

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.

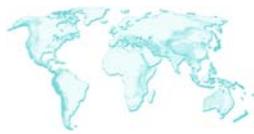
La experiencia del caso de Geiranger fue muy positiva. Actualmente, varias comunidades situadas a lo largo de la costa occidental de Noruega están adoptando planes similares.

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.

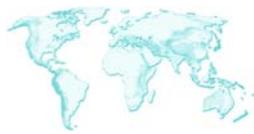
El caso de Filipinas

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

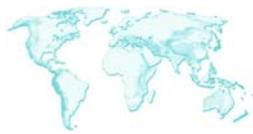
En abril de 1999 se estableció en Kobe, Japón, la oficina Hyogo del CNUDR a fin de promover actividades de mitigación del impacto de los desastres en los países en desarrollo. Proporciona asesoramiento a las comunidades vulnerables, especialmente en cuanto a maneras de aumentar la seguridad de los servicios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

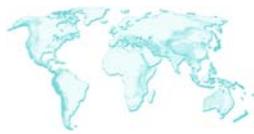
El caso de Maldivas

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.