalación de equipo meteorológico;
- preparación de un plan de acción para los distintos grados de amenaza, que incluyera procedimientos de advertencia y evacuación; y
- contratación de asistencia externa para capacitar al grupo local encargado de las avalanchas acerca de la naturaleza de las amenazas.

El sistema fue puesto a prueba el 4 de marzo del 2001, cuando se produjeron condiciones climáticas extremas. Como se estimó que había un elevado grado de amenaza, 32 personas fueron evacuadas a un hotel situado en un lugar seguro. Otras 189 personas quedaron atrapadas entre dos avalanchas debido a que el camino a lo largo del fiordo se tornó intransitable, pero pudieron ser evacuadas con éxito en un ferry. Debido a lo acertado del plan de preparación, todas las operaciones se realizaron con éxito, sin pérdida de vidas.

La experiencia del caso de Geiranger fue muy positiva. Actualmente, varias comunidades situadas a lo largo de la costa occidental de Noruega están adoptando planes similares.

El caso de Uganda

Uno de los métodos más adecuados de reducir al mínimo los deslizamientos que se producen en las zonas montañosas y colinas es la gestión preventiva. Esto quedó demostrado durante la ejecución de un proyecto de mitigación de deslizamientos, con un año de duración, en el que participó la comunidad local de Sironko, distrito de Uganda. Fue iniciado por el departamento de preparación para los desastres de la oficina del Primer Ministro.

Hasta hace poco, la gestión de deslizamientos en Sironko era de tipo reactivo. El gobierno y los organismos de ayuda humanitaria reaccionaban a ellos cuando se producían y la respuesta consistía en proporcionar suministros básicos a los afectados, aliviando transitoriamente sus padecimientos durante la temporada de lluvias. Como esta clase de actividades no resuelve la causa real del problema, no sirve para salvar vidas ni proteger los bienes de pérdidas o daños. Mientras se percibió durante mucho tiempo que los deslizamientos eran inevitables, las autoridades solamente respondían ante ellos cuando ocurrían. Las comunidades ubicadas en terrenos inestables tenían conciencia de que estaban expuestas a deslizamientos, pero su fatalismo contribuía a su sensación de impotencia.

Con el apoyo prestado por la GTZ, el departamento de preparación para casos de desastre encargó la realización de un estudio para establecer las causas y evaluar el impacto, así como determinar las medidas de mitigación que podían



adoptarse para resolver el problema a largo plazo. El informe pertinente fue presentado en un seminario a las partes interesadas que se realizó en el distrito de Sironko y en el que se elaboró un plan de acción que condujo a la formulación del Proyecto para la Mitigación de Deslizamientos en Sironko.

De acuerdo con lo señalado por el estudio, aunque era evidente que los deslizamientos obedecían a una serie de factores de carácter natural, tales como las características geológicas, el tipo de suelo, la pendiente del terreno, el avenamiento, las precipitaciones y las condiciones de la cubierta vegetal, en la práctica lo que provocaba los deslizamientos en la zona era la actividad humana. Esto quería decir que se podía reducir o evitar por completo el fenómeno y las consiguientes pérdidas modificando las prácticas de uso del suelo.

El inicio del proyecto fue un vuelco en el manejo de los deslizamientos en la localidad. El distrito y la comunidad aplicaron un método preventivo en esta materia basado en reducir el riesgo mediante la identificación de las zonas expuestas, para luego planificar más adecuadamente el uso del suelo; con ello lograron que los residentes de las zonas expuestas a la amenaza se trasladaran a zonas más seguras; se impidió la formación de nuevos asentamientos en los lugares expuestos al riesgo, se incorporaron medidas de prevención para los deslizamientos en los contratos de construcción de caminos, se establecieron sistemas de alerta temprana e implementaron sistemas de estabilización de las laderas como la forestación, la reforestación y ejecución de proyectos agroforestales.

En lo que se refiere a políticas, las autoridades del distrito de Sironko han adoptado planes de prevención y estrategias de gestión, para lo cual han incorporado los asuntos relacionados con los deslizamientos dentro de los planes de desarrollo distritales y de los condados, respaldados por asignaciones presupuestarias. Al concientizar a la población con respecto a las causas de los deslizamientos y tratar de resolverlos, se incentiva además a las comunidades locales a evitar radicarse en las zonas propensas a estos fenómenos y a reducir al mínimo las actividades que desestabilizan los terrenos.

