

RESUMEN

PREANDINO

Iniciativa orientada a la reducción de riesgos de desastres en los procesos de desarrollo



Título: *RESUMEN PREANDINO*
Iniciativa orientada a la reducción
de riesgos de desastres en los procesos
de desarrollo

Esta publicación forma parte de
la serie *Prevención y Mitigación*
de Desastres Naturales

ISBN: 980-340-172-6
Depósito legal: 1f743200090432

La presente obra contiene la memoria institucional del Programa Regional Andino de Prevención y Mitigación de Riesgos de Desastres (PREANDINO) y los avances que en esta materia se han experimentado tanto en la Región Andina como en cada uno de los países que la conforman.

El material de este libro se elaboró bajo la dirección de la Vicepresidencia de Infraestructura y su publicación estuvo a cargo de la Dirección de Medio Ambiente de la Vicepresidencia de Desarrollo Social y Ambiental, ambas de la Corporación Andina de Fomento.

Impreso en:
Intenso Offset C.A. Grupo Intenso

Portada: "Vegetal y Fuego", cuadro del artista Marco Caamaño (Oleo sobre tela, 84 x 164 cms.)

Coordinación y Diseño Gráfico:
3sesentacomunicaciones
Raquel Rangel Toro

Dirección y producción editorial:
Unidad de Publicaciones de la CAF.

CONTENIDO

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| PRESENTACIÓN | 5 |
| DIRECCIÓN Y EQUIPO DE TRABAJO | 11 |
| CAPÍTULO 1 | |
| El punto de partida del PREANDINO: un contexto pasivo frente a la ocurrencia de desastres | 13 |
| I. Los desastres impactan de manera negativa la sostenibilidad del desarrollo | 13 |
| II. Un modelo de desarrollo de alta vulnerabilidad frente a desastres relacionados con fenómenos naturales adversos | 15 |
| III. Ausencia de responsabilidades institucionales de los agentes generadores de riesgos | 16 |
| CAPÍTULO 2 | |
| Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos de Desastres (PREANDINO) | 17 |
| I. Objetivo | 17 |
| II. Estrategia del Programa | 17 |
| III. Principales logros del PREANDINO | 19 |
| IV. Los retos para la sostenibilidad de los esfuerzos | 23 |
| CAPÍTULO 3 | |
| Logros del PREANDINO en cada uno de los países | 26 |
| El PREANDINO en Bolivia | 26 |
| El PREANDINO en Colombia | 34 |
| El PREANDINO en Ecuador | 38 |
| El PREANDINO en Perú | 45 |
| El PREANDINO en Venezuela | 48 |
| SIGLAS UTILIZADAS | 53 |

Presentación

El impacto socioeconómico generado por el Fenómeno El Niño en la Región Andina durante 1997-1998, unido a la toma de conciencia sobre la recurrencia y significación mundial de este Fenómeno en el desarrollo sostenible de muchos países, llevó a los Presidentes Andinos, en reunión del Consejo Presidencial sostenido en Guayaquil en 1998, a realizar esfuerzos conjuntos para mejorar la capacidad nacional y regional en la gestión preventiva relacionada con esta temática. Con base en ello, los presidentes solicitaron a la Corporación Andina de Fomento (CAF), apoyar en el diagnóstico de los impactos generados por ese evento, evaluar la capacidad institucional para manejar la reducción de riesgos y la atención de desastres, e identificar políticas, estrategias y proyectos orientados a esos fines. Igualmente instruyeron a sus respectivos entes nacionales para intercambiar experiencias con miras a acelerar el entendimiento y manejo de esos procesos.

La publicación del año 2000, conformada por cinco volúmenes sobre "*Las lecciones de El Niño. Memorias del Fenómeno El Niño 1997-1998. Retos y propuestas para la Región Andina*", constituyó la respuesta de la CAF a ese requerimiento presidencial. La misma fue elaborada con una amplia participación interinstitucional en cada uno de los países y mediante intercambios regionales llevados a cabo durante más de un año, lo que permitió el logro de consensos sobre las acciones conjuntas a implementar.

Siendo una de las principales conclusiones de ese estudio la escasa o, en muchos casos, inexistente visión preventiva en las acciones del desarrollo, todos los países recomendaron realizar esfuerzos importantes para modificar esa situación y para estructurar mecanismos regionales orientados a mejorar el desarrollo del conocimiento sobre estos fenómenos, desde una perspectiva más comprensiva y apoyarse mutuamente en los esfuerzos orientados a esos objetivos.

Nuevo mandato de los Presidentes Andinos a la CAF con relación a los desastres

A raíz de estos hallazgos, los cinco Presidentes, en reunión sostenida durante 1999 en Cartagena de Indias, hicieron un requerimiento a todas las instituciones del Sistema Andino de Integración, y en especial a la CAF, para que apoyaran a los países en la institucionalización del tema de prevención y de reducción de riesgos de desastres dentro de un esquema de cooperación.

El PREANDINO como respuesta de la CAF a la solicitud de los Presidentes

El Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos de Desastres (PREANDINO), estruc-

Iniciativa orientada a la reducción de riesgos de desastres en los procesos de desarrollo

turado por la CAF de común acuerdo con las autoridades de los países andinos en ocasión de la primera Reunión Regional celebrada a finales del año 2000 en la ciudad de Caracas, ha significado un esfuerzo regional de gran trascendencia en el desarrollo de la temática. El Programa ha perseguido modificar una visión pasiva imperante sobre el origen de los desastres, según la cual existe una total independencia de los mismos con respecto a las acciones humanas, a otra, proactiva, en la que se reconoce la responsabilidad de los actores del desarrollo en la creación de vulnerabilidades debido a la debilidad en el conocimiento sobre los fenómenos naturales y por la inadecuada gestión para su manejo. Con ello se han venido fortaleciendo pautas para una gestión mucho más consciente y contribuyendo con la sostenibilidad del desarrollo.

El Programa ha tenido como objetivo central impulsar y apoyar en los países andinos la formulación de políticas nacionales, sectoriales y territoriales de prevención y mitigación de riesgos, y el desarrollo de formas y esquemas de organización institucional orientados a incorporar, en la planificación del desarrollo, las consideraciones sobre el impacto de los fenómenos hidroclimáticos, geológicos, y de otro orden, así como sus riesgos concomitantes.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el foco central del Programa ha sido el desarrollo de procesos que permitan la incorporación de la reducción de riesgos en los canales de planificación y en las acciones del desarrollo; así como la creación de un marco jurídico institucional que dé apertura, y responsabilidades, a esos nuevos actores del desarrollo, antes relegados de este tipo de funciones en los esquemas institucionales preexistentes que están orientados a la atención de los desastres. Con base en ello, el PREANDINO es desarrollado directamente por las instancias de planificación del desarrollo, tanto nacionales como sectoriales y territoriales, bajo el liderazgo de la instancia nacional, o de quien haga sus veces, en los países que, como Perú, han carecido de este tipo de marco institucional.

En ningún caso se ha pretendido crear nuevas instancias institucionales para asumir las funciones de prevención y reducción de riesgos de desastres, sino por el contrario se ha orientado a fortalecer los canales existentes así como la capacidad de manejo de estos temas en la propia institucionalidad para la gestión del desarrollo. La profundiza-

ción conceptual sobre los procesos de generación de vulnerabilidades y de riesgos, que se ha realizado en el marco del Programa, ha contribuido a clarificar las responsabilidades que deben asumir los actores del desarrollo en su gestión cotidiana, las cuales se traducen en la necesidad de incorporar una visión transversal, tanto en los planes como en el diseño de los proyectos y en la evaluación de los resultados del desarrollo. Igualmente, ha sido la base para comprender cómo la deficiente distribución de los beneficios, reflejada en los altos niveles de pobreza de muchos países, constituye la mayor causa de vulnerabilidad de la sociedad frente a la manifestación de fenómenos naturales adversos.

Lo que sí se ha perseguido como estrategia institucional es: a) fortalecer la interrelación entre actores institucionales, públicos y privados que se favorecen del esfuerzo complementario, y b) estructurar redes de cooperación nacionales, regionales e internacionales, que permitan acelerar los procesos en marcha. También se ha apoyado la creación de una instancia regional en el marco del Sistema Andino de Integración, por considerarla esencial para mantener la direccionalidad de los procesos, soportar la continuidad de los mismos y apoyar en la búsqueda de recursos y de asistencia para acelerar ese proceso de construcción institucional.

El reto asumido por la CAF, y por todos los países de la Región en los cuatro años de ejecución del PREANDINO, ha sido complejo debido a la naturaleza misma del Programa orientado proactivamente a la generación de cambios. Ello ha significado innovar en la construcción de visiones, conceptos, metodologías y procedimientos no disponibles aún en el ámbito internacional en razón de lo novedoso de este enfoque. El Programa ha sido un aliado permanente de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (EIRD), lo que ha redundado en aportes bidireccionales. Por una parte, ha permitido que los países andinos se enriquezcan y participen en los desarrollos de nivel internacional sobre la temática, al tener accesibilidad a las políticas y cambios de visión que se han ido generando en el mundo. Por otra parte, las experiencias regionales, y su visión innovadora, han contribuido a enriquecer esas mismas decisiones y a compartirlas con el resto de los países que abordan este tipo de procesos.

Los retos para la sostenibilidad de los esfuerzos

El involucramiento institucional que se ha promovido durante estos años, y la progresiva asunción de responsabilidades, tanto en el ámbito nacional como sectorial y territorial, ha sido significativo, y crea esperanzas sobre la sostenibilidad creciente de los esfuerzos. Sin embargo, a pesar de los progresivos logros, los países de la Región Andina tienen características estructurales que deben ser consideradas en este proceso de fortalecimiento, ya que la transversalización de esta temática se enfrenta a las debilidades que presenta el propio modelo de desarrollo. Destacan entre ellas la poca relevancia que tienen los procesos de planificación, así como los mecanismos de asignación de recursos, y la localización y control de las inversiones. A ello se agrega la alta tasa de rotación de funcionarios públicos, que afecta la continuidad de los programas y coadyuva a la pérdida de memoria institucional sobre lo avanzado, y la resistencia a los cambios, fundamentalmente en las instituciones que han sido estructuradas históricamente para la atención de desastres, así como las distorsiones de conceptualización sobre la temática y la falta de un extendido compromiso político y social sobre la importancia de la reducción de riesgos de desastres.

Lo anterior plantea un reto mayor, que escapa a la temática misma, pero cuyo abordaje es parte de la nueva visión de los desafíos a los que se enfrenta la gestión para el desarrollo sostenible de los países.

Contribución del programa en el marco de las perspectivas futuras

El Programa ha logrado, hasta ahora, la estructuración de una red de instituciones nacionales, sectoriales y territoriales comprometidas con el desarrollo de los procesos, la cual está conformada por más de 200 organizaciones. Ha contribuido a la institucionalización del tema de prevención y reducción de riesgo de desastre en la Región, promoviendo y logrando la participación de los entes de planificación del desarrollo en el Comité Andino de Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), que es la instancia regional creada en el año 2002 para el manejo de esta temática a ese nivel. También ha sido crucial su participación para la elaboración de la Estrategia Regional para la Prevención y Atención de Desastres formula-

da en el año 2004 dentro del marco del CAPRADE, así como en el logro de recursos de cooperación de la Unión Europea para apoyar la continuidad de los procesos durante los próximos cinco años.

Como base para el fortalecimiento de las redes de actores, el PREANDINO ha desarrollado mecanismos de comunicación, cooperación y funcionamiento para el trabajo de los entes del desarrollo en todos los países y a nivel regional, lo que ha permitido la conjunción de esfuerzos y el intercambio de experiencias sobre esta temática. De manera similar ha promovido la inserción regional en redes internacionales, tanto con la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD) a través de las plataformas nacionales y la regional de ésta, como con entes de desarrollo del conocimiento, especialmente con el Centro Internacional de Investigación del Fenómeno El Niño (CIIFEN).

Paralelo a lo anterior, el Programa ha activado procesos orientados al fortalecimiento institucional los cuales están en diferente grado de evolución en cada país, dentro de una visión holística de la temática. En esta vertiente se viene avanzando, de manera progresiva, en la elaboración de estrategias nacionales para la reducción de riesgos desde una perspectiva de sostenibilidad del desarrollo. También ha trabajado en función del análisis y propuesta de marcos institucionales, cuando ello ha sido necesario, que den cabida a la nueva responsabilidad, en el desarrollo de metodologías y en la implementación de las mismas para la incorporación de la reducción de riesgos en los procesos de planificación y en los proyectos de inversión pública, entre otros.

Con estos logros fundamentales y muchos otros, la CAF ha decidido pasar a una modalidad de participación en la temática que acentúe el fortalecimiento de las instituciones, dejando la totalidad de la responsabilidad de la promoción de los esfuerzos a los entes de planificación y desarrollo incorporados al PREANDINO. Los países han asumido totalmente la conducción del Programa, soportados por la instancia regional competente (CAPRADE), con el apoyo de la Secretaría General de la CAN así como del Programa de Prevención en los países de la CAN (PREDECAN).

Teniendo la convicción de que la sostenibilidad de los procesos en marcha, para el corto y mediano plazo, está

asociada a la presencia de apoyos de cooperación exógenos, el PREANDINO ha venido avanzando en tres de los países en el establecimiento de convenios con otros entes de cooperación, a fin de lograr sinergias para apoyar procesos concretos, en lugar de dispersarse en acciones aisladas o proyectos específicos que, en la experiencia regional, no han logrado el objetivo perseguido. Para ello, las instituciones de planificación nacional vienen avanzando en todos los países en la preparación de planes de trabajo, a los fines de contar con escenarios y prioridades de actuación como base para la coordinación de los esfuerzos nacionales y con los entes de cooperación, basados en los procesos en marcha en cada uno de ellos; así como, en sus requerimientos específicos. Igualmente, dentro del Programa se han hecho esfuerzos para coordinar con fuentes de cooperación regional, como lo es la Unión Europea, la cual ha aprobado un proyecto de cinco años de duración para el fortalecimiento de la temática. También, se ha transferido a la Secretaría General de la Comunidad Andina todo el bagaje generado durante los años en que el Programa tuvo un papel fundamental en el proceso de creación de institucionalidad a ese nivel.

La CAF apoyará iniciativas requeridas por los países en el marco antes mencionado, y dará un especial énfasis a ofrecer soportes sustantivos de inversión pública para la reducción de vulnerabilidades existentes. También, a través de sus propias operaciones, apoyará la transversalización de estos temas en los programas y proyectos de financiamiento con los países.

El involucramiento institucional

Debe tenerse presente que, si bien el Programa responde a una iniciativa de la CAF, los actores en cada una de las fases son los propios países a través de sus instituciones. Ha sido una norma del Programa promover el compromiso institucional, tanto en la coordinación de los esfuerzos como en el desarrollo de las acciones; todo ello para garantizar progresivamente la sostenibilidad de los procesos y responder al mandato de creación de institucionalidad. Se ha preferido sacrificar velocidad por institucionalización, por lo que las propias asistencias técnicas que se han promovido han debido responder a estos esquemas. Por esta razón, los logros alcanzados son efectivamente logros institucionales que han tenido un liderazgo progresivo y de compromiso de los entes de planificación y del desarrollo en todos los niveles.

Los consultores de la CAF que han acompañado y promovido la dinamización de esos procesos, se han vinculado directamente con las instituciones nacionales y regionales bajo tal esquema, por lo que su apoyo se ha orientado a la asistencia, promoción, conceptualización, seguimiento y apoyo en el desarrollo metodológico.

Los ejecutivos de la CAF responsables del Programa en cada Representación han jugado también un papel esencial dando soporte, desde la institución, a los requerimientos que han demandado las acciones de acompañamiento, destacando entre ellos el trabajo de encuentro con los altos niveles institucionales para garantizar la continuidad de los procesos frente a los cambios y para brindar los apoyos necesarios. Ello ha sido respaldado y acompañado por los Representantes CAF en los países, los cuales han mantenido permanente respaldo y su presencia cuando les ha sido requerida.

Contenido y estructuración de la publicación

La presente publicación forma parte de la serie *Prevención y mitigación de riesgos de desastres*.

Se ha pretendido con ella contribuir en varias direcciones. Por una parte, reflejar los avances y experiencias de los cinco países y los esfuerzos regionales con relación a la temática de prevención y reducción de riesgo de desastre, de manera que permitan visualizar la direccionalidad que han tomado las acciones en este proceso de construcción de una nueva visión, permitiendo a otros actores, hasta ahora no involucrados, aprovechar las experiencias específicas que están en marcha.

Por otra parte, ante el panorama de frecuentes cambios en los cuadros directivos y la alta tasa de rotación de personal en las instituciones, se espera que la información que ha sido recopilada y la forma de estructurar el contenido, contribuyan al resguardo de la memoria institucional de los esfuerzos que se han venido haciendo, para aprovechar lo avanzado y evitar pérdida de los mismos y la ruptura o discontinuidad de procesos que la requieren. Esta información, de fundamental importancia tanto para el nivel regional como nacional (incluyendo lo sectorial y territorial), elaborada para cada uno de los países y la región dentro de una visión integrada, es una valiosa contribución para fortalecer y direccionar el trabajo conjunto.

Finalmente, se busca con esta publicación contribuir en la construcción de procesos en marcha desde un punto de vista conceptual y también de implementación. En esta línea, es de obligatoria lectura el volumen regional, para el entendimiento de los enfoques de cada país y de sus líneas de trabajo, en el cual se dan las pautas y el marco global que han servido de base para enmarcar el trabajo específico de cada uno de ellos. Estas pautas también han derivado de un proceso de innovación y de construcción, por lo que se han venido ajustando a las realidades de los países andinos y se consideran actualmente aplicables a todos ellos, garantizando su individualidad y especificidad.

El volumen regional, que abarca todo el Programa, se compone de seis capítulos. El primero de ellos trata de los orígenes del Programa y de sus objetivos generales y específicos, desarrollando en detalle el marco conceptual y estratégico sobre el que se ha basado la ejecución de las líneas de trabajo. El capítulo II dibuja la situación imperante al iniciarse el Programa, en términos del contexto nacional e internacional y para cada una de las líneas estratégicas que se abordaron posteriormente con el mismo; todo ello para permitir una evaluación posterior de los progresos alcanzados. El capítulo III desarrolla los mecanismos utilizados en el Programa para soportar la iniciativa y para construir paulatinamente la institucionalidad regional y nacional así como para apoyar la cooperación entre países y avanzar en los procesos que son de su responsabilidad. El capítulo IV contiene los principales avances y logros del Programa desde una perspectiva regional y de conjunto de los cinco países. En el capítulo V se trabaja la sostenibilidad de los esfuerzos en los países y de la propia Región, tanto desde la perspectiva del propio modelo que ha sido construido como de los procesos en

marcha en el corto y mediano plazo. El último capítulo (capítulo VI) resume las perspectivas de corto y mediano plazo, tomando en cuenta los avances, las fortalezas y obstáculos, así como las prioridades visualizadas en una visión de conjunto de los esfuerzos.

Cada uno de los volúmenes de país ha sido trabajado manteniendo, en todos ellos, la misma estructura de presentación. Se parte de unas líneas introductorias que ubican al lector en una visión de conjunto de lo fundamental de ese país en este proceso. El capítulo I resume en detalle la línea base de la situación del país, previo al inicio del Programa y de cada uno de los procesos iniciados o que se pretende iniciar en el marco del PREANDINO. El capítulo II describe, en general, la organización sobre la cual se ha soportado la ejecución del Programa. El capítulo III, el más extenso de todos, presenta y analiza los procesos de institucionalización para la reducción de riesgos en todas sus vertientes y líneas de trabajo, poniendo especial énfasis en mostrar ejemplos de resultados progresivos de los esfuerzos, aún cuando estos estén en procesos de evolución y de desarrollo. Los avances logrados por el país han sido ilustrados con figuras, gráficos y cuadros referenciales presentados por las propias instituciones en reuniones nacionales o regionales del Programa. Con ello se pretende dejar constancia de los logros concretos, con indicación de las fuentes, para facilitar la consulta en caso de interés particular acerca de algún tema. Finalmente, el capítulo IV se orienta a la prospectiva de las acciones y procesos en marcha, destacando las fortalezas y debilidades, todo lo cual se concreta posteriormente en un plan de acción inmediato, de las prioridades de corto plazo que requieren ser atendidas y apoyadas, tanto por las instituciones nacionales y regionales, como por la cooperación internacional.

