

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
DIALOGO REGIONAL DE POLITICA

RED DE DESASTRES NATURALES

III REUNION

**MANEJO INTEGRAL DE RIESGOS POR COMUNIDADES Y GOBIERNOS
LOCALES**

**COMPONENTE II: EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES Y
ASISTENCIA TECNICA PARA EL MANEJO DE RIESGOS A NIVEL LOCAL**

Christina Bollin y Claudia Cárdenas

**Alberto Aquino, Ria Hidajat, René Jinon (ADPC) y
Alba Paulsen de Cárdenas**

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
International Services

Versión preliminar

Washington, D.C., 6 y 7 de marzo de 2003

Nota: El presente forma parte de una serie de documentos encargados por el Banco Interamericano de Desarrollo para el Diálogo Regional de Política. Este documento se encuentra en proceso de revisión, por lo que no deberá ser citado como referencia. Las opiniones aquí expresadas son propias de los autores y no reflejan necesariamente las posturas del Banco.

Prefacio

En el marco de la III Fase del Diálogo Regional de Política sobre Riesgo de Desastres Naturales, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) encargó a la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Cooperación Técnica Alemana, GTZ) la elaboración de un estudio sobre **‘Manejo Integral de Riesgo por Comunidades y Gobiernos Locales’**, con el objetivo de analizar mecanismos para el fortalecimiento de los actores locales para la reducción de desastres. Este análisis está basado en los resultados de los estudios realizados en las dos fases anteriores del Diálogo, sobre mecanismos institucionales (Freeman y Martin 2001) y financieros (Freeman y Martin 2002) a nivel nacional. El presente estudio está conformado por cuatro componentes:

Componente I: Los aspectos institucionales del manejo local de riesgos

Componente II: El fortalecimiento de las capacidades y asistencia técnica para el manejo de riesgos a nivel local

Componente III: Indicadores y otros instrumentos que ayuden a los actores locales a medir las vulnerabilidades existentes y su modificación

Componente IV: Consideraciones financieras para las capacidades locales de manejar desastres naturales

El equipo consultor combinó dos estrategias de trabajo: un análisis de conceptos existentes a nivel mundial con énfasis en América Latina y un estudio de casos. El último fue realizado por expertos nacionales en países de América Latina, Europa y Asia con el objetivo de aprender de mecanismos y prácticas locales implementadas en diferentes contextos nacionales. Este procedimiento permitió tomar en cuenta una amplia gama de reflexiones conceptuales y experiencias prácticas para poder elaborar recomendaciones y modelos adecuados para el manejo de riesgos en América Latina y el Caribe, en los cuales los actores locales desempeñen un papel preponderante.

A pesar de presentarse informes separados para cada uno de los cuatro componentes, el equipo consultor buscó asegurar la coherencia conceptual entre los cuatro componentes para, por un lado, detectar y llenar eventuales vacíos entre los temas tratados y, por otro, para evitar la duplicidad de esfuerzos. Se espera de esta forma haber considerado de manera consistente todos los aspectos sobresalientes para el manejo descentralizado de los riesgos.

Con el estudio se busca el fortalecimiento y la integración de los actores locales como elementos esenciales dentro de sus respectivos sistemas nacionales, para que puedan contribuir al máximo a la reducción de los riesgos y desastres en sus propios territorios.

En este marco es necesario considerar que los actores locales dependen de la existencia de marcos apropiados del orden nacional, en lo político, en lo legal y en lo institucional, en un contexto descentralizado, con el fin de alcanzar la mayor eficacia en sus esfuerzos para reducir los riesgos en su jurisdicción. Por ello, el presente análisis no se limita al estudio aislado de los mecanismos y capacidades locales, sino que considera el contexto nacional, en sus relaciones con lo local, dentro de un ambiente de descentralización de funciones y competencias.

El concepto de manejo de riesgos aplicado en el estudio contempla integralmente la Prevención, la Mitigación, la Preparación, la Respuesta y la Rehabilitación y Reconstrucción. Este enfoque considera, además, esencial el análisis de riesgos como base para poder identificar y definir las medidas adecuadas para reducir los riesgos. La comprensión de los elementos mencionados, así como del concepto de fortalecimiento de capacidades se basa en las definiciones contenidas en la versión preliminar del repaso mundial de iniciativas en reducción de desastres de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), publicado en el año 2002 (ISDR 2002).

El presente informe se refiere al componente II del estudio: El fortalecimiento de las capacidades y asistencia técnica para el manejo de riesgos a nivel local.

Índice

Abreviaciones	6
1 Resumen ejecutivo	8
2 Introducción	11
3 Conceptos existentes	13
3.1 Enfoques sobre el manejo de riesgos a nivel local	13
3.2 Actores relevantes a nivel local	14
3.3 Capacidades necesarias	15
3.4 Métodos de fortalecimiento	17
3.5 Fuentes de fortalecimiento y asistencia técnica	17
4 Análisis comparativo de los estudios de caso (Colombia, Perú, Nicaragua, Filipinas y Suiza)	19
4.1 Perfil de riesgos	19
4.2 El fortalecimiento de capacidades locales para el manejo de riesgos	20
4.2.1 Contexto nacional	20
4.2.2 Actores locales existentes	22
4.2.3 Capacidades requeridas a nivel local	24
4.2.4 Métodos de asistencia técnica	26
4.2.5 Fuentes de asistencia técnica	28
4.3 Fortalezas y debilidades de prácticas de asistencia técnica	31
4.3.1 El sistema local para la Prevención y Atención de Desastres de Manizales, Colombia	31
4.3.2 El proyecto “Apoyo a la gestión local del riesgo en seis municipios de Nicaragua”	33
4.3.3 Grupo de Gestión de Riesgos de Desastres del departamento de Piura (GGRD), Perú	34
4.3.4 Sensibilización con rutas de aprendizaje “protección.bosques.hombre”, Suiza	35
5 Conclusiones para una estrategia de asistencia técnica	37
5.1 Necesidad de una estrategia nacional de asistencia	37
5.2 Contexto nacional	38
5.3 Actores locales	39
5.4 Las capacidades necesarias a nivel local	41
5.5 Métodos para fortalecer las capacidades locales	44
5.6 Fuentes de asistencia técnica	45
5.7 Pasos propuestos para el establecimiento de la estrategia	47
6 Fuentes consultadas	49
6.1 Estudios de caso	49
6.2 Referencias bibliográficas	49
Anexo: Ejemplos para el fortalecimiento de las capacidades locales	51

Abreviaciones

ADPC	Asian Disaster Preparednes Center
AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
ASDI	Autoridad de Suecia para el Desarrollo y la Cooperación bilateral Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landwirtschaft, Suiza
BZS	Bundesamt für Zivilschutz, Suiza
CDERA	Caribbean Disaster Emergency Response Agency
CENAT	Centre de Compétence Dangers Naturels
	Centro de Competencias en materia de amenazas naturales
CEPRODE	Centro de Protección para Desastres, El Salvador
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Reducción de Desastres Naturales en América Central
CIDHS	Centro de Investigación de los Derechos Humanos y Socorro Jurídico de Panamá
COLPADE	Comité Local de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres, Colombia
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CRID	Centro Regional de Información sobre Desastres
DIRDN	Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales
ECHO	European Commussion Humanitarian Office
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres
EMIS	Emergency Management Information System, Filipinas
GGRD	Grupo de Gestión de Riesgos de Desastres del departamento de Piura, Perú
GOWN	Gruppe für Öffentlichkeitsarbeit Wald und Naturgefahren
	Grupo para relaciones públicas, bosques y amenazas naturales, Suiza
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil, Perú
INETER	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
ISDR	International Strategy for Disaster Reduction
	Ver EIRD
NDCC	National Disaster Coordinationg Council, Filipinas
NGO	Non-governmental Organization
	Ver ONG

OEA	Organización de Estados Americanos
OFDA	Office of United States Foreign Disaster Assistance
OMPAD	Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres, Colombia
ONG	Organización no gubernamental
OPS	Organización Panamericana de Salud
PDRN	Pampanga Disaster Response Network, Filipinas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PREDES	Centro de Estudios y Prevención de Desastres, Perú
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SNPMAD	Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención a Desastres, Nicaragua
UNICEF	United Nations Children's Fund
UVEK	Eidgenössisches Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Suiza
VSK	Eidgenössisches Department für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, Suiza
WFP	World Food Programme Programa Mundial de Alimentación

1 Resumen ejecutivo

El presente informe analiza los mecanismos de fortalecimiento de las capacidades de los actores locales relevantes con el objetivo de proponer lineamientos para la formulación de una estrategia de asistencia técnica de fortalecimiento de capacidades locales para un manejo integral de riesgos. Para ello, se han identificado actores y capacidades requeridas para el manejo de riesgos a nivel local, así como métodos y fuentes de asistencia técnica para su fortalecimiento.

El análisis realizado se basa en conceptos desarrollados por diversos actores enfocados en la realidad de América Latina y el Caribe, así como en las prácticas y experiencias encontradas en Nicaragua, Perú, Colombia, Filipinas y Suiza. El término “capacidad” se asume en este estudio como las habilidades y conocimientos que tienen o deberían poseer los actores relevantes a nivel local.

Actores locales relevantes para el manejo de riesgos

Para un manejo integral de riesgos es imprescindible involucrar una amplia gama de actores locales:

- ?? gobierno y administración local
- ?? pobladores, líderes y organizaciones comunitarias
- ?? representantes locales de diferentes sectores, tanto de la administración pública (p.ej. salud, educación, transporte, medio ambiente, obras públicas), como del sector privado (institutos técnicos y educativos, empresas, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, etc.)
- ?? Organizaciones para la atención de emergencias (comités de emergencia, bomberos, Cruz Roja, brigadas, ONG, etc.) y ONG especializadas en actividades de reconstrucción y/o reducción de riesgos

Estos actores están presentes en los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo su desenvolvimiento varía de acuerdo al país, al municipio, y particularmente entre zonas urbanas y rurales. Su involucramiento en el manejo de riesgos es irregular. Para un manejo efectivo de riesgos la participación de gobierno y administración local es de alta importancia.

Capacidades requeridas a nivel local

A pesar de grandes diferencias en cuanto a las capacidades que requieren los actores locales de la región para el manejo integral de riesgos las áreas donde se requiere fortalecer capacidades son:

- ?? Mayor conocimiento y toma de conciencia sobre los procesos generadores de riesgo para el fomento de una actitud preventiva y de autorresponsabilidad de todos los actores locales. Mejorar la capacidad de los actores para incorporar el manejo de riesgos en sus actividades cotidianas.

- ?? Análisis de riesgo, identificación e implementación de medidas prioritarias de manejo para su reducción. Para ello se podría requerir del apoyo de otros actores. Esto también incluye la generación y el manejo de información y de recursos financieros.
- ?? Creación y cumplimiento de normas nacionales y locales (códigos de construcción, ley forestal, ordenanzas municipales, entre otras).
- ?? Integración adecuada del enfoque de manejo de riesgos en los procesos de desarrollo (p.ej. planificación municipal, ordenamiento territorial, adaptación agrícola a las condiciones de riesgo, integración del tema como eje transversal en las políticas sectoriales).
- ?? Planificación, monitoreo y evaluación de procesos de manejo de riesgos y de sus impactos, seguimiento a actividades realizadas.
- ?? Promoción de la cooperación entre sectores y de la participación de la población en las actividades y procesos locales de manejo de riesgos inclusive mecanismos de coordinación.
- ?? Coordinación de los esfuerzos locales con las políticas nacionales y de otras localidades a través de mecanismos de comunicación, intercambio de experiencias, incidencia.

Métodos identificados para el fortalecimiento de las capacidades locales

Los métodos de asistencia técnica identificados en el estudio, orientados al fortalecimiento de las capacidades locales son: educación formal (formación escolar, universitaria y profesional); cursos y talleres de capacitación incluyendo la elaboración del material didáctico; asesorías puntuales (p.ej. en la formulación de normas) o en procesos (p.ej. en la organización comunitaria); campañas de sensibilización; disseminación o intercambio de información, instrumentos y experiencias; promoción de medidas individuales (p.ej. seguros) e incentivos; así como el involucramiento activo de los actores en actividades y procesos. Los métodos más apropiados a utilizar dependen de las contrapartes (los agentes que requieren y los que ofrecen el fortalecimiento de capacidades) y del objetivo de la medida (fomento de la participación, transferencia de conocimientos o apoyo técnico especializado).

Fuentes de asistencia técnica para el manejo local de riesgos

Las fuentes de asistencia técnica identificadas se encuentran en cinco niveles:

- ?? Fortalecimiento interno entre los actores locales (p.ej. sensibilización, capacitaciones, intercambio de información).
- ?? Fortalecimiento entre actores de diferentes localidades de manera bilateral, regional (p.ej. cuenca hidrográfica) o a través de redes municipales.

- ?? Apoyo por instituciones, organizaciones y redes nacionales y subnacionales (institutos técnicos y sectoriales, medios de comunicación etc.).
- ?? Asesoría proveniente de actores y redes regionales (CEPREDENAC, CDERA, PREANDINO, La Red etc.) y
- ?? Asistencia brindada por actores internacionales (p.ej. OFDA, EIRD, ECHO, PNUD, cooperación bilateral, institutos técnicos altamente especializados).

En busca de un mayor desarrollo de las capacidades a nivel local, su sostenibilidad y adaptación a las realidades locales, es relevante destacar la importancia del principio de la subsidiariedad para la asistencia técnica. Sin embargo, en temas de alta especialización puede ser mucho más eficiente recurrir al apoyo puntual de institutos técnicos del nivel nacional o internacional en lugar de crear capacidades propias a nivel de cada localidad. En el caso de zonas rurales o de bajo perfil de riesgo puede ser apropiado concentrar capacidades a nivel subnacional (p.ej. departamental).

Recomendaciones para una estrategia nacional de asistencia técnica

Las experiencias de países y localidades muy distintas y los esfuerzos de variados actores han mostrado que, al igual que el manejo de riesgos en general, también la asistencia técnica relacionada tiene mayor impacto si se aplica de manera descentralizada y multisectorial y con cierto nivel de institucionalización continua. El manejo de riesgos pide el involucramiento de una multitud de actores quienes requieren de una amplia gama de capacidades. Estas, a su vez, pueden ser reforzadas por una multitud de agentes. Para asegurar que la asistencia técnica ofrecida sea coherente, cubra todos los aspectos relevantes y llegue a todas las regiones en riesgo, se requiere de un ente coordinador y/o de estructuras de comunicación y monitoreo eficaces y permanentes a nivel nacional. Esta institucionalización de la asistencia debe estar descentralizada para poder primero responder de manera más flexible a las condiciones locales y segundo aprovechar a lo máximo las posibilidades de asistencia mutua de los actores locales para aumentar la efectividad y sostenibilidad del manejo local de riesgos. En consecuencia, a nivel nacional se definen y monitorean los requisitos mínimos de las capacidades necesarias a nivel local, se crea el marco normativo e incentivos respectivos y se ofrece la asistencia técnica que los niveles subnacionales no pueden asegurar. En este marco los actores locales pueden determinar como obtener las capacidades y ampliarlas según las necesidades adicionales locales.