Gracias a las actividades de sensibilización de las comunidades mediante seminarios, reuniones de

las comunidades y suministro de información por medios electrónicos y en la prensa escrita, poco a poco se está logrando cambiar las percepciones de la población acerca de las causas y las posibles maneras de mitigar los efectos de los deslizamientos. Los logros pueden comprobarse en los hechos siguientes:

- Actualmente, la población tiene un elevado grado de percepción acerca de las causas, efectos y posibilidades de gestión del riesgo de deslizamientos.
- La población local se da cuenta ahora de que los deslizamientos son provocados principalmente por actividades humanas y de que éstas pueden reducirse si son más adecuadas.
- En las fases más agudas del fenómeno de El Niño, en el 2002, las personas que vivían en laderas expuestas a los deslizamientos fueron trasladadas provisionalmente a zonas más seguras y gracias a ello no se produjeron víctimas.
- La planificación de la prevención del riesgo tiene lugar a nivel de distritos y subcondados, ya que los planes de desarrollo de estas jurisdicciones contemplan los aspectos concernientes a la gestión de deslizamientos.
- Se ha adoptado un método integral de planificación según el cual la totalidad de los departamentos con intereses en las zonas expuestas a los deslizamientos preparan sus programas en forma conjunta teniendo presente este riesgo.
- Para estabilizar las pendientes pronunciadas se han adoptado medidas de forestación y reforestación con la siembra de árboles de rápido crecimiento, que son beneficiosos para otros cultivos o se utilizan para madera.

Pero aún se deben enfrentar otros desafíos que a menudo tienen consecuencias importantes para las políticas de desarrollo sostenible. Pese a que se trata de inducir a las comunidades a que se trasladen en forma definitiva a zonas más seguras, lo más probable es que no haya muchos terrenos disponibles para el reasentamiento, ya que Sironko es uno de los distritos más populosos de Uganda. Además, la pobreza existente seguramente limitará las posibilidades de que la gente se traslade a zonas más seguras cuando tienen escasos recursos para ello. La elevada densidad de la población de Sironko puede hacer que las actividades de forestación y reforestación no sean sostenibles. A pesar de que tanto el distrito como los

subcondados están incorporando el problema de los deslizamientos dentro de sus planes de desarrollo, faltan recursos para que los gobiernos locales puedan ponerlos en ejecución.

El comienzo positivo indica la importancia de que se apliquen políticas de seguimiento en el futuro. Es preciso que el gobierno fortalezca los planes preventivos y de gestión de deslizamientos en todos aquellos distritos donde se produce esta clase de desastres. Ello podría lograrse procurando que todas las instituciones con intereses en las zonas expuestas a deslizamientos los incluyan en sus actividades de planificación y gestión, de manera que las distintas actividades no aumenten el riesgo de que se produzcan. Por ejemplo, en la construcción y mantenimiento de caminos habría que hacer lo posible por reducir el riesgo de deslizamientos, en vez de contribuir a que ocurran posteriormente. Cuando es viable, o cuando hay grandes pérdidas en juego, existen mecanismos instrumentados que permiten monitorear el riesgo de deslizamientos o bien dar una alerta temprana sobre la inminente desestabilización del terreno.

Actividades de las organizaciones no gubernamentales y del voluntariado

La experiencia demuestra que las organizaciones no gubernamentales involucradas en la reducción del riesgo de desastres se dedican más que nada a realizar actividades de sensibilización y programas de promoción, aunque cabe destacar que a lo largo del presente informe mundial también se encontraron otros ejemplos de su dedicación al tema. En especial, muchas organizaciones no gubernamentales tratan de impulsar un cambio de énfasis de la respuesta de emergencia en caso de desastres hacia la participación de la comunidad en la planificación, la evaluación de la vulnerabilidad y la aplicación de prácticas de gestión del riesgo.

Algunos países, incluidos Bangladesh, la India y Filipinas, han ideado políticas y mecanismos operativos para incorporar a las organizaciones no gubernamentales y a las organizaciones comunitarias en todos los aspectos del desarrollo nacional. Sin embargo, las actividades de gestión del riesgo que se han realizado hasta ahora no tienen grandes alcances.

En las Américas, últimamente se ha observado un brote de interés al respecto, pero aún no

materializan plenamente las políticas pertinentes. En África, una serie de iniciativas adoptadas parecen obedecer más bien a amenazas actuales o permanentes y no a un cambio fundamental de la percepción de las políticas o a un compromiso de la comunidad local.

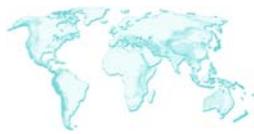
El caso de Filipinas

En Filipinas, la Red Ciudadana de Respuesta a los Desastres (CDRN, por sus siglas en inglés) es una red nacional integrada por 14 organizaciones no gubernamentales que promueve actividades de preparación para los desastres con una base comunitaria. Desde su creación, a comienzos de los años ochenta, ha realizado labores de promoción para ayudar a reducir el impacto de las amenazas. Trabajando en conjunto con las comunidades, la CDRN ha elaborado estrategias para aumentar la capacidad de la población, creando comités de respuesta a los desastres en las aldeas, desarrollando sistemas locales de alerta temprana, organizando grupos de rescate y diversificando los medios de subsistencia. Pese al reducido apoyo externo prestado por los organismos donantes, ha llegado hasta cientos de aldeas y puesto en marcha proyectos comunitarios de mitigación de desastres.