DIRECCIÓN Y EQUIPO DE TRABAJO

Región Andina

Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos de Desastres, PREANDINO

Dirección Corporativa de la CAF

Director General de la Iniciativa

Antonio Juan Sosa - *Vicepresidente Corporativo de Infraestructura*

Grupo Consultivo

Rosario Cosulich - *Ejecutivo CAF/ Bolivia*

John Jairo Rendón - *Ejecutivo CAF/Colombia*

Constanza Calderón - *Ejecutivo CAF/Ecuador*

Arnaldo Altet - *Ejecutivo CAF/Perú*

Equipo de Dirección y Coordinación Técnica

Tanya Miquilena de Corrales - *Coordinador Regional del Programa. CAF-Sede*

Luis E. Arenas S. - *Coordinador Técnico. CAF-Sede*

Consultores Nacionales

Guido Doria Medina - *Consultor CAF/ Bolivia*

Juan Carlos Orrego - *Consultor CAF/ Colombia*

Xavier Bustamante B. - *Consultor CAF/ Ecuador*

Gilberto Romero - *Consultor CAF/ Perú*

Beila Cols - *Consultor CAF/ Venezuela*

Instituciones nacionales líderes

Bolivia

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP)

Ministerio de Desarrollo Sostenible (MDS)

Colombia

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Dirección de Prevención y Atención de Desastres (DPAD)

Ecuador

Oficina Nacional de Planificación y Desarrollo (ODEPLAN)

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

Perú

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Venezuela

Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD)

CAPÍTULO 1

El punto de partida del PREANDINO: un contexto pasivo frente a la ocurrencia de desastres

El Programa Regional Andino de Prevención y Mitigación de Riesgos de Desastres (PREANDINO), es una iniciativa particular que se ha destacado, a nivel internacional, por ser uno de los primeros programas que introdujo cambios profundos de orientación con respecto a las tendencias existentes, al focalizar sus acciones en la sostenibilidad del desarrollo, mediante la incorporación de la prevención y la reducción de riesgos en los procesos de planificación y de inversión pública.

El comportamiento con relación a los desastres en los países de la Región Andina ha sido tradicionalmente de respuesta, soportada en una visión pasiva que relaciona el desastre con una fuerza natural fuera del control del hombre. Dentro de esta perspectiva se atribuye muy poca relación entre la actividad humana y la posibilidad de reducir los impactos de este tipo de fenómenos.

El PREANDINO se inicia a finales del año 2000, en un momento en que esta visión tradicional tenía una gran preeminencia y, salvo en contados casos como Colombia, los esquemas institucionales existentes respondían sólo a la necesidad de socorro de la población, y del reestablecimiento básico de las actividades afectadas y no a la reducción de riesgos; es decir, a la incidencia sobre las causas que generan las situaciones propicias para la generación de desastres.

Como resultado de esa visión, los procesos de creación de vulnerabilidades en los países andinos han ido acumulando un cuadro de situaciones de riesgo que explican la frecuencia e intensidad con que se vienen sucediendo las manifestaciones de desastres en toda la Región.

I. Los desastres impactan de manera muy negativa la sostenibilidad del desarrollo

La tendencia observada en los países andinos en los últimos años es de manifestación creciente de eventos desastrosos. Ellos están relacionados con múltiples fenómenos naturales que se asocian a la historia geológica e hidroclimática de la región así como con las tendencias que han prevalecido en la ocupación del territorio, de vulnerabilidad de la población y de actividades económicas en el proceso de desarrollo. Muchos de estos desastres se manifiestan como *shocks* externos, modificando negativamente la trayectoria de desarrollo de los países que se ven afectados por los mismos.

Múltiples peligros

Toda el área andina, con diferente gradación, está sometida a numerosos peligros, destacando los de origen geológico (terremoto, erupción volcánica y tsunami), geodinámico (deslizamiento, derrumbe, avalancha), hidrogeo-

Iniciativa orientada a la reducción de riesgos de desastres en los procesos de desarrollo

dinámico (aluvión, morrena, deslizamiento, deslave), e hidrometeorológico (inundación, Fenómeno El Niño, sequía, desertización, helada, granizada y tormenta tropical).

Figura I-1. Región Andina. Zonas de riesgos sísmicos y volcánicos



Fuente: Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft. München.

Mapa Mundial de Peligros

Creciente ocurrencia de desastres

Como consecuencia de los procesos de desarrollo y de la manifestación de los fenómenos antes mencionados, en los últimos diez años la región andina se ha visto sacudida por eventos significativos. Entre ellos destacan, por sus fuertes impactos, el Fenómeno El Niño 1997-1998 que afectó a los cinco países con más de 7.500 millones de dólares en daños; los deslaves y deslizamientos en el Estado Vargas en Venezuela (1999) con más de 15.000 personas fallecidas y unos 3.000 millones de dólares en pérdidas; y el terremoto del Eje Cafetero en Colombia (1999) con 1.811 víctimas fatales, y que significó un impacto de

1.800 millones de dólares para el proceso de reconstrucción.

Figura I-2. Región Andina. Las Lecciones de El Niño 1997-1998



Fuente: Las lecciones de El Niño. Memorias del Fenómeno El Niño

1997-1998. Retos y propuestas para la región andina. CAF, 2000

Afectación de la trayectoria de desarrollo

Siendo uno de los objetivos del desarrollo sostenible el mantenimiento de la continuidad de los logros de bienestar, equidad y gobernabilidad de la sociedad como resultado de la interacción entre procesos que se dan en los ámbitos económico, ambiental, social y político¹, los impactos generados por los desastres relacionados con fenómenos naturales adversos (pérdidas de vida y de activos) significan una afectación a la trayectoria del desarrollo, al demandar ingentes recursos para la reconstrucción post-evento, en muchos casos no disponibles en los países. En aquellos países que vienen siendo afectados por la recurrencia de este tipo de eventos, la magnitud de los efectos ha hecho imposible su total recuperación, significando una pérdida de capacidad para garantizar la sostenibilidad de los esfuerzos de desarrollo. Países como Bolivia, han tendido a profundizar las crisis internas frente a la ocurrencia de desastres con origen en fenómenos naturales adversos, debido al elevado impacto de los mismos con relación al tamaño de su economía².

¹ ICTSD. International Centre for Trade & Sustainable Development.

² De acuerdo al estudio de la CAF, *Las lecciones de El Niño 1997-1998, solamente el impacto del evento significó para Bolivia más de un 7,5% de su producto interno bruto (PIB)*.

II. Un modelo de desarrollo de alta vulnerabilidad frente a desastres relacionados con fenómenos naturales adversos

La localización predominante de la población de la Región Andina es coincidente con las zonas donde existe mayor probabilidad de manifestación de los fenómenos naturales adversos.

Figura I-3. Región Andina. Zona de peligros geológicos y distribución de la población



Fuente: Proyecto Condor-CAF-Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft. München. Mapa Mundial de Peligros. Elaboración propia

Ello se explica por la presencia de los mejores suelos en las zonas de valles montañosos, originados por procesos de deposición de materiales productos de la meteorización de materiales volcánicos, como resultado de terremotos, erosión y deslizamientos de terreno. También coinciden con las zonas de manifestación del Fenómeno El Niño, que genera sus mayores impactos en los territorios costeros y el eje montañoso de la cordillera andina.

A los problemas de localización se agregan la vulnerabilidad de muchas infraestructuras y actividades económicas frente a estos peligros de origen natural, y el uso de inadecuadas tecnologías para soportar los embates de

los fenómenos naturales adversos, lo que se ha traducido en la existencia de zonas permanentes en riesgos de desastres. En esos espacios, la población de menores ingresos tiende a ser la más vulnerable, debido a su localización en zonas poco aptas para el desarrollo urbano, a la precariedad de las viviendas y a servicios básicos deficientes, o fuera de norma, y con escasa capacidad de recuperación, una vez que han sido afectados por un evento natural adverso.

Las tendencias antes mencionadas de ocupación de áreas cada vez más expuestas a los peligros, explican el incremento de eventos desastrosos, relacionado con el considerable potencial de peligros existente, y el alto grado de susceptibilidad de los elementos expuestos. Por un lado, los peligros muestran una tendencia acelerada a la recurrencia y al aumento en la intensidad y, por el otro, las vulnerabilidades se acentúan exponencialmente por los problemas no resueltos del desarrollo de los países, como es el caso de la pobreza y las tendencias de migración asociadas a ella.

Los agentes del desarrollo, fundamentalmente los sectoriales, son los principales generadores de riesgos de desastres

Los agentes económicos y sociales, en el desarrollo de sus actividades cotidianas, y ante la ausencia de mecanismos de regulación y de gestión del Estado en esta materia, son los causantes del nivel de vulnerabilidad frente a fenómenos naturales adversos que hoy caracteriza a la Región Andina.

Las actividades de desarrollo sectorial que requieren de diseños, normas y tecnologías adecuadas para garantizar resistencia y resiliencia (capacidad de recuperación) frente a dichos fenómenos, generan condiciones de vulnerabilidad al no considerar el comportamiento anómalo de ciertos fenómenos naturales. Infraestructuras viales sin drenajes, o con diseños no ajustados a las avenidas extraordinarias de los ríos, se han visto destruidas en situaciones de crecientes inusuales de los cauces naturales. Viviendas localizadas en zonas degradadas, no permisadas y de excesiva pendiente, sin sistemas de cloacas y construidas con materiales endebles, están permanentemente sujetas a impactos devastadores frente a lluvias inusuales en muchas ciudades de la Región. Sistemas de producción agrícola carentes de técnicas para el manejo de plagas ante

anomalías de temperatura o precipitación, son altamente susceptibles a una baja de producción y de rendimiento cuando las condiciones atmosféricas modifican el microclima que propicia la aparición de especies dañinas para ese tipo de cultivos.

Todos los actores que ejecutan este tipo de acciones pueden ser generadores de situaciones de riesgo en sus respectivas actividades, y son por lo tanto foco para una nueva actuación pública y privada con relación a los desastres.

Los desastres son problemas no resueltos del desarrollo

Todo lo anterior deriva en que los desastres relacionados con fenómenos naturales ponen de manifiesto problemas no resueltos del desarrollo. Esto significa que su origen está asociado a una inadecuada práctica (localización, tecnología inadecuada, de diseño de los proyectos, entre otras) o a una condición generada por el modelo de desarrollo imperante, como es el caso de la pobreza, que crea condiciones directas de vulnerabilidad así como, de destrucción de productos y servicios ambientales que exacerban o desencadenan nuevos peligros.

III. Ausencia de responsabilidades institucionales de los agentes generadores de riesgos

Es posible identificar a través de cuáles actores y de qué forma se producen los procesos de generación de riesgos de desastres, con miras a buscar soluciones para una reducción de esta tendencia negativa. Sin embargo, los esquemas institucionales que se han estructurado para enfrentar las situaciones de desastres, y que estaban vigentes cuando se inició el PREANDINO en la Región, no contemplan mecanismos ni asignan responsabilidades a los actores del desarrollo (nacionales, sectoriales y territoriales).

La visión reactiva de los organismos de respuesta

Los esquemas institucionales relacionados con la temática de los desastres que predominan en la Región Andina, han estado orientados, principalmente, a la respuesta ante una situación de crisis ya manifiesta. En el mejor de los

casos, estos organismos abordan los preparativos como una manera de garantizar una mejor respuesta durante el periodo de la crisis desatada por un fenómeno natural adverso, pero en ningún caso actúan, ni pueden actuar, sobre las causas que generan los desastres, en virtud de la imposibilidad de vigilar, desde ese tipo de organismos, la cotidianidad en la que son creadas las situaciones de vulnerabilidad y riesgo en las acciones del desarrollo.

Los vacíos para la reducción de riesgos en la planificación y ejecución de las acciones del desarrollo

En consonancia con este modelo institucional, los agentes del desarrollo que crean las vulnerabilidades, no han tenido conciencia del nivel de responsabilidad de sus acciones en esos procesos, por lo que, en la mayoría de sus actuaciones (públicas o privadas), posteriores a la ocurrencia de desastres, han tendido a reproducir, en los procesos de reconstrucción, el cuadro de vulnerabilidades preexistentes.

Y más importante aún, estos actores o agentes, continúan creando situaciones de riesgo con sus propias actividades, al no contemplar, adecuadamente, el comportamiento de los fenómenos naturales en el diseño de sus proyectos, ni en los procesos de planificación del desarrollo (principalmente los sectoriales, del ordenamiento territorial y de desarrollo local).

La descoordinación institucional

Como resultado de esta visión, ha estado ausente, en sus acciones cotidianas de desarrollo, la necesaria coordinación interinstitucional que es indispensable para lograr sinergias y complementariedades entre las instituciones de investigación, así como el desarrollo de conocimiento científico e información que aplicados sobre los fenómenos naturales devengan en buenas prácticas.

Hacia una nueva visión institucional

A raíz del Fenómeno El Niño 1997-1998, la clarificación de esta situación institucional fue el detonante para el inicio del programa PREANDINO, para la búsqueda de formas institucionales que permitiesen abordar, desde las acciones de todos los agentes, el tema de prevención y de reducción de riesgos de desastres.

Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos de Desastres (PREANDINO)

I. Objetivo

El Programa ha tenido como objetivo central, impulsar y apoyar a los países andinos en: a) la formulación de políticas nacionales y sectoriales de prevención y mitigación de riesgos de desastres, y b) el desarrollo de formas y esquemas de organización institucional orientados a incorporar, en la planificación del desarrollo, las consideraciones sobre el impacto de los fenómenos hidroclimáticos, geológicos, y de otro orden, así como sus riesgos concomitantes.

II. Estrategia del Programa

El reto asumido por la Corporación Andina de Fomento (CAF), y por todos los países de la Región en los años de ejecución del Programa, ha sido complejo debido al enfoque asumido en el PREANDINO de actuar proactivamente para la generación de cambios. Ello ha significado un trabajo innovativo para la construcción de visiones, conceptos, metodologías y procedimientos, no disponibles aún en el ámbito internacional, debido a la novedad de este enfoque.

El Programa ha sido un socio permanente de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), lo que ha redundado en aportes bidireccionales. Por una parte, ha permitido que los países andinos se enriquezcan y participen en los desarrollos de nivel internacional sobre la temática, al tener accesibilidad a la información de las políticas y cambios de visión que se han ido generando en el mundo. Por otra parte, las experiencias regionales, y su visión innovadora, han contribuido a enriquecer esas mismas decisiones y a compartirlas con el resto de los países que abordan este tipo de procesos.

El foco en el desarrollo sostenible, la reducción de riesgos y la planificación del desarrollo

Para el cumplimiento de los objetivos, el foco central del Programa ha sido el desarrollo de procesos que permitan la incorporación del tema de la reducción de riesgos en los canales de planificación, en las acciones del desarrollo, así como en la creación de un marco jurídico institucional que dé apertura y responsabilidades a esos nuevos actores del desarrollo en la gestión de riesgos, ya que, antes, eran relegados de este tipo de funciones en los esquemas

Iniciativa orientada a la reducción de riesgos de desastres en los procesos de desarrollo

institucionales preexistentes reactivos de atención de desastres.

Con base en ello, el PREANDINO es desarrollado directamente por las instancias de planificación del desarrollo, tanto nacionales como sectoriales y territoriales, bajo el liderazgo de la instancia nacional de planificación o de quien haga sus veces en los países que, como Perú, han carecido de este marco institucional durante la ejecución del Programa.

En ningún caso se ha pretendido crear nuevas instancias institucionales para la prevención y reducción de riesgos de desastres, sino fortalecer los canales existentes, así como la capacidad y responsabilidad de manejo de estos temas en la propia gestión del desarrollo. El esfuerzo se ha orientado a incorporar, de una manera transversal, la reducción de riesgos de desastres, tanto en los planes, como en el diseño de los proyectos y en la evaluación de los resultados del desarrollo, teniendo, como telón de fondo, la deficiente distribución de los beneficios eviden-

ciados en los niveles de pobreza, lo cual refleja, de por sí, la mayor vulnerabilidad frente a la manifestación de fenómenos adversos de la naturaleza.

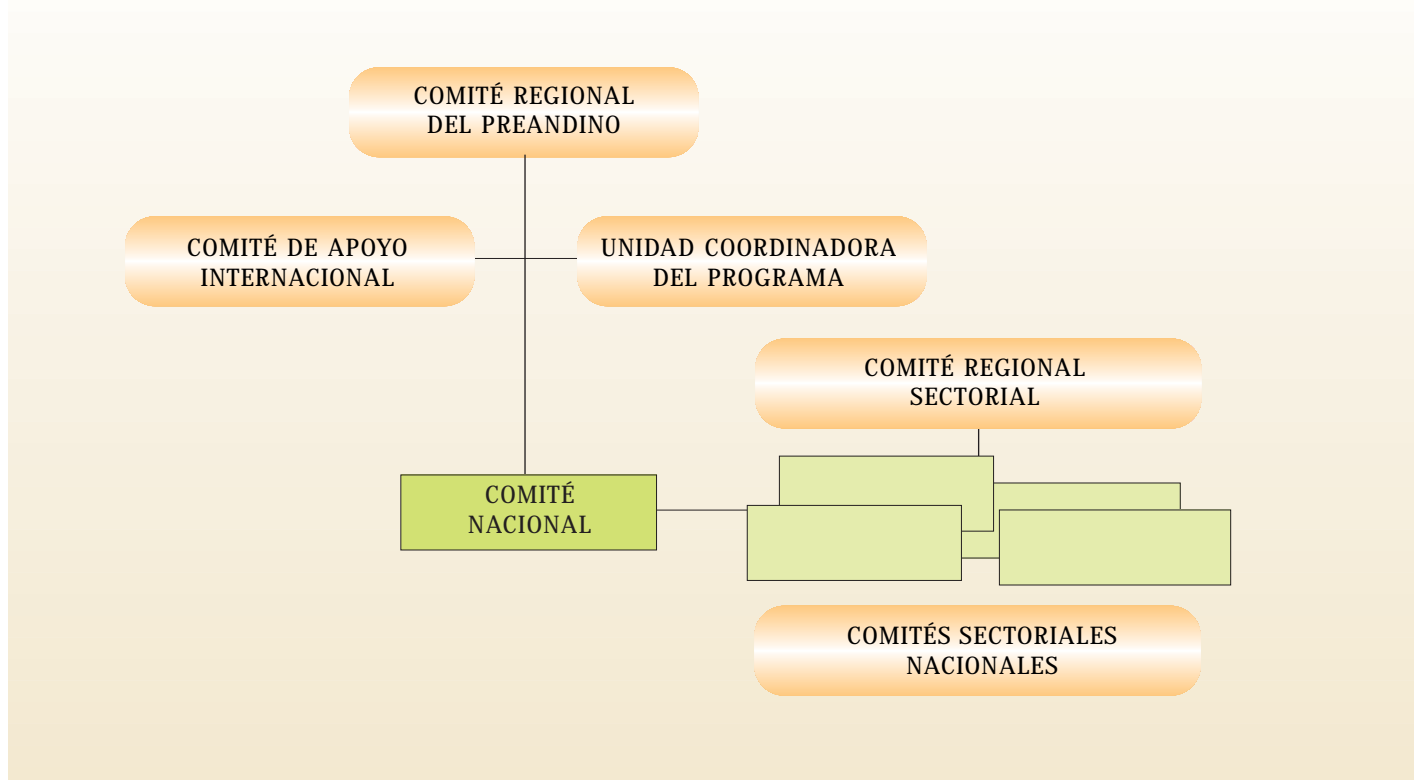
Complementariedad y redes de actores para la reducción de riesgos

Desde el punto de vista institucional, se ha perseguido con el Programa, fortalecer la interrelación de actores institucionales, públicos y privados, que requieren de un esfuerzo complementario para abordar estos procesos, así como estructurar redes de cooperación nacionales, regionales e incluso insertar a los países en redes internacionales, que permitan acelerar los procesos en marcha.