2 Introducción

Este informe presenta los resultados del análisis sobre mecanismos de fortalecimiento de las capacidades para el manejo de riesgos a nivel local. Este análisis corresponde al componente II del estudio “Manejo Integral de Riesgos por Comunidades y Gobiernos Locales”, elaborado por un equipo de consultores de la Cooperación Técnica Alemana GTZ y comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En los países de América Latina y el Caribe, así como en otras partes del mundo, aumenta el reconocimiento de la importancia de los actores locales – gobiernos locales y también otros representantes sectoriales o comunitarios de la sociedad – para una efectiva reducción de los impactos de desastres naturales. El informe del primer componente del estudio sobre los aspectos institucionales del manejo local de riesgos (Cárdenas, Camilo 2003) concretiza recomendaciones y modelos para una idónea repartición de funciones y para el establecimiento de mecanismos institucionales adecuados para la integración de actores y esfuerzos locales en estrategias y/o sistemas nacionales. Sin embargo, una repartición de funciones solamente puede llevar a un manejo de riesgos más efectivo, si los actores responsables disponen o reciben las capacidades y los recursos financieros que necesitan para poder cumplir con sus funciones. El informe correspondiente al componente IV del estudio (Vatsa 2003) analiza los recursos económicos disponibles y necesarios. El presente estudio parcial tiene como objetivo responder a la pregunta: ¿Cuáles son las capacidades requeridas por parte de los actores locales y cuáles son las instancias y métodos adecuados para fortalecerlas? En este análisis se contemplan los lineamientos para una estrategia nacional de asistencia técnica que involucre a todas las instituciones y organizaciones pertinentes en el fortalecimiento de las capacidades. Las capacidades requeridas identificadas deben reflejarse en los indicadores establecidos en el componente III del estudio (Hahn 2003).

La investigación combina dos formas de aproximación al tema:

- ?? Un análisis global basado en la información disponible de diferentes actores y países, relacionados con procesos de fortalecimiento de capacidades locales para el manejo de riesgos. Hace un especial énfasis en conceptos y estrategias orientadas hacia América Latina y el Caribe.
- ?? Un análisis de prácticas y mecanismos exitosos y problemáticos de asistencia técnica en cinco países (Nicaragua, Colombia, Perú, Suiza y las Filipinas). Este análisis toma en consideración

iniciativas de una amplia gama de actores gubernamentales y no gubernamentales a nivel local, nacional e internacional. Además observa procesos de fortalecimiento de capacidades en diferentes municipalidades.

El estudio considera las capacidades requeridas y los esfuerzos para su fortalecimiento en relación con todas las áreas de acción del manejo de riesgos, es decir: análisis de riesgos, prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Las capacidades requeridas se deducen, en este marco, de las funciones asumidas por los actores locales en el contexto de una estrategia o un sistema nacional para la reducción de los riesgos. El término “capacidad” abarca, en su sentido amplio, las fortalezas y recursos disponibles. Sin embargo, debido al análisis separado de los aspectos financieros, el presente estudio parcial entiende bajo “capacidad” las fortalezas, es decir las habilidades que incluyen los conocimientos disponibles y requeridos.

Capacidad

Combinación de todas las fortalezas y recursos disponibles en una comunidad u organización que puede reducir el riesgo o los efectos de un desastre.

Fortalecimiento de capacidades

Esfuerzo enfocado hacia el desarrollo de habilidades humanas necesarias para reducir el nivel de riesgos dentro de una comunidad, organización o institución.

Fuente: ISDR 2002

En un primer paso (capítulo 3) se presentan los conceptos existentes con referencia al fortalecimiento de las capacidades locales para el manejo de riesgos. Seguidamente (capítulo 4) se analizan y comparan las experiencias más relevantes de los cinco países seleccionados en sus respectivos contextos nacionales. Partiendo del análisis conceptual y de las experiencias se presentarán, finalmente, conclusiones para una estrategia de asistencia técnica para el fortalecimiento de las capacidades locales en el contexto de la realidad de los países de América Latina y del Caribe (capítulo 5).

En cada paso se identifican el contexto nacional, los actores relevantes a nivel local, las capacidades consideradas elementales de ellos y los métodos y fuentes recomendados para el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales.

3 Conceptos existentes

3.1 Enfoques sobre el manejo de riesgos a nivel local

En América Latina y el Caribe los conceptos relacionados con desastres están cambiando. Lentamente se está pasando de una visión de atención a emergencias por instancias centralizadas a un manejo integral de riesgos a partir de responsabilidades multisectoriales y de una amplia participación de actores regionales y locales.¹ Como reflejo de este proceso, se puede identificar la coexistencia de dos abordajes de la gestión local: la tendencia histórica de organizar comités locales para la atención de emergencias, presente aún en la mayoría de los países; y una tendencia creciente, consolidada en pocos, de descentralización y fortalecimiento de capacidades locales para el manejo integral del riesgo y los desastres.

Este proceso evolutivo se está desarrollando por diferentes vías e instrumentos; por ejemplo la “*Ley creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres*” de Nicaragua, establece “*la integración de Comités Departamentales, Municipales y de Regiones Autónomas, como elementos del Sistema Nacional*”. En Bolivia, la “*Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres*” establece un amplio principio de responsabilidad sobre los procesos de construcción de riesgo e integra como principio la gestión descentralizada: “*La Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias se ajusta al concepto de descentralización, determinándose por esta razón que la base del sistema son los Gobiernos Municipales que deberán asumir esta responsabilidad en primera instancia*”. En la República de Haití, el Plan Nacional de Gestión de Riesgo y de Desastres establece que “*la base del Sistema es la capacidad local de gestión de riesgo y desastres*” y determina como prioridad la creación y fortalecimiento de comités departamentales, municipales y locales (comunitarios).

En la gran mayoría de los casos, los procesos de cambio institucional, de ampliación de participación y de construcción de abordajes integrales, han contado o han sido promovidos a partir de relaciones de asistencia y cooperación técnica. Existe una variedad de experiencias de fortalecimiento de capacidades a diferentes niveles. Organismos financieros multilaterales (como el BID o la Corporación Andina de Fomento), agencias de los sistemas de Naciones Unidas e Interamericano (como la OPS, UNICEF y la OEA), agencias internacionales de cooperación (como ASDI-Suecia, COSUDE-Suiza o GTZ-

¹ Por la diferenciación entre sistemas y procesos de descentralización y de desconcentración ver Camilo Cárdenas, 2003).

Alemania), organizaciones no gubernamentales internacionales (como CARE o la RED) y nacionales (como CEPRODE en El Salvador o PREDES en Perú) y un amplio conjunto de investigadores han elaborado conceptos, guías e instrumentos técnicos de apoyo (p.ej. Mansilla 1996; WFP 2001; Garatwa y Bollin 2002; Coburn, Spence y Pomonis 1994; Bethke, Good y Thompson 1997; IFRC 2002; además Lavell 2001 y Cárdenas, Camilo 2003).

Sin embargo, pese a que existen importantes avances en términos de políticas, planes y abordajes, el involucramiento real de los actores locales es aún muy básico en la mayoría de los países de América Latina. En consecuencia, a pesar de que existe esta gran cantidad de experiencias, instrumentos e intervenciones a nivel local, el conocimiento de las necesidades sigue siendo débil y las estrategias, metodologías e instrumentos concretos de fortalecimiento están en una etapa muy temprana de desarrollo y sistematización.

3.2 Actores relevantes a nivel local

Diferentes estudios, guías y conceptos reconocen la necesidad de un amplio involucramiento de la sociedad en el manejo nacional (p.ej. Freeman y Martin 2001:33) y local del riesgo (Lavell 1997; Mansilla 1996; IFRC 2002; ISDR 2002; Sánchez 2002; Bollin 2003). Esta necesidad se fundamenta en la visión del manejo de riesgos como proceso integral y participativo, estrechamente vinculado al desarrollo sostenible local (p.ej. Lavell 2000).

Por otro lado, Camilo Cárdenas (2003) y otros hacen énfasis en el papel significativo de gobierno y administración local como ente coordinador entre los actores y esfuerzos sobre todo en las áreas de prevención, mitigación y reconstrucción. Además son la instancia responsable de integrar el manejo de riesgos en estrategias de desarrollo local (planes de desarrollo municipal, ordenamiento territorial etc.). Es el actor principal encargado del manejo local de riesgos en sistemas nacionales descentralizados tales como se encuentran en Nicaragua y Bolivia. En el marco institucional y legal nacional tienen la responsabilidad de fomentar el manejo integral y sostenible de riesgos involucrando a los demás actores relevantes de la sociedad.

En este contexto los actores que se consideran, aparte de gobierno y administración local, importantes, son:

?? Los pobladores, sus líderes y organizaciones comunitarias que pueden contribuir significativamente a la prevención y mitigación de riesgos (participación en medidas concretas, adaptación de su vida

cotidiana a las condiciones de riesgo), así como a una mejor preparación de la comunidad ante fenómenos naturales extremos.

- ?? Representantes locales de la administración pública de sectores tales como salud, educación, obras públicas, medio ambiente, a través de la integración de medidas preventivas en sus políticas y labores. Quienes además pueden contribuir a bajar el riesgo en diferentes áreas correspondientes a su campo temático (p.ej. el sector salud en la prevención y atención a desastres).
- ?? Actores privados de diferentes sectores como por ejemplo empresas de construcción, institutos educativos y técnicos, ONG de medio ambiente, quienes tienen la posibilidad de manejar el riesgo desde sus respectivas áreas de especialidad (p.ej. reconstrucción de infraestructura, manejo de cuenca hídrica).
- ?? Los medios de comunicación pueden jugar un papel importante en la sensibilización y en la disseminación de información, tanto en el área preventiva como en la alerta o la atención a emergencias.
- ?? Las organizaciones para la atención de emergencias (comités de emergencia, bomberos, Cruz Roja, brigadas, ONG, etc.) y ONG especializadas en actividades de reconstrucción y/o reducción de riesgos.

Partiendo de lo anterior, es preciso tener claridad sobre los actores, sus roles y responsabilidades y los esquemas de organización necesarios, a fin de identificar las necesidades de fortalecimiento de sus capacidades y orientar adecuadamente los procesos y mecanismos de cooperación y asistencia técnica. El análisis de casos que se presenta en este estudio profundizará sobre estos aspectos.

3.3 Capacidades necesarias

El objetivo de fortalecer capacidades locales para el manejo de riesgo debe tomar en consideración que *“...lo local es un sub conjunto de lo global y como tal establece relaciones íntimas con otros niveles territoriales, de tal manera que tanto en la creación de condiciones de riesgo como en la intervención para reducirlas, los niveles territoriales superiores juegan un papel importante y deben introducirse en la fórmula de la gestión local, a través de relaciones de cooperación y concertación incitadas por, y con los actores locales (Lavell 2002)”*. De tal manera, el proceso de fortalecimiento de capacidades debe estar compuesto por una serie de elementos a todos los niveles territoriales: nacional, subnacional y local. El conjunto observado de capacidades necesarias se resume en la siguiente tabla:

Tabla 1: Capacidades necesarias para el manejo de riesgos

Capacidades necesarias a nivel nacional:
El diseño y la creación de <i>estrategias y estructuras institucionales</i> con clara definición de las funciones y responsabilidades de cada actor y nivel involucrado, así como de mecanismos descentralización y de comunicación, coordinación y control de cumplimiento de responsabilidades. (p.ej. el Plan Nacional de Gestión de Riesgo y Desastres de Haití) La creación y el control de aplicación de <i>marcos legales y normativos</i> con enfoque integral de un manejo de riesgos, que establezcan o favorezcan la gestión local y municipal, con autonomía, recursos propios y criterios de subsidiariedad p.ej. las Leyes de los Sistemas Nacionales de Nicaragua y Bolivia, la normativa de ordenamiento territorial en Colombia y la Ley de Desarrollo Social en Guatemala). La <i>integración del tema en las políticas sectoriales</i> tales como códigos de construcción, currículos escolares, leyes reguladoras ambientales, planes de desarrollo agrícola y de transporte, con atención particular a la escala local de gestión sectorial (p.ej. el Programa de Agricultura Sostenible en Zonas de Laderas de América Central, PASOLAC). El <i>apoyo a las entidades subnacionales</i>² en el cumplimiento de sus funciones (capacidades y recursos) a partir de instancias como las Oficinas de Fomento Municipal, programas de desarrollo regional y programas de manejo de cuencas. El <i>fomento de una cultura preventiva</i> en la sociedad relacionada con el manejo continuo de los riesgos (incluso la promoción de incentivos).
Capacidades necesarias a nivel subnacional (sin nivel local):
La <i>planificación regional</i> en el marco de la normatividad nacional y respetando la autonomía local (p.ej. los procesos de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador). El <i>apoyo a las entidades locales</i> en el cumplimiento de sus funciones. El <i>fomento de intercambio y coordinación</i> entre esfuerzos locales.
Capacidades necesarias a nivel local:
El establecimiento y la aplicación de <i>instrumentos de planificación</i> (ordenamiento territorial, uso de tierra, normas de construcción) para el manejo de riesgos en el contexto de la planificación del desarrollo local sostenible. Esto debe considerar el perfil de riesgos en la planificación de nuevas inversiones y de nuevos proyectos. El <i>control del medio ambiente</i>, es decir la adaptación del uso del suelo y de los recursos naturales a las condiciones de riesgo. La vigilancia de la <i>aplicación de las normas locales y nacionales</i> en la región para evitar la generación de nuevos riesgos. La promoción y la gestión continua de <i>estructuras organizativas y de coordinación</i> para todas las fases del manejo de riesgo incluyendo la reconstrucción después de un desastre.

² Por subnacional se entiende las diferentes escalas territoriales, que varían en todos los países: estatal, regional, departamental, provincial, municipal y otros.

Formación, equipamiento y mantenimiento de *estructuras organizativas para la preparación* y la atención de emergencias, en coordinación con las entidades regionales o nacionales de protección civil. La *sistematización de conocimientos y experiencias y el intercambio* con otras municipalidades.

Todos los niveles requieren además de capacidades para:

El *manejo de conocimientos* sobre conceptos y experiencias relacionados con la generación de riesgos y las recomendaciones para su reducción.

El *análisis de los riesgos* junto con el monitoreo del comportamiento de los factores de estos riesgos (cambios en la amenaza y los factores de vulnerabilidad).

El establecimiento y el mantenimiento de *mecanismos de integración* de los actores relevantes.

El establecimiento y el mantenimiento de *mecanismos de comunicación* entre los actores de un mismo o de diferentes niveles.

El *monitoreo y la evaluación* del proceso.

La *organización de recursos* y el control de su uso.

3.4 Métodos de fortalecimiento³

Los métodos propuestos para el fortalecimiento de las capacidades locales son múltiples (p.ej. Coburn et al. 1994; ISDR 2002; Bollin 2003; Mansilla 1996). Los que se mencionan son a través de la educación formal; capacitaciones (incluyendo la elaboración del material didáctico); asesorías (p.ej. en la formulación de normas); organización comunitaria y de comités locales; campañas de sensibilización; diseminación o intercambio de informaciones y experiencias; promoción de medidas individuales (p.ej. seguros) e incentivos; así como el involucramiento activo de los actores en actividades y procesos.

Los métodos más apropiados a utilizar dependen de las contrapartes (es decir, de los agentes que requieren y los que ofrecen el fortalecimiento de capacidades) y del objetivo de la medida.