El caso de Bangladesh

CARE Bangladesh ha adoptado un método de base comunitaria para reducir la vulnerabilidad de las comunidades expuestas a inundaciones de los municipios de Tongi y Gaibanha. Lo ha logrado trabajando en colaboración con las organizaciones no gubernamentales que trabajan en los municipios y con la Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres del Gobierno de Bangladesh.

Las actividades que se han llevado a cabo y que forman parte del Proyecto de Mitigación de Desastres Urbanos de Bangladesh fueron financiadas por la OFDA/USAID y administradas por el AUDMP. El proyecto comenzaba por incentivar a los voluntarios de la comunidad a efectuar encuestas básicas y evaluaciones de la vulnerabilidad. Distintos grupos comunitarios reconocieron la importancia de las actividades conjuntas surgidas de estas primeras iniciativas, y la forma en que cada una de ellas podía contribuir a que se llevaran a cabo actividades prácticas de reducción del riesgo.



El proyecto subrayaba la importancia de que los grupos comunitarios tomaran conciencia de las amenazas y del riesgo. La idea era que participaran personas pertenecientes a otros campos de actividad, incorporando en la agenda política temas relacionados con la gestión comunitaria del riesgo de desastres.

Desde el año 1998 el Gobierno de Bangladesh asignó el último día laborable del mes de marzo como Día Nacional de Preparación para las Situaciones de Desastre y así promover la sensibilización de la población acerca de la importancia de la reducción del riesgo. En el año 2001, este día nacional fue organizado conjuntamente por los comités de gestión del riesgo de desastres de los municipios de Tongi y Gaibandha, CARE Bangladesh y otras organizaciones no gubernamentales asociadas.

El caso de Zimbabwe

La Red Comunitaria de Asociados para la Mitigación de la Sequía es presidida por la organización no gubernamental local Alianza Meridional para los Recursos Autóctonos (SAFIRE, por sus siglas en inglés) y su objetivo es promover y fortalecer la mitigación de la sequía en el país. Actualmente participan en sus proyectos Acción de Desarrollo Ambiental en el Tercer Mundo, la Organización de Asociaciones Rurales para el Progreso, la Campaña Libre del Hambre de Zimbabwe, Visión Mundial y los Proyectos de Zimbabwe. Todas estas organizaciones trabajan en la realización de proyectos comunitarios para la reducción del riesgo, realizan debates públicos sobre la mitigación de la sequía y producen y distribuyen el boletín *Cómo vivir con la sequía*.

Sus actividades persiguen compartir su experiencia y dar a conocer los resultados de investigaciones científicas recientes relativas a la reducción de desastres. También se organizan reuniones de científicos con agricultores innovadores.

Se tiene previsto crear una Red de Tecnología para las Sequías en África meridional, similar a la anterior, para ocuparse de las necesidades de los campesinos pobres de zonas rurales. Esta nueva red facilitará el intercambio de información entre los pequeños agricultores, las organizaciones no

gubernamentales y las organizaciones comunitarias en los campos de la seguridad alimentaria rural, investigación y difusión de información agrícolas, y relacionará el papel de las agroindustrias en el fomento de estrategias para enfrentar la sequía.

En Zimbabwe las iniciativas comunitarias de reducción del riesgo están bien organizadas, pero podría mejorarse la documentación relativa a prácticas exitosas. Esto debería complementarse con investigaciones que contribuyan a perfeccionar los planes y estrategias nacionales de gestión del riesgo de desastres.

El caso de Alemania

El Grupo de Acción Comunitaria contra las Inundaciones de la Antigua Comunidad de Rodenkirchen es una asociación sin fines de lucro del distrito de Colonia, que se fundó después de las graves inundaciones del río Rhin en 1993 y 1995.

Este grupo comunitario defiende los intereses de más de 4 mil residentes en asuntos relacionados con la protección de la población contra las inundaciones. Trata de alcanzar el justo medio entre la protección legítima de la población y los objetivos de una política sostenible de gestión de las crecidas que debe incluir a la vez los derechos de los habitantes del curso inferior y la ecología fluvial en su conjunto.

Esto significa, por ejemplo, que si bien el grupo es partidario de que se construyan pólderos en los tramos superiores del Rhin y sus afluentes, también espera que la ciudad de Colonia se empeñe en asegurar que cualquier zona natural de retención de las aguas sacrificada a raíz de las medidas de protección sea compensada con otros factores o prácticas ambientales de la gestión de inundaciones en la zona del municipio.