Gracias a ello, se cuenta, actualmente, con una red de más de 200 instituciones y 1.200 profesionales a nivel de la Región, con mecanismos para la comunicación entre ellos y para los intercambios de experiencias con planes de Cooperación Horizontal entre instituciones nacionales, sectoriales y locales de los cinco países.

Figura II-1. Región Andina. Esquema organizacional del PREANDINO

La organización regional



Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO. Aprobado por los países en la primera Reunión Regional. Caracas, diciembre de 2000

Creación de institucionalidad regional para apoyar los procesos en todos los niveles

Como un objetivo desde su creación, en el marco del Programa se han hecho esfuerzos para contar con una instancia regional capaz de mantener la direccionalidad de los procesos, soportar la continuidad de los mismos y apoyar en la búsqueda de recursos y asistencia para acelerar la construcción institucional en toda la Región.

Las líneas estratégicas de intervención

El Programa ha tenido tres grandes líneas de trabajo:

a) Lograr un marco institucional de soporte a la gestión de riesgos, claramente definido dentro de los canales de la planificación del desarrollo, con un basamento legal de soporte irradiado a todo el marco legal existente, y con fuerte apoyo político, que promueva, y re-

gule a su vez, las actuaciones del sector privado sobre la materia.

b) Disponer de un desarrollo permanente de conocimiento, tanto científico como aplicado, y basado en mecanismos institucionalizados de apoyo a la gestión pública y privada de gestión de riesgos.

c) Contar con una sociedad culturizada con relación a la temática de riesgos de desastres, que participe activamente, desde todos sus estamentos, en comportamientos preventivos así como en el control social de los procesos de generación de riesgos.

III. Principales logros del PREANDINO

Una visión de conjunto de los logros regionales en los cinco países andinos permite identificar los principales resultados del programa.

Figura II-2. Región Andina. Líneas estratégicas de intervención del PREANDINO

Modelo de gestión social para la prevención y reducción de riesgos de desastres



Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO

1. Marcos institucionales para la gestión de riesgos

Concientización de los niveles políticos

Por corresponder a una solicitud del Consejo Presidencial Andino³, el Programa ha sido iniciado desde los más altos niveles de decisión de la gestión pública de los países, con el apoyo de sus ministros y directivos de todas las instituciones involucradas durante el lapso de ejecución.

En función de la dinámica que viene generando, el PRE-ANDINO ha incidido en la estructuración y concepción del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), ya que esta instancia regional ha incorporado la visión de las instituciones de planificación como parte de la misma⁴. También ha venido influyendo, progresivamente, en las decisiones regionales y nacionales sobre prevención y reducción de riesgos de desastres, como ocurrió en la declaración de Quirama⁵ y en el enfoque hacia el desarrollo sostenible de la *Estrategia Regional de Prevención y Atención de Desastres*, formulada en el año 2004⁶. Igualmente, el Programa ha promovido, junto con las instancias correspondientes de la Comunidad Andina, la institucionalización del tema de prevención dentro del Sistema Andino de Integración (SAI); principalmente en la CAF, pero también en aquellas instituciones que, como ORAS (Organización Regional de Salud), han firmado un acuerdo con ella para avanzar en esa dirección⁷, en conjunto con la Organización Panamericana de Salud (OPS).

Promoción en los países de una organización institucional que dé cabida a la gestión de riesgos de desastres

Se han logrado progresos muy importantes desde el punto de vista de la creación de marcos institucionales para la gestión de riesgos. Como producto del esfuerzo del PRE-ANDINO, todos los países cuentan con contrapartes para

la incorporación de la gestión del riesgo al desarrollo. Se vienen consolidando grupos de trabajo y comités, establecidos de manera informal dentro de los canales de planificación de todas las instancias. En la mayoría de los casos, estos comités requieren todavía de su oficialización dentro del marco de los esfuerzos legales e institucionales que se hacen para consolidar la política. El esfuerzo se ha llevado a cabo en el ámbito nacional, en sectores relevantes y en las instancias territoriales que forman parte de un Piloto Territorial PREANDINO en cada país.

Establecimiento de marcos legales y normativos para la gestión de riesgos de desastres

Dada la reconocida necesidad de institucionalizar formalmente el tema de riesgos de desastres en la política pública, el Programa ha promovido, tanto el desarrollo e implantación de instrumentos legales con esa orientación –en los países que no disponen de los mismos o que necesitan un esfuerzo de reglamentación–, como la incorporación de este tema en leyes y normativas existentes que están en proceso de elaboración o de revisión.

Institucionalización de fuentes de recursos para la gestión preventiva

Si bien se tiene claro que la prevención y la reducción de riesgos de desastres debe insertarse en los planes, programas y proyectos de los entes de desarrollo en sus diferentes niveles, y que los recursos orientados a la reducción de riesgos se insumen en el diseño de los proyectos y en las asignaciones presupuestarias de las obras o acciones en las cuales se ha previsto o se requiere reducir vulnerabilidades, también se considera que algunos países, con menos recursos o que persiguen dar un fuerte impulso inicial al proceso, requieren de apoyos especiales para estos fines en términos de fortalecimiento institucional. En el marco del PREANDINO se busca, prioritariamente, fortalecer la visión enfocada a la incorporación de recursos en los presupuestos ordinarios, por centrarse en ellos la posibilidad de mitigar o de reducir los riesgos en los proyectos que se proponen, si estos son adecuadamente diseñados. También se trabaja en la búsqueda de oportunidades para fortalecer los procesos a través de los cuales se puede lograr ese objetivo, siendo algunas de las vías planteadas, el establecimiento legal de fondos para fortalecer institucionalmente la reducción de riesgos en el marco de las le-

³ XI Consejo Presidencial Andino. Cartagena de Indias, 1999.

⁴ CAPRADE. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Decisión 529 del 7 de julio de 2002.

⁵ Quirama Colombia. Resolución 35 del XIV Reunión del Consejo Presidencial Andino. 28 de junio de 2003.

⁶ Aprobada por los países en la II Reunión del CAPRADE. Quito, 14 de Junio de 2004 y por resolución 591 del XIII Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el 10 de julio de 2004.

⁷ Carta Acuerdo de Cooperación para la Reducción de Riesgo de Desastres en Salud en el Área Andina del 23 de agosto de 2003.

yes y el aprovechamiento de fuentes presupuestarias existentes no utilizadas. Adicionalmente, se ha avanzado en la identificación de fuentes de recursos provenientes de cooperantes internacionales para acceder a sus líneas de apoyo, lo cual se ha traducido en la elaboración de un primer Manual de Fuentes de Cooperación. Para su realización se ha profundizado en la identificación de procedimientos establecidos por las diferentes fuentes de cooperación para acceder a ese financiamiento, así como en los procedimientos para lograr esos recursos.

Otro mecanismo utilizado en el marco del PREANDINO para potenciar la coordinación y el acceso de los países a recursos de cooperantes, ha sido la creación de grupos multilaterales o de cooperantes, como ha ocurrido en el caso de Ecuador con la creación del Grupo Multilateral para la Gestión del Riesgo (GMGR), conformado por CAF, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este Grupo ha iniciado un acuerdo de trabajo conjunto en el año 2003, para dos objetivos básicos: el establecimiento de un Sistema Nacional y un Proyecto Piloto Territorial para la Gestión del Riesgo. Igual esfuerzo se viene haciendo con el Grupo Gestor en Perú, integrado por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), la CAF y otras instituciones no gubernamentales; y con las iniciativas y acuerdos para la Alianza Estratégica de Gobernanza Compartida entre GTZ y el PREANDINO en Bolivia para apoyar al Ministerio de Desarrollo Sostenible (MDS) y a los programas pilotos territoriales del Programa.

2. El proceso de incorporación de la prevención y la gestión de riesgos en la planificación del desarrollo

Esta línea de trabajo ha recibido un gran énfasis dentro del Programa por descansar en ella la posibilidad de materializar acciones concretas para reducir vulnerabilidades existentes o evitar su creación en el futuro.

Preparación de planes estratégicos para incorporar la gestión de riesgos en la planificación del desarrollo y definición de políticas

Todos los países que se han integrado a la Red PREANDINO y que no contaban con planes para la reducción

de riesgos de desastres, han iniciado los procesos para su elaboración, tanto en el ámbito nacional y sectorial como territorial (este último a nivel de pilotos), a través de los respectivos comités nacionales, sectoriales y territoriales del Programa. En el caso de Colombia, que sí contaba con un Plan legalmente aprobado, pero poco implementado, se ha planteado una revisión, pero, principalmente, se ha avanzado en su implementación a través de un CONPES⁸.

Estos esfuerzos, todavía en progreso, han permitido: a) recopilar valiosa información disponible, y no utilizada hasta ahora, en los países sobre peligros/amenazas y en menor grado sobre vulnerabilidades y riesgos; b) llevar a cabo diagnósticos preliminares con la información disponible; c) identificar debilidades técnicas, e institucionales, para la formulación de planes; y d) derivar, someramente, algunas políticas esenciales. También ha estado acompañado por el desarrollo de metodologías para la elaboración de este tipo de planes, previamente inexistentes, así como por el intercambio de información interinstitucional y por el trabajo en equipo.

Incorporación de la prevención en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial

Aún cuando no se dispone todavía de planes de prevención nacionales, sectoriales o territoriales completos en la mayoría de los países, ya que muchos de ellos están en proceso de formulación o de conclusión, el PREANDINO ha abierto varias líneas paralelas de trabajo, orientadas a incorporar el manejo de riesgos de desastres en la planificación del desarrollo (como mecanismo de aplicación de políticas y de inversiones) y del ordenamiento territorial (como instrumentos de regulación y de autorizaciones para el uso del suelo). Las oportunidades para ello, han dependido del estado previo de los países en materia del desarrollo de los sistemas e instrumentos de planificación, de los momentos en que los países avanzan en la formulación de sus planes de desarrollo, y del grado de desarrollo institucional y normativo de cada uno de ellos con respecto a algunas áreas como el ordenamiento territorial y urbanístico.

⁸ CONPES Consejo Nacional de Política Económica y Social orientado a la prevención y atención de desastres No. 3146, aprobado el 20 de diciembre de 2001, para consolidar y desarrollar las estrategias y líneas programáticas del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres mediante la definición de un conjunto de acciones prioritarias en el corto y mediano plazo.

Iniciativa orientada a la reducción de riesgos de desastres en los procesos de desarrollo

En la mayoría de los países se han hecho, y se continúan haciendo, esfuerzos por precisar criterios adaptados a las particulares realidades de cada uno, para llevar a cabo esas incorporaciones, o para canalizar los criterios de prevención en las instancias previstas dentro de su ordenamiento jurídico.

Incorporación de la prevención en los proyectos de inversión

Este subproceso se considera fundamental por incidir en la localización y el diseño de los proyectos, ya que la no consideración de los análisis de vulnerabilidades y riesgos frente a peligros potenciales en las áreas de emplazamiento de los proyectos, constituye la causa más frecuente de creación de situaciones de riesgo de desastre. Varios países andinos vienen haciendo esfuerzos por desarrollar criterios y promover su aplicación en los proyectos de inversión pública, siendo los casos más avanzados Colombia, Perú y Bolivia.

3. Creación de mecanismos de soporte para la planificación preventiva y la toma de decisiones

De forma paralela a las líneas de trabajo anteriormente señaladas, se ha perseguido acompañar los procesos de planificación, con soportes que faciliten la formulación de planes de prevención así como, la elaboración de las estrategias nacionales, sectoriales y locales, mediante el desarrollo de sistemas de información que recojan lo avanzado hasta el momento y lo que se produzca en el proceso. Se ha fomentado que estos soportes de información formen parte de los sistemas de planificación del desarrollo, lo cual ha sido asimilado en varios países como en Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela, países en los cuales se viene avanzando en esa dirección.

Varias iniciativas han sido promovidas en el marco del PREANDINO, para institucionalizar, tanto los sistemas de información, como los de medición de impactos y los indicadores de evaluación de gestión, que permitan concienciar, y dar seguimiento, a las actuaciones institucionales, así como apoyar los procesos de planificación.

4. La sensibilización y fomento de una cultura preventiva

Los esfuerzos de sensibilización en los estamentos públicos se han iniciado por los niveles decisorios. Dentro de

esta línea, se ha dado un gran énfasis a la concientización de los profesionales que laboran en las áreas de planificación en diferentes niveles, por ser ellos transmisores en sus respectivos centros de trabajo, de la concepción y relevancia de la temática dentro del marco del desarrollo sostenible.

Adicionalmente a la incidencia que ha tenido el Programa en la sensibilización de los estamentos públicos, en algunos países se han iniciado acciones para la internalización del tema de prevención en el sistema educativo, con miras a que la reducción de riesgos forme parte de la cultura y así crear capacidades en todos los niveles de la sociedad. Ello ha sido más relevante en los países que ya contaban con líneas de trabajo sobre el particular como son los casos de Colombia y Venezuela, que en otros en los que no existía.

5. El desarrollo del conocimiento científico sobre peligros, vulnerabilidades y riesgos

Dentro del Programa se han enfatizado aspectos relacionados con la conceptualización sobre el tema y el conocimiento vinculado a los desastres, en general. Entre ellos destacan: a) el desarrollo del conocimiento sobre peligros, vulnerabilidades y riesgos, así como sobre metodologías de planificación para la prevención de desastres con visión nacional y sectoriales; b) el soporte a la expansión de infraestructuras de apoyo para mejorar dicho conocimiento; c) el fortalecimiento institucional de los entes del conocimiento, con miras a lograr una mayor capacidad de producción y de coordinación entre los generadores de conocimiento. Los mayores logros se han obtenido en la recopilación y sistematización de información disponible y en avances en el conocimiento sobre los diferentes peligros, así como en el desarrollo de metodologías de planificación para la prevención y mitigación de riesgos de desastres.

6. Incidencia del PREANDINO en el desarrollo de la infraestructura de apoyo al conocimiento

Adicionalmente al desarrollo del conocimiento mismo, el Programa ha llevado a cabo esfuerzos importantes para consolidar infraestructuras de apoyo que mejoren dicho conocimiento de una manera permanente con respecto a algunos peligros en el ámbito regional. El más importante de ellos se relaciona con el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Fenómeno El Niño (CIIFEN), establecido en la ciudad de Guayaquil, Ecuador. Este Centro ha

sido promovido por el propio país, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y recibido el apoyo de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD). Su creación ha sido decidida en el marco de las Naciones Unidas a través de una serie de resoluciones.

Los cinco países andinos han definido, en el contexto del PREANDINO, una estrategia para crear la plataforma regional que beneficie particularmente a la Región en el desarrollo del conocimiento sobre ese Fenómeno, tomando en cuenta que éste es el causante de la mayor variabilidad climática en el área y el generador de los mayores impactos negativos desde el punto de vista socioeconómico y ambiental. El PREANDINO ha venido apoyando el proceso de fortalecimiento y conformación de la red institucional del CIIFEN, la cual beneficiará a la región no sólo por su aporte al mejoramiento del conocimiento sobre el

Fenómeno sino también con relación a todas los peligros de origen hidroclimático.

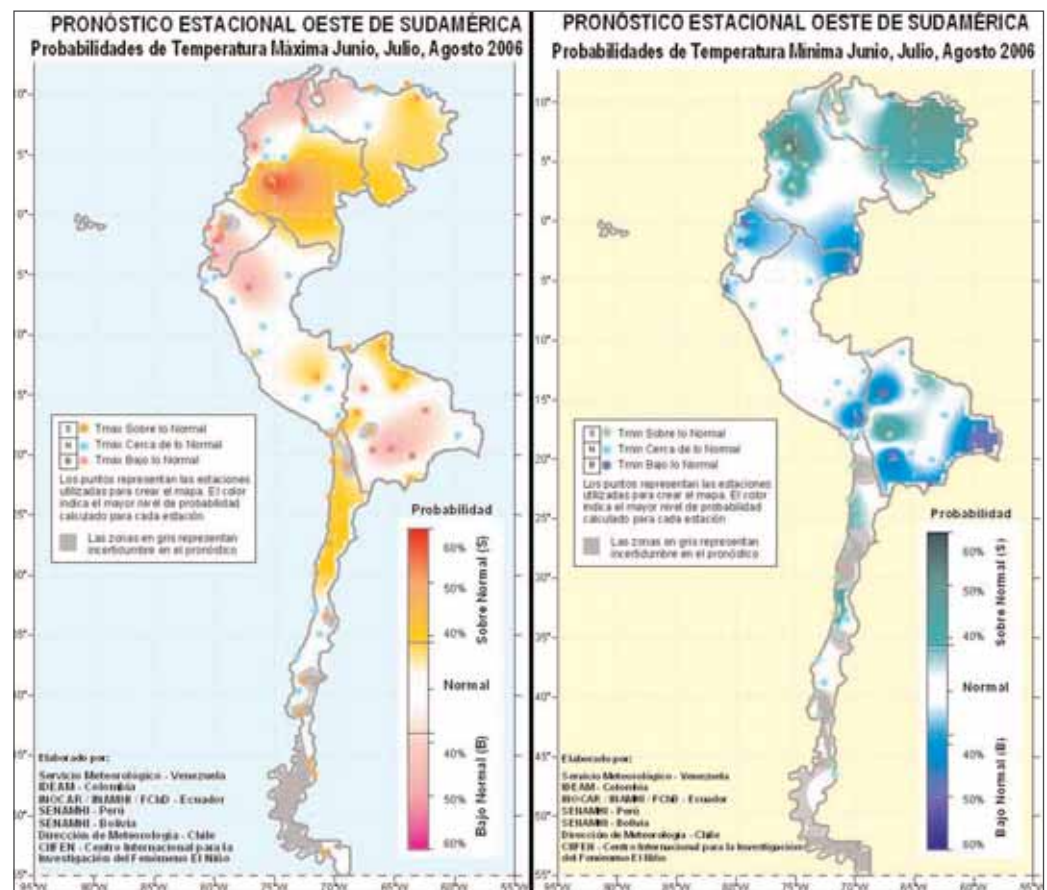
IV. Los retos para la sostenibilidad de los esfuerzos

El involucramiento institucional que se ha promovido y logrado durante estos años y la progresiva asunción de responsabilidades para la reducción de riesgos de desastres, tanto a nivel nacional como sectorial y territorial, ha sido muy significativo, y permite tener esperanzas sobre la sostenibilidad creciente de los esfuerzos.

A pesar de los progresivos logros, los países de la Región Andina, con diferencias entre ellos, tienen características estructurales que deben ser consideradas en este proceso de fortalecimiento, ya que la transversalización

Figura III-1. Región Andina y Chile. Pronóstico estacional de temperatura en el oeste de Sudamérica

Mediante la activa participación de los países y el análisis estadístico de 126 estaciones meteorológicas de: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, confrontado con las condiciones oceanográficas y atmosféricas a escala global permite al CIIFEN producir pronósticos estacionales de probabilidad de lluvias y temperaturas en el oeste de Suramérica.



de una temática en la gestión del desarrollo se enfrenta a las debilidades que presenta el propio modelo de desarrollo. Destacan, entre ellas: a) la debilidad y el poco peso institucional que tienen los procesos de planificación, así como los mecanismos de asignación de recursos y de control de las inversiones de sus localizaciones; la permanente rotación de funcionarios públicos, lo que atenta contra la continuidad de los programas y coadyuva a la pérdida de memoria institucional sobre lo avanzado; b) la resistencia a los cambios, fundamentalmente en las instituciones que han sido estructuradas históricamente para la atención de desastres; c) las distorsiones de conceptualización sobre la temática y d) la falta de un extendido compromiso político y social sobre la importancia de la reducción de riesgos.

Lo anterior plantea un reto mayor, que escapa a la temática misma, pero cuyo abordaje es parte de la nueva visión y retos que deben enfrentarse para el desarrollo sostenible de los países.

1. La contribución del Programa en el marco de las perspectivas futuras

Con los logros fundamentales, anteriormente citados, y cuyos detalles están contenidos en los siete volúmenes que forman parte de la serie sobre la iniciativa del PREANDINO, la CAF ha decidido pasar a una modalidad que garantice, aún más, el proceso de profundización y fortalecimiento brindado durante estos años, dejando la totalidad de la responsabilidad en la promoción de los esfuerzos por parte de los entes de planificación del desarrollo que constituyen el PREANDINO.