3.5 Fuentes de fortalecimiento y asistencia técnica

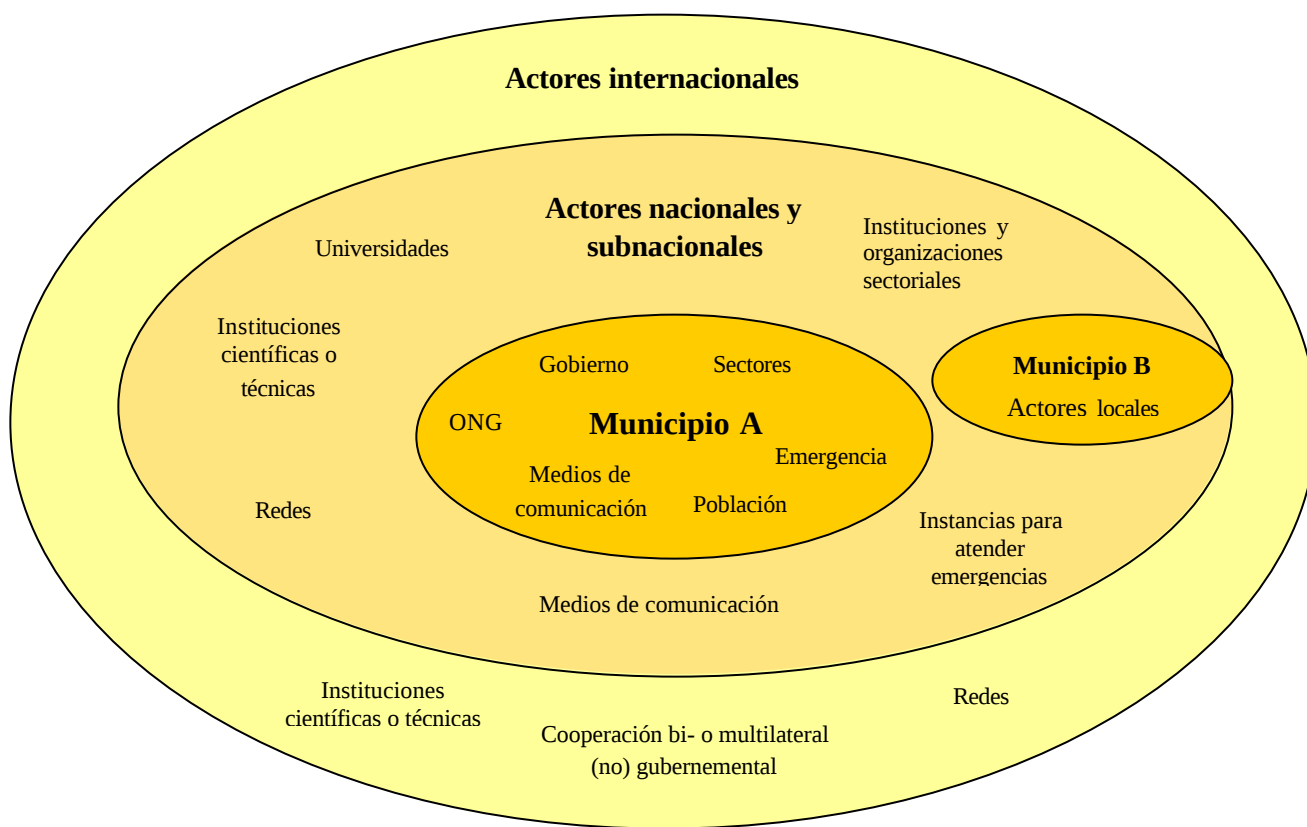
Los actores que, según los conceptos y experiencias documentados, pueden contribuir al fortalecimiento de las capacidades locales se encuentran a cinco niveles:

?? Fortalecimiento interno entre los actores locales,

³ En el contexto del presente estudio el término “Asistencia Técnica” se refiere al apoyo que reciben los actores locales para fortalecer sus capacidades normativas, administrativas, técnicas etc. Este apoyo puede provenir de diferentes organizaciones e incluir una gran variedad de metodologías.

- ?? Fortalecimiento entre actores de diferentes localidades,
- ?? Apoyo por instituciones, organizaciones y redes nacionales y subnacionales o
- ?? Asesoría proveniente de actores y redes regionales (CEPREDENAC, CDERA, PREANDINO, La Red etc.) y
- ?? Asistencia brindada por actores internacionales (p.ej. OFDA, EIRD, ECHO, PNUD, cooperación bilateral, institutos técnicos altamente especializados).

Figura 1: Actores que pueden brindar asistencia técnica para el manejo de riesgos a nivel local



4 Análisis comparativo de los estudios de caso (Colombia, Perú, Nicaragua, Filipinas y Suiza)

4.1 Perfil de riesgos

Los eventos naturales que más generan desastres en *Perú* (Aquino 2003) son los terremotos (1970: 70.000 muertos) y la actividad volcánica en la región costa y también en la región sierra; las inundaciones en la amazonía y bajo condiciones de Niño se afectan los departamentos de la costa norte (Piura y Tumbes). En 1982-83 los impactos del fenómeno El Niño (dependiendo de la fuente) superaron las siguientes cifras: 350 perdieron la vida y se estiman las pérdidas económicas entre 1 y 3.5 mil millones de dólares. La región Piura quedó bajo agua durante seis meses. Otras amenazas naturales se dan por la ocurrencia de derrumbes, vientos fuertes, lluvias intensas, incendios forestales, heladas y granizadas. Aparte de los grandes, también la historia de los pequeños y medianos desastres ha influido con impactos negativos significativos.

En *Colombia* (Paulsen 2003) la situación no es distinta, la historia de los desastres es extensa. Las consecuencias de la suma de los pequeños, medianos y grandes desastres se está convirtiendo, al igual que en el resto del continente, en uno de los grandes problemas y de mayor preocupación. En las últimas décadas se han presentado varios desastres de magnitud significativa y de diverso origen, con grandes pérdidas en vidas humanas, infraestructura, economía, medio ambiente, y con una marcada tendencia a crecer en su impacto destructivo. Entre las amenazas naturales más frecuentes se encuentran terremotos (en 1999 los daños directos e indirectos se sumaron a 1.9 mil millones de dólares), deslizamientos, avalanchas, caídas de roca, erosión, sismos, maremotos, erupciones volcánicas, asentamientos de suelos, inundaciones, sequía, huracanes, vendavales, incendios forestales, efectos del Fenómeno del Pacífico (1997-98: daños de 564 millones de dólares) y fenómenos biológicos.

En Centroamérica, *Nicaragua* (Cárdenas, Claudia 2003) es uno de los países que vive un alto riesgo de desastre. El país presenta múltiples amenazas: frecuente acomodamiento de las placas tectónicas Cocos y Caribe, existencia de la cordillera volcánica activa de Los Marrabios que atraviesa el litoral Pacífico, y la cercanía a la zona de presencia de huracanes. Estas condiciones generan: erupciones volcánicas, maremotos, terremotos, sequías, huracanes, ondas tropicales y deslizamientos de tierra. De acuerdo a los datos de la CEPAL (1999), solo los daños (directos e indirectos) ocasionados por el huracán Mitch en Nicaragua ascendieron a 987 millones de dólares, con un costo aproximado para reconstrucción de 1, 336 millones de dólares.

Frente a estas amenazas grandes partes de la población de los tres países viven en condiciones de una vulnerabilidad extrema: altos niveles de pobreza, el desplazamiento incontrolado de población hacia las zonas urbanas, en especial a aquellas de menor valor económico como son las de riesgo alto, viviendas mal construidas y de calidad técnica inapropiada, prácticas agrícolas inadecuadas, descontrolada explotación de los recursos naturales y altos índices de degradación ambiental, entre otros factores.

Desplazándonos al continente asiático, encontramos a *Filipinas* (Jinon 2003), archipiélago expuesto a una variedad de eventos naturales debido a su localización geográfica. Placas tectónicas y numerosos volcanes se encuentran por todo el archipiélago, siendo los tifones la causa de los mayores daños materiales. En 1974 un tsunami provocó la muerte de 3.000 personas, en 1990 un terremoto llevó a una pérdida de 1.666 vidas humanas. Además el país está amenazado por deslizamientos y sequía. La degradación ambiental contribuye a desencadenar diversas amenazas en el territorio. La pobreza y otros factores parecidos a los existentes en América Latina caracterizan la alta vulnerabilidad de la población. Adicionalmente la presencia de actividades terroristas impacta al país y aumenta su nivel de riesgo.

Entre los eventos de origen natural en *Suiza* (Hidajat 2003) se encuentran: tormentas, inundaciones, olas de frío, aludes, temporales, sequía, calor, incendios forestales, terremotos, movimientos de masas, parásitos. El impacto de los fenómenos naturales se refleja sobre todo por daños materiales (provisión de albergues temporales y reconstrucción de infraestructura) y raramente por daños personales lo que demuestra el nivel generalmente bajo de vulnerabilidad de la población.

4.2 El fortalecimiento de capacidades locales para el manejo de riesgos

4.2.1 Contexto nacional

Los esfuerzos del fortalecimiento de las capacidades locales varían significativamente entre los países analizados; sin embargo, se pueden detectar también tendencias similares: En *Colombia*, en 1987, se constituyó un equipo de trabajo interinstitucional, con el apoyo del PNUD, el cual presentó al Congreso la Ley de Creación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, con el propósito de que el país pudiera abordar en forma integral la temática. En 1989 se expidió la reglamentación en la que se establece la forma de operación tanto del Sistema como de su órgano coordinador, a través del Decreto - Ley 919. Entre las principales características del Sistema cabe resaltar las siguientes: es de cobertura nacional y de carácter permanente, lo integran las diferentes organizaciones públicas,

privadas, no gubernamentales y ciudadanas a nivel nacional, regional y local. Debe trabajar de manera intersectorial, interinstitucional e interdisciplinaria, dentro de un enfoque preventivo y de planificación del desarrollo sostenible. Es descentralizado, la responsabilidad principal radica en la administración municipal. Establece responsabilidades sobre las instituciones que realizan actividades riesgosas. Cada nivel territorial cuenta con un Comité para la Prevención y Atención de Desastres y debe tener por lo menos un funcionario encargado de la coordinación del tema. La ley creadora del Sistema reglamentó el Fondo Nacional de Calamidades como una cuenta especial de la Nación, dedicada a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de emergencia y de desastre y para algunas actividades preventivas. No obstante, el Sistema opera con una baja concentración de recursos financieros en el nivel nacional, pues todos los niveles y entidades del Estado vinculados con el tema, deben proveer recursos para la ejecución de las políticas y programas pertinentes en el campo de su competencia.

En *Nicaragua* ha habido un fuerte proceso de cambio institucional, como producto de las lecciones aprendidas de los grandes desastres que ha sufrido el país y de la capacidad de promoción de instancias nacionales y organismos de apoyo y asistencia técnica (como PNUD y CEPREDENAC). A partir de marzo de 2000 se creó el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención a Desastres (SNPMAD), el cual cuenta con una moderna legislación, con un enfoque integral del manejo de riesgo y con un abordaje participativo y de descentralización. En este sistema los gobiernos locales *“son los responsables primarios de las actividades relacionadas con la prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción en su ámbito territorial”* (Ley 337) y coordinan los comités multisectoriales municipales. Sin embargo, este abordaje y SNPMAD son jóvenes y están en proceso de consolidación. Los gobiernos locales todavía no disponen de las capacidades y recursos para cumplir con sus funciones.

También en el *Perú* se observa una tendencia hacia un enfoque integral del tema y un mayor grado de coordinación e institucionalización en la asistencia técnica relacionada. No obstante, y a diferencia de los otros dos países, el Sistema Nacional Peruano y los Comités de Defensa Civil existentes en los diferentes niveles están estructurados y organizados sólo para la atención y la respuesta a las emergencias. En este tema incorporan la sensibilización de la población y contribuyen ampliamente en forma de simulacros y la difusión de informaciones (juegos, afiches, spots publicitarios etc.).

En *Filipinas* el Consejo Nacional de Coordinación para Desastres (NDCC) tiene una estructura descentralizada y con un enfoque hacia la preparación y la respuesta a emergencias. Para ello fomenta la autorresponsabilidad de los gobiernos y comités locales y el involucramiento incluso de actores privados y de la población. En zonas urbanas y centrales esta estructura logró una buena efectividad en casos de emergencias, mientras está alcanzando sus objetivos mucho menos en las áreas rurales y periféricas del país. Desde inicios de la Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN) se busca la ampliación del enfoque involucrando actores de diferentes en comités a nivel nacional. Sin embargo, por falta de recursos y de una clara definición de responsabilidades hasta hoy estos esfuerzos no han mostrado muchos avances.

La *Suiza* es un país altamente descentralizado donde también para el manejo de riesgos la responsabilidad es asumida por el nivel local (cantonal y comunal). A nivel nacional (federación) leyes marco como la ley forestal del año 1993 definen los lineamientos generales y las funciones de actores nacionales y subnacionales. La coordinación está a cargo de los departamentos responsables para Medio Ambiente, Tráfico, Energía y Comunicación (UVEK) y Defensa, Protección Civil y Deporte (VSK), así como de la Oficina Federal para el Medio Ambiente, Bosques y Paisajes (BUWAL). La Oficina para la Defensa Civil coordina las entidades locales de defensa civil que tienen un alto grado de autonomía. El nivel nacional les apoya con lineamientos conceptuales, capacitación, la coordinación de albergues y equipamiento.

4.2.2 Actores locales existentes

En *Colombia*, en casi todos los municipios la Defensa Civil cuenta con organizaciones de voluntarios, las cuales constituyen la mayor fuerza operativa y de voluntariado (25.000 en el territorio nacional) del país ante emergencias y desastres. Estas organizaciones están sometidas a la dirección y orientación de los respectivos alcaldes y comités locales para la Prevención y Atención de Desastres. También es la responsabilidad de los gobiernos locales elaborar planes de ordenamiento territorial, dentro de los cuales se deben hacer inventarios de amenazas y análisis de riesgos y adoptar medidas preventivas y de mitigación con el fin de impedir que se sigan levantando desarrollos urbanos en zonas de riesgo no mitigable. En la actualidad, cerca del 60% de los municipios ya ha elaborado los planes en cuestión. En los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) se otorga gran responsabilidad a los sectores públicos para la integración del manejo de riesgos en sus políticas y se da gran importancia al involucramiento de la población en actividades tanto de prevención y mitigación

como de rehabilitación y reconstrucción (p.ej. autocinstrucción). Los Comités de Educación Municipal y Departamental para la Prevención y Atención de Desastres, trabajan en la elaboración de planes de preparativos escolares a nivel local.

En *Perú*, el INDECI (Instituto Nacional de Defensa Civil) es la cabeza formal del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI), bajo la dirección militar del Ministerio de Defensa, y con representación a nivel local. La Comisión Multisectorial para la Reducción de Riesgos, es un actor nuevo que busca integrar, al trabajo de la INDECI, iniciativas dispersas de diversos sectores, organizaciones públicas y privadas que trabajan en procesos orientados a la prevención y reducción de riesgos, y con alcance a nivel local. En el ámbito de ONGs, están las especializadas en la temática como PREDES (nacional) e ITDG (internacional), y Cruz Roja, Caritas del Perú y Bomberos Sin Frontera las cuales centran su trabajo en preparación y respuesta a emergencia en el ámbito nacional y en zonas pilotos del país. También se encuentran las que trabajan en temas diversos y que en algún momento han involucrado el tema de reducción de riesgos en sus actividades locales: CARE, Plan, Centro Ideas, Ayuda en Acción, Prisma, CIPCA e Intervida.

En *Nicaragua*, la integración del manejo de riesgos a nivel local es relativamente joven, por lo cual la mayoría de los actores (gobierno, organizaciones de atención a emergencias, población, ONG de diferentes índoles y sectores públicos y privados) disponen de experiencias en el área de la respuesta, pero muy poco en medidas preventivas y de mitigación. La Ley 377, sin embargo, otorga ahora una amplia responsabilidad al gobierno local y solicita la participación de los sectores públicos en los comités locales del SNPMAD. En este marco también fomenta el involucramiento de actores privados y de la población.

En *Filipinas* el Código de gobierno local de 1991 fortalece el papel de las administraciones locales (de municipio, baranguay y ciudad) para crear, con fondos asignados, un comité local para la coordinación de desastres, enfocado hacia la preparación y atención de emergencias bajo la coordinación del alcalde. Para la elaboración de planes de contingencias se busca la amplia participación de sectores públicos, de ONG, de la empresa privada y de los medios de comunicación. La participación del sector privado además abarca la organización y el equipamiento de brigadas de rescate y un apoyo financiero a los comités locales. Sin embargo, este enfoque solo se alcanza en partes del país mientras que en otras ni

quiera existe el comité local. En estos casos, el ejército, la policía y brigadas contra incendios manejan la atención a emergencias.