Desarrollo de la confianza en el esfuerzo propio a escala local: compartiendo recursos, estableciendo asociaciones

La reducción de desastres depende del compromiso concienzudo de las personas y de las comunidades. Para ello se debe comprender y aceptar la importancia de un cambio de actitud,

tener acceso a los recursos técnicos y materiales necesarios, así como asumir responsabilidades personales para llevar a efecto las actividades involucradas.

Las comunidades a menudo no prestan atención a las amenazas que confrontan, subestiman aquellas que reconocen y sobrestiman su capacidad de hacer frente a una crisis. Además, por lo general no confían demasiado en las estrategias de reducción de desastres y dependen mucho de la ayuda de emergencia cuando surge la necesidad.

Estos puntos de vista subrayan la necesidad de contar con mecanismos para crear una cultura de prevención contra todo tipo de amenazas al interior de las comunidades. Para ello, es preciso conocer métodos prácticos y económicos para abordar las posibles amenazas, que pueden darse a conocer a una amplia gama de participantes, incluidos grupos comunitarios, comerciantes, grupos de intereses comerciales más amplios y funcionarios de los gobiernos locales.

El caso de Indonesia

En los últimos años, en Bandung, Indonesia, se han producido reiteradas inundaciones que han afectado en especial a las comunidades de bajos ingresos. Éstas rara vez tienen acceso a avisos de advertencia o a equipos de emergencia que les permitirían trasladarse a zonas más seguras o proteger su patrimonio. Por esta razón, se ha hecho necesario reducir el riesgo anual de inundaciones mediante una planificación estratégica.

En el 2000-2001, el Gobierno de Indonesia le pidió al Instituto Tecnológico de Bandung (BIT, por sus siglas en inglés) que llevara a cabo un proyecto de habilitación de la comunidad, en cooperación con el ADRC. Tras el gran terremoto que sacudió a Hanshin-Awaji, en Japón, en 1995, el ADRC se dio cuenta de que para aumentar la capacidad de gestión del riesgo de desastres era indispensable la participación de la comunidad.

Por esta razón, el proyecto de Bandung se fijó como objetivo ayudar a la población local a enfrentar el riesgo de inundaciones. Como casos ilustrativos que debían ser vigilados por la ciudad se seleccionaron dos distritos expuestos a este fenómeno. Los habitantes de la localidad recorrieron sus comunidades acompañados de especialistas del BIT a fin de estudiar posibilidades específicas de aumentar su capacidad de vivir en riesgo. Como consecuencia de ello, los residentes propusieron medidas tales como mejorar los caminos, construir diques protectores y una mejor definición de los cursos de agua naturales con el fin de reducir futuros factores de riesgo.

El caso del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional en India, Indonesia, Nepal y Uzbekistán

En abril de 1999 se estableció en Kobe, Japón, la oficina Hyogo del CNUDR a fin de promover actividades de mitigación del impacto de los desastres en los países en desarrollo. Proporciona asesoramiento a las comunidades vulnerables, especialmente en cuanto a maneras de aumentar la seguridad de los servicios comunitarios esenciales, como las escuelas y hospitales.

Sus programas contribuyen a formar comunidades resistentes a los desastres por medio de la vinculación de los factores socioeconómicos con las amenazas materiales en las obras de desarrollo urbano a nivel local. En definitiva, su meta es lograr que los medios de subsistencia sean más seguros y sostenibles. Para conseguirlo, los programas centran la atención en actividades de desarrollo comunitario y de habilitación de la población.

Programas específicos, tal como la Iniciativa para la Seguridad Escolar en Caso de Terremoto, aplican métodos nuevos para incorporar factores de mitigación de desastres en las obras de desarrollo urbano mediante la actividad escolar. El programa se lleva a cabo en

“Estamos convencidos de que el éxito a largo plazo de la protección contra las inundaciones sólo se logrará si todas las personas que habitan en las riveras de los ríos se perciben a sí mismos como una comunidad que trabaja solidariamente. Tal como lo hemos experimentado con nuestros considerables esfuerzos y los numerosos contratiempos que hemos tenido, actuar en forma conjunta no es algo que se logre espontáneamente, sino más bien es producto de los conocimientos, de la experiencia y de las convicciones transmitidas por la comunicación —y la mejor manera de lograrlo es a través de los contactos personales.”

Fuente: Grupo de Acción Comunitaria contra las Inundaciones de la Antigua Comunidad de Rodenkirchen, Colonia, Alemania.



India, Indonesia, Nepal y Uzbekistán, y su finalidad general es dotar a las comunidades de conocimientos técnicos y tecnologías para que construyan edificios antisísmicos y lograr comunidades resilientes a los desastres, además de autosuficientes.