Conciente de la necesidad de apoyos externos para dar sostenibilidad a los procesos en marcha, la CAF ha avanzado en el fortalecimiento de los mencionados convenios con otros entes de cooperación en tres de los países, con el objeto de que, en conjunto, se logre una mejor sinergia de los apoyos, en lugar de que cada cooperante realice acciones aisladas. Para ello, las instituciones de planificación nacional en todos los países, han elaborado programas de trabajo basados en los procesos que vienen adelantando, así como en sus específicos requerimientos, a los fines de contar con escenarios claros de prioridades que permitan coordinar los esfuerzos nacionales con los entes de cooperación. Dentro del Programa también se vienen haciendo esfuerzos de coordinación con fuentes

de cooperación regional para la transferencia de todo el bagaje generado durante los años en que el Programa ha tenido un papel fundamental en el proceso de creación de institucionalidad a ese nivel.

En esta línea, se logró la aprobación, por parte de Unión Europea, del proyecto de cooperación para la Prevención de Desastres en los países de la Comunidad Andina (PRE-DECAN), por 12,4 millones de euros y cinco años de duración. Todo ello, para el fortalecimiento de la temática una vez que las funciones regionales que ejercía la Coordinación Regional-CAF en el marco del PREANDINO, son asumidas por la Secretaría General de la Comunidad Andina, que tiene a su cargo la coordinación de éstas como Secretaría Técnica del CAPRADE.

La CAF colocará un especial énfasis en brindar soportes sustantivos para inversión pública y privada en la reducción de vulnerabilidades existentes. También, a través de sus propias operaciones, apoyará la transversalización de estos temas en los programas y proyectos de financiamiento con los países.

2. El involucramiento institucional

Debe destacarse que, si bien el Programa responde a una iniciativa de la CAF en respuesta a la solicitud del Consejo Presidencial Andino, los actores en cada una de las fases que se vienen adelantando han sido los propios países a través de las instituciones. Ha sido una norma del Programa el involucramiento institucional en cada país, tanto en la coordinación de los esfuerzos, como en el desarrollo de las acciones, para garantizar, progresivamente, la sostenibilidad de los esfuerzos y responder al mandato de creación de institucionalidad.

Se ha preferido sacrificar velocidad por institucionalización, por lo que las propias asistencias técnicas que se han promovido, han debido responder a estos esquemas. Por esta razón, los logros alcanzados son realmente logros institucionales que han tenido un liderazgo progresivo y de compromiso de los entes de planificación y del desarrollo en todos los niveles.

Los consultores de la CAF que han acompañado, y promovido, estos procesos, han trabajado directamente con las instituciones nacionales y regionales bajo ese esque-

ma, por lo que su apoyo ha sido permanente pero centrado en la asistencia, la promoción, la conceptualización, el seguimiento y el soporte en el desarrollo metodológico.

Los ejecutivos de la CAF, responsables del programa en cada Representación-CAF, han jugado también un papel esencial, dando soporte, desde la institución, a los requerimientos que han demandado un proceso de desarrollo metodológico y de acompañamiento.

Debe destacarse, entre ellos, el fuerte trabajo de encuentro con los altos niveles institucionales (*lobbyings*) para garantizar, tanto la continuidad frente a los frecuentes cambios, como los apoyos en cooperación. Ello ha sido respaldado y acompañado por los Representantes de la CAF en los países, los cuales han mantenido su apoyo permanente y su presencia, cuando ésta les ha sido requerida.

CAPÍTULO 3

Logros del PREANDINO en cada uno de los países

El desarrollo del Programa en cada uno de los países ha variado, dependiendo de las realidades políticas e institucionales que han estado presentes. Los detalles del avance logrado en los diferentes procesos y subprocesos asociados a la institucionalización de la temática están contenidos en volúmenes separados para cada país, correspondientes a esta misma publicación.

El PREANDINO en Bolivia

Para el momento de inicio del PREANDINO (2000), se venían dando pasos fundamentales en Bolivia con relación al tratamiento de los desastres. Sin embargo ese país no contaba con una organización que reflejara un manejo coherente de la nueva visión en la gestión de riesgos, no obstante, de haberse aprobado una ley de avanzada (la Ley 2140) de *Reducción de Riesgos y Atención de Desastres*, que asignaba al Ministerio de Desarrollo Sostenible la responsabilidad de coordinar las tareas para la reducción de vulnerabilidades en el desarrollo en el marco del Sistema Nacional de Planificación. Este Ministerio requería fortalecimiento institucional para poder asumir dicho compromiso, debido a la escasa experiencia sobre la temática y a la debilidad interna en cuanto a recursos de personal y presupuestarios.

La institucionalidad responsable hasta ese momento del tema de desastres había sido la Defensa Civil, bajo un enfoque netamente socorrista orientado a la respuesta frente a desastres ya ocurridos.

Principales logros

Después de varios años de esfuerzos sostenidos del Programa, puede afirmarse que Bolivia, aún con sus altibajos, ha mantenido el tema como una prioridad nacional, y ha venido fortaleciéndose con la participación de los entes del desarrollo en esos procesos, y con la convergencia de los organismos de cooperación internacional hacia una visión común sobre el tema de riesgos en el marco del desarrollo.

Bajo las circunstancias descritas, el PREANDINO, liderado por el Ministerio de Desarrollo Sostenible (MDS) durante el período de ejecución del Programa, ha tenido los siguientes logros:

1. Organización institucional, concientización y promoción de la prevención de riesgos en el desarrollo

Además de ser la primera actividad que se encaró bajo el liderazgo del MDS, sin duda el poner en práctica de manera concreta la reciente Ley aprobada y la organización para la institucionalización de la prevención de riesgos en el desarrollo, fue la base fundamental sobre la cual se edificó la estrategia del PREANDINO en Bolivia.

Conformación de una red nacional de instituciones

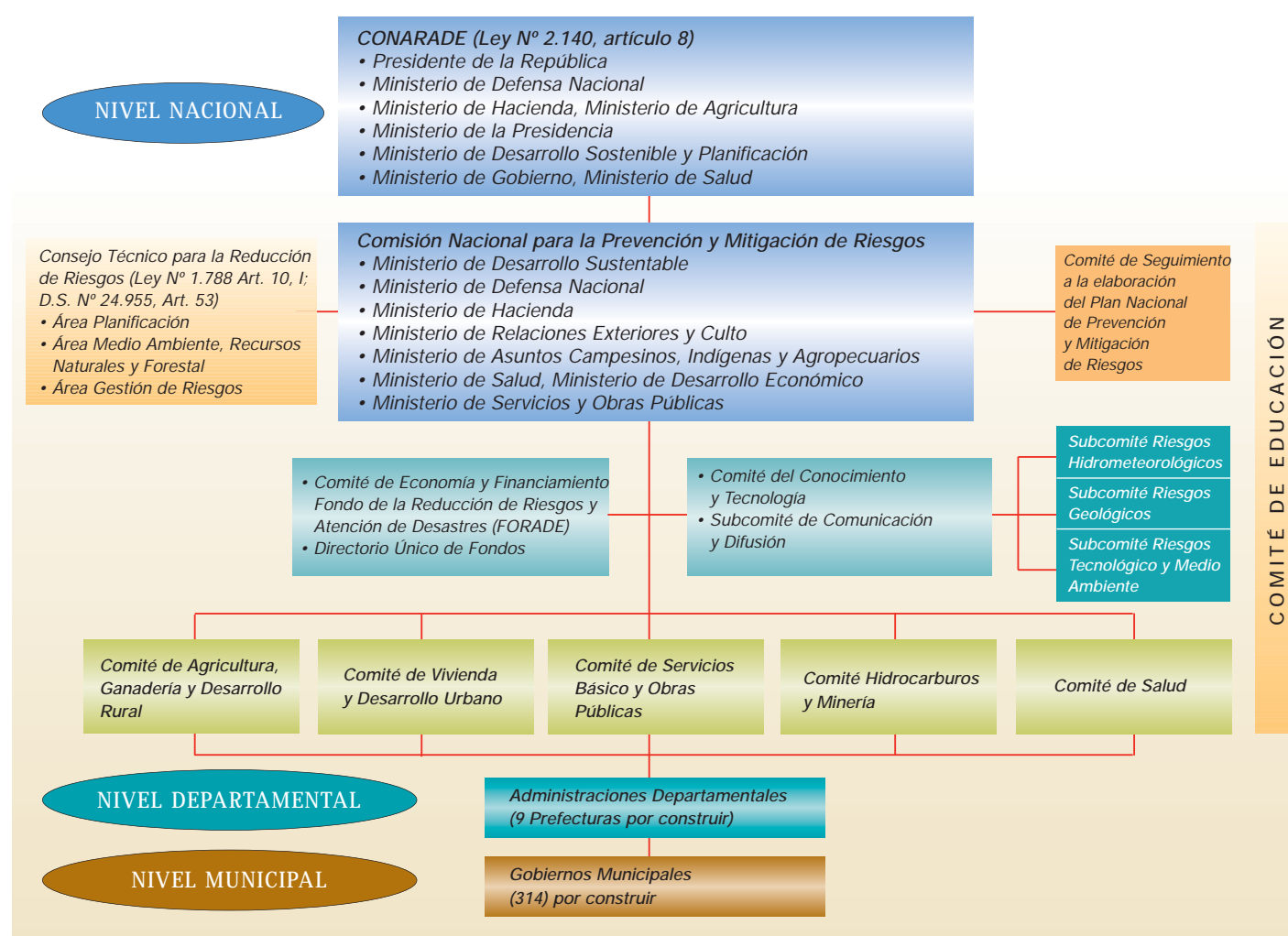
En el marco del Programa se logró conformar una estruc-

tura basada en comités e integrada por seis comités sectoriales, un Comité del Conocimiento y varios comités territoriales, que se involucraron en el desarrollo de todos los procesos.

Esta tarea se inició desde la fase de implantación, con el objeto de lograr la participación institucional de los ministerios e instituciones y la conformación de la red nacional, sectorial y territorial de trabajo sobre el tema de riesgos, para la ejecución de los procesos que se pusieron en marcha con el Programa. La Red Nacional cuenta, para el año 2004, con 13 instituciones entre viceministerios y entes descentralizados y 24 direcciones generales. La Red Sectorial está conformada por 6 sectores, correspondientes a 9 viceministerios y 25 instancias entre direc-

Figura B-1. Bolivia. Estructura organizacional del PREANDINO en Bolivia

Comités del PREANDINO



Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO

ciones y coordinaciones generales; y la Red Territorial está integrada por 3 prefecturas y 6 alcaldías municipales que fueron seleccionadas como pilotos para expandir las experiencias a todo el territorio nacional.

Desde el punto de vista de concientización y de *lobbying*, durante los años de funcionamiento del Programa se ha contactado alrededor de 10 ministros, 24 viceministros, 26 directores generales y 120 funcionarios responsables de la temática de riesgos en los Ministerios de Desarrollo Sostenible; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Vivienda y Desarrollo Urbano; Servicios Básicos y Obras Públicas; Hidrocarburos y Minería; Educación; Transportes; y Salud. En el nivel local, estos contactos se han realizado con 4 Prefectos, 5 Alcaldes, 4 Oficiales Mayores, 15 Concejales y 45 entre funcionarios de las prefecturas, alcaldías y programas y proyectos de las prefecturas y municipios de La Paz, Santa Cruz, Mancomunidad de Río Grande y San Pedro de Buena Vista.

En el ámbito de la Región Andina, los comités tuvieron la oportunidad de intercambiar experiencias con sus similares de los otros países, en cuatro Reuniones Regionales organizadas por el PREANDINO para tal efecto.

Avances en los marcos institucionales para la gestión de riesgos de desastres

En lo que se refiere al marco institucional nacional, los procesos de trabajo que se pusieron en marcha con el Programa, permitieron el análisis de 22 instituciones integrantes de los comités, y determinar el rol que éstas podrían jugar en el tema de riesgos dentro del Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres (SISRADE). Este esfuerzo se inició con la Dirección General de Transportes y participaron, posteriormente, en las evaluaciones: la Unidad de Análisis Político y Económico (UDAPE); el Viceministerio de Agricultura y Ganadería; el Viceministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos; la Academia Nacional de Ciencias; el MDS (Cambio Climático); la Dirección General de Clasificación de Tierras y Cuencas (DGICSA); el Programa Fenómeno El Niño; el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrografía (SENAMHI); el Instituto Boliviano de Tecnología Nuclear (IBTEN); el Observatorio San Calixto; el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Sostenible (SNIDS); la Dirección Forestal; la Dirección General de Biodiversidad; el Servicio Nacional de Hidrografía Naval (SNHN); el Instituto de Hi-

dráulica e Hidrología (IHH); el Servicio Nacional de Geología y Minería; el Instituto Geográfico Militar (IGM); el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la Administración de Aeropuertos y Servicios Auxiliares a la Navegación Aérea (AASANA).

2. Avances en los marcos legales

En Bolivia, el PREANDINO ha orientado parte de sus esfuerzos a consolidar un marco legal que permita asignar competencias, y responsabilizar, a los entes del desarrollo para la reducción de riesgos de desastres, para lo cual continuó apoyando la profundización de las leyes ya aprobadas y su reglamentación.

La promulgación de la Ley 2335 y el DS No. 26739 de fecha 4 de agosto de 2002

En la línea legal, el líder del PREANDINO en Bolivia –el Ministerio de Desarrollo Sostenible, trabajó en una mayor precisión de la Ley 2140 a través de la Ley 2335 modificatoria de la misma, la cual fue aprobada el 5 de marzo de 2002. También prepararon los reglamentos de ambas leyes (D.S. No. 26739 de fecha 4 de agosto de 2002). Los cambios más relevantes en esta Ley modificatoria se relacionaron con la creación del Fondo de Fideicomiso para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres (FORADE), y con el traspaso de la Unidad Técnica Operativa de Apoyo y Fortalecimiento (UTOAF), que estaba adscrita al Ministerio de Defensa Nacional (MDN), bajo el mandato del MDS, con el nombre de Servicio Nacional de Reducción de Riesgos (SENAR).

Como consecuencia de las confusiones en la delimitación de las competencias entre el MDS y el MDN, que generó la aprobación posterior de la Ley LOPE en junio de 2003, el Programa realizó esfuerzos significativos para lograr una clarificación de las responsabilidades institucionales entre ambas instituciones. En alianza con la GTZ, la CAF apoyó la realización de talleres de asesoría a las autoridades de esos ministerios, con la finalidad de que los mismos llegasen a acuerdos soportados en una clarificación conceptual de la temática de riesgos. Este aporte incluyó consideraciones sobre las áreas de: desarrollo del conocimiento, prevención de riesgos, preparación, respuesta, evaluación de daños, rehabilitación y reconstrucción, capacitación, información y comunicación, definición de políticas de gestión del riesgo, Programa de Prevención de Desastres con

el BID y Plan de Respuesta al Fenómeno El Niño 2002-2003. Para el momento de elaboración de este documento, la temática institucional todavía requiere de un esfuerzo de clarificación y de coherencia de los marcos legales.

3. La creación de fuentes de recursos para la gestión del riesgo

Como foco de la visión de reducción de riesgos de desastres, el tema de recursos se ha orientado en el país a comprender la relevancia que tienen los presupuestos ordinarios y el diseño de los proyectos en el logro de dicha visión. El programa ha apoyado también la creación o canalización de algunas fuentes alternativas. Según se ha mencionado con anterioridad, el MDS como líder del PREANDINO, logró la creación del FORADE cuyas principales características son el aporte del 0.15% del total del Presupuesto General de la Nación, a partir del 2003, para la gestión de riesgos de desastres; la autorización para captar fondos de la cooperación internacional y la transferencia de fondos del programa Nacional de Subsidio a la Vivienda.

También ha sido significativo el esfuerzo en lograr sinergias entre cooperantes. El avance más significativo fue el Acuerdo denominado Alianza Estratégica de Gobernanza Compartida firmado entre el MDS, la CAF y la GTZ.

El PREANDINO, como programa paraguas, ha acompañado al MDS en el proceso de identificación y/o negociación con el BID, la UE y la GTZ.

4. La formulación de las Bases del Plan Nacional de Reducción de Riesgos de Desastres

Los procesos para la incorporación de la prevención y la gestión de riesgos en la planificación del desarrollo en el nivel nacional, ha generado como primer producto las “Bases del Plan de Prevención y Mitigación de Riesgos de Desastres”, concluidas en el año 2001. Complementariamente se está por iniciar el proceso de formulación de la “Estrategia Nacional para la Incorporación de la Gestión de Riesgos en el Desarrollo”.

5. La incorporación de la prevención en el PGDES y en las normas del SISPLAN

Los avances más significativos hacia el logro de incorporar la visión de riesgo en los procesos de planificación, han sido la consideración de esta temática en mecanismos nacionales como el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) y las normas del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN).

Figura B-2. Bolivia. Un ejemplo de metodología de calificación de proyectos según los factores de riesgo

Matriz de amenazas, riesgos naturales y antrópicos

| Programa de infraestructura. “Plan de riego con generación de empleo” | | | | IDENTIFICACION DE AMENAZAS Y RIESGOS NATURALES | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------|--------------|-------------------------|------------------------------------------------|---|------------|---|-------|---|---------|---|---------|---|---------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nº PROY | NOMBRE PROYECTO | DEPARTAMENTO | MUNICIPIOS BENEFICIADOS | PENDIENTES | | INUNDACION | | SISMO | | HELADAS | | GRANIZO | | AMENAZAS ANTROPICAS | | | | | | | | | | |
| | | | | A | R | R | R | A | R | A | R | A | R | A | R | A | R | A | | | | | | |
| 30 | CASAS VIEJAS | SC | VALLE GRANDE (273) | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 31 | NAIRANA-LA LAJA | SC | FLORIDA | ○ | ○ | ● | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 32 | ESPEJOS | SC | EL TORRNO (232) | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 33 | COPEE | SC | CHARAGUA (243) | ○ | ○ | ● | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 34 | CHARAGUA | SC | CHARAGUA (243) | ○ | ○ | ● | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 35 | EPORENDA | SC | CHARAGUA (243) | ○ | ○ | ● | ● | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |

| LEYENDA | | OBSERVACIONES | |
|---------|------------------|---------------|----------|
| ● | MUY ALTA | ○ | BAJA |
| ● | ALTA | ● | MUY BAJA |
| ● | MEDIA O MODERADA | ○ | NINGUNA |

Fuente: PREANDINO-Representación CAF-Bolivia. Programa Multisectorial de Infraestructura Rural. Plan de Riego con generación de empleo. La Paz, 2002

Iniciativa orientada a la reducción de riesgos de desastres en los procesos de desarrollo

En el caso del Municipio de San Pedro de Buena Vista, también se ha incorporado esta temática en su Plan de Desarrollo Municipal (PDM) para el período 2004-2008, dentro del convenio con la GTZ. La zona de estudio comprende a 237 comunidades y a un centro urbano, los cuales se encuentran distribuidos a lo largo y ancho del Municipio San Pedro de Buena Vista.

El Municipio La Paz cuenta con la *Estrategia de Gestión de Riesgos para la Ciudad de La Paz*, elaborada en agosto de 2002. Este municipio ha realizado un análisis del *Plan de Desarrollo Municipal 2001-2005*, habiendo determinado que el componente de gestión de riesgos está incorporado y transversalizado de manera implícita.

A su vez, la Dirección de Ordenamiento Territorial del MDS, ha generado instrumentos de política y guías donde se considera la variable riesgo.

6. La elaboración de propuestas para la incorporación de la prevención en los proyectos de inversión en agua potable, saneamiento básico y caminos

Las propuestas técnicas de incorporación de la prevención en los proyectos de inversión en el ámbito sectorial,

se han generado en la oportunidad de operaciones de créditos que la CAF otorgó al Gobierno de Bolivia en el año 2003 para el desarrollo de programas de inversión en los sectores de vialidad y transporte, agua y saneamiento básico. Actualmente, se viene trabajando la consideración de estos procesos en escalas más detalladas. Se cuenta ya con los términos de referencia del estudio para ambos sectores, estando los mismos en proceso de aplicación a cargo del Viceministerio de Servicios Básicos y del Servicio Nacional de Caminos, respectivamente.