En *Suiza* el manejo local de riesgos es primero responsabilidad de los gobiernos y administraciones cantonales y comunales. Ellos deben prevenir y mitigar amenazas y asegurar la protección de su población en caso de la ocurrencia de un fenómeno natural extremo. Comunas y cantones deben, en el marco de los lineamientos estatales, tomar en cuenta los riesgos en el ordenamiento territorial y en el uso de los recursos naturales. Aparte de ello, las normas atribuyen a la población un alto nivel de autorresponsabilidad con relación a sus condiciones de vida (p.ej. construcción de viviendas) y el pago de un seguro por daños ocasionados por fenómenos naturales. Las entidades sectoriales de la administración pública y las empresas privadas tienen que implementar los lineamientos nacionales (currículo escolar etc.) y normas existentes (construcción, medio ambiente etc.).

4.2.3 Capacidades requeridas a nivel local

Con base en el análisis de los estudios de caso de *Colombia, Perú y Nicaragua* se puede inferir la existencia de una serie de capacidades y experiencias relevantes sobre manejo de riesgos a nivel local en América Latina. Sin embargo, la experiencia creciente de situaciones de desastres con elevado impacto en las comunidades muestra que estos procesos son incipientes y que se requiere una fuerte inversión en la promoción y fortalecimiento del manejo local de riesgos.

Algunos elementos que demuestran un potencial para el desarrollo de capacidades locales son los siguientes:

- ?? Un aumento en la sensibilización, conciencia y participación de diferentes actores clave, como políticos, autoridades locales, agencias de cooperación y población en general.
- ?? La existencia de políticas y procesos de descentralización, fortalecimiento municipal y mejoramiento de la gobernabilidad, presenta un escenario potencial aprovechable para la incorporación de criterios de reducción de riesgo en la gestión municipal y local.
- ?? Una mayor participación de los medios de comunicación en la discusión pública de la problemática y la difusión de mensajes de prevención y alerta.
- ?? Un proceso continuo de evolución en los marcos institucionales para la reducción del riesgo y la atención de desastres.

?? Finalmente, el creciente rol que están jugando las instituciones y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en la promoción de la temática y en el desarrollo de prácticas concretas de fortalecimiento local para el manejo del riesgo.

Las capacidades para las cuales se requiere mayor fortalecimiento son:

- ?? Mayor conocimiento y toma de conciencia sobre los procesos generadores de riesgo para el fomento de una actitud preventiva y de autorresponsabilidad de todos los actores locales.
- ?? Mejorar la capacidad de los actores para incorporar el manejo de riesgos en sus actividades cotidianas.
- ?? Análisis de riesgo, identificación e implementación de medidas prioritarias de manejo para su reducción. Para ello se podría requerir del apoyo de otros actores. Esto también incluye la generación y el manejo de información y de recursos financieros.
- ?? Creación y cumplimiento de normas nacionales y locales (códigos de construcción, ley forestal, ordenanzas municipales, entre otras).
- ?? Integración adecuada del enfoque de manejo de riesgos en los procesos de desarrollo (planificación municipal, ordenamiento territorial, adaptación agrícola a las condiciones de riesgo, integración del tema como eje transversal en las políticas sectoriales).
- ?? Planificación, monitoreo y evaluación de procesos de manejo de riesgos y de sus impactos, seguimiento a actividades realizadas.
- ?? Promoción de la cooperación entre sectores y de la participación de la población en las actividades y procesos locales de manejo de riesgos inclusive mecanismos de coordinación.
- ?? Coordinación de los esfuerzos locales con las políticas regionales, nacionales y de otras localidades a través de mecanismos de comunicación, intercambio de experiencias, incidencia.

A pesar de estas características comunes, hay que hacer hincapié en tendencias particulares en cada país: En *Colombia* se han desarrollado importantes experiencias de gestión local y el fortalecimiento de las capacidades está más desarrollada que en muchos otros países. Sin embargo, las capacidades aquí son significativamente menos desarrolladas en ciudades pequeñas y áreas rurales que en las ciudades grandes y medianas. En el *Perú* se observa un énfasis más fuerte que en los dos otros países en las capacidades de respuesta a emergencias. En Nicaragua aún más que en Perú y Colombia las mayores capacidades se concentran en áreas piloto de proyectos y programas específicos, de cooperación internacional en coordinación con el Sistema Nacional.

En *Filipinas* el panorama de las capacidades es parecido al que se encuentra en los países Latinoamericanos. En el marco de un Sistema Nacional para el Manejo de Desastres, a nivel local existen Consejos de Coordinación para Desastres con personal bien capacitado y equipado en algunas zonas. Sin embargo, el enfoque de estos consejos es claramente preparativo y cuenta sólo en algunos casos con una participación de amplias partes de la sociedad. Más capacidades existen en las regiones centrales del país mientras que sobre todo en el sur y en zonas remotas no se encuentran. En algunas zonas se ha avanzado con un enfoque más amplio integrando el manejo de riesgos con aspectos de planificación para un desarrollo sostenible e involucrando actores de diferentes sectores. Sin embargo, también en estas localidades faltan mayormente los conocimientos, mayores fondos propios y la capacidad de aplicar normas preventivas (p.ej. códigos de construcción) elaborados a nivel nacional.

La situación es sustancialmente diferente en *Suiza* donde por la descentralización tradicional con fuerte autonomía de cantones y comunas y una interiorizada cultura preventiva los actores locales manejan sus riesgos con un alto nivel de autorresponsabilidad. Para ello han adquirido las siguientes capacidades: conocimientos y análisis de los riesgos, planificación integral, elaboración e aplicación de las normas (construcción, medio ambiente), planificación y realización de medidas de prevención, mitigación y preparación para la atención de emergencias. Estas capacidades se ven apoyados por un marco normativo favorable a nivel nacional que además define claramente las diferentes responsabilidades. Debido a que este sistema ha demostrado su general eficacia, su reforzamiento se concentra en el fomento continuo y amplio de estas capacidades, en la generación de nuevos conocimientos relacionados con cambios en el perfil de los riesgos (p.ej. cambio climático) y en reformas parciales según debilidades detectadas.

4.2.4 Métodos de asistencia técnica

En *Colombia*, a través de la formación y la capacitación se trabaja en programas tales como: educación comunitaria para la prevención de desastres, preparativos escolares para emergencia, preparativos hospitalarios para desastres, formación institucional en aspectos de seguridad integral, estabilización inicial post desastre, reorganización familiar y comunitaria post desastre. La formación más especializada tiene lugar a través de diplomados, especializaciones y cursos de postgrado (maestrías); normalmente cada persona financia este tipo de educación, aunque algunos Comités y Oficinas Locales y Regionales ocasionalmente aportan financieramente para ello.

La consultoría privada es una modalidad que ha permitido profundizar los conocimientos a través de los estudios que se han realizado particularmente sobre amenazas y vulnerabilidades. Los simulacros es otra de las modalidades utilizadas para evaluar la pertinencia de los planes. Es fundamental el intercambio regional, pues permite el intercambio de experiencias.

En *Perú*, se han identificado diversos métodos de asistencia técnica, siendo el aspecto de la formación uno de los más relevantes. Unos ejemplos son el “Plan de Capacitación Concertado 2002”, la Red Nacional de Capacitadores – Indeci, talleres de capacitación dirigidos a la comunidad y a profesionales que trabajan en la temática (Piura) y cursos universitarios.

Otros métodos vigentes en la actualidad son:

- ?? Red Interinstitucional Regional (Piura) que busca formar capacidades entre las instituciones públicas y privadas interesadas en la temática, a través de la construcción conjunta de metodologías y tecnologías para la gestión de riesgos de desastres.
- ?? Campañas de divulgación en espacios distritales, provinciales y regionales; concursos escolares, de construcción de mapas de riesgos, de propuestas de diversificación curricular; juegos para niños; programas y cuñas radiales de sensibilización para la preparación ante desastres. Además, spot publicitarios y afiches difundidos a nivel nacional, que pretenden mantener el interés y conocimiento de la población por la temática de los desastres.
- ?? Simulacros y simulaciones en caso de sismos, con la participación de centros educativos.

En *Nicaragua*, son variadas las iniciativas que se han estado desarrollando para el manejo del riesgo, muchas de ellas orientadas a fortalecer las capacidades locales, otras las nacionales:

- ?? Elaboración de Guías metodológicas para la evaluación de riesgos naturales (dirigida a autoridades municipales y técnicos municipales).
- ?? Capacitación a especialistas locales y técnicos municipales para realizar estudios de riesgos y de planes municipales de reducción de desastres; talleres de capacitación en gestión del riesgo a población altamente vulnerable.
- ?? Jornadas de sensibilización dirigida a: Alcaldes, técnicos, Consejos Municipales, líderes, comunidad, sobre sus condiciones de riesgo.
- ?? Diagnóstico y caracterización participativa de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos de los municipios, a partir de la interpretación de fotografías aéreas, inspecciones y levantamientos de campo, encuestas socioeconómicas y mapas comunitarios (automapeo).

- ?? Asesoría técnica a las municipalidades para la incorporación de los planes de prevención y mitigación, a los planes de desarrollo municipal.
- ?? Sistematización de información, de metodologías e instrumentos aplicados, como base para la toma de decisiones en la planificación municipal.
- ?? Formulación de Planes de prevención y preparación ante desastres.
- ?? Maestría especializada en el tema de riesgos.

En *Filipinas* el método principal institucionalizado de asistencia técnica es la capacitación de los miembros de los comités locales para la coordinación de desastres. Está capacitación abarca la preparación y atención a emergencias. Además, a nivel nacional se busca el fortalecimiento del acceso a información (generación y divulgación) relacionada con el manejo de riesgos. Adicionalmente, sobre todo en las zonas rurales del país la población y los demás actores locales reciben asistencia técnica a través de asesorías y capacitaciones por parte de ONG.

En *Suiza*, finalmente, el fortalecimiento de las capacidades locales está altamente institucionalizado y consiste sobre todo de:

- ?? La capacitación generalizada de las entes locales responsables para la Defensa Civil en elementos de la atención de emergencias, dividida en una formación básica y módulos de especialización. Para esta capacitación se estableció un plan marco a nivel nacional, la implementación se realiza a nivel cantonal. Los capacitadores cantonales adaptan el plan marco a las realidades locales y pueden solicitar el apoyo de institutos especializados.
- ?? La generación de conocimientos sectoriales y específicos, así como su divulgación a través de la educación formal, el intercambio de información y experiencias, capacitaciones y asesorías.
- ?? Una amplia sensibilización de la población.

4.2.5 Fuentes de asistencia técnica

En *Colombia* diferentes entidades sectoriales (salud, educación, transporte, desarrollo económico, medio ambiente etc.) capacitan y dan asesoría a sus profesionales y a técnicos municipales con el fin de promover la incorporación del manejo de riesgos en lo cotidiano de su propio sector y de otros actores. Se ha elaborado una serie de planes y materiales para reforzar las capacidades. El Departamento de Planificación promueve y supervisa la inclusión de la prevención y mitigación en planes sectoriales y territoriales. Los institutos de investigación y técnicos tanto como las universidades ofrecen asesorías,

educación, capacitaciones y la generación y divulgación de informaciones. Sin embargo, los esfuerzos quedan descoordinados, discontinuos y dispersos. Raras veces llegan hasta las ciudades pequeñas y áreas rurales, donde adicionalmente es más agudo el conflicto interno Colombiano. Por ello se intenta fortalecer actores departamentales (sectoriales, de coordinación intermunicipal etc.) para lograr, a través de ellos, una atención más sistemática de todas las localidades.

La Federación Colombiana de Municipios ofrece asistencia técnica en aspectos legales y normativos a las localidades, y la Confederación Colombiana de ONG (CCONG) trabaja en momentos de emergencia y reconstrucción en las zonas afectadas por un evento. A nivel internacional varios son los actores que están apoyando iniciativas en la temática que tienen incidencia en el nivel local, entre ellos: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Agencia de Cooperación Internacional Japonesa (JICA), Unión Europea Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y el Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos (CISP).

En *Nicaragua* se observa un fuerte apoyo de la cooperación internacional (gubernamental y no gubernamental) que se dirige sea directamente a los actores locales (ONG local, población, sectores y autoridades locales) o a las entidades nacionales del SNPMAD para reforzar sus capacidades de asistir a su vez a la población y las administraciones municipales. Los temas tocados abarcan todos los aspectos del manejo de riesgos desde el análisis de los riesgos hasta la sistematización de experiencias. El apoyo directo para los actores locales enfoca principalmente temas del desarrollo local, de la planificación y de la respuesta. El fortalecimiento está mayormente financiado por la cooperación internacional pero se busca con las entidades del SNPMAD una mayor apropiación de la asistencia técnica a mediano plazo.

En la actualidad son cada vez más los actores nacionales que están articulando sus acciones en la temática a través del Sistema Nacional, y que tienen representantes (técnicos y asesores) trabajando a nivel local. Algunos de ellos son: Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), Ministerio del Ambiente y de Recursos Naturales (MARENA), Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER).

Actores internacionales que a través de diversos proyectos están apoyando el desarrollo de la temática a nivel local, y por ende a los actores locales, son: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), CARE, Agro Acción Alemana, Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), Agencia Internacional de Cooperación Sueca (ASDI), OXFAM América, OXFAM Canadá, OXFAM Gran Bretaña,

Organización Panamericana de la Salud (OPS), Banco Mundial, Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

En *Perú*, una amplia gama de ONG y agencias de cooperación internacional participan en el fortalecimiento de las capacidades locales. A pesar de trabajar algunos también en la preparación para la respuesta, otros aplican un enfoque integral del manejo de riesgos y capacitan y asesoran en procesos de desarrollo local (p.ej. el manejo de cuencas) e instrumentos de planificación participativa (incl. ordenamiento territorial). El panorama, que es parecido en muchos países de América Latina y del Caribe, se ve completado por el involucramiento del sector educativo de las escuelas hasta las universidades. Los cursos universitarios son financiados con recursos propios o apoyo internacional. La incorporación del tema en otros sectores sigue todavía débil, el más avanzado es el sector salud. Los actores trabajan aún de una manera relativamente aislada. Sin embargo, se han creado primeras estructuras de coordinación como la red de capacitadores del Instituto Nacional de Defensa Civil INDECI y una red intersectorial a nivel regional (Piura). Algunas redes municipales distritales han tenido la experiencia de reconstrucción de infraestructura de riego post fenómeno El Niño con la participación de ONG y población organizada.

La cooperación internacional a través de sus agencias también participa en el desarrollo de la temática a nivel local, por ejemplo USAID a través de OFDA apoya procesos de capacitación en respuesta a emergencia, en diversas instituciones públicas y privadas; COSUDE ha trabajado en acciones operativas de respuesta a emergencias; GTZ actualmente tiene dos proyectos (Piura y Arequipa) con el enfoque de gestión de riesgos de desastres; OXFAM Inglaterra ha iniciado la inclusión del enfoque de reducción de riesgos en experiencias de atención a la niñez, realizando talleres de capacitación.

En *Filipinas* la asistencia técnica está concentrada en dos niveles: la que ofrece la Oficina de Defensa Civil para fortalecer las capacidades de respuesta de los consejos locales y la que brindan las ONG. Estas últimas apoyan sobre todo la población en las áreas más abandonadas del país en diferentes etapas del desarrollo (organización comunitaria, planificación y realización de proyectos, monitoreo etc.). Parcialmente incluyen aspectos del manejo de riesgos en sus labores para aumentar la sostenibilidad de sus propios esfuerzos o para fortalecer de manera explícita la reducción de los riesgos de las comunidades. A pesar de observarse a nivel nacional un cambio hacia una visión más integral de los desastres naturales, falta que esta transformación se materialice también a nivel local y que el manejo de riesgos se vuelva realidad en todas partes del país. Para lograr mejores conocimientos e

informaciones sobre los riesgos, la Oficina de Defensa Civil creó un sistema de información para el manejo de emergencias (EMIS). Las universidades todavía no toman en consideración el manejo de riesgos, salvo en algunas carreras técnicas (p.ej. ingeniería).