Para lograrlo, la atención se ha enfocado especialmente en las escuelas. Se evalúa la vulnerabilidad de los locales escolares y luego se recomienda la aplicación de técnicas de reforzamiento asequibles en costo. Los cinco objetivos del proyecto son:

- evaluar la vulnerabilidad de los locales escolares de cada una de las ciudades seleccionadas;
- recomendar diseños y medios posibles de costear para el reforzamiento de las escuelas vulnerables;
- a manera de ejemplo, reforzar una o dos escuelas utilizando la tecnología tradicional apropiada o perfeccionada;
- brindar capacitación a los trabajadores locales que construyen las escuelas y viviendas residenciales; y
- preparar material didáctico sobre desastres destinado a escolares, maestros y comunidades para utilizarlos con fines de capacitación y enseñanza.

El caso de la India

Más de un año después del terremoto de Gujarat, la mayoría de las familias afectadas continuaban esforzándose por organizar sus vidas. Mientras que en algunos lugares los organismos de ayuda habían construido y entregado viviendas a los campesinos, la experiencia de una comunidad de Patanka revela el éxito que pueden tener las actividades de rehabilitación dirigidas por la comunidad.

Patanka, aldea de unas 250 familias, sufrió grandes daños a raíz del terremoto. Alrededor de 170 viviendas se derrumbaron y el resto sufrió graves daños. Como la aldea se encuentra en una zona que estaba fuera del alcance de la mayoría de los grupos de rescate, no recibió mucha atención por parte de los organismos de ayuda. Como casi en todo lugar, aún la entrega de indemnizaciones estatales estaba tardando mucho. Kheemabhai, dirigente popular de Patanka,

escuchó hablar de que en Nueva Delhi había una organización no gubernamental que se ocupaba de la gestión del riesgo de desastres, llamada Sociedad para el Desarrollo Ambiental y Ecológico Sostenible (SEEDS, por sus siglas en inglés). Se puso en contacto con ella y explicó que los habitantes querían reconstruir la aldea con sus propias manos. Pese a que SEEDS había estado trabajando en la zona, era la primera vez que encontraba una comunidad deseosa de asumir por sí misma la tarea de reconstrucción. Lo único que pedía la aldea era que le dieran apoyo logístico.

Se organizó una reunión con las autoridades del distrito para asegurar la rápida entrega de la indemnización y así los campesinos pudieran comenzar a reconstruir sus hogares. Al visitar la aldea, el funcionario del distrito encontró tal entusiasmo que se convenció de ayudar a la gente. Patanka se convirtió, por lo tanto, en un hervidero de actividad.

La gente comenzó a reconstruir sus casas, a conseguir materiales de construcción en un almacén especial y a colaborar con los ingenieros en los pormenores técnicos de la construcción antisísmica. Familias enteras se unieron a los trabajos; se pudo ver a mujeres y niños humedeciendo con agua las obras de albañilería para solidificarlas o transportando materiales hasta el lugar de la construcción.

Todo el mundo contribuyó a los trabajos comunes y puede decirse que las obras fueron efectivamente dirigidas por la comunidad. Los representantes de SEEDS ayudaron a los habitantes a conseguir los materiales de construcción, incluso algo de cemento y acero. La aldea proporcionó piedra, ladrillos, madera, tejas y mano de obra, mientras que los arquitectos e ingenieros de SEEDS enseñaron a albañiles, obreros y campesinos a utilizar técnicas de construcción antisísmica mediante seminarios y capacitación en el sitio.

Patanka es un ejemplo a nivel internacional de la buena práctica en materia de rehabilitación dirigida por la comunidad. Dos maestros albañiles de la Sociedad Nacional de Tecnología Sísmica (NSET, por sus siglas en inglés) de Nepal les enseñaron a sus colegas gujaratíes cómo construir viviendas seguras. Se relacionaron muy bien con todos los habitantes de la aldea y se mostraron admirados de la capacidad de los

albañiles de la localidad.

Aunque muchos apoyaban desde afuera, las decisiones fueron adoptadas por los miembros de la propia comunidad. Cada familia decidió el diseño de su casa, el material que quería utilizar y luego comenzó a construir. Actualmente, la aldea cuenta con un grupo de albañiles capacitados que pueden prestar ayuda a las obras de reconstrucción de las aldeas vecinas.

Reconociendo la importancia de este modelo de rehabilitación dirigido por la comunidad, organizaciones tales como el CNUDR, Gap Inc. y el Centro de Investigaciones para la Mitigación de Desastres Sísmicos, de Japón, prestaron apoyo y promovieron el proyecto de Patanka.

En Patanka no sólo había entusiasmo por la idea de construir una aldea nueva, sino que sus habitantes desarrollaron un importante sentido de propiedad y se sintieron orgullosos de su obra. Lo hicieron por sí solos, lo pagaron ellos y lo lograron de una manera técnicamente más segura que protegerá sus hogares en el futuro.

Recientemente, SEEDS y el CNUDR publicaron el Manual de Rehabilitación Comunitaria Sostenible, basado en la experiencia adquirida en materia de reconstrucción después del terremoto de Gujarat.