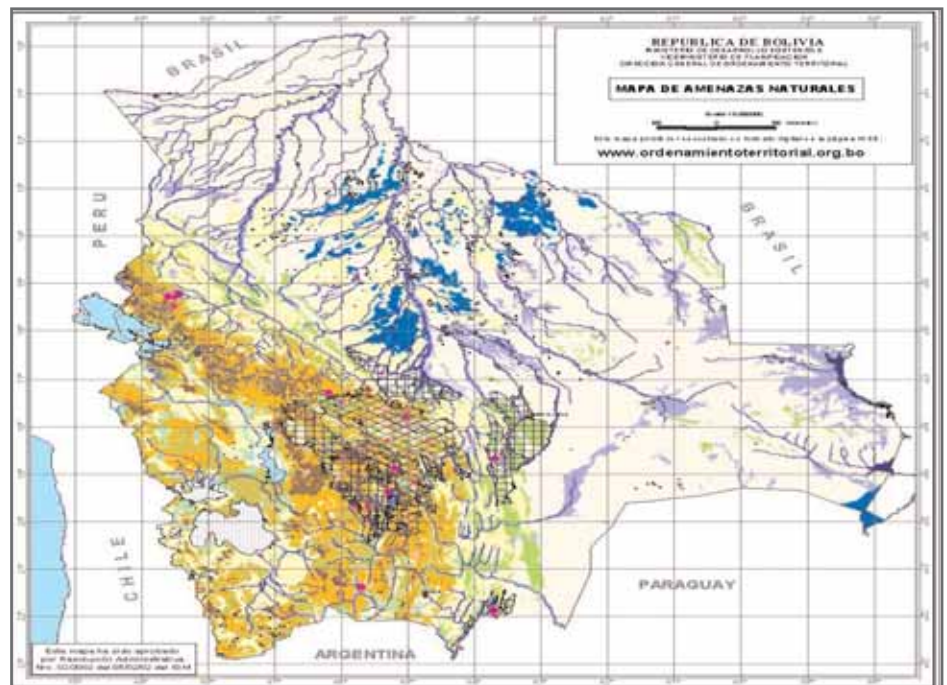
7. La capacitación de funcionarios en servicio

Durante la ejecución del PREANDINO, se han capacitado, en servicio, a un aproximado de 200 funcionarios de las distintas instituciones de ámbito nacional, sectorial y territorial. Se han realizado alrededor de 30 talleres, 5 seminarios –en 2 de los cuales han participado expertos de la coordinación regional del PREANDINO y de Colombia– y cerca de 50 reuniones con distintas instituciones públicas, como mecanismo de capacitación en servicio.

Otro mecanismo utilizado como vía rápida para acelerar la capacitación de los funcionarios de estos comités, ha sido la preparación y participación en las cuatro Reuniones Regionales organizadas y financiadas por la CAF den-

Figura B-3. Bolivia. Mapa de amenazas naturales

Bolivia ha realizado un amplio programa de recopilación y estandarización de información básica necesaria para los análisis de amenazas, vulnerabilidades y riesgos; destacando en este sentido el papel de la Dirección de Ordenamiento del Territorio y el SNID.



Fuente: Dirección General de Ordenamiento Territorial. Viceministerio de Planificación. Ministerio de Desarrollo Sostenible. La Paz, 2002

tro del PREANDINO, en las cuales éstos han tenido la oportunidad de intercambiar experiencias con sus pares de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Sin embargo, el programa ha estado sujeto a procesos de inestabilidad institucional, caracterizados por frecuentes cambios en la plana de funcionarios que han venido participando en el mismo durante su ejecución.

8. Desarrollo del conocimiento sobre peligros, vulnerabilidades y riesgos

En el caso de Bolivia, el Programa ha promovido el desarrollo del conocimiento científico en varias líneas de trabajo.

En materia de producción cartográfica, Bolivia cuenta con una primera versión de mapas de escala nacional referidos a las principales amenazas y a los riesgos, lo cual se ha logrado con cooperaciones, en el marco del Comité de Conocimiento que está presidido por la Unidad de Ordenamiento Territorial del MDS, e integrado por todas las instituciones nacionales que abordan los fenómenos físico-naturales. Los más importantes logros se relacionan con los mapas de amenazas de sismicidad, elaborado con información del Observatorio de San Calixto; el de inundación, así como aquellos de amenazas debidas a aluviones torrenciales; los de desgranizada, helada y el de amenazas antrópicas.

En el ámbito sectorial, el sector agrícola, a través del Sistema Nacional de Seguimiento de la Seguridad Alimentaria y Alerta Temprana (SINSAAT), que forma parte del Programa desde sus inicios, hoy en día cuenta con análisis de afectación de ese sector en un entendimiento claro de las anomalías relacionada con las variables.

Por otra parte, la CAF en el marco del PREANDINO, ha dado prioridad desde diversas líneas, al mejoramiento del conocimiento sobre el Fenómeno El Niño y al fortalecimiento de la capacidad institucional de la Región sobre este tema. Con esa orientación, ha realizado cuatro reuniones regionales en apoyo al CIIFEN, las cuales han sido promovidas por la Coordinación Regional del Programa, y acompañadas de muchas más reuniones nacionales de los entes del conocimiento relacionadas con esa misma temática. En todas ellas Bolivia ha participado activa-

mente en la identificación de demandas nacionales y regionales de conocimiento sobre dicho Fenómeno.

Como producto de esos esfuerzos, Bolivia generó una metodología con base en la cual definió varios escenarios (débiles, moderados y fuertes), considerando los eventos Niño históricamente ocurridos en cada zona. Ello permitió identificar, no sólo las áreas afectables para situaciones de Niños débiles, moderados y fuertes, sino también los meses de mayor afectación, de acuerdo al momento de incidencia del Fenómeno (periodo lluvioso o seco).

Más recientemente, en el marco del Estudio Organizacional del CIIFEN apoyado por la CAF y con el compromiso del PREANDINO de lograr la participación sectorial, cinco sectores fuertemente sensibles a las anomalías del ENOS (El Niño Oscilación del Sur) hicieron esfuerzos significativos en esa misma dirección (conocimiento, agricultura, salud, agua potable y saneamiento y pesca). En Bolivia, estos sectores identificaron líneas de trabajo y productos regionales y nacionales del conocimiento que requieren ser profundizados para mejorar el manejo de ese Fenómeno, lo cual es una base relevante para avanzar en esa línea.

Oportunidades y obstáculos para la continuación de los procesos

Los procesos en marcha en el país están en una fase que presenta obstáculos para su continuidad pero que, a su vez, cuentan hoy en día con oportunidades que deberán ser aprovechadas para la sostenibilidad de los esfuerzos.

Oportunidades

Varias oportunidades se abren al país para continuar avanzando en los procesos iniciados. Por una parte, Bolivia cuenta, actualmente, con una contraparte institucional, como lo es el Viceministerio de Planificación, responsable de coordinar a nivel nacional, y dentro del MDS, el tema de prevención y de su incorporación en los canales del desarrollo. En segundo lugar, existe una base institucional a través de la organización de las instituciones del país en comités y redes, para el tema de riesgos como soporte al SISRADE.

Una tercera fortaleza se relaciona con los avances que se han logrado en la incorporación de la gestión de riesgos

Iniciativa orientada a la reducción de riesgos de desastres en los procesos de desarrollo

en el SISPLAN y en el PGDES. Concurrente con estas dos normativas de planificación, la “Estrategia Nacional de Reducción de Riesgos en el Desarrollo”, por iniciarse su formulación, se constituye en el instrumento operativo fundamental del PGDES y del SISPLAN en lo que respecta a riesgos de desastres.

Se cuenta también con avances similares en los pilotos territoriales, ya que algunos municipios, como el de San Pedro, ya tiene incorporado en su *Plan de Desarrollo Municipal 2005-2006* el componente de gestión de riesgos.

Por otra parte, se han generado también mecanismos para acceder a recursos adicionales, siendo los más relevantes, el proyecto de cooperación con la Unión Europea-SG-CAN (PREDECAN) en ejecución, el préstamo del BID recientemente aprobado y la potencial utilización del FORADE para la obtención de recursos del Tesoro Nacional.

También es importante destacar, entre otras condiciones favorables, la disponibilidad de instrumentos y metodologías de planificación de la temática, antes inexistentes.

Para avanzar en el desarrollo del conocimiento relacionado con el Fenómeno El Niño, los comités sectoriales han realizado el diagnóstico de sus sectores, gracias al cual se han identificado demandas de productos de investigación de carácter nacional y regional, en los sectores salud, agricultura, pesca, agua y saneamiento básico, así como en el área del conocimiento. También se han desarrollado guías para la preparación de los escenarios de peligros para tres intensidades del Fenómeno: leve, moderado y fuerte, lo cual constituye un acervo disponible fundamental.

Otros aspectos favorables, son las sinergias que se han venido creando, alrededor del MDS, entre los entes de cooperación internacional principalmente entre la CAF y GTZ y de estos últimos con el BID, con base en un plan de trabajo basado en procesos en lugar de acciones puntuales. A ellos se adiciona el préstamo del BID para el Fortalecimiento Institucional de la Prevención de Desastres, lo cual puede constituir un eje central de apoyos en esta nueva fase de evolución del tema en el país.

Obstáculos y limitaciones

Algunas de las limitaciones y obstáculos para la continuidad de los procesos en marcha en el caso de Bolivia

se relacionan con problemas de tipo estructural. Por una parte, existen limitaciones o debilidades relacionadas con el Ministerio de Desarrollo Sostenible y el Sistema de Planificación, dentro de un marco nacional altamente fluctuante. Por otra parte, se vinculan también con la falta de claridad conceptual sobre la temática de riesgos, favorecida por la confusión introducida por la Ley LOPE de 2003.

También constituye un obstáculo para garantizar la sostenibilidad del esquema social de institucionalización de la temática, la debilidad del sistema de planificación en todos los niveles.

Las falencias de dicho sistema son de carácter estructural, como ha sido señalado dentro de los análisis adelantados por la Mancomunidad de Río Grande y la Prefectura de Santa Cruz para los tres niveles jurisdiccionales (mancomunidad, prefectura y municipios). En efecto, las evaluaciones destacan como principales limitaciones para avanzar en la gestión de riesgos en el nivel de la Mancomunidad, además de la “poca consolidación de la base conceptual de gestión de riesgo, y su implementación en algunos gobiernos municipales”, así como de los problemas relacionados con los procesos de planificación y su implementación y control.

Otras restricciones relacionadas con problemas estructurales del desarrollo, también se consideran relevantes ya que constituyen limitaciones para la asunción de la gestión de riesgos a ese nivel. En el marco de las evaluaciones realizadas por la Prefectura, como parte del piloto territorial, la gestión de riesgo se enfoca dentro de algunas unidades internas únicamente como una gestión de riesgo social, en el sentido de resolución de conflictos sociales, y se obvia el concepto de gestión de riesgo relacionado con la prevención, mitigación, respuesta y atención de desastres naturales. Por otra parte, las Unidades de Planificación dentro de la Prefectura no tienen un liderazgo claro para articular la gestión de riesgo con la planificación, ya que el enfoque es principalmente presupuestario.

En el ámbito municipal, también se han identificado como relevantes numerosas limitaciones asociadas a: factores relacionados con la escasez de recursos humanos; a la baja influencia en la toma de decisiones dentro del Comité de Emergencia Departamental; a la incompatibilidad de intereses y enfoques en las estrategias de refuerzo de la gestión de riesgo; a la incoherencia entre las diferentes

disposiciones legales vigentes en determinados aspectos de uso y ocupación de territorio; a la debilidad en el apoyo departamental para la aplicación y cumplimiento del Plan de Uso del Suelo (PLUS) y ordenamiento territorial, así como al insuficiente marco político-institucional para el manejo de las cuencas hidrográficas.

Las acciones prioritarias para avanzar en los procesos

En la línea de dar continuidad y profundizar en los procesos en marcha, destacan como prioritarias las siguientes líneas de acción:

- a. Avanzar en un proceso de discusiones conceptuales, con miras a clarificar y mejorar la comprensión y la conceptualización del tema de la gestión de riesgos, y el entendimiento claro de las responsabilidades del Ministerio de Desarrollo Sostenible –ahora de Planificación del Desarrollo–, del Ministerio de Defensa y de los entes del desarrollo. Esta acción persigue avanzar en la creación de una conciencia de la gestión del riesgo como un aspecto relevante para el desarrollo sostenible.
- b. Continuar con la labor de promoción en las instituciones con las que ya se ha trabajado, así como incluir, en este proceso, a nuevos sectores como los de energía, finanzas e industria.
- c. Impulsar la revisión y ajuste del marco legal vigente (Ley 2140 y su reglamento). Mientras ello se logra, reiniciar los contactos con otros cooperantes como el BID, el PNUD, el GTZ, a los fines de concertar acciones para la búsqueda de acuerdos prácticos entre el Ministerio de Planificación del Desarrollo y el MDN que viabilicen el trabajo de ambas instituciones.
- d. Impulsar la aprobación del anteproyecto de la Ley de Ordenamiento Territorial y la Ley de Urbanismo, y la consideración del análisis de riesgos dentro de los mismos.
- e. Promover que las instituciones programen dentro de sus presupuestos ordinarios, la asignación de recursos para incorporar acciones preventivas. Adicionalmente, a través de negociaciones con los cooperantes, fortalecer y ampliar la experiencia de la Alianza Estratégica de Gobernanza Compartida CAF-GTZ a otros cooperantes como el BID, la Unión Europea, el PNUD, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE), etc., a los fines de apoyar actividades de gestión de riesgos.
- f. Formular la “Estrategia Nacional para la Reducción de Riesgos de Desastres en el Desarrollo”.
- g. Avanzar en la formulación de las estrategias para la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de desarrollo de los sectores de: agricultura y pesca, agua y saneamiento básico, y caminos.
- h. Realizar el seguimiento para que la incorporación de la temática de riesgos, tanto en el PGDES, como en las normas del SISPLAN, se mantenga en dichos instrumentos hasta su promulgación. Asimismo, vigilar que la Ley del Diálogo Nacional incorpore el tema de riesgos.
- i. Apoyar a la Unidad de Ordenamiento Territorial en la complementación de información básica, metodologías, guías, y otros para la formulación de los planes de ordenamiento territorial a nivel nacional, departamental y municipal, en los que se requiere incluir el tema de reducción de riesgos.
- j. Apoyar los esfuerzos del SNIDS, de la Unidad de Ordenamiento, y de las otras entidades del conocimiento, en la construcción de un Sistema Nacional de Información sobre Amenazas y Vulnerabilidades, como soporte a la planificación preventiva.
- k. Reiniciar las conversaciones con el Ministerio de Educación, para concretar los acuerdos iniciales de incorporación de la gestión de riesgos en la currícula básica a través de la Reforma Educativa; así como en la Educación Superior.

El PREANDINO en Colombia

El Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos de Desastre (PREANDINO) se ha desarrollado en Colombia desde octubre del año 2000 y desde su creación tenía como propósito fundamental promover avances en las políticas nacionales para incorporar la gestión de riesgos de desastres en la planificación del desarrollo.

El estudio de la evaluación de los impactos económicos y análisis institucional frente al evento El Niño 1997-1998 en Colombia⁹, que adelantó la CAF en coordinación con más de cincuenta entidades nacionales para el caso colombiano, permitió tener un diagnóstico de las debilidades y fortalezas de las políticas y programas del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia (SNPAD) en función de sentar las bases para la focalización de acciones del PREANDINO.

La modalidad de trabajo del PREANDINO en Colombia

El Programa se ha enmarcado en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia¹⁰ y ha tenido, como actores, a las entidades públicas responsables de los procesos de planificación del desarrollo de nivel nacional, y de los sectores sociales y productivos usualmente más afectados por los desastres.

La mecánica del programa ha consistido básicamente en: a) Brindar asistencia técnica especializada para el desarrollo de temas estratégicos; b) realizar seis (6) reuniones internacionales de formación y acuerdos de trabajo y cooperación, c) realizar más de cuarenta (40) reuniones nacionales de trabajo interinstitucionales, d) Apoyar financieramente el desarrollo de actividades.

El Programa se ha desarrollado vinculando actores políticos y técnicos. En sus principales actividades han participado cerca de quince (15) autoridades de alto nivel político (ministros, viceministros), más de sesenta (60) directores de entidades nacionales y locales y cerca de 150 técnicos de entidades nacionales.

⁹ Se puede consultar el Estudio “Las Lecciones de El Niño 1997-1998 en Colombia – Memorias del Fenómeno El Niño 1997-1998. Retos y propuestas para la región andina” Corporación Andina de Fomento (CAF). www.caf.com

¹⁰ Ley 46 de 1988 y Decreto Ley 919 de 1989.

Principales logros del PREANDINO

El PROGRAMA estuvo orientado al desarrollo de procesos institucionales acordes con un marco conceptual moderno de la gestión de riesgos de desastres. En este sentido los logros más relevantes son los siguientes:

1. Mejor desempeño del Departamento Nacional de Planeación en la gestión de riesgos de desastres

Como se ha destacado en los diagnósticos técnicos institucionales que se han adelantado en el Programa, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha venido fortaleciendo su proceso de apropiación de la responsabilidad de conducir la incorporación de la gestión de riesgos en la planificación del desarrollo, liderada a través de la Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental del DNP.

En este contexto se expidió, en diciembre del 2001, el documento de Política Económica y Social –CONPES 3146– *Estrategia para Consolidar la Ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en el Corto y Mediano Plazo* y el desarrollo de importantes actividades allí previstas. Posteriormente se ha avanzado en el CONPES 3318 del 2004, para el desarrollo del Programa para la Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado frente a Desastres Naturales y está en conversación la ejecución de un proyecto apoyado por la CAF para “Afinar el papel del DNP en el Sistema Nacional para Prevención y Atención de Desastres”.

2. Fortalecimiento del SNPAD en sus canales de prevención y reducción de riesgos de desastres

Dado que el Sistema Nacional venía dando poca prioridad al tema de la reducción de riesgos de desastres, y un mayor acento a la respuesta frente a desastres, el fortalecimiento del DNP y de la Dirección de Ordenamiento Territorial como parte del Comité Técnico de dicho Sistema, así como la incorporación de nuevas instituciones como COLCIENCIAS, la reincorporación del Ministerio de Educación, entre otros, ha permitido revitalizar al SNPAD en esas temáticas.