En *Suiza* actores de muy diferentes ámbitos están involucrados en la asistencia técnica. Las capacidades locales de atención de emergencias son fortalecidas a través de las estructuras descentralizadas de la Defensa Civil. Institutos técnicos y académicos (incl. universidades) incorporan el manejo de riesgos en la generación de información y la educación formal de su sector. Fundaron una red (Centro de competencia en materia de amenazas naturales, CENAT) para coordinar la solución conjunta de problemas e intercambiar informaciones y experiencias. CENAT además busca el contacto con actores parecidos de otros países. Los institutos ofrecen asesorías (sobre todo en el análisis de amenazas), dan capacitaciones y participan en actividades de sensibilización y difusión de información. Para la sensibilización de la población se observa una estrecha cooperación entre actores públicos (p.ej. sector educativo) y del sector privado, sobre todo las aseguradoras, ONG especializadas y medios de comunicación. Las aseguradoras apoyan p.ej. campañas de sensibilización (ver 4.3.4). Los medios de comunicación juegan un papel importante en la difusión de alertas y de informaciones en tiempos de emergencia, pero también se busca una estrecha cooperación en tiempos “normales” para informar, sensibilizar y capacitar a la población.

4.3 Fortalezas y debilidades de prácticas de asistencia técnica

En este capítulo se presentan algunas prácticas muy diferentes de asistencia técnica con sus fortalezas y debilidades: Se analiza el ejemplo de un municipio que ha alcanzado un nivel relativamente alto de capacidades, un proyecto piloto para establecer una estrategia de asistencia técnica a través de un sistema nacional, una red interinstitucional a nivel subnacional y una práctica novedosa para aumentar la conciencia de la población de manera sostenible con el apoyo del sector privado.

4.3.1 El sistema local para la Prevención y Atención de Desastres de Manizales, Colombia

En *Colombia* se analiza la experiencia desarrollada por el Sistema Local para la Prevención y Atención de Desastres de Manizales, región central del occidente del país.

La Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres (OMPAD) está encargada de la ejecución de planes, programas y acciones para el manejo de riesgos. Además, el Comité Local de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres (COLPADE) es la instancia del Sistema Nacional,

encargada de planear, programar y ejecutar todas las acciones tendientes a prevenir los desastres o a mitigar sus efectos cuando estos ocurran.

Entre los *logros* de su gestión se identifican: elaboración de mapas de amenazas y riesgos, creación del Observatorio Sismológico, estudio de microzonificación sísmica de la ciudad, existencia de un código de construcción sismorresistente, estudios de vulnerabilidad en algunas edificaciones, plan de emergencia de la ciudad, ejecución de programas de reubicación de viviendas, planes de señalización y evacuación, realización de campañas de sensibilización e instrucción a la población sobre los riesgos y sus impactos. El COLPADE está conformado por las autoridades de planeación, salud, educación, obras públicas, Defensa Civil, Policía Nacional, OMPAD y bomberos, y realiza actividades en la temática, de manera conjunta con otros sectores como el ambiental, el desarrollo científico-técnico, información y comunicaciones, servicios públicos, ONG, comunitario, privado. El municipio dispone de fondos para realizar actividades o contratar otros actores como institutos técnicos y ONG.

Algunas *dificultades* identificadas son: crisis severa de la OMPAD en los últimos años (escaso personal y pérdida de la memoria institucional), que llevó también a que se pierda el vínculo con las ONG que contribuyen con capacitaciones y sensibilización sobre todo en el tema de la preparación; falta actualizar mapas de riesgos y amenazas; inexistencias de planes de reubicación preventiva; dificultades con las normas para la implantación del seguro obligatorio contra amenazas naturales, débil trabajo con comunidades.

Las capacidades locales se fortalecen de diversas maneras: Los cuerpos operativos son capacitados por sus respectivas organizaciones o entre ellas suscriben convenios de capacitación: Defensa Civil, Sistema Nacional de Salud, Sistema Nacional de Bomberos, Cruz Roja, Policía Nacional, entre otros. En Manizales, INGEOMINAS ofrece en forma regular capacitación a estos organismos.

Los administradores reciben formación por parte de La Federación Colombiana de Municipios, los organismos de control y otras entidades que se dedican a este tema, en el cual es crucial la capacitación sobre la normatividad vigente que atañe al nivel municipal y sobre aspectos sectoriales y temáticos como sistemas de organización y manejo financiero municipal y departamental. Está preparándose un convenio entre la DGPAD y la Escuela Superior de Administración Pública para que esta última, que tiene carácter de Universidad, realice capacitación en el tema en todas las regiones del país.

Los administradores y técnicos reciben capacitación de organismos nacionales como la DGPAD, las Corporaciones Autónomas Regionales que pertenecen al sector ambiental, (en el caso de Manizales, CORPOCALDAS). Las Secretarías Municipales de Educación, en conjunto con los Comités Locales, capacitan en el Plan de Preparativos Escolares. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) dicta

cursos sobre sistemas constructivos sismoresistentes, el Ministerio de Comunicaciones ha comenzado a capacitar a radioaficionados sobre colaboración en casos de emergencias. En el ámbito local y regional son importantes capacitadores las Universidades, como es el caso de Manizales y también Bogotá.

4.3.2 El proyecto “Apoyo a la gestión local del riesgo en seis municipios de Nicaragua”

En *Nicaragua* el proyecto “Apoyo a la gestión local del riesgo en seis municipios de Nicaragua” ha sido ejecutado por el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SNPMAD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta experiencia desarrollada entre 2001 y 2002, en los municipios de Dipilto, Mozonte, Ocotal, San Isidro, Sébaco y Ciudad Darío, enfocó sus actividades en cinco aspectos para el manejo integral del riesgo: sensibilización (talleres), organización (reuniones), análisis de riesgo (automapeo y evaluación indicativa de riesgos y recursos locales), planificación (estrategias de desarrollo municipal) y sistematización de la experiencia (documentación escrita).

Aunque la duración del proyecto fue de un año, se pueden identificar algunos logros: el enfoque del proyecto (el tema de riesgos y desastres en la agenda de desarrollo, y actores de la sociedad actuando en su transformación) permitió a los municipios reconocer sus vulnerabilidades y riesgos; se tomó conciencia de que una emergencia es una oportunidad para el desarrollo y para hacer conciencia sobre los riesgos y fomentar así una actitud preventiva; se estimuló un cambio de mentalidad en el tema y fortaleció la participación ciudadana (p.ej. en el análisis de riesgo); el proceso de organización promovido continua funcionando con esfuerzos locales; conocer la ley 337 sobre manejo del riesgo permitió entender los roles y funciones de los actores locales; se dio una mejor comunicación entre actores locales, principalmente entre el gobierno municipal y líderes comunitarios, fortaleciendo la confianza entre ellos; las autoridades municipales reconocen el vínculo entre la prevención de riesgos y el desarrollo del municipio; la construcción de escenarios de riesgos es reconocida como una herramienta útil para la toma de decisiones de las autoridades municipales y participantes comunitarios; se fortaleció el papel de las autoridades locales mediante instrumentos de manejo de riesgos (incl. planificación estratégica municipal); hay claridad en que la integración del enfoque de riesgos debe estar acompañada de presupuestos y planes operativos; se reconoce la importancia de seguir los canales de autoridad del municipio en el desarrollo de cualquier proceso en el territorio; la voluntad del alcalde municipal puede ser determinante en el retraso o impulso de los procesos de manejo de riesgos; la creación del Sistema Nacional es un avance para la organización local; hubo intercambio de experiencias entre municipios; se resaltó la importancia de la organización del Comité de Desarrollo

Municipal como base para la planificación estratégica de la localidad; existe conciencia de que la ayuda externa no debe llegar con propuestas predeterminadas que no incluyan las experiencias y recursos locales.

Algunas de las capacidades adquiridas de los actores locales (autoridades y técnicos municipales, líderes comunitarios, representantes sectoriales de instituciones gubernamentales, ONGs nacionales e internacionales, técnicos del SNPMAD) , a través del proyecto son: se ampliaron los conocimientos sobre las amenazas, condiciones de vulnerabilidad y riesgos de cada una de las localidades; conocimiento de la Ley 337 y rol de actores locales para la reducción de riesgos; elaboración de diagnósticos de capacidades y recursos locales, como insumos para la planificación municipal con enfoque de reducción de riesgos; construcción de escenarios de riesgo a través de la utilización de herramientas como el mapa indicativo de riesgos; elaboración de la planificación estratégica municipal con enfoque de reducción de riesgos.

Estas capacidades sin embargo, requieren ser fortalecidas a través de asesoría técnica con acompañamiento a largo plazo. Algunos de los actores que se mencionan para este apoyo están: INETER, INIFOM, AMUNIC, COSUDE.

El proyecto también enfrentó dificultades para su óptimo desarrollo, algunas de ellas son: falta una mejor comunicación, intercambio de visiones y consenso con las autoridades de Defensa Civil del nivel nacional, en particular con respecto a la organización de los Comités Municipales; no se fortalece a los municipios con recursos financieros para el desarrollo del tema de riesgos y desastres; débil participación de las autoridades municipales en el Comité de Desarrollo Municipal; débil presencia del Sistema Nacional incide en la poca participación de delegados de gobierno en las estructuras de participación local; tiempo insuficiente invertido en sensibilización y organización; poca asesoría en procesos municipales de planificación del desarrollo; falta de claridad sobre el papel de la Defensa Civil; vacío en la creación de capacidades locales en el tema de emergencia; poco conocimiento de la ley referida al manejo de riesgos; el proyecto no facilitó recursos para la multiplicación de conocimiento a nivel comunitario.

4.3.3 Grupo de Gestión de Riesgos de Desastres del departamento de Piura (GGRD), Perú

En el departamento de Piura después del evento Fenómeno el Niño 1997-98 se formó el Grupo de Gestión de riesgos de desastres. Es una iniciativa promovida por profesionales interesados en la temática del manejo de riesgos que trabajan en la Región Piura y que pertenecen a diferentes

instituciones públicas y privadas de la región. Las principales actividades del Grupo de Gestión de Riesgos – Piura son: Formular **propuestas técnicas** para el manejo de riesgos adecuadas para la región.

?? Asesorar a **equipos sectoriales** en la temática del manejo de riesgos.

?? Promover **espacios de reflexión** sobre riesgos existentes para mejorar la toma de decisiones.

?? Promover **incorporación de enfoque** de manejo de riesgos en las instituciones.

?? Fortalecer **equipo multidisciplinario** de profesionales de la región que conozcan y aplican temas de manejo de riesgos.

?? Promover **proyectos especiales** para disminuir los riesgos en las cuencas.

?? Promover procesos de **sensibilización de las autoridades** para ejecutar acciones de reducción de riesgos frente al Fenómeno el Niño.

De acuerdo a la reunión de evaluación realizada en enero del 2003 el GGRD ha listado las siguientes fortalezas y debilidades en su accionar:

Fortalezas: promocionar en el espacio regional propuestas para incorporar el manejo de riesgos, ser voceros regionales reconocidos en el tema, promover un alto grado de sensibilización hacia la población en la temática de manejo de riesgos, promover la formación de instructores y a la vez generar espacios de análisis sobre la temática de riesgos de desastres, mantener espacios de discusión que gravitan en la toma de decisiones a nivel institucional, promover el trabajo concertado para el desarrollo de acciones de capacitación para actores del nivel regional provincial y la participación de instituciones con amplios conocimientos sobre manejo de riesgos permite un aprendizaje mayor para los integrantes.

Debilidades: poca participación de algunas instituciones en el desarrollo cotidiano de actividades, poca integración de otras instituciones de la sociedad civil del departamento, poca difusión del trabajo del GGRD en espacios nacionales y provinciales-distritales, poca incorporación de representantes de gobiernos locales (Ej. provincia de Piura) y no se cuenta con reconocimiento formal del GGRD.

4.3.4 Sensibilización con rutas de aprendizaje “protección.bosques.hombre”, Suiza

En las regiones montañosas suizas se han organizado ocho rutas de aprendizaje que, bajo la denominación de “protección, bosque, hombre”, permiten experimentar el tema “peligros naturales y bosque protector”. El objetivo de las rutas de aprendizaje es concienciar, a la población local y turistas, respecto a la importancia del bosque como protección frente a los elementos naturales. En lugares donde amenazan fenómenos naturales como desprendimientos de piedras, crecidas, coladas detríticas,

deslizamientos o aludes, y en donde también puede observarse su fuerza destructiva, se quiere mostrar de forma convincente la protección preventiva que ofrecen las masas arbóreas. En el diseño de las rutas se atribuyó especial importancia al aprendizaje sostenible. Las instalaciones (que en parte pueden ponerse en movimiento) y los carteles “interactivos” especialmente desarrollados para ello permiten un acceso de gran efecto a los principales aspectos de la relación hombre-bosque protector. Con estímulos para la actividad individual, con preguntas que despiertan el interés y con la posibilidad de conversar en grupo, la transmisión de la información es parte de un proceso animado y emocionante.

El proyecto “protección.bosque.hombre” está financiado por un consorcio de 22 aseguradoras suizas. Se trata de una obra única en el mundo en favor de las poblaciones amenazadas por peligros naturales. Se parte del convencimiento de que el bosque protector tiene una enorme importancia en la prevención de daños. Gracias a este consorcio son posibles los seguros para daños sufridos por elementos naturales con una prima única aceptable para todos los asegurados.

La planificación y el establecimiento de las rutas corre a cargo de la organización de formación medioambiental SILVIVA, activa en todo el país y especializada en la temática “bosque y sociedad”. La dirección cualitativa del proyecto le incumbe al Grupo para relaciones públicas, bosques y peligros naturales (GOWN). El GOWN se compone de responsables forestales de la Confederación Suiza y de algunos cantones, así como de la asociación suiza de silvicultura.

5 Conclusiones para una estrategia de asistencia técnica

5.1 Necesidad de una estrategia nacional de asistencia

A pesar del cambio conceptual hacia un enfoque integral del manejo de riesgos en América Latina y el Caribe, las capacidades y su fortalecimiento a nivel local continúan en grandes partes de la región, concentrados en la preparación y la atención a emergencias. Falta todavía la integración del manejo de riesgos en la vida y labor cotidiana de organizaciones y población en general, y su vinculación a los procesos de desarrollo.

El nivel de capacidades es mayor en las áreas urbanas que en las zonas rurales, con excepción de aquellas áreas atendidas por un proyecto o programa piloto de apoyo técnico particular. Una serie de actores muy diferentes contribuye al fortalecimiento de las capacidades locales, pero en la mayoría de los países estas iniciativas son descoordinadas y frecuentemente aisladas. La existencia de un sistema nacional de manejo de riesgos es una buena base para fomentar mecanismos de coordinación.

Como problemas relevantes para el fortalecimiento de las capacidades se detectan:

- ?? la dificultad de abarcar, de manera sistemática, a todas las localidades, particularmente las zonas rurales y remotas,
- ?? la deficiente vinculación del tema a las estrategias de desarrollo e integración con las labores cotidianas de los actores relevantes,
- ?? la falta de coordinación entre los actores para un manejo de riesgos efectivo y
- ?? la falta de recursos financieros, tanto para medidas de manejo de riesgo como para actividades de asistencia técnica en esta temática.