El caso de Asia meridional – Bangladesh, India, Nepal, Pakistán, Sri Lanka

Duryog Nivaran, la Red de Mitigación de Desastres de Asia Meridional, patrocina un proyecto denominado Opciones de Subsistencia para la Reducción del Riesgo de Desastres. El proyecto reconoce que en Asia meridional el riesgo de desastres forma parte de la vida diaria de millones de personas. Por tal razón, el proyecto es de base comunitaria y define los vínculos existentes entre los medios de subsistencia y la reducción del riesgo de desastres.

La única manera de crear una base estable para la reducción del riesgo de desastres es fortaleciendo los medios de subsistencia y aumentando la capacidad de resistencia de las comunidades. El proyecto, que cuenta con el apoyo del Departamento de Conflictos y Asuntos

Humanitarios del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés), tiene los siguientes objetivos:

- realizar investigaciones para establecer las consecuencias del riesgo de desastres en los medios de subsistencia;
 - formular estrategias para fortalecer los medios de subsistencia y reducir el riesgo;
 - desarrollar la capacidad de los actores que participan en la gestión del riesgo de desastres mediante la aplicación de métodos comunitarios;
 - llevar a cabo experiencias piloto de las estrategias de reducción del riesgo;
 - propiciar la aplicación de políticas que contribuyan a un cambio de paradigma que reconozca a los desastres como parte del proceso de desarrollo; y
 - facultar a las comunidades para que participen activamente en el desarrollo de resiliencia ante las amenazas y minimicen la exposición a futuros desastres.
- <<http://www.duryognivaran.org>>

El caso de Maldivas

En las Maldivas, las comunidades generalmente tienen conciencia de su vulnerabilidad. La base de atolones coralíferos de poca profundidad que forma el país se ve particularmente amenazada por el aumento del nivel del mar. Entre el año 1998 y el 2000 se produjeron cinco tormentas mayores que afectaron a 43 islas y cinco atolones.

En junio del 2000, el oleaje que azotó la isla balneario de Bolifushi provocó daños por valor de 1,3 millones de dólares. Para impedir que estas amenazas se transformen en desastres futuros, las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales han colaborado en la plantación de árboles en las playas y la construcción de diques rompeolas para impedir la erosión en ellas. Esto ha permitido reducir al mínimo el impacto de las marejadas en las islas.

El caso de las comunidades centroamericanas

La Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo surgió de los efectos del huracán Mitch. Con la impresión de que habían quedado al margen del proceso de reconstrucción,



las organizaciones comunitarias se esforzaron por desarrollar métodos populares de abordar la gestión del riesgo y la reducción de desastres. La Red Comunitaria se constituyó en Nicaragua en mayo de 1999 con el apoyo del CEPREDENAC, GTZ, HABITAT y del DIRDN.

La Red Comunitaria actúa por conducto de las organizaciones comunitarias existentes y proporciona capacitación y asesoramiento técnico. Se ha preocupado especialmente de que la población conozca las relaciones existentes entre los desastres y el desarrollo. Hace hincapié en la necesidad de fortalecer las organizaciones comunitarias de desarrollo en vez de crear organizaciones locales nuevas para los desastres. Las comunidades que son miembros de la Red han participado en la ejecución de proyectos de alerta temprana y en actividades de capacitación.

Dinámicas de la colaboración local

Cuando tienen el incentivo adecuado, las comunidades locales acogen las ideas nuevas. Sin embargo, la población local sólo participará plenamente en la medida en que las actividades llevadas a cabo se basen en el respeto mutuo, la definición clara del proceso de toma de decisiones y la transparencia en la administración y financiamiento de las actividades. En la mayoría de las aldeas y vecindarios existen disparidades tanto políticas como financieras, por lo que es importante identificar los valores y preocupaciones compartidos.

Los científicos y los ingenieros deben traducir el resultado de sus investigaciones en conceptos y con un lenguaje que las comunidades puedan comprender. Los administradores deben concebir prácticas de gestión del riesgo que protejan tanto los intereses como el patrimonio de los habitantes.

Con frecuencia, el éxito de la acción comunitaria descansa en la aplicación de métodos sencillos que la población pueda adoptar en forma fácil y económica. La acción comunitaria debe ir unida a una más amplia estrategia nacional en la que los esfuerzos locales juegan un papel crucial. Aún más importante, se debe reconocer que las distintas localidades no son unitarias ni unidimensionales, sino que reflejan los intereses de las comunidades basados en aspectos económicos,

ubicación, género, etnia y otros factores.

Para que florezca la capacidad local, la colaboración de las comunidades debe ser incluyente y establecer o fortalecer las relaciones de trabajo entre las asociaciones de obreros y los sindicatos, las agrupaciones ambientales, las asociaciones de mujeres y otras agrupaciones comunitarias. Los buenos resultados dependen de la participación de la comunidad en la planificación y ejecución de las actividades, de manera que los habitantes sientan que las actividades de la reducción del riesgo son relevantes para sus vidas.