3. Avanzar en el ordenamiento territorial municipal con el componente de gestión de riesgos

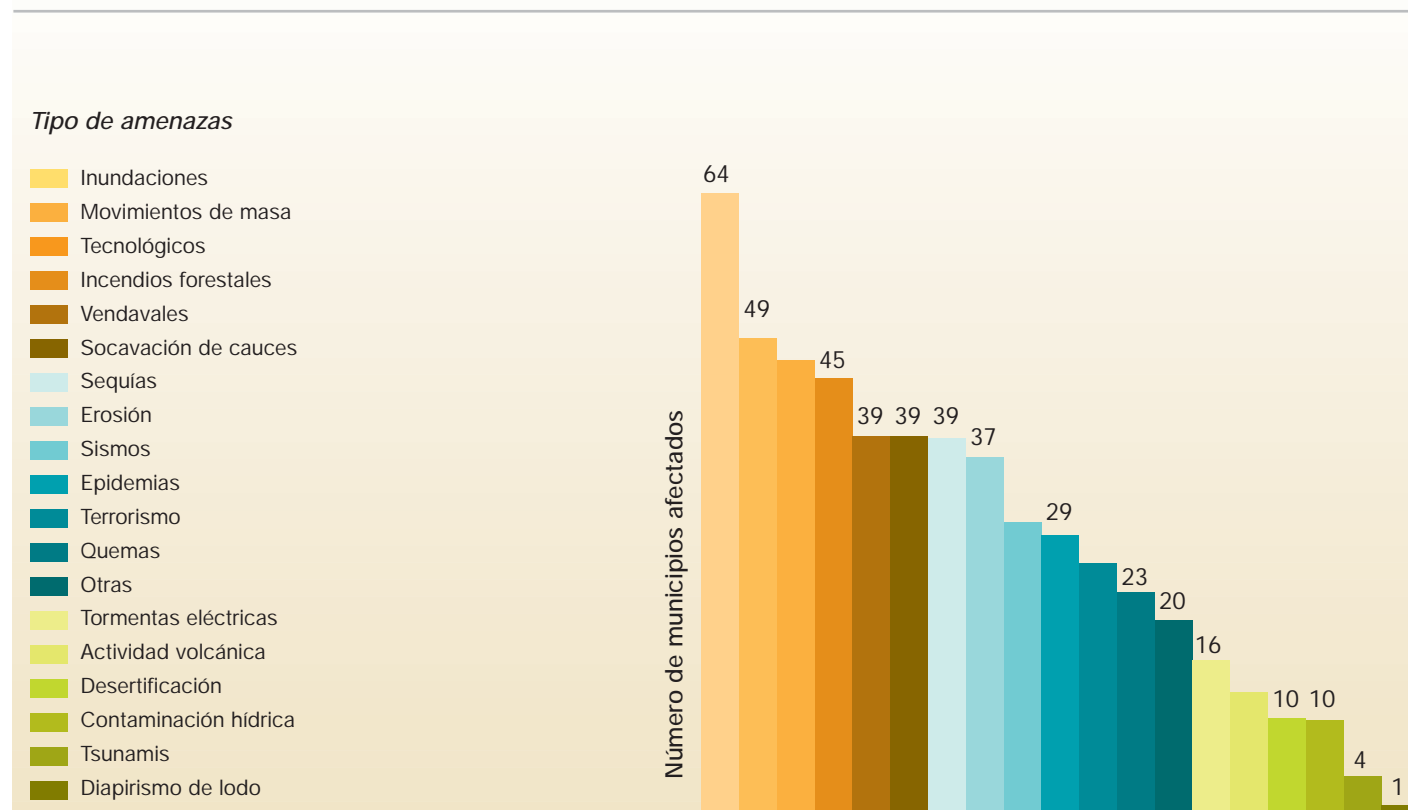
El Programa fortaleció el papel de la Dirección de Desarrollo Territorial (DDT), actualmente vinculada al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), en su tarea de coordinación de la incorporación de la gestión de riesgos en los planes de ordenamiento territorial (POT) en cumplimiento de la Ley 388 de Ordenamiento Territorial de 1997. Con el desarrollo del proyecto cofinanciado por la CAF –Evaluación del Componente de Riesgos en los Planes de Ordenamiento Territorial– la DDT realizó el diagnóstico inter-institucional en más de 60 municipios con alto riesgo de desastre en el país y brindó asesoramiento técnico para mejorar los planes de ordenamiento territorial y apoyar la gestión de riesgos en estas localidades. La Dirección de Desarrollo Territorial, ha formulado guías técnicas de trabajo y está próxima a iniciar un programa ampliado de asistencia en el país.

4. Formulación y ejecución de una Estrategia de Educación Superior, Ciencia y Tecnología en Gestión de Riesgos

El Programa promovió la Estrategia de Educación Superior, Ciencia y Tecnología en Gestión de Riesgos liderada por COLCIENCIAS y constituida por un conjunto de ministerios y entidades nacionales de primer orden en esta temática. Esta Estrategia ha permitido crear nodos institucionales en cinco regiones del país, donde participan universidades, centros de investigación y entidades de investigación y de gestión pública en prevención de desastres. Parte de los resultados obtenidos también está en el desarrollo de investigaciones aplicadas a gestión de riesgos, en trabajos de grado y en el desarrollo de programas de formación en gestión de riesgos en universidades.

Figura C-1. Colombia. Tipos de amenazas presentes en los POT evaluados

Tipos de amenazas que afectan los municipios presentes en los talleres



Fuente: Evaluación del Componente de Riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial. Dirección de Desarrollo Territorial. Colombia, 2003.

5. Apropiación de la temática de gestión de riesgos en sectores institucionales claves

El Programa ha propiciado que sectores del desarrollo que son generadores de riesgo o que se ven afectados por ellos (agropecuario, vialidad, agua y saneamiento, etc), asuman la responsabilidad en su reducción a través de los Ministerios y entidades de gobierno.

Los mayores logros han sido los obtenidos en el sector de agua y saneamiento básico, liderado por la Dirección de Agua y Saneamiento Básico del MAVDT, que se ha apropiado de esta responsabilidad y ha generado procesos de información y formación a las empresas de servicios públicos sobre temas como los análisis de vulnerabilidad, planes de reducción de riesgos y planes para enfrentar contingencias. Ha realizado un seminario nacional y campañas de información sobre esta temática con las empresas prestadoras de servicios públicos.

Recientemente, la DASB ha formulado guías metodológicas para asesorar en estos temas a las empresas prestadoras de servicios públicos y, realizará ajustes al Reglamento de Agua y Saneamiento Básico (RAS).

Figura C-2. Colombia. Convocatoria al Seminario Nacional de Prevención, Reducción de Riesgos y Contingencia en el Sector



Fuente: ACODAL, Cali, 2002

6. Fortalecimiento de la cooperación horizontal y la integración andina

El Programa ha sido promotor de iniciativas de cooperación horizontal entre los países de la Comunidad Andina. Uno de sus mayores esfuerzos ha estado en el apoyo para la conformación del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE); en la formulación de la *Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres* –Decisión 591 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; y en la canalización de un proyecto de cooperación de la Unión Europea para la región en este tema por 12,4 millones de euros y cinco años de duración. Todo ello ha perseguido el logro de un marco institucional acorde con los principios conceptuales y técnicos sobre los que se basa actualmente la gestión de esta temática en el ámbito internacional y que constituyen la base del PREANDINO.

Adicionalmente, se han desarrollado otras importantes líneas de trabajo, tales como el desarrollo de un ejercicio piloto de articulación de la gestión de riesgo en cuatro niveles: municipio – área metropolitana – departamento – nación, adelantado con autoridades de planificación de cada nivel (Municipio Soacha – área metropolitana de Bogotá – Cundinamarca – Nación) que significó avances conceptuales e institucionales importantes.

Retos o desafíos

Colombia es uno de los países latinoamericanos con mayor ocurrencia de desastres por fenómenos naturales adversos¹¹, y en el que están presentes factores o tendencias para la generación de nuevos riesgos, sumados a los ya existentes. Las políticas y los programas que existen en la actualidad son insuficientes para hacer frente a los factores de riesgo, lo que hace necesario apoyar los siguientes temas:

a. Avanzar en las políticas públicas y en el ordenamiento legal

La responsabilidad en la gestión de riesgos de desastres continúa erróneamente siendo comprendida por muchas personas como una tarea de la Dirección para la Preven-

¹¹ Según CONPES 3318 – tomando información de *DESINVENTAR, Colombia, en una muestra de ocho países latinoamericanos, tiene el mayor registro de desastres en los últimos 30 años (597 por año)*.

ción y Atención de Desastres del Ministerio del Interior y Justicia, cuando, legalmente, debe asumirse como una responsabilidad compartida con otros actores públicos y privados. Esto hace necesario:

- Modificar el Decreto 919 de 1989 –Marco normativo del SNPAD– para definir mejor las responsabilidades nacionales y territoriales en la gestión del riesgo de cada uno de los sectores y actores del desarrollo.
- Avanzar en la incorporación gradual de obligaciones e incentivos sobre la gestión de riesgo en normas sectoriales (tales como en la Ley del Agua) y en desarrollos normativos especialmente en sectores de alta relación con riesgos de desastres.

b. Mejorar el ordenamiento del territorio

Se requiere revisar y profundizar el ordenamiento territorial local analizando los riesgos, pero adicionalmente, es indispensable contar con instrumentos y estrategias de ordenamiento territorial supramunicipal (departamental, nacional) más acorde con la cobertura de las amenazas y con las lógicas de desarrollo económico y social.

c. Avanzar en políticas educativas y de investigación en gestión de riesgos

La presencia de peligros con origen en fenómenos naturales en casi todos los municipios de Colombia, hace necesario mejorar la cobertura de investigación sobre riesgos. Ello plantea la necesidad de mejorar el papel de las universidades en la formación e investigación en temas de gestión de riesgos aplicados a realidades locales.

d. Política sociales priorizadas para la población en riesgo de desastres

Las mayores condiciones de riesgos de desastres en el país están concentradas en la población en situación de pobreza. Es necesario definir estrategias sociales para estos grupos más vulnerables con doble sentido: pobreza y desastres. De esta forma se debe perseguir la reducción de los factores estructurantes de riesgos, como ocurre, por ejemplo, por las dificultades de acceso de la población de muy bajos ingresos a una vivienda segura, lo que

precipita el desarrollo de asentamientos humanos en sitios de alta probabilidad de manifestación de peligros y en condiciones altamente vulnerables.

e. Avanzar en la descentralización para la gestión de riesgos

El país requiere revisar los instrumentos jurídicos, financieros y técnicos que soportan la gestión municipal y departamental de riesgos, toda vez que requieren modernizarse y generar condiciones para hacer más efectiva la gestión en cada nivel y en sus mecanismos de coordinación interterritoriales.

Oportunidades y obstáculos

La Cumbre Mundial para la Reducción de Riesgos, y la Declaración de Hyogo de 2005, así como el conjunto de compromisos andinos e internacionales para trabajar en aras de la reducción de riesgo, han generado una sensibilidad importante a escala mundial en este tema donde están comprometidos países y organismos internacionales de cooperación. Es necesario saber aprovechar ese compromiso.

Colombia ha tenido un liderazgo importante a escala latinoamericana en este tema, pero sus esfuerzos siguen siendo tímidos frente al desafío que le impone su geografía. Es necesario ordenar los esfuerzos institucionales, mejorar el marco conceptual y técnico, afinar las políticas públicas y crear nuevos instrumentos de planificación y gestión.

Es necesario construir una visión integral del desarrollo, donde se comprenda que, para superar la pobreza y ser más productivos, es necesario también avanzar en la gestión de los riesgos de desastres.

El mayor obstáculo que se debe superar en la gestión de riesgos es el cambio de la visión errónea y muy común, que asemeja la prevención con la preparación para enfrentar los desastres. Esta visión oculta el problema de fondo que está en la construcción continua de nuevas condiciones de riesgos y frente a lo cual se hace muy poco.

El PREANDINO en Ecuador

El PREANDINO ha tenido importantes avances en Ecuador en un marco de alta incidencia de riesgos de desastres que caracteriza al país.

Al hallarse ubicado en el “Cinturón de Fuego del Pacífico”, Ecuador presenta cambios permanentes en la corteza terrestre, resultantes de un largo proceso geológico iniciado hace millones de años y cuya actividad dinámica no se ha estabilizado y aún continúa activa.

A las características geodinámicas del territorio nacional se debe adicionar la ubicación en la zona de subducción de la Placa Oceánica de Nazca bajo la Placa Sudamericana, así como un complejo sistema tectónico representado por fallas geológicas que separan las regiones naturales, convirtiendo al país en escenario potencial de eventos sísmicos y volcánicos de alta vulnerabilidad en su desarrollo y altos niveles de riesgos de desastres.

Además están presentes en esos territorios bruscos contrastes geomorfológicos ocasionados por el sistema montañoso de los Andes (Cordilleras Occidental, Central y Oriental) y con gran variabilidad climática propensa a originar peligros hidrometeorológicos/oceanográficos (inundación, marejada, déficit de precipitación); movimiento de terreno inestable (desprendimiento, deslizamiento, hundimiento, flujo de escombros).

A estas amenazas de origen natural se agrega otro tipo de peligros concomitantes de origen antrópico, tecnológico, biológico (salud), malicioso (sabotajes, atentados) cuyos impactos socio ambientales se incrementan por falta de políticas preventivas, lo cual ha generado cuantiosos gastos de rehabilitación/ reconstrucción¹².

Contexto nacional al inicio del PREANDINO

La tendencia que se registraba en Ecuador entre los años 1979-1999, se circunscribía de manera prioritaria a la atención y la mitigación ex-post de eventos adversos, así como a las acciones de rehabilitación y reconstrucción.

La gestión del riesgo en el país evidenciaba una dependencia exclusiva de la Ley de Seguridad Nacional, a través de directrices de la Dirección Nacional de Defensa Civil (DNC), de conformidad a las estipulaciones de dicha Ley. No se consideraba la prevención como una acción requerida para reducir las vulnerabilidades existentes en el país.

Al no disponer el país de un Sistema Nacional de la Gestión del Riesgo que regulase las facetas de prevención y reducción de riesgos, preparación y atención de desastres y rehabilitación/reconstrucción, se crean organismos emergentes para cubrir funciones diversas, como ocurrió a raíz del último evento El Niño en 1997-1998, con el COPEFEN¹³ y CORPECUADOR¹⁴, detectándose en muchos casos la ausencia de coordinación institucional y superposición de funciones entre diversos organismos gubernamentales.

Hasta el año 1999, diversas instituciones estatales del conocimiento asumían acciones relacionadas con la prevención de peligros naturales adversos (El Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI); el Instituto Oceanográfico de la Armada (INOCAR); el Instituto Ecuatoriano de Minería (INEMIN); la Corporación de Desarrollo Geológico, Minero y Metalúrgico (CODIGEM); el Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional (IGEPN); la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL); la Universidad Católica de Guayaquil; la Universidad Estatal de Cuenca, entre otros), pero con niveles de baja coordinación y pobre interrelación con los grupos sectoriales y organismos seccionales usuarios de la información. Destacaba la acción del INOCAR, del INAMHI, del Instituto Geofísico de la EPN y del INEMIN, en labores de monitoreo permanente de amenazas naturales.

No existía política nacional encaminada a incluir a la prevención en la planificación del desarrollo, ni instrumentos metodológicos que permitiesen la evaluación integral de las amenazas (peligros), la vulnerabilidad y el riesgo, así como los impactos socioeconómicos de los desastres.

Al no estar incorporada la prevención en los procesos de planificación, el Ecuador presentaba total carencia de planes de prevención y mitigación de riesgos en los ámbitos nacional, sectorial, provincial y local.

¹² Plan Estratégico para la Reducción del Riesgo en el Territorio Ecuatoriano. SENPLADES. Programa PREANDINO.

¹³ COPEFEN. Unidad Coordinador del Programa de Emergencia para Enfrentar el Fenómeno El Niño.

¹⁴ CORPECUADOR. Corporación Ejecutiva para la Reconstrucción de las Zonas afectadas por el Fenómeno El Niño.

Para el año 1999, una de las características más destacadas en el país era la ausencia del tema de prevención de riesgos en el sector educativo, lo que reflejaba la inexistencia de cultura preventiva, debilidad identificada en todos los niveles.

Al no existir una cultura preventiva, los medios de información y comunicación social, orientaban su participación hacia una acción reactiva con enfoque de información hacia los desastres con elevada tendencia al sensacionalismo.

En lo que respecta a la participación comunitaria y del sector privado en aspectos preventivos, ésta era casi nula y concentrada en los momentos de ocurrencia de eventos adversos, emergencias o desastres.

En el periodo 1990-2000, y con motivo del Decenio Internacional de la Reducción de Desastres (DIRD), Ecuador recibió apoyo de los organismos de las Naciones Unidas, gobiernos de Italia, Francia, Suiza, Japón, entre otros, lo que se reflejó en un notable avance en la investigación y conocimiento de los fenómenos que desencadenan los peligros naturales, implementación y puesta en marcha de sistemas de monitoreo instrumental de peligros volcánicos y sísmicos. De igual forma se registraba un leve mejoramiento en procesos de capacitación y ejercicios de simulacros para la preparación ante eventos de origen geológico.

Principales logros del PREANDINO

Con la incorporación del Ecuador al Programa, en el año 2001, el país ha tenido logros importantes en algunos de los rasgos del contexto antes mencionado.

1. Promoción y fortalecimiento del marco institucional para la gestión de riesgo de desastres, dentro de la visión del desarrollo

El liderazgo de SENPLADES

En el marco del Programa se ha logrado un alto respaldo político del más alto nivel de la Presidencia de la República, a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), así como a su organismo predecesor la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN). Todo ello, en cumplimiento al XI Mandato Presidencial Andino que dio base

al Programa PREANDINO, y que focalizó el liderazgo de estos esfuerzos en las entidades encargadas de la planificación en el país. Tal enfoque, dentro de la iniciativa, ha permitido impulsar el proceso de fortalecimiento de la gestión del riesgo para el desarrollo.

Creación del Comité Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y comités sectoriales

SENPLADES ha asumido el liderazgo del proceso con una visión holística proactiva, que considera a la gestión del riesgo como un eje transversal al desarrollo que debe realizarse de manera permanente y no como una actividad reactiva inmediateista. Con ese objetivo, ha implementado una estrategia participativa que ha permitido incorporar a numerosas instituciones del gobierno central, provincial y local, con el soporte del sector del conocimiento. Para efectos de coordinación se ha conformado y puesto en marcha, un Comité Nacional¹⁵, integrado por organismos políticos, técnicos, seccionales, Defensa Civil, ciencia y tecnología, y agencias de cooperación técnica. También se han creado siete grupos sectoriales con la máxima representación de las instituciones del sector.

Fortalecimiento de la institucionalidad regional

El Programa PREANDINO en Ecuador se ha constituido en un paraguas de las iniciativas regionales que han coadyuvado al fortalecimiento del tema de gestión del riesgo. Entre ellas destacan, principalmente, las referidas al apoyo a la creación del CAPRADE y al fortalecimiento de las instituciones que forman parte del mismo; participación en el Comité Directivo para la preparación del Informe de Desarrollo Humano del PNUD, el cual fue presentado en la Conferencia Mundial de Reducción de Desastres en Kobe, Japón, con implicaciones para el trabajo futuro; la participación en diferentes reuniones de coordinación del Programa PREANDINO (Caracas, Bogotá, Quito, Lima), para el intercambio de experiencias y el fortalecimiento de programas de cooperación horizontal entre los cinco países andinos; la participación en reuniones de coordinación regional para apoyar al Centro Internacional de Investigación del Fenómeno El Niño (CIIFEN), realizadas en Cartagena de Indias, Quito y Lima¹⁶.

¹⁵ SENPLADES, DND, AME, CONCOPE, COPEFEN.

¹⁶ Capítulo Ecuador. Organismos del conocimiento: INAMHI, INOCAR y SENPLADES.

Desarrollo de marcos legales

Bajo el liderazgo de SENPLADES, el Programa viene apoyando la creación del Sistema Nacional de la Gestión del Riesgo en el Ecuador. Ello constituye un tema central dentro del Comité de Gestión, con el concurso del Grupo Multilateral de la Gestión del Riesgo (GMGR) promovido por el Programa. Este mecanismo de coordinación de las cooperaciones tiene planteado promover la elaboración de la Ley Nacional de la Gestión del Riesgo en Ecuador.

También se vienen adelantando acciones para fortalecer el marco legal de la reducción de riesgos en los sectores.

El sector de Energía (Hidrocarburos, Electricidad, Minería y Geología), por ejemplo, ha iniciado el desarrollo de soportes legales para la gestión de riesgos en su área de acción. En efecto, en cumplimiento del Acuerdo Ministerial N° 029 de febrero 25 de 2005, además de la incorporación de la prevención y reducción de riesgos en su planificación anual de desarrollo, este sector está elaborando sus propias resoluciones, regulaciones o normas para prevenir, mitigar y reducir los riesgos. Tales cuerpos legales se incorporarán a la Ley Nacional de Gestión del Riesgo, que está siendo promovida para su discusión y aprobación.