Partiendo de este análisis se vuelve significativo el establecimiento de una estrategia nacional de asistencia técnica para contribuir, a través del fortalecimiento de las capacidades locales, a un manejo integral y sostenible de riesgos por los actores locales en el contexto nacional. Una estrategia permite dirigir de manera sistemática, integral y duradera todos los recursos existentes hacia un objetivo definido. El objetivo de tal estrategia es establecer un sistema de asistencia técnica que

- ?? asegure un nivel satisfactorio de las capacidades locales para el manejo de riesgos (*calidad*),
- ?? alcance todas las zonas en riesgo del país (*cobertura*) y
- ?? cubra todas las áreas temáticas del manejo integral de riesgos (*enfoque integral*).

Para lograr este objetivo se debe buscar para la estrategia nacional una estructura adecuada que

- ?? determine y dé seguimiento a los pasos necesarios para alcanzar las metas,
- ?? coordine la multitud de esfuerzos ya existentes,
- ?? defina claramente las responsabilidades y funciones de los actores involucrados en los diferentes niveles, y
- ?? asegure la coherencia de la asistencia técnica brindada a los actores *locales* con los esfuerzos de fortalecer las capacidades de los actores *nacionales* involucrados en el manejo de riesgos.

Para el establecimiento de tal estrategia se requiere de condiciones favorables a nivel nacional (5.2), de buenos conocimientos sobre los actores existentes (5.3) y la identificación de capacidades requeridas (5.4) en las diferentes localidades del país. Este análisis lleva a la determinación de las necesidades a fortalecer y permite identificar los métodos (5.5) y fuentes (5.6) de asistencia técnica adecuados.

5.2 Contexto nacional

Las capacidades requeridas a nivel local, así como los actores que pueden brindar asistencia técnica están parcialmente vinculados a los marcos institucionales y normativos de los países (descentralización, nivel de autonomía municipal, corte de funciones entre sectores, leyes en favor del manejo de riesgos etc.). Diferentes marcos legales e institucionales pueden llevar a una diferenciada distribución de funciones y capacidades; sin embargo en muchos casos habrá necesidad de cambiar la normatividad o descentralizar las funciones en favor de un manejo efectivo de riesgos. El análisis de los países seleccionados ha demostrado que los países con mayor grado de institucionalización del tema, con estructuras descentralizadas (inclusive fondos propios a nivel local) y con un enfoque integral, han logrado un mayor y más amplio nivel de desarrollo de las capacidades locales para el manejo de riesgos. Igualmente, las localidades con mayor nivel de autonomía (incluso con fondos propios), mayor grado de organización y un enfoque integral han alcanzado mayores avances en el manejo de sus riesgos.

En consecuencia se recomienda considerar a nivel nacional:

Para la creación de condiciones favorables:

- ?? Buscar una *institucionalidad coherente y descentralizada* para el manejo de riesgos, otorgando a los gobiernos locales autonomía y responsabilidades para el manejo de los riesgos en su territorio,

incluso el acceso a asistencia técnica y a recursos financieros (Vatsa 2003) necesarios para poder cumplir con sus funciones.

- ?? Fomentar un *enfoque integral* a través de una normativa en favor del desarrollo considerando los riesgos, los factores de su generación y las posibilidades para su reducción. Además buscar, con el mismo objetivo, el involucramiento de actores de diferentes sectores de la sociedad en el manejo de riesgos con clara definición de responsabilidades y funciones. Para ello es recomendable validar y visibilizar múltiples de acciones sectoriales que – sin hacerlo evidente – están actuando sobre las causas primeras del riesgo (planes de combate a la pobreza; programas de diversificación productiva; normativas técnicas y financieras que aumentan la capacidad de sistemas e infraestructuras para resistir el impacto de los desastres, y otras).
- ?? Promover la *elaboración de indicadores o mecanismos de seguimiento y medición* que permitan identificar el impacto real de los procesos e intervenciones sectoriales o territoriales de desarrollo, en las condiciones de vulnerabilidad (ver Hahn 2003). Documentar y dar seguimiento a las experiencias exitosas en reducción del riesgo.
- ?? Crear condiciones de *participación de la sociedad civil* en la reducción de los procesos generadores de riesgo.

Para la estrategia nacional de asistencia técnica:

- ?? Sumar los esfuerzos de asistencia técnica a las responsabilidades y funciones que determina el marco institucional y legal nacional.
- ?? Integrar la asistencia técnica al sistema nacional de manejo de riesgo.
- ?? Definir claramente las funciones y responsabilidades (coordinación, planificación, implementación, monitoreo etc.) de los actores nacionales involucrados en dar asistencia técnica a los actores locales.
- ?? Diferenciar entre lineamientos generales de asistencia técnica ofrecida y asegurada por parte del nivel nacional, y la autonomía de los actores locales para definir contenidos, métodos y fuentes de asistencia técnica complementaria.

5.3 Actores locales

Para un manejo integral de riesgos es imprescindible involucrar una amplia gama de actores locales que han demostrado su potencial en una gran variedad de municipios y comunidades:

- ?? gobierno y administración local
- ?? pobladores, líderes y organizaciones comunitarias
- ?? representantes locales de diferentes sectores, tanto de la administración pública (p.ej. salud, educación, transporte, medio ambiente, obras públicas), como del sector privado (institutos técnicos y educativos, empresas, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, etc.)
- ?? Organizaciones para la atención de emergencias (comités de emergencia, bomberos, Cruz Roja, brigadas, ONG, etc.) y ONG especializadas en actividades de reconstrucción y/o reducción de riesgos

Cada actor tiene capacidades, funciones y responsabilidades diferentes. Lo esencial es tener una buena coordinación entre ellos para lograr un manejo efectivo e integral de los riesgos de la zona. La forma de coordinación y la repartición de funciones depende particularmente del marco legal e institucional nacional (departamento municipal encargado del manejo de riesgos, comité multisectorial coordinado por el alcalde y con subcomités temáticos etc.). Este marco influye, entre otros factores, también en el grado de participación de diferentes actores de la sociedad en el tema.

A veces resulta difícil motivar los actores locales para que participen activamente en el manejo de riesgos. Una combinación de medidas de sensibilización, el involucramiento continuo de los actores, el control de cumplimiento de responsabilidades (por parte de la sociedad civil o de una institución?), incentivos, mecanismos de monitoreo y evaluación, contribuyen a aumentar el interés. Debido a que los recursos en la mayoría de las localidades no van a ser suficientes para reducir todas las necesidades de la región, es de alta significancia que los actores tengan mecanismos de toma de decisión apropiados para utilizar los recursos limitados para las medidas consideradas prioritarias.

Un aspecto muy importante es la relación entre, por un lado, los esfuerzos de prevención, mitigación y desarrollo sostenible bajo condiciones de riesgo y, por otro lado, las entidades encargadas de la atención a emergencias, coordinadas mayormente en comités de emergencia. Aunque tengan, a primera vista, diferentes áreas de trabajo y fases de acción, su cooperación directa es de alta importancia para otras, como por ejemplo el análisis de riesgo, la preparación de la comunidad y la evaluación de daños.

Por ello requieren de mecanismos de intercambio y coordinación funcionales también en tiempos “normales”.⁴

5.4 Las capacidades necesarias a nivel local

Las capacidades necesarias dependen de los actores existentes, así como de sus funciones y posibilidades, además del perfil de riesgos (amenazas y vulnerabilidades) de la zona y del contexto nacional. Una estrategia nacional debe tomar en cuenta las diferencias entre regiones y localidades y adaptar la asistencia técnica a esas realidades. Sin embargo, las experiencias permiten, basado en los principios de un enfoque descentralizado y multisectorial, la determinación general de las capacidades requeridas más relevantes a nivel local:

Tabla 2: Capacidades locales requeridas para el manejo de riesgos, con actores locales por fortalecer

Conocimientos requeridos
Conocimientos básicos sobre factores generadores de riesgos y los elementos e instrumentos del manejo de riesgos (<i>todos</i>).
Instrumentos para el análisis de riesgo (<i>sobre todo: entidad encargada, p.ej. departamento municipal, comité de manejo de riesgos</i>).
Conocimientos sobre actores involucrados y el marco normativo (<i>sobre todo: entidad encargada, gobierno local</i>).
Conocimientos específicos según riesgo concreto y medidas que se deben tomar para la prevención, mitigación y preparación (<i>todos según sus posibilidades: entidad encargada, sectores, población</i>).
Instrumentos de evaluación de daños (<i>entidad encargada</i>).
Manejo de procesos a nivel local
Planificación de proyectos, de presupuestos, de desarrollo, ordenamiento territorial etc. (<i>sobre todo: administración local</i>).
Generación y manejo de recursos personales, materiales y financieros. Acceso a y manejo de información necesaria (<i>todos según necesidades</i>).
Implementar medidas de manera individual (p.ej. seguro, construcción sismoresistente de edificio) o de manera organizada (<i>todos según necesidades y posibilidades</i>).

⁴ En este contexto es interesante la experiencia que los actores que funcionan en tiempos ‘normales’ son más efectivos en la respuesta y el manejo de un evento extremo o un desastre ocurrido (Maskrey 1997: 36).

Establecimiento de mecanismos de comunicación y coordinación (<i>entidad encargada del manejo de riesgos, gobierno local</i>). Aplicación de un enfoque participativo con mecanismos de dirección y toma de decisión (<i>gobierno local</i>). Conseguir y dar seguimiento a apoyo local, inclusive la contratación de otros actores (<i>todos según necesidades</i>). Aplicación de mecanismos de monitoreo y evaluación. Seguimiento a actividades realizadas. Sistematización de experiencias (<i>todos, sobre todo: entidad encargada, gobierno local, sectores</i>). Integración coherente del manejo de riesgos con los procesos de desarrollo: planificación de desarrollo territorial (<i>administración local</i>), integración del tema como eje transversal en las políticas sectoriales (<i>sectores</i>). Adaptar la vida y la labor cotidiana a los riesgos (<i>sobre todo: población</i>). Incidencia en procesos manejados por otros actores; participar y contribuir a la implementación de medidas de manejo de riesgos (<i>todos según necesidades y posibilidades</i>). Aplicación de normas existentes y creación de normas en el propio área de acción; p.ej. ordenanzas municipales (<i>gobierno local</i>).
Integración en el contexto nacional
Mecanismos de comunicación y coordinación con actores de los niveles departamental, regional y nacional (<i>sobre todo: gobierno local, sectores</i>). Conseguir y monitorear apoyo externo (<i>sobre todo:</i>). Intercambio de experiencias con actores de otras localidades (<i>todos, sobre todo: gobierno local</i>). Incidencia en procesos manejados por actores externos (<i>sobre todo: gobierno local, sectores</i>).

Todos los actores relevantes deben tener conocimientos básicos sobre los riesgos que afrontan ellos mismos y su comunidad, así como sobre las posibilidades y responsabilidades que ellos (y otros) tienen para reducirlos o evitar que se generen otros. Esto incluye conocimientos sobre los demás actores involucrados y el contexto legal. Todos necesitan capacidad para adquirir información y recursos que se precisan para la reducción de sus riesgos y la habilidad de implementar medidas adecuadas individualmente o de forma organizada según las conveniencias. La capacidad de comunicación y coordinación es elemental para todos, por lo cual se deben promover mecanismos funcionales permanentes. En el caso en el que una responsabilidad sobrepase las capacidades propias, los actores necesitarán saber cómo conseguir y monitorear el apoyo requerido (p.ej. capacitación, consultoría).

El impacto de un manejo local de riesgos depende básicamente del papel asignado a y asumido por el *gobierno y por la administración* de un municipio o de una comunidad. Estos deben, según sus posibilidades, coordinar o por lo menos acompañar el proceso completo a nivel local asegurando la coherencia del manejo de riesgos con los demás elementos de un desarrollo local sostenible. Por ello

Lavell (2001) recomienda el “fortalecimiento de los niveles de los gobiernos locales y comunitarios, dotándoles de la capacidad para analizar las condiciones de riesgo y de diseñar, negociar e implementar soluciones con bases sólidas y a la vez flexibles y viables”. Dicho de otra manera y adicional a los aspectos mencionados en el párrafo anterior, se requiere de capacidades para la planificación y el manejo de procesos con mecanismos de monitoreo y evaluación, para la planificación territorial y de desarrollo local, así como para la organización y el manejo de recursos personales, materiales y financieros. A estas capacidades se les une la de coordinar e/o involucrar los demás actores locales, lo que requiere de los gobiernos la aplicación de un enfoque participativo y la capacidad de repartir y coordinar funciones.

El perfil de las capacidades requeridas de la *población* resulta principalmente de la necesidad de adaptar las condiciones de su vida diaria a los riesgos (p.ej. producción agraria, drenaje, construcción de viviendas), de organizarse para tomar o solicitar medidas de prevención y mitigación fuera del alcance individual (p.ej. manejo del agua potable, sistemas de drenaje, diques) y de aumentar sus preparativos (p.ej. alerta temprana, evacuación y albergues, rescate y evaluación de daños). Para ello precisan de una actitud preventiva, de conocimientos, de la capacidad de planificación y organización comunitaria y de incidencia en procesos manejados por otros actores.

Los *representantes locales de los diferentes sectores* de la administración pública (educación, salud, administración de agua potable, obras públicas, policía etc.) y del sector privado (empresas, sector financiero etc.) deben poder integrar los riesgos locales en sus quehaceres diarios (preparativos, construcción adaptada de la infraestructura), y contribuir, según sus funciones y capacidades, en medidas concretas de manejo de riesgos. Las estructuras locales de la defensa o protección civil tienen una responsabilidad especial. Ellas requieren de recursos personales, materiales y financieros suficientes, así como de conocimientos y capacidades organizativas necesarias para asegurar la preparación adecuada de la comunidad y brindar una respuesta efectiva a la emergencia, en coordinación con los demás actores.

En muchas comunidades existen *organizaciones no gubernamentales (ONG)* que están especializadas en diferentes aspectos del desarrollo (participación comunitaria, microcréditos, protección del medio ambiente etc.) o también en la respuesta y la reconstrucción después de desastres. Estas pueden, de manera significativa, contribuir al manejo de riesgos por sus conocimientos, su estrecha vinculación con la población y su capacidad de organizar recursos financieros (Benson, Twigg y Myers 2001). Para ello necesitan sobre todo la capacidad de integrar el tema en su labor cotidiana. Más allá pueden asumir – en coordinación con los demás actores - funciones específicas como el manejo de los recursos

naturales, la elaboración de análisis de riesgo o la sensibilización, organización o preparación de la población.

Finalmente se debe mencionar los *medios locales de comunicación* que pueden jugar un papel importante en la información (incluso alerta) y la sensibilización de la población. Para ello deben tener los conocimientos sobre la composición de los riesgos y las posibilidades de su reducción, sobre los actores y esfuerzos de manejo de riesgos en su municipio o comunidad y sobre las posibilidades pedagógicas de influir de manera favorable en estos procesos antes, durante o después de un desastre.

5.5 Métodos para fortalecer las capacidades locales

Los métodos de asistencia técnica identificados en el estudio, orientados al fortalecimiento de las capacidades locales son: educación formal (formación escolar, universitaria y profesional); cursos y talleres de capacitación incluyendo la elaboración del material didáctico; asesorías puntuales (p.ej. en la formulación de normas) o en procesos (p.ej. en la organización comunitaria y de comités locales); campañas de sensibilización; diseminación o intercambio de información, instrumentos y experiencias; promoción de medidas individuales (p.ej. seguros) e incentivos; así como el involucramiento activo de los actores en actividades y procesos. Los métodos más apropiados a utilizar dependen de las contrapartes (es decir, de los agentes que requieren y los que ofrecen el fortalecimiento de capacidades) y del objetivo de la medida. Generalmente se pueden distinguir los métodos según tres objetivos:

- ?? Para *fomentar la participación* de los actores relevantes y su colaboración coordinada se requiere primero de actividades de sensibilización (p.ej. campañas a través de los medios de comunicación, afiches etc., reuniones, capacitaciones, visitas a zonas de riesgo). Además se recomienda el involucramiento de los actores en procesos (p.ej. la invitación de los gobiernos municipales a participar en el establecimiento de un plan de desarrollo regional) y en actividades concretas (p.ej. la elaboración de mapas de riesgo o simulacros), el apoyo a la organización comunitaria (inclusive comités locales) a través de capacitaciones, asesorías y la introducción de instrumentos (gestión, monitoreo y evaluación etc.), la promoción de incentivos y medidas preventivas individuales, así como el intercambio de experiencias.
- ?? Para la *transferencia de conocimientos* se aplican la educación formal (escuela, universidad y educación profesional), campañas de sensibilización, capacitaciones (inclusive para multiplicadores), así como la diseminación y el intercambio de informaciones y experiencias.
- ?? Para dar *apoyo técnico especializado* las asesorías y la diseminación de información son la herramienta adecuada.