Lo anterior es decisivo en cuanto a la elaboración de mapas de riesgo y evaluación de los recursos disponibles se refiere, puesto que con demasiada frecuencia se pasan por alto o se desdeñan necesidades y recursos ya existentes al interior de una comunidad. Si estos bienes se encauzan y desarrollan desde un comienzo, se convierten en una parte valiosa del proceso.

El estudio de los mapas de preparación para los desastres elaborado por la FICR, y correspondientes al período 2002-2003, revela que los programas de un porcentaje importante de la muestra de 32 sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja incluyeron actividades comunitarias de gestión del riesgo de desastres. La FICR aprendió que para rendir frutos la planificación participativa debe adoptar una metodología específica, que tenga metas y objetivos claros. Debe involucrar a gobiernos, organismos técnicos, organizaciones no gubernamentales, dirigentes de la comunidad y organismos de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales. Además, se requiere una estrategia de financiamiento confiable que pueda asegurar compromisos sostenibles.

Para poder mantener la impresión de que se trata de un valor público, es preciso definir indicadores de resultados y criterios de éxito. Al respecto, tal vez sea importante definir las funciones locales dentro del contexto más amplio de otros programas nacionales. La experiencia de las Sociedades Nacionales en Bangladesh y Filipinas demuestra que la planificación participativa integral y el aumento del grado de autoconfianza de la comunidad están positivamente relacionados.

Recuadro 3.21

Ventajas de la experiencia en materia de participación comunitaria

A continuación se enumeran los beneficios y las limitaciones de la participación comunitaria en la gestión del riesgo de acuerdo con lo observado por la FICR:

Beneficios:

- Las evaluaciones participativas rápidas le imprimen relevancia, aumentan el sentido de propiedad y estimulan proyectos de iniciativa propia (Nepal).
- Salva la brecha entre el socorro y la rehabilitación (Mozambique).
- Aumenta el número de voluntarios; la formación de grupos comunitarios de la Cruz Roja y la Media Luna Roja aumenta la capacidad a nivel local.
- Conforme aumentan los factores de mitigación, también lo hace la resiliencia de las comunidades, por lo que se estimulan los procesos de asociación.
- La planificación de la acción y la definición de la vulnerabilidad se orientan más hacia los problemas (India).
- El desarrollo de planes de desastre comunitarios da lugar a una respuesta más organizada; los planes se convierten en una fuerza unificadora (Perú).
- La integración de la preparación de las comunidades para enfrentar los desastres con los programas de salud promueve el desarrollo y la generación de ingresos, aumentando la resiliencia ante los desastres.
- Creación de redes con las autoridades locales de gobierno (Papua-Nueva Guinea).
- Habilitación originada en la comunidad con el apoyo de la Cruz Roja y la Media Luna Roja mediante el apoyo moral más que material, por ejemplo, inducción de las comunidades a definir los riesgos.
- La incorporación de la preparación para los desastres en los seminarios de salud combina intereses programáticos análogos y ayuda a la capacitación de voluntarios de organismos de protección civil, el Ministerio de Salud y la Sociedad Nacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (Siria).
- Creación de conciencia a nivel regional para la acción comunitaria y la promoción del VIH/SIDA como problemas mundiales relacionados con los desastres y la salud (África del Norte).

Limitaciones:

- A veces se produjeron malentendidos con las autoridades locales, quienes consideraron que el programa amenazaba el sentido de dependencia de la población local.
- Falta de capacidad adecuada de la Cruz Roja y la Media Luna Roja para prestar apoyo a las actividades comunitarias. Sin embargo, los métodos comunitarios de preparación para casos de desastre están aumentando gradualmente la capacidad de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tanto a nivel nacional, como de filiales y comunitario.
- Procesos de planificación deficientes en algunos campos.
- Insuficiencia de las actividades para asegurar la continuidad después del período inicial de financiamiento.
- Esfuerzos insuficientes para asegurar la continuidad después del período inicial de financiamiento.
- Las funciones suelen chocar con aquéllas de las autoridades locales, especialmente cuando no hay un proceso general de planificación.
- La falta de preparación y gestión del riesgo de desastres a nivel comunitario fue un serio inconveniente para lograr el respaldo de la población local (Turquía).

Fuente: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, 2002.

Mecanismos comunitarios tradicionales para enfrentar las amenazas

En muchos lugares, el uso del suelo en las comunidades locales se basa en prácticas tradicionales que ayudan a enfrentar fenómenos tales como sequías e inundaciones. A menudo, la tenencia de la tierra, así como los usos y recursos estacionales, se basan en intereses comunitarios y muchas veces reflejan condiciones ambientales largamente consideradas. En muchas comunidades de África, en Estados insulares y particularmente en ecosistemas frágiles, como las tierras áridas, es posible que la población local respete más estas prácticas que la legislación nacional.

En forma creciente, las técnicas tradicionales están siendo reemplazadas por modernos intereses económicos dominantes, que a menudo aumentan la vulnerabilidad y la exposición a amenazas y debilitan las capacidades para enfrentarlas. A manera de ejemplo, puede citarse el caso de los bosques húmedos de Brasil, donde los intereses de los grupos indígenas están siendo reemplazados por los intereses económicos externos. En algunos lugares, al sustituir los bosques por pastizales, se está provocando la degradación del suelo con el consecuente aumento de potenciales condiciones de sequía e inundaciones, lo que crea situaciones de exclusión social entre los habitantes originales y los asentados.



Un ejemplo de ello, que no es único, son las migraciones urbanas de los Estados insulares del Pacífico, que para muchos isleños se traducen en cambios radicales de su forma de vida. Los inmigrantes urbanos a menudo desconocen las amenazas locales y los riesgos de las ciudades y rara vez saben qué deben hacer para reducir al mínimo las posibles pérdidas en su hábitat de adopción.

Más importante aún, en términos de una cohesión social que es indispensable para la confianza en el esfuerzo propio, a menudo son marginados políticamente y muchas veces carecen de la red

social que representa la familia. En la mayoría de las aldeas, el apoyo que presta esta clase de redes es fundamental y puede dependerse de ella para obtener información y compartir responsabilidades.

El proceso de adaptación urbana involucra un giro desde el punto de la autoconfianza y el conocimiento compartido hacia la expectativa de que las organizaciones oficiales del gobierno proporcionarán protección, alerta, apoyo y ayuda. Las estrategias nacionales de gestión del riesgo de desastres y reducción del riesgo aún no contemplan seriamente estos factores.

Desafíos y prioridades para el futuro

La acción comunitaria

Es indispensable para las personas comprender que son responsables de su propia supervivencia y que no simplemente deben limitarse a esperar por los gobiernos para encontrarle y proveerle solución a sus problemas. Debe impulsarse una vinculación satisfactoria entre la orientación de la política nacional y el uso de mecanismos que puedan transformar los principios de la reducción de desastres en actividades locales permanentes y flexibles.

La participación de la comunidad es algo que cada cultura o contexto político interpreta de forma diferente. A continuación se ofrecen algunos desafíos y prioridades que vale la pena examinar:

Incremento de la cohesión social y habilitación de la comunidad en todos los planos

- Se debe estimular y proporcionar financiamiento a las comunidades locales, las agrupaciones cívicas, las estructuras tradicionales y los servicios públicos, puesto que pueden reducir la vulnerabilidad y fortalecer la capacidad local.
- Deben reforzarse las organizaciones comunitarias existentes, incluidas las organizaciones femeninas.
- Es preciso fortalecer los mecanismos participativos de la comunidad en la información, toma de decisiones y gestión de los recursos destinados a reducir los riesgos, de manera que se incluya a todas las agrupaciones comunitarias, y a hombres y mujeres por igual.
- Se requiere estimular la actividad y la participación de la población en todos los proyectos técnicos, de desarrollo y relacionados con las políticas, a través de foros de discusión abierta. Por medio de ellos, la población puede evaluar, explicar y discutir sus propias necesidades, así como mantener un diálogo con los científicos, políticos y otras personas especializadas referente a lo que puede hacerse para reducir los riesgos.
- Los habitantes de la localidad deben reevaluar las políticas impuestas externamente, para así asegurarse de que sean compatibles con las necesidades de la comunidad.

Mejoramiento de las destrezas técnicas locales

- Deben reforzarse los conocimientos técnicos locales, como los sistemas de alerta temprana que son particularmente adecuados para requerimientos de pequeña escala.
- Es preciso desarrollar la transferencia de las experiencias locales y su aplicación dentro de las diversas comunidades.
- Debe llevarse un registro de los conocimientos locales o de los medios de prever y administrar los factores de riesgo y, según el caso, tenerlos presentes para su aplicación a nivel local.
- Se requiere mejorar la comunicación entre las autoridades y los dirigentes locales.

En definitiva, el éxito de la reducción del riesgo depende ciertamente del desarrollo sostenible y ambos requieren la participación generalizada de una población bien informada y comprometida. Como el contexto del desarrollo sostenible estimula los procesos participativos mediante la actividad de las comunidades, ésta también debe aplicarse a las prácticas de reducción del riesgo de desastres.

En vista de que para ser eficaz la reducción del riesgo debe aprovechar las virtudes tradicionales, la experiencia colectiva y las destrezas locales, todas ellas deben tratar de lograrse concienzudamente durante un tiempo determinado y dotarlas de los recursos necesarios mucho antes de que se produzca una amenaza inmediata de crisis.