2. Incorporación de la prevención y la gestión de riesgo en la planificación y ejecución del desarrollo

El Programa PREANDINO ha logrado producir una serie de instrumentos básicos para incluir la prevención y reducción de riesgos en la planificación del desarrollo en los niveles nacional, sectorial y territorial, y desde la perspectiva del desarrollo sostenible y del ordenamiento territorial, en diversos ejes temáticos. Los instrumentos por niveles que se han generado para la gestión del riesgo en el proceso de planificación son:

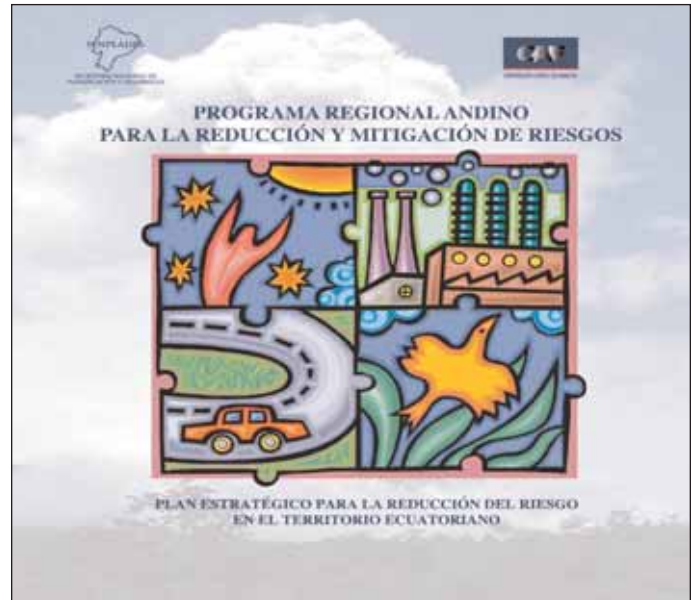
Ámbito nacional: *Plan Estratégico para la Reducción del Riesgo en el Territorio Ecuatoriano*, elaborado con el apoyo de los organismos del conocimiento SIGAGRO-MAG y las instituciones que conforman el Comité Nacional del PREANDINO.

Ámbito sectorial: Se cuenta con tres planes sectoriales:
a. Plan de Reducción de Riesgos del Sector Energía.

Este plan ha sido elaborado con la participación de los subsectores de Hidrocarburos, Electricidad y Minería /

Geología, bajo la coordinación de la Subsecretaría de Desarrollo Organizacional del Ministerio de Energía y Minas y SENPLADES.

Figura E-1. Ecuador. Plan Estratégico para la Reducción de Riesgos en el Territorio Ecuatoriano



Fuente: SENPLADES- PREANDINO

Con la elaboración de la normativa de prevención y reducción de riesgos que da cumplimiento al Acuerdo Ministerial N° 029 del 24 de febrero de 2005, se persigue que las actividades hidrocarburíferas (tanto públicas como privadas), incluyan en los proyectos existentes y en la planificación a futuro, la variable de gestión del riesgo, actividad que será replicada a los restantes subsectores.

b. Plan de Reducción de Riesgos del Sector de Salud
Al igual que en el caso del sector energía, el plan de salud fue elaborado bajo responsabilidad de las instituciones competentes, es decir, del Ministerio de Salud Pública con involucramiento de los principales actores¹⁷.

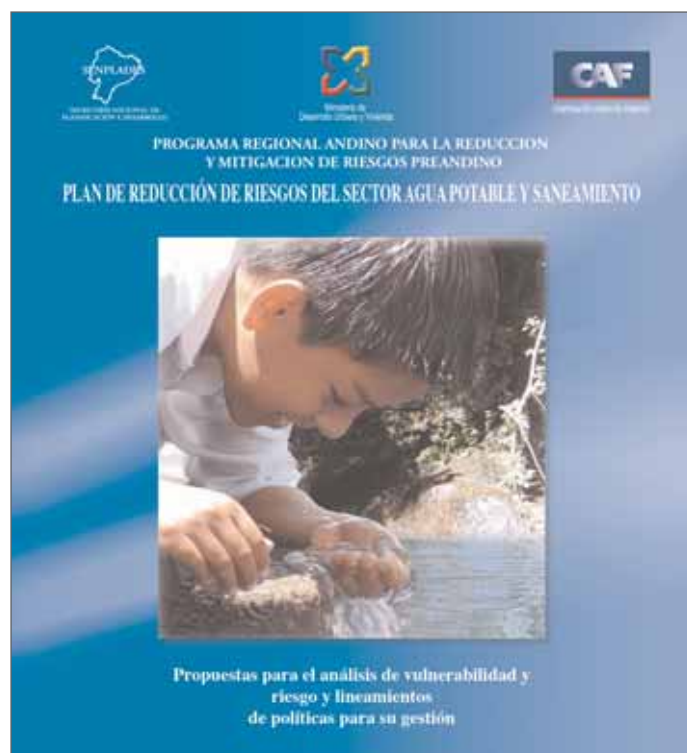
c. Plan de Reducción de Riesgos del Sector Agua Potable y Saneamiento

La preparación de este plan ha estado bajo la responsabilidad de la Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, en coordinación con los principales actores involucrados¹⁸.

¹⁷ Fuerzas Armadas y Policía Nacional, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, SOLCA, Junta de Beneficencia, Cruz Roja, Consejos Provinciales y Municipales, entre otros.

¹⁸ Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Ambiente, CNRH, Banco del Estado, CONCOPE, AME, Juntas Parroquiales y Juntas de Agua Potable y Alcantarillado, OMS.

Figura E-2. Ecuador. Plan de Reducción de Riesgos del Sector Agua Potable y Saneamiento



Fuente: Plan de Reducción de Riesgos del Sector Agua Potable y Saneamiento. SENPLADES. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Ámbito territorial (Provincial, Municipal):

a. SENPLADES, ex-ODEPLAN, en atención a las funciones que le establece el Decreto Ejecutivo 1.133¹⁹ de asesorar, coordinar e integrar la planificación provincial en los casos que amerite, ha incluido, dentro de varios planes provinciales, los aspectos de gestión de riesgo. Este ha sido el caso para las siguientes provincias: Imbabura, Chimborazo, Bolívar y Manabí. Se tiene previsto replicar dicha iniciativa a todas las provincias del país.

b. *Plan Piloto de Reducción de Riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito.* Se ha dado inicio a este Plan con la participación interna de diversas unidades administrativas, gerencias metropolitanas y distritos zonales, a fin de incorporar el tema de gestión de riesgo en los proyectos actuales y en los que se contemplan en la planificación futura.

3. Promoción, desarrollo y aplicación del conocimiento científico sobre peligros y riesgos

El avance más significativo del PREANDINO en Ecuador desde el punto de vista del conocimiento relacionado con la gestión de riesgos, radica en la recopilación y tratamiento de información sobre las amenazas de origen natural (hidrometeorológicas, oceanográficas y geodinámicas), y en el análisis de la vulnerabilidad, que hasta entonces había sido muy poco desarrollado y abordado en el país.

Todos los resultados obtenidos en cuanto a la información asociada a los análisis de los riesgos, y especialmente las relacionadas con los peligros, han sido sistematizados y representados en sistemas de información geográfica y se han incorporado al Sistema de Información para la Planificación (INFOPLAN). En razón de ello, esta fuente constituye, actualmente, el soporte fundamental de los diversos sectores y organismos seccionales (provinciales y municipales) para la obtención de insumos y materiales sobre el tema de peligros, vulnerabilidades y riesgos para el análisis de ese tipo de gestión.

Figura E-3. Ecuador. Subsistema de Información de Riesgo dentro del INFOPLAN



Fuente: SENPLADES-INFOPLAN. Quito, 2004

Este hecho constituye un aspecto trascendente, ya que la creación del Subsistema de Gestión del Riesgo dentro del INFOPLAN de SENPLADES, refleja el avance conceptual que ha tenido ese país en el tratamiento del tema, así como la conciencia que se ha logrado en las instituciones del desarrollo con respecto al mismo.

¹⁹ Decreto Ejecutivo 1.133, RO-253 del 26 de enero de 2001.

Iniciativa orientada a la reducción de riesgos de desastres en los procesos de desarrollo

En lo que respecta a la vulnerabilidad y al análisis de riesgo, son aspectos que se vienen trabajando en todos los sectores que se han involucrado en los procesos que adelanta el PREANDINO para el manejo y reducción de los riesgos de desastres. Se han desarrollado análisis de vulnerabilidad institucional y jurídica, que generan debilidades en todas las esferas del desarrollo sostenible (social, económico y ambiental) y en todos los niveles territoriales de planificación y ordenamiento del territorio.

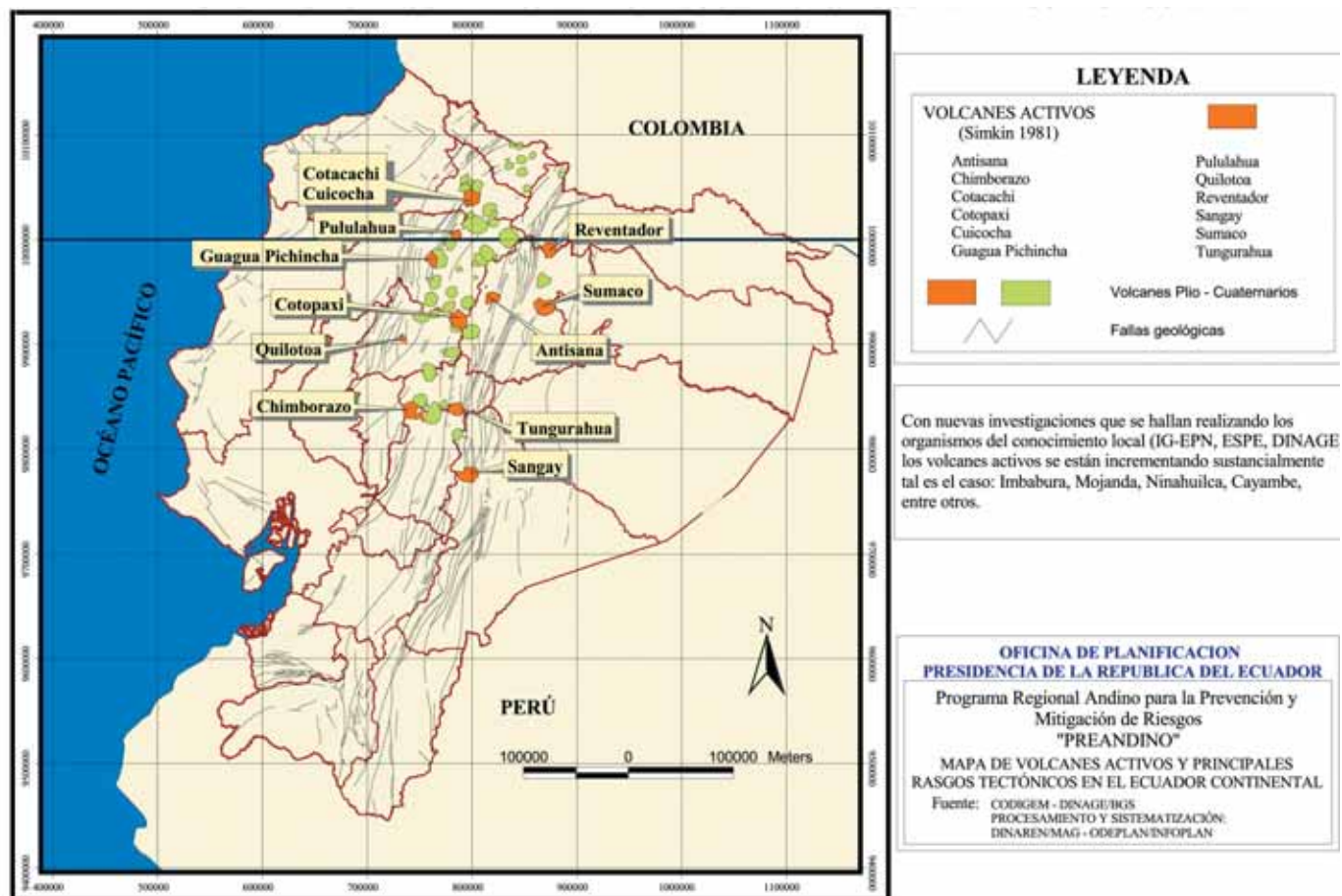
En la línea de las vulnerabilidades, se han logrado también importantes avances en la evaluación de vulnerabilidad funcional y de servicios en el Sector de Agua Potable y Saneamiento y de Salud, así como de la vulnerabilidad física del Subsector Hidrocarburífero.

En el Plan de Reducción de Riesgos del Sector de Salud, el análisis de las vulnerabilidades ha puesto en evidencia las infraestructuras hospitalarias que presentan vulnerabi-

lidades funcionales para la prestación de los servicios ante eventos desastrosos. Estos resultados se han relacionado con la localización espacial de las amenazas de origen natural y con ello se han obtenido los posibles escenarios de riesgo a los que estaría expuesta la población frente a la ocurrencia de eventos desastrosos.

En la misma línea de los sectores, se ha trabajado en la elaboración del Plan Estratégico para la Reducción de Riesgos en el Territorio Ecuatoriano, donde se han incorporado criterios teórico-metodológicos para realizar estudios de vulnerabilidad y análisis de riesgos que pueden ser utilizados por los organismos pertinentes, a cargo de la planificación en el país. Con estos lineamientos metodológicos se han iniciado los Planes de Reducción de Riesgos de Vialidad y Transporte y de Agricultura, en los cuales se han propuesto criterios y tipos de resultados para el análisis de riesgos sobre la base de indicadores de vulnerabilidad física y socioeconómica.

Figura E- 4. Ecuador. Mapa de volcanes activos y principales rasgos tectónicos en el Ecuador Continental



Fuente: CIDIGEM - DINAGE/BGS

En el Subsector Hidrocarburífero, se inició la evaluación detallada de las zonas de peligrosidad crítica, mediante grupos de trabajo multidisciplinarios y con miras a la estructuración de una base de datos del Sistema PETROECUADOR (Producción, comercialización, industrialización, transporte) y de sus zonas de influencia directa, todo ello organizado en sistema de información geográfico y representados en cartografía temática de amenazas disponibles²⁰. Lo anterior permitirá obtener indicadores de riesgo con base al análisis ponderado de factores de vulnerabilidad (físicos, sociales, institucionales, ambientales, económicos) y del grado de riesgo de desastre.

Con el concurso del SIG-AGRO se actualizaron los mapas de inundaciones y peligros de erupciones volcánicas; y con el auspicio de PETROECUADOR se ha concluido la actualización de los mapas Hidrogeológico y de Cuencas Hidrográficas del Ecuador, así como el inventario de puntos de agua. Estos mapas se han realizado a escala 1:250.000 con publicación a escala 1: 1.000.000, lo cual constituye un aporte importante a las labores intrínsecas de los organismos sectoriales, provinciales, locales, privados y ONG's aplicados al desarrollo sostenible y ordenamiento territorial y constituye una respuesta valiosa del Ecuador al cumplimiento de las recomendaciones de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres.

Con estos aportes, el proceso de mejoramiento del conocimiento ha sido importante, y los resultados no sólo se han concretado en productos y estudios de vulnerabilidad y riesgo, sino también en metodologías y herramientas que están siendo incorporadas a los procesos de planificación de algunos de los demás sectores.

4. Fomento de una cultura de prevención y reducción de riesgos de desastres

Un aspecto que debe destacarse entre los logros del PREANDINO en Ecuador es el hecho de que durante la implementación del mismo se ha logrado sensibilizar, y capacitar, al personal técnico y administrativo de un conjunto de instituciones nacionales, sectoriales y territoriales participantes en el Programa.

Se ha consolidado una masa crítica de profesionales que conoce y maneja adecuadamente, el tema de reducción de riesgos, como eje transversal a los procesos de planifi-

cación y, por lo tanto, como una variable fundamental para la sostenibilidad del desarrollo.

En el ámbito de la educación escolar y media, el avance ha sido lento, por condiciones políticas dentro del sector, lo que no ha permitido que se incluyan aspectos de prevención de riesgos en la currícula educativa. No obstante, se ha realizado un trabajo sectorial básico en materia de gestión del riesgo. En lo que respecta al nivel de educación superior, algunas de las instituciones a ese nivel han incorporado la materia de gestión del riesgo, resaltando la Universidad Estatal de Bolívar que tiene la Escuela de Atención de Desastres y Gestión del Riesgo. A futuro se gestiona la implementación de cursos de postgrado y maestrías en la temática de prevención, reducción de riesgos, atención de desastres y rehabilitación-reconstrucción, en diversos establecimientos de educación superior, que han demostrado interés al respecto. Se requiere promover la socialización de esta temática (la prevención, mitigación y reducción del riesgo), en busca del objetivo último que es la internalización de una actitud preventiva en la cultura institucional y ciudadana. Esta línea es uno de los aspectos que están identificados en los proyectos prioritarios del Plan Estratégico para la Reducción de Riesgos.

Retos o desafíos

Ecuador tiene como reto continuar avanzando en la gestión de riesgos dentro del campo del desarrollo, lo que demanda un esfuerzo de sostenibilidad de los procesos que se han venido dando en el país. Varias líneas de acción se consideran prioritarias para el logro de ese objetivo en el corto plazo:

- a) Continuar los procesos de discusión conceptual sobre los riesgos y su generación, como base para definir los marcos institucionales y clarificar los agentes y las instituciones que deben involucrarse en todos esos procesos.
- b) Definir y fortalecer la institucionalidad permanente en la cual se enmarcará la gestión de riesgos, con el apoyo político del más alto nivel emanado desde la Presidencia de la República. Lo anterior implica la aprobación de un marco legal que dé soporte a las actuaciones de SENPLADES y de los entes del desarrollo en la reducción de riesgos de desastres, y que se vincule, articulada-

²⁰ Bases del Plan de Reducción de Riesgos del Sector de Energía. SENPLADES-MEM.

mente, a la gestión de la atención y preparación frente a desastres, bajo la responsabilidad de la Defensa Civil.

- c) Desarrollo de estrategias nacionales y sectoriales, que será factible en la medida que se dé apoyo a los comités nacionales y sectoriales que se han estructurado en el marco del Programa.
- d) Manejo adecuado de la información, para continuar fortaleciendo el Subsistema de Información de la Gestión del Riesgo dentro del Sistema de Información para la Planificación (INFOPLAN) de SENPLADES, y ampliar el proceso de recopilación, sistematización, procesamiento y análisis de la información sobre amenazas, vulnerabilidad y riesgo.
- e) Incorporación de FUNDACYT / SENACYT al PREANDINO, con miras a lograr la transversalización de la temática en todos los programas de ciencia y tecnología y en la educación superior.
- f) Replicar en el resto de los sectores, la experiencia del sector energía en cuanto al Plan Sectorial de Reducción de Riesgo y del Plan Estratégico de Reducción de Riesgos de PETROECUADOR.
- g) Búsqueda de sinergias entre cooperantes con base a programas, ya que se considera fundamental que los planes de trabajo que viene preparando SENPLADES para fortalecer la gestión de riesgos en el país, sean acompañados de recursos y apoyos de los entes de cooperación, en lugar de fomentar acciones aisladas que se pierden al finalizar los proyectos que se adelantan con estas cooperaciones.

Oportunidades y obstáculos

Para superar los retos planteados en el corto plazo, Ecuador atraviesa momentos de oportunidades, pero también se enfrenta a obstáculos que es necesario superar.

El liderazgo que ha asumido SENPLADES en materia de reducción de riesgos de desastres, constituye una ventaja para las acciones por venir. Es también un punto positivo que Ecuador ya cuente con una visión global acerca

de su problemática derivado del esfuerzo interinstitucional en el marco del Comité Nacional y del Sistema de Información, y de que varios sectores hayan avanzado en los diagnósticos, propuestas y visiones sobre su situación de riesgos en sus respectivas áreas de actividad. Hoy en día, Ecuador cuenta con un apoyo institucional desde el campo del desarrollo y con instancias que pueden hacer factible la continuidad de los esfuerzos como son el Comité Nacional y los sectoriales que se han creado para los fines anteriores. A esto se unen los esfuerzos que vienen haciendo los organismos multilaterales, por coordinar esfuerzos y avanzar de manera concertada en los apoyos sobre el tema de desastres en general y de riesgos en particular.

Al lado de estas oportunidades, Ecuador se enfrenta a situaciones de inestabilidad política que se reflejan en cambios permanentes de funcionarios públicos, limitando la posibilidad de continuidad. Lo anterior, unido a las diferencias conceptuales que todavía persisten con relación al tema, y que se reflejan en propuestas institucionales también diversas, constituyen limitaciones para lograr procesos sostenibles de fortalecimiento institucional. Por esta razón, y pese a que se ha creado una Unidad de Coordinación de la Gestión de Riesgos en SENPLADES, ésta es todavía incipiente, pues depende en gran medida del apoyo externo de los organismos de cooperación. Dada esa situación, todavía se requiere mantener un acompañamiento externo de los organismos de cooperación, para apoyar los procesos iniciados, mientras se logra aprobar un marco legal cónsono con las demandas, y afianzar otros procesos en marcha. Con ello, se garantizaría la continuidad de los procesos y seguir el rumbo hacia la consolidación e institucionalización de la temática. El acompañamiento externo también se considera fundamental, tomando en cuenta, por una parte, la necesidad de asistencia técnica que demandan los equipos de trabajo sobre temas poco trabajados hasta ahora en el país y, por la otra, la dificultad de asignar recursos y personal, al cumplimiento de competencias no asignadas legalmente, la situación económica que atraviesa la nación y la necesidad de dar prioridad a otras líneas de actividades, principalmente las relacionadas con los problemas sociales.

El PREANDINO en Perú

En Perú, ante la ausencia de una instancia de planeamiento nacional, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) asumió la conducción del programa a través de la Comisión Multisectorial de Reducción de Riesgos en el Desarrollo (CMRRD), creada mediante Decreto Supremo y ubicada en la Secretaría de Gestión Multisectorial de esa institución.

Al crear esta instancia de coordinación del Programa se consideró que:

“El país no cuenta con una política de prevención que oriente las acciones de desarrollo, y por tanto, con una institucionalidad y normatividad de soporte para el desarrollo de la misma, siendo necesario constituir un mecanismo permanente de coordinación y de intercambio de actuaciones con relación a la prevención y mitigación de riesgos frente a desastres. La prevención y mitigación de riesgos es prioritario en la perspectiva de lograr el desarrollo sostenible”.

Se creó la CMRRD para:

a) Impulsar el diseño y aplicación de una estrategia nacional para la reducción de riesgos frente a peligros naturales;

b) Coordinar el diseño de estrategias específicas para aquellos peligros naturales que resulten una amenaza importante en el país

El país ha tenido que realizar grandes esfuerzos para salvar dificultades como: la carencia de canales de planificación del desarrollo nacional claramente estructurados, ciertas debilidades institucionales y continuos cambios en la esfera política, así como resistencias al nuevo enfoque de la prevención de riesgos de desastres que introdujo el Programa, provenientes de estructuras organizacionales que centran su labor en la preparación para reducir daños y la atención de desastres.

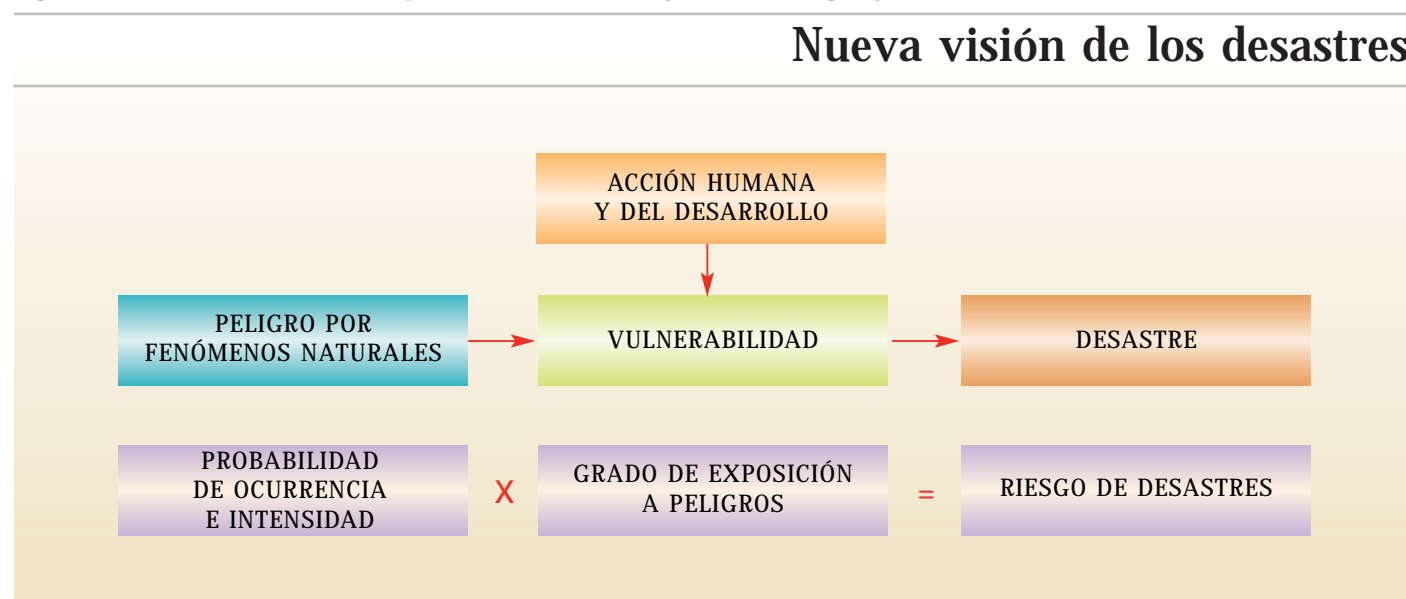
Principales logros del PREANDINO en el país

1. Introducción de una nueva visión centrada en el desarrollo

El aporte más significativo del Programa en el ámbito nacional ha sido la difusión de la nueva visión sobre los riesgos y la prevención como parte del desarrollo sostenible.

Se ha incidido sobre los esquemas conceptuales con los que tradicionalmente se habían manejado las instituciones. Perú avanzó en el desarrollo de una conciencia institucional en relación a que los desastres son producto de

Figura P-1. Perú. Nueva visión para enfocar el manejo de los riesgos y desastres



Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros. Comisión Multisectorial de Reducción de Riesgos de Desastres en el Desarrollo. Lima, 2002

Iniciativa orientada a la reducción de riesgos de desastres en los procesos de desarrollo

las vulnerabilidades frente a eventos naturales, que van creando los actores sociales en el proceso de desarrollo, y, como tales, requieren ser manejados desde esos mismos agentes.

2. Formulación de la Estrategia Nacional de Reducción de Riesgos en el Desarrollo asociados a peligros naturales

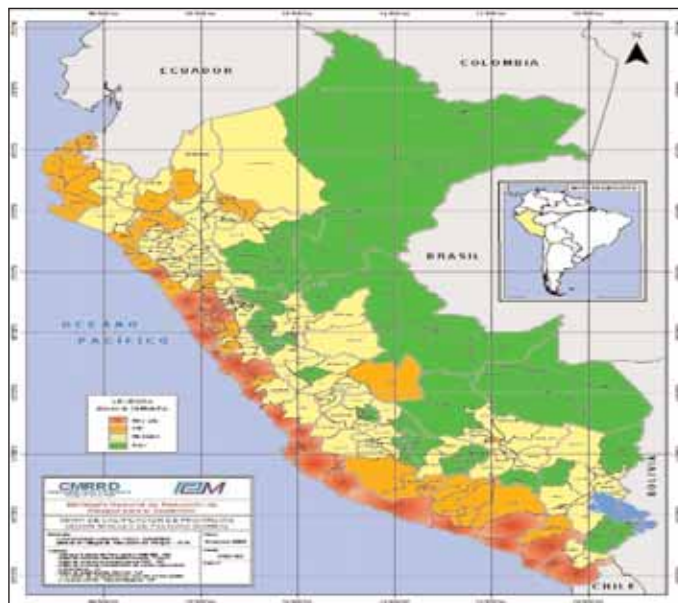
Atendiendo al mandato de creación de la CMRRD, las instituciones integrantes, con el apoyo técnico de consultores, han avanzado hasta culminar el diagnóstico y análisis prospectivo de los aspectos físico-espaciales, las vulnerabilidades, el marco normativo e institucional y los sistemas de información, para el diseño de la Estrategia Nacional. Estos estudios contienen un documentado análisis de los peligros por fenómenos naturales adversos en el territorio, clasificados y calificados según su nivel de peligrosidad. Se ha analizado, en un primer nivel, la vulnerabilidad de la población y de la infraestructura física frente a los peligros, y se han volcado en mapas los escenarios de peligros en todo el territorio. Con la información anterior, se ha logrado identificar las áreas geográficas donde se combinan una diversidad de peligros naturales y condiciones de pobreza de la población, lo que representa escenarios de riesgo priorizados para la acción estatal que requieren inversiones públicas orientadas a reducir la vulnerabilidad actual. Se han identificado, finalmente, lineamientos para la formulación de la Estrategia Nacional de Reducción de Riesgos en el Desarrollo.

3. Desarrollo de experiencia piloto de incorporación de la gestión de riesgos en el planeamiento del desarrollo a nivel regional y local

Dos gobiernos regionales (Piura y Arequipa) se incorporaron a la experiencia piloto territorial, y decidieron formular estrategias regionales para reducir los riesgos de desastres en el desarrollo, constituyendo Comisiones Multisectoriales Regionales para impulsar estos procesos.

Nueve municipios distritales en las regiones de Piura, Arequipa, Moquegua y Lima, desarrollaron unas primeras experiencias de incorporación del enfoque de prevención en los planes concertados de desarrollo local.

Figura P-2. Perú. Mapa de calificación de provincias según niveles de peligro sísmico



Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros. Comisión Multisectorial de Reducción de Riesgos de Desastres. Diciembre de 2003

Las metodologías utilizadas en las experiencias regionales y locales, al ser sistematizadas, se convertirán en importantes instrumentos para llevar a cabo similares procesos en otras partes del país.

4. Formulación de un nuevo marco legal para la reducción de riesgos de desastres en el desarrollo

Dentro de una de las líneas de trabajo del Programa, se ha elaborado un proyecto de Ley Marco para la Gestión del Riesgos que está por presentarse para su análisis y aprobación por parte del Congreso Nacional. Esta norma es consecuencia del interés mostrado por la Presidencia del Consejo de Ministros para configurar un marco legal que facilite la institucionalización de la gestión de riesgo como parte del desarrollo.

5. Incorporación del análisis de riesgo de desastres en la formulación de los proyectos de inversión pública

Adicionalmente a los progresos en la formulación de la Estrategia Nacional para la Reducción de Riesgos de De-

sastres en el Desarrollo, se ha apoyado, hasta su culminación, la elaboración del primer borrador de la Guía Metodológica para la incorporación del análisis de riesgo asociado a peligros naturales, en la formulación y evaluación de proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Este instrumento, desarrollado bajo el liderazgo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como miembro de la CMRRD, ha sido diseñado para dar sostenibilidad a las inversiones que realiza el Estado y permitirá reducir la vulnerabilidad de los proyectos ante peligros naturales y tecnológicos.

6. Compromiso político para dar continuidad a los avances en el proceso de incorporación de la prevención en el desarrollo, desde el recientemente creado Centro de Planeamiento Estratégico

En el proceso de estructuración y diseño del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), el Programa realizó reuniones de intercambio con los formuladores e impulsores de la propuesta para la creación de dicho Centro, previo a la aprobación de la Ley. Estos contactos permitieron comprender, y profundizar, los vínculos entre ambos procesos, así como el compromiso de considerar el riesgo como parte de las metodologías y acciones de planificación que requieren ser desarrollados para el funcionamiento del Centro.

Los retos a enfrentar para la continuación de los procesos

El PREANDINO ha generado un proceso de largo aliento para el cual se han establecido las bases conceptuales, e instrumentales, así como el desarrollo del conocimiento sobre los escenarios de riesgo en el país, y su articulación con el desarrollo. Todo ello para la formulación de una política nacional sobre gestión de riesgo que transversalice el planeamiento y la gestión del desarrollo.

Este proceso requiere ser asumido, e impulsado, por un organismo de planificación nacional como es actualmente el CEPLAN, como parte de su función planificadora estratégica, así como por el Ministerio de Economía y Finanzas en aquello que constituye su función de inversión pública. Los retos que se vislumbran para darle sostenibilidad a estos procesos de institucionalización son:

- a) Continuar los procesos de concientización de los niveles políticos sobre la importancia de incluir la variable riesgo en la planificación del desarrollo como una vía para lograr la sostenibilidad.
- b) Fortalecer las instituciones de planificación, para que realmente puedan adoptar la temática del riesgo como parte de su función cotidiana.
- c) Impulsar el trabajo interinstitucional, multisectorial, de apoyo y complementación entre niveles, así como la articulación que debe haber entre aquellos entes que generan conocimiento científico sobre los peligros y los organismos de planificación y gestión del desarrollo.
- d) Apoyar el diseño y aprobación de marcos legales e institucionales que definan esquemas organizativos institucionales para asumir la gestión de riesgo.
- e) Impulsar el desarrollo de diagnósticos en diferentes niveles territoriales y sectoriales como base para definir escenarios de riesgo como parte de las prioridades en la planificación del desarrollo a esos niveles.
- f) Buscar recursos financieros para el fortalecimiento institucional, que se orienten a apoyar los procesos iniciados por el Programa y que complementen y apoyen la continuidad.
- g) Continuar el desarrollo de instrumentos metodológicos para su manejo y aplicación como parte de un proceso de desarrollo de capacidades.

Esta visión preventiva, que se enmarca dentro de una concepción de desarrollo sostenible, es perfectamente compatible con los principios constitucionales del país. Es coherente con el enfoque ambiental y con la estrategia de superación de la pobreza que el país ha establecido como política de Estado.

La sostenibilidad de la institucionalización de la prevención en la planificación y gestión del desarrollo exige una decisión política, a la vez que destinar recursos para el manejo de este componente y su incorporación real.

El PREANDINO en Venezuela

El PREANDINO en Venezuela se inició en momentos de un recrudescimiento de las manifestaciones de desastres asociadas a los peligros que están presentes en el territorio nacional.

Dadas las características geomorfológicas y climáticas, Venezuela está expuesta a importantes amenazas naturales que tienen origen en fenómenos naturales adversos. Los sismos y otros peligros geodinámicos están, esencialmente, relacionadas con la presión generada en la zona de contacto entre las placas del Caribe y la Suramericana. Ello explica la presencia de terremotos poco profundos, sustancialmente de origen tectónico. Esta condición convierte principalmente a la región norte costera y al arco andino de Venezuela, en zonas de fuerte peligro sísmico.

Los peligros de origen hidroclimático, representados por exceso y en otros casos por déficit de precipitaciones, se relacionan con la topografía y con el comportamiento de los vientos en las vertientes montañosas y costeras, generando, en éstas últimas fuertes precipitaciones, así como marcados déficits o inundaciones estacionales en gran parte del territorio de los llanos. Las regiones norteafricanas del país, hasta una latitud de 8° norte son influenciadas por perturbaciones intertropicales como es el caso de los frentes fríos, fenómenos que se presentan con mayor o menor intensidad entre los meses de enero a abril en el Litoral, interrumpiendo el verano con fuertes precipitaciones que originan inundaciones, especialmente en el Litoral Central.

A pesar de la exposición a estos peligros, Venezuela, a diferencia de la mayoría de los países andinos, tuvo hasta el año 1999 una situación relativamente benigna, desde el punto de vista de la ocurrencia de desastres naturales. Si bien se evidenciaban impactos importantes de sismos en algunas zonas del país, y problemas frecuentes de inundación o de sequía, los efectos de los primeros eran esporádicos y de los segundos no llegaban a calificarse de desastrosos en razón de su nivel de manejabilidad.

A raíz de los deslaves ocurridos en el Estado Vargas en el año 1999, y los subsiguientes en febrero de 2005 que afectaron gran parte de la zona norte costera y occidental, así como la región de los Andes del territorio nacional con inundaciones y torrentes, se pone en evidencia que el país

viene cambiando cualitativamente su perfil con relación a los riesgos de desastres, lo cual está relacionado, tanto con el grado de manifestación de los fenómenos naturales, como con los procesos de ocupación del territorio y la urbanización que vienen saturando zonas donde los riesgos de desastres se han venido potenciando.

Principales logros del PREANDINO

El PREANDINO ha tenido en Venezuela una serie de impactos positivos en términos de concientización y de participación institucional.

1. Concientización de los niveles políticos

Los esfuerzos de estos años, a través de la implementación del PREANDINO, aunados a la vivencia de los sucesos desastrosos en el Estado Vargas, y a las subsiguientes situaciones de emergencias y desastres en el país en los últimos años, han ido creando una conciencia creciente en los niveles políticos y técnicos sobre la necesidad de considerar la gestión del riesgo en la planificación del desarrollo, de mejorar el conocimiento sobre los peligros y de ampliar las capacidades institucionales para trabajar el tema entendiendo las responsabilidades que tienen los entes del desarrollo en la generación de vulnerabilidades.

2. Marcos institucionales para la gestión de riesgos en el desarrollo

Creación del comité nacional, los comités sectoriales y la red para la gestión de riesgo en el desarrollo

Los esfuerzos iniciales del Programa, y los pasos sucesivos adelantados durante la ejecución del mismo, permitieron lograr el apoyo del más alto nivel político, a través del Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD), como punto focal del programa en el país, para avanzar en la implantación de una red institucional y de una organización natural apoyada en los mismos canales de planificación con los cuales cuenta el país. Dicha red, está conformada por comités de carácter nacional, sectorial y territorial con responsabilidades en la elaboración de planes y criterios para la incorporación de la prevención de desastres y riesgos en los planes de desarrollo de sus respectivos niveles de actuación.

En febrero de 2001 fue creada la Comisión Interministerial para la Prevención y Mitigación de Riesgos, conformada por los Viceministerios de: Planificación Regional del Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD), quien la preside; de Ambiente del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, de Planificación de Tecnología del Ministerio de Ciencia y Tecnología, de Justicia, Educación y la Dirección de Protección Civil y Administración de Desastres. El Comité Técnico Interministerial, con participación de 20 instituciones, fue prevista como brazo ejecutor de la Comisión.

También se conformaron, para el trabajo en el ámbito de los sectores, ocho comités sectoriales considerados estratégicos.

En el ámbito territorial, el piloto seleccionado para los análisis y el trabajo institucional del PREANDINO se focalizó en el área metropolitana de Caracas (AMC), en la cual se conformó, y se puso en marcha en agosto de 2002, el Comité Metropolitano para la Prevención y Mitigación de Riesgos, así como los comités de las cinco instancias municipales del AMC (Chacao, Libertador, Sucre, Baruta y El Hatillo) y el Municipio Vargas.

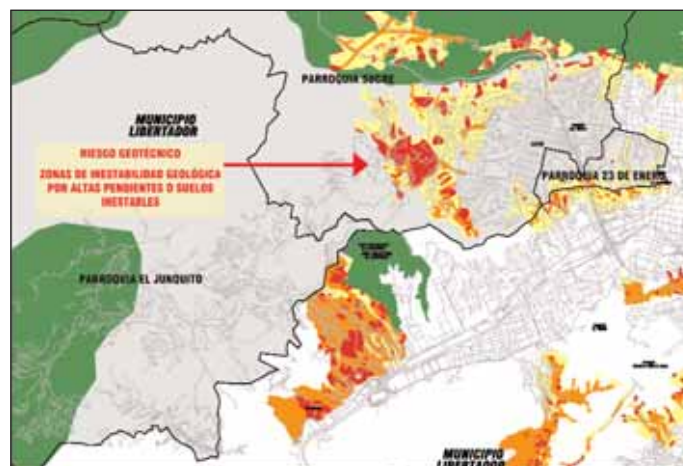
Avances en marcos legales para la gestión de riesgos de desastres

A los fines de darle legitimidad a la institucionalización del tema de riesgos de desastres, y darle rango a la prevención de política de Estado, la Comisión Técnica Interministerial formuló y presentó ante la Comisión de Ambiente y Ordenamiento Territorial de la Asamblea Nacional el anteproyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos y promovió la incorporación de la temática de riesgo en otras leyes como la Ley Orgánica para la Planificación y la de Gestión de la Ordenación del Territorio aprobada en segunda discusión el 30 de junio de 2005. El anteproyecto de la Ley fue aprobado en primera discusión por la Asamblea Nacional, se espera darle la segunda discusión en el periodo legislativo del 2006

3. Estrategia Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres en el Desarrollo

A través del esquema organizativo de los comités y de las redes de trabajo, se logró estructurar el marco que vincula la temática de riesgo con la planificación del desarrollo, y avanzar en la implantación de todo el sistema.

Figura V-1. Venezuela. Riesgo geotécnico en el Distrito Metropolitano de Caracas.



Fuente: Distrito Metropolitano de