La mayoría de los métodos se puede aplicar de manera permanente o repetitiva, así como para una actividad puntual (p.ej. análisis de riesgo por deslizamientos, capacitación en computación).

Además, es una lección aprendida que capacitaciones o campañas de sensibilización aisladas no tienen mayor impacto. Más bien se recomienda, para un fortalecimiento sostenible de las capacidades, el involucramiento continuo de los actores locales en actividades de manejo de riesgo y la consideración del riesgo en la vida cotidiana y las labores permanentes de los actores. Esta recomendación vale también para la administración local (integración del tema en planes de desarrollo etc.), para las instituciones sectoriales y para la población. El fortalecimiento de las capacidades es un proceso largo vinculado estrechamente al entendimiento profundo de las causas y consecuencias de los riesgos y a la disposición responsable de contribuir a su reducción.

5.6 Fuentes de asistencia técnica

Las fuentes de asistencia técnica identificadas se encuentran en cinco niveles:

?? *Fortalecimiento interno entre actores locales:* Las posibilidades son más amplias en ciudades grandes donde existen institutos técnicos, universidades y empresas con más capacidad y recursos. Pero también en áreas rurales se encuentran ejemplos como la organización comunitaria por una ONG local, el involucramiento de la población en el análisis de riesgo, la preparación para la emergencia por técnicos locales de la Cruz Roja u otras instancias de rescate y defensa civil o la capacitación o sensibilización de la población por la unidad de Salud en cuestiones de agua potable. En algunos casos puede ser de gran utilidad la capacitación de multiplicadores locales (liderazgo, transferencia de conocimientos).

?? *Fortalecimiento entre actores de diferentes localidades de manera bilateral, regional (p.ej. cuenca hidrográfica) o a través de redes municipales:* Actores locales de otros municipios pueden ofrecer capacitaciones, consultorías en áreas donde disponen de conocimientos, habilidades y experiencias avanzadas. El problema actual de muchos países es que los actores de un municipio no conocen las capacidades existentes en otros municipios. Existen esfuerzos primarios de crear redes de intercambio para aprovechar mejor el potencial, pero es difícil mantenerlas. Por ello en algunos países se puede observar el esfuerzo de integrar el tema en gremios ya existentes como las asociaciones municipales (p.ej. COMURES en El Salvador) para fomentar el intercambio y la asistencia técnica horizontal.

?? *Apoyo por instituciones, organizaciones y redes nacionales y subnacionales:* A nivel nacional (y eventualmente departamental o regional) se encuentra una amplia gama de actores que participan o podrían contribuir al fortalecimiento de las capacidades locales. En primer lugar las *universidades y otras instituciones educativas* que ofrecen la preparación de técnicos y profesionales en diferentes áreas: formación de docentes (a través de la integración del tema en los planes de estudio), de arquitectos e ingenieros (enseñanza de construcción sismorresistente y adaptada al riesgo de inundaciones, construcción de obras de mitigación), e ingenieros agrónomos (aprendizaje sobre agricultura adaptada al manejo de recursos naturales sostenible). Además ofrecen programas y cursos especiales sobre el tema (p.ej. la Maestría Centroamericana en Prevención de Desastres y Gestión de Riesgos, preparada por la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua). Para que las instituciones de educación formal puedan cumplir con esta forma de asistencia técnica tienen que incorporar el manejo de riesgos en sus planes.

Las *instituciones y organizaciones de los diferentes sectores* deben asegurar la formación adecuada de su personal local. Además pueden ofrecer capacitaciones y consultorías especializadas. Lo mismo vale para ONG y empresas privadas a la escala nacional.

En todos los países existen *instituciones de investigación y técnicos* que producen información relacionada a los riesgos (amenazas y vulnerabilidades). Es importante que ellos colaboren en la determinación de posibles medidas para la reducción de los riesgos y divulgen la información producida. Además pueden ofrecer capacitaciones en el acceso y uso de la información disponible y consultorías especializadas.

Finalmente, *medios de comunicación y centros de información* pueden organizar o participar en campañas de sensibilización para niños y adultos, e involucrarse en la divulgación de información. Centros de información también ofrecen capacitaciones en el procesamiento de datos (p.ej. el Centro Regional de Información sobre Desastres, CRID, en Costa Rica).

?? *Asesoría proveniente de actores y redes regionales:* El papel de organizaciones y redes regionales es de especial interés para países vecinos con perfil parecido de riesgos (p.ej. CEPREDENAC, CDERA, PREANDINO, La Red etc.). La cooperación regional facilita la generación y el intercambio de información, experiencias y asistencia técnica. Más allá, entes regionales pueden ofrecer asesorías en temas, donde no existe la capacidad a nivel nacional o donde parece más eficiente concentrar la asistencia técnica a este nivel.

?? *Asesoría brindada por actores internacionales:* la asistencia técnica ofrecida por actores internacionales para el fortalecimiento de las capacidades locales contempla dos aspectos: si los

actores nacionales, departamentales y locales no disponen aún de las posibilidades de fortalecer las capacidades locales, actores internacionales pueden ofrecer apoyo contribuyendo con conocimientos, instrumentos y recursos (p.ej. OFDA, EIRD, ECHO, PNUD, cooperación bilateral). Sin embargo, este tipo de asistencia técnica debería reducirse en la medida en que se fortalece el sistema nacional de asistencia técnica. Es por esta razón que gran parte del apoyo técnico internacional no se dirige exclusivamente a los actores locales sino también a los actores departamentales y nacionales que deberían, a mediano plazo, ofrecer la asistencia técnica.

El segundo aspecto de asistencia técnica ofrecida por actores de otros países o de redes y organizaciones multilaterales, está vinculado a conocimientos altamente especializados. De esta manera p.ej. institutos como el centro global para el monitoreo de incendios forestales (Global Fire Monitoring Center) en Alemania ofrecen información, consultorías y capacitaciones respectivas en todas partes del mundo. No es necesario que todos los países tengan institutos tan especializados si tienen acceso, en caso necesario, al apoyo brindado por aquellos que existen a nivel global.

En busca de un mayor desarrollo de las capacidades a nivel local, su sostenibilidad y adaptación a las realidades locales, es relevante destacar la importancia del principio de la subsidiariedad para la asistencia técnica. Sin embargo, en temas de alta especialización puede ser mucho más eficiente recurrir al apoyo puntual de institutos técnicos del nivel nacional o internacional en lugar de crear capacidades propias a nivel de cada localidad. En el caso de zonas rurales o de bajo perfil de riesgo puede ser apropiado concentrar capacidades a nivel subnacional (p.ej. departamental).

5.7 Pasos propuestos para el establecimiento de la estrategia

Partiendo del objetivo y de las características recomendadas para la formulación de una estrategia, se proponen seis pasos para su establecimiento.

Objetivo de la estrategia:

Contribuir, a través del fortalecimiento de las capacidades locales, a un manejo integral y sostenible de riesgos por los actores locales en el contexto nacional. Para ello, se debe garantizar un buen nivel de capacidades locales (calidad) en todas zonas de riesgo (cobertura) bajo un enfoque integral del manejo de riesgos.

Pasos propuestos para el establecimiento de la estrategia:

1. En el marco del sistema nacional de manejo de riesgos determinar una entidad encargada de la coordinación (elaboración, implementación y seguimiento) de la estrategia asegurando su cooperación con los actores involucrados en el manejo de riesgos.
2. Analizar las necesidades de fortalecimiento basado en los perfiles de riesgo, actores y capacidades existentes a nivel local y tomando en cuenta el marco institucional y normativo nacional.
3. Analizar los esfuerzos de asistencia existentes en los diferentes niveles con sus fortalezas y debilidades.
4. Determinar lineamientos generales, responsabilidades y funciones de las fuentes de asistencia técnica y crear mecanismos para su coordinación. Debido a la escasez de recursos será necesario elaborar una priorización de medidas.
5. Investigar los vacíos temáticos y de cobertura y buscar la forma de complementarlos.
6. Monitorear el proceso y buscar soluciones conjuntas para problemas detectados.

6 Fuentes consultadas

6.1 Estudios de caso

Aquino, Alberto (2003). Fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica para el manejo de riesgos a nivel local. Análisis de caso: Perú.

Cárdenas, Claudia (2003). Fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica para el manejo de riesgos a nivel local. Análisis de caso: Nicaragua.

Hidajat, Ria (2003). Gemeindeorientiertes Katastrophenmanagement. Länderstudie Schweiz.

Jinon, Rene (2003): Comprehensive Risk Management by Communities and Local Government. Case Study Philippines. Asian Disaster Preparedness Center (ADPC).

Paulsen de Cárdenas, Alba (2003). Manejo integral del riesgo por comunidades y gobiernos locales. Análisis de caso: Colombia.

6.2 Referencias bibliográficas

Benson, Charlotte, Twigg, John y Myers, Mary (2001). “NGO Initiatives in Risk Reduction: An Overview”. *Disasters*. vol. 25/3: 199-215.

Bethke, Lynne, Good, James y Thompson, Paul (1997). *Building capacities for risk reduction*. 1ª edición. Sin lugar de publicación: United Nations Disaster Management Training Programme (DMTP). Disponible: www.undmtp.org.

Bollin, Christina (2003). *La gestión de riesgos en el nivel local. Experiencias de América Central*. Eschborn, Alemania: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Cárdenas, Camilo (2003). *Manejo Integral de Riesgos por Comunidades y Gobiernos locales: Aspectos Institucionales*. Versión preliminar. Washington, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

CEPAL (1999). *Nicaragua. Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente*. Disponible: www.eclac.cl

Coburn, A.W., Spence, R.J.S. y Pomonis, A. (1994). *Disaster Mitigation*, 2ª edición, Cambridge, United Kingdom: United Nations Disaster Management Training Programme (DMTP).

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres Naturales. EIRD Informa – América Latina y Caribe. Revista mensual. Disponible: www.eird.org.

Freeman, Paul K. y Martin, Leslie A. (2002). *Sistemas nacionales para la gestión de desastres: Financiamiento de la reconstrucción*. Washington, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Freeman, Paul K. y Martin, Leslie A. (2001). *Sistemas nacionales y mecanismos institucionales de manejo de riesgo de desastres. Documento de trabajo*. Washington, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Garatwa, Wolfgang y Bollin, Christina (2002).** *Gestión de Riesgo. Concepto de trabajo*. Eschborn, Alemania: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Hahn, Herwig (2003).** *Comprehensive Risk Management by Communities and local Governments: Indicators and other Disaster Risk Management Instruments for Communities and local Governments*. Versión preliminar. Washington, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, IFRC (2002).** *World Disasters Report. Focus on reducing risk*. Ginebra, Suiza.
- International Strategy for Disaster Reduction, ISDR (2002).** *Living with Risk. A global review of disaster reduction initiatives*. Versión preliminar. Ginebra, Suiza.
- Lavell, Allan, compilador (1997).** *Viviendo en riesgo. Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina*. Sin lugar de publicación: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Disponible: www.desenredando.org.
- Lavell, Allan (2000).** “Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica”. BID/CIDHS. *Del Desastre al Desarrollo Sostenible: El Caso de Mitch en Centroamérica*. San José, Costa Rica.
- Lavell, Allan (2001).** *Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición*. Documento mimeografiado.
- Lavell, Allan (2002):** *Proyecto CEPREDENAC-PNUD sobre Gestión de Riesgo en Centroamérica*. Primer borrador, inédito.
- Mansilla, Elizabeth, editora (1996).** *Guía para la Gestión local de los Desastres en América Latina*. Sin lugar de publicación: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.
- Maskrey, Andrew (1997).** “Comunidad y Desastres en América Latina: Estrategias de intervención”. Lavell (1997): 14-38.
- Sánchez del Valle, Rosa (2002).** *Lecciones aprendidas en la Gestión Local de Riesgo. Proyecto Fortalecimiento de Estructuras Locales para la Mitigación de Desastres (FEMID)*. Guatemala: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Vatsa, Krishna (2003).** *Comprehensive Risk Management by Communities and local Governments: Financial considerations*. Versión preliminar. Washington, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- World Food Programme, WFP (2001):** *Guidelines for WFP Assistance to Disaster Mitigation*. 4ª versión preliminar.

Anexo: Ejemplos para el fortalecimiento de las capacidades locales

PERU

INDECI. Cobertura nacional, regional, provincial y distrital. Trabajo con énfasis en preparación para la respuesta a emergencias.

PREDES e ITDG, como ONG especializadas en la temática, promueven procesos de sensibilización y difusión del concepto de prevención de riesgos de desastres. Han realizado aplicaciones prácticas sobre la gestión local de riesgos adaptadas a realidades del país, diseño y validación de herramientas metodológicas para el análisis de riesgo (Piura, ITDG/LA RED: San Martín y Piura; PREDES: Piura, Lima y Arequipa).

Cruz Roja, Caritas del Perú y Bomberos Sin Frontera. Manejo especializado de preparación y respuesta a emergencia promoviendo capacidades locales que permiten disminuir los daños ocasionados por los fenómenos naturales. Apoyan procesos de sensibilización en prevención de desastres.

CARE, Plan, Centro Ideas, Ayuda en Acción, Prisma, CIPCA e Intervida son ONG que trabajan en la implementación de proyectos de desarrollo en diferentes temáticas. Algunas de ellas (como Plan-Gerencia Piura) están trabajando propuestas para incorporar transversalmente en sus programas de desarrollo, la temática de reducción de riesgos de desastres.

USAID a través de OFDA apoya procesos de capacitación en respuesta a emergencia, en diversas instituciones públicas y privadas. Ha promovido una red de capacidades entre el personal de Bomberos y Ministerio de Salud.

COSUDE ha trabajado en acciones operativas de respuesta a emergencias a través de sistemas portátiles de abastecimiento de agua potable y actualmente apoya iniciativas en agua segura incorporando análisis de riesgos de desastres.

GTZ actualmente tiene dos proyectos (Piura y Arequipa) con el enfoque de gestión de riesgos de desastres. Incorpora la temática de gestión de riesgos y ordenamiento territorial en los procesos de planificación participativa del “Programa de Desarrollo Rural” que agrupa a 9 proyectos en el país.

OXFAM Inglaterra ha iniciado la inclusión del enfoque de reducción de riesgos en experiencias de atención a la niñez, realizando talleres de capacitación. A nivel institucional apoya iniciativas de desarrollo pero sin un abordaje de reducción de riesgos.

Comisión Multisectorial para la Reducción de Riesgos. Actor nacional nuevo, que podría contribuir de manera eficiente en la descentralización del nuevo enfoque de gestión del riesgo. Busca promover la incorporación del abordaje en las acciones cotidianas del desarrollo, que promueven diversas instancias del estado peruano. Complementa el trabajo que actualmente se realiza a través del sistema nacional de defensa civil (dirigido por Indeci) y que sólo trabaja procesos de preparación y respuesta a emergencias. Busca integrar las iniciativas dispersas de los diferentes sectores y organizaciones públicas y privadas para trabajar procesos de prevención a mediano y largo plazo. Para el año 2003 tiene como meta la formulación de la estrategia nacional de reducción de riesgos frente a peligros naturales.

“Grupo de Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento de Piura” es una red interinstitucional regional, funcionando en esta zona, una de las más afectadas en Perú por la

ocurrencia del Fenómeno el Niño. Cuenta con la participación de profesionales pertenecientes a diversas instituciones públicas y privadas de la región Piura y su objetivo es buscar mantener vigente la discusión sobre gestión del riesgo ante la recurrencia del Fenómeno el Niño. Sus principales actividades son sensibilización, capacitación y asistencia técnica.

COLOMBIA

Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD). Lo integran las instituciones que se desglosan a continuación, las cuales ofrecen asistencia técnica en diversas áreas de acuerdo a sus competencias.

Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Promueve y coordina programas de capacitación, educación e información pública con participación de la comunidad.

Comité Técnico Nacional. Asesor y coordinador del Sistema con la participación de los Ministerios de: Defensa, Salud, Agricultura, Transporte, Medio Ambiente, Departamento Nacional de Planeación, Defensa Civil, Instituto de Hidrología y Meteorología (IDEAM), Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), Instituto Nacional de Telecomunicaciones (TELECOM), Instituto de Reforma Urbana (INURBE), Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Instituto de Geociencias, Minería y Química (INGEOMINAS), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Cruz Roja Colombiana, Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (INVEMAR) y Junta Nacional de Bomberos.

Servicios Nacionales. Red Sismológica Nacional, Red de Observatorios Vulcanológicos, Red de Alertas Hidrometeorológicas, Red de Detección de Tsunamis o Maremotos, Red para la Vigilancia de Huracanes, Observatorio Sismológico del Suroccidente (OSSO), Red de Equipos y Expertos para Control de Derrame de Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas.

Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres (DGPAD). Encargada de la elaboración y coordinación del Plan Nacional. Por ley debe apoyar el desarrollo local, en conjunto con las entidades nacionales sectoriales y los organismos regionales, pero no cuenta con recursos para cubrir todas las demandas.

Consejo Colombiano de Seguridad (CCS). Asociación privada de carácter técnico y científico, control de riesgos contemplados dentro de la seguridad integral, salud ocupacional, riesgos profesionales y protección ambiental, con acciones de difusión de información, consultoría, normalización, certificación y formación especializada en dichos campos.

Sociedad Colombiana de Ingenieros (SCI). Participa en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y asesora a este en los diversos campos de la ingeniería, a través de algunas de las asociaciones (ingeniería sanitaria, ambiental, sísmica, estructural, geotécnica).

Federación Colombiana de Municipios. Ofrece asistencia técnica en aspectos legales y normativos, capacita a las administraciones locales cuando hay cambio de autoridades, en todos los temas de la administración municipal.

Confederación Colombiana de ONG's (CCONG). Trabajo en emergencias y reconstrucción.

Comités Municipal y Departamental para la Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD y CREPAD). Coordinadores del tema de los riesgos socionaturales. De acuerdo a sus capacidades y la situación del tema en el territorio, realiza campañas de sensibilización y concientización, información pública, planes escolares de seguridad, preparación para emergencias, divulgación del conocimiento sobre amenazas y riesgos. Trabaja en organización institucional y comunitaria.

Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Soporte técnico de los departamentos y los municipios en el tema de la prevención y mitigación de riesgos.

Comités de Educación Municipal y Departamental para la Prevención y Atención de Desastres. Trabajan en la elaboración de planes de preparativos escolares, en la incorporación del tema en los currícula de la educación formal básica y media y en la sensibilización de la población hacia el tema preventivo.

CAN-Cooperación Andina de Fomento (CAF), Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres (DGPAD), Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos (PREANDINO). Espera como resultado de su programación: equipos permanentes de trabajo en prevención de desastres, articulados a nivel regional, mecanismos de cooperación regional plenamente establecidos, procesos de intercambio entre países, capacitación de funcionarios para la elaboración de proyectos, plan maestro regional para el fortalecimiento institucional y marcos de política regional, proyectos nacionales y regionales sectoriales en ejecución en fortalecimiento institucional y prevención y mitigación de riesgos.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres (DGPAD). Programa “Formación e indicadores para el manejo de riesgos”. A su finalización se tendrá una metodología para la medición de riesgos con la que se espera facilitar la toma de decisiones y hacer seguimiento y evaluación del impacto de tales decisiones, en el manejo de riesgos.

Agencia de Cooperación Internacional Japonesa (JICA) y Ministerio de Salud. Curso Administración de Desastres y Capacitación para la evaluación y recuperación estructural, arquitectónica y funcional de infraestructura física hospitalaria en zonas de amenaza sísmica.

Unión Europea y Defensa Civil Colombiana. Fortalecimiento de Sistemas Nacionales de Protección Civil de países miembros de la Comunidad Andina.

Agencia de Cooperación Internacional Japonesa (JICA) y Dirección para la Prevención y Atención de Emergencias (DPAE). Plan maestro para el Sistema de Prevención y Atención de Emergencias en el área metropolitana de Bogotá.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres (DGPAD). Fortalecimiento de Comités Departamentales de Emergencias (en preparación).

Cooperación Técnica Alemana (GTZ). Proyecto sobre manejo integral sostenible de los recursos naturales de la cuenca del Río Guatiquía, que presenta un alto nivel de degradación y donde con frecuencia ocurren desastres por deslizamientos, inundaciones, erosión y sismos.

Cooperación Técnica Alemana (GTZ). Proyecto de creación del Parque Entrenubes de Bogotá, focalizado en el tema ambiental, con alto ingrediente preventivo y un efecto de protección y mitigación de los riesgos en la zona de la cuenca sobre la cual influye.

Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos (CISP) y DIPECHO. Proyecto de “Fortalecimiento de la Capacidad Local de Prevención y Reducción de Desastres Naturales en seis Municipios del Departamento del Quindío” afectados por el terremoto de enero de 1999. Apoyo y fortalecimiento de la capacidad local de administración en caso de desastre y gestión de actividades orientadas a la prevención y reducción de la vulnerabilidad en seis municipios del departamento del Quindío. Se espera incorporar la atención y prevención de desastres en los planes de desarrollo municipal y planes de ordenamiento territorial, fortalecer los comités locales y socializar el manejo de riesgos.

NICARAGUA

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SE-SINAPRED) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Proyecto “Apoyo a la Gestión Local del Riesgo en Seis Municipios de Nicaragua”(2001-2002), fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión del riesgo.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SNPMAD), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Proyecto “Formación de recursos humanos para la integración del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres Fase I“, capacitación, formación y sensibilización.

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) proyecto “Apoyo Local para el Análisis y Manejo de Riesgos Naturales (ALARN)“. Capacitación a profesionales nacionales sobre riesgo natural. Con autoridades municipales se puso en práctica instrumentos para la planificación y con la población se trabajó sobre la percepción del riesgo, e incorporación de los planes de prevención y mitigación a los de desarrollo municipal.

Instituto Nicaraguense de Estudios Territoriales (INETER) y Unión Europea. Proyecto “Elaboración de mapas de riesgos naturales en tres zonas de intervención” enmarcado en el Programa Regional de Reconstrucción para América Central.

Ministerio del Ambiente y de Recursos Naturales (MARENA). Apoyo en el cumplimiento de los fines y objetivos del SNPMAD en materia de prevención, mitigación y atención de desastres. Consolidación de Unidades Técnicas, implementación y seguimiento al Plan de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (PMAD) y los planes de contingencias del sector ambiental y del SNPMAD, identificar acciones prioritarias en PMAD y su articulación con el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental ante la oferta de cooperación internacional, insertar instrumentos de la gestión y control de riesgos en la elaboración de normas, establecimiento y desarrollo de una estrategia en las Delegaciones Territoriales, para su participación en los Comités Ambientales de Evaluaciones de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN), MARENA participa en las Evaluaciones de Daños y Análisis de Necesidades y actualiza el manual operativo.

Defensa Civil. Atención de emergencias y capacitación en gestión del riesgo.

CARE/CAMI y Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SNPMAD). Respuesta a desastres y rehabilitación, reconstrucción de infraestructura física y económica. Desarrollo del proyecto “Manejo de riesgo para el desarrollo local sostenible” con énfasis en capacitación.

Agro Acción Alemana y Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO). Proyecto de Prevención, Mitigación y Atención a Desastres en el Municipio de San Juan de Limay. Fortalecimiento de las capacidades de las comunidades del municipio, en gestión local del riesgo, con enfoque de sostenibilidad.

Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) y Agencia Internacional de Cooperación Sueca (ASDI). Proyecto “Prevención y Mitigación de Desastres en los Municipios: Unidades territoriales del SNPMAD“, orientado a implementar en los municipios la política, principios y normas del Sistema Nacional para el fortalecimiento de las capacidades y gestión de gobiernos municipales.

Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SNPMAD) y la Asociación de Municipios de Nicaragua

(AMUNIC), con apoyo del proyecto regional “Fortalecimiento de Estructuras Locales para la Mitigación de Desastres” (FEMID-GTZ), y el Programa “Fortalecimiento del Proceso de Descentralización y Desarrollo Municipal” (PROFODEM-GTZ), trabajan en una propuesta para integrar la gestión local del riesgo en la estrategia de planificación municipal.

Centro Humboldt, OXFAM América, OXFAM Canadá y OXFAM Gran Bretaña. Proyecto “Manejo de Riesgo y Prevención de Desastres” (1999-2003), diseño de herramientas e instrumentos para la gestión del riesgo en los municipios.

Organización Panamericana de la Salud (OPS). “Programa de Emergencias y Desastres en Nicaragua” (PED) apoya el fortalecimiento institucional del programa de desastres en el Ministerio de Salud (MINSA) y colabora con instituciones gubernamentales y no gubernamentales para promover acciones preventivas: capacitación, incorporación del tema en la curricula universitaria, elaboración y distribución de materiales de capacitación. Apoya proyectos de investigación y de análisis de vulnerabilidad en instalaciones de salud y distribuye materiales de capacitación. Con el componente de reducción de la vulnerabilidad en instalaciones de salud, apoya la inclusión de medidas de mitigación en la agenda nacional. Se trabaja en dos municipios altamente vulnerables a los desastres (Telica y Moyogalpa).

Banco Mundial y Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SNPMAD). Proyecto “Reducción de Vulnerabilidad Frente a los Desastres Naturales”, apoyan en planeamiento, coordinación, supervisión en prevención, mitigación, preparación, respuesta, conciencia pública, curricula escolar, campañas públicas, entrenamiento a periodistas, capacidad local para manejo de riesgo, medidas locales de la reducción en reducción de vulnerabilidad.

SUIZA

Departamento Federal de Medio Ambiente, Tráfico, Energía y Comunicación (UVEK) y la Oficina Federal de Medio Ambiente, Bosques y Paisajes (BUWAL). Tiene como objetivo principal trabajar por la protección frente peligros naturales.

Las oficinas especializadas cantonales elaboran las bases para la evaluación de peligros, asesoran a los municipios en la aplicación de medidas adecuadas y coordinan la subvención de las mismas. Los municipios son responsables de la seguridad de la población.

Consorcio para daños sufridos por elementos naturales. Agrupación de empresas aseguradoras privadas, cuyo objetivo es lograr una mejor compensación de riesgos en el caso de daños por avenidas repentinas, inundaciones, temporales, granizo, aludes, presión de la nieve, entre otros. El consorcio es patrocinador del proyecto “Protección.bosque.hombre”, que a través de estrategias de aprendizaje trabaja en la temática de peligros naturales y bosques protectores.

CENAT. El centro de competencias en materia de peligros naturales tiene como objetivo la investigación interdisciplinaria de las causas de los peligros naturales, de los procesos que se desarrollan, de los efectos sobre las personas, valores materiales y bases de subsistencia, y de medidas de protección apropiadas.

EKLS. comisión federal permanente de expertos en materia de aludes y desprendimientos de piedras, tiene entre sus funciones: asesorar a las autoridades y definir requisitos mínimos y estándares para sistemas de protección frente a aludes y desprendimientos de piedras, así como para sistemas de alerta temprana.

FAN. Grupo de trabajo sobre aspectos forestales y peligros naturales dedicado principalmente a las medidas organizativas y técnicas de protección frente a peligros naturales. Promueve el cumplimiento de la ley federal forestal que exige la protección de personas y de importantes valores materiales frente a aludes, deslizamientos, erosión y desprendimientos de piedras (peligros naturales en los que la gravedad actúa como agente causante del movimiento).

Escuela de Ingenieros de Maienfeld. Brinda apoyo a guardas e ingenieros forestales en el tratamiento de problemas del ámbito forestal y promover la transferencia de experiencias y el intercambio de conocimientos entre sectores de la investigación, la enseñanza y la práctica.

PLANAT. La Plataforma Nacional para Peligros Naturales debe garantizar en su conjunto y de forma interdisciplinaria, los intereses de la sociedad en la prevención de peligros naturales. Entre sus tareas está la recopilación y evaluación de datos geológicos y sismológicos de todo el país, formación y coordinación.

Oficina Federal de Protección Civil. Encargada del manejo de desastres y situaciones de crisis, coordinación y formación en el tema, equipamiento y construcción para la protección.

Oficina Forestal del cantón Berna: División de peligros naturales. Coordina medidas para proteger a las personas y valores materiales frente a fenómenos naturales. Proporciona información, mapas de peligros, asesora y brinda apoyo a los municipios en materia de medidas de planificación, organizativas y técnicas para la reducción de peligros. Examina y coordina la subvención de medidas de protección. En caso necesario, la división planifica, dirige y pone en práctica medidas de protección junto con su grupo de control.

Oficina del Ejército y Protección de la Población del cantón Berna. Organiza junto con otras instituciones eventos relativos a la protección de la población. Estos van dirigidos a autoridades, miembros de órganos de dirección de todos los niveles, miembros de contrapartes del ámbito de la protección de la población, al personal de dirección y a especialistas de unidades de intervención.

Centro Federal de Investigaciones Forestales, sobre Nieve y Paisajes. Institución investigadora con énfasis en “Manejo de peligros naturales”, invierte anualmente 8 millones de francos suizos (5,3 millones de dólares americanos) en investigación, enseñanza y servicios en el ámbito de los peligros naturales.

Campus Virtual Suizo. Es un espacio que promueve el aprendizaje vía Internet en el nivel universitario. Incluye un módulo educativo llamado “Gestión integral de riesgos naturales”.

FILIPINAS

Consejos Nacional y Regionales Coordinador de Desastres. Capacitan a los miembros de los consejos locales para enfrentar desastres a nivel municipal.

La Oficina de Defensa Civil ha desarrollado un sistema de información para el manejo de emergencias (EMIS) el cual genera y divulga información necesaria para las diferentes áreas del manejo de riesgos (información sobre zonas de riesgos, recursos e instrumentos disponibles para la preparación, sobre fondos para la contingencia, la rehabilitación y reconstrucción).

Red de Respuesta a Emergencias de Pampanga (PDRN). Esta red multisectorial ha sido creada para la reconstrucción de las comunidades afectadas por la erupción del volcán Pinatubo en 1992. Ha sido financiado por agencias europeas, el gobierno filipino y el sector privado. Más tarde cambió de enfoque hacia un manejo integral de riesgos por erupciones volcánicas en 30 comunidades implementando

actividades de organización comunitaria, análisis participativo de riesgos, planificación e implementación de proyectos, así como monitoreo y evaluación.

El municipio de Gua Gua ha buscado el fortalecimiento de sus capacidades locales frente al riesgo por inundaciones y erupciones volcánicas a través de un programa de asistencia técnica en las siguientes áreas: Organización comunitaria para alerta, rescate y atención a emergencias; intervenciones técnicas y de infraestructura; monitoreo permanente del riesgo; y participación y fortalecimiento de la población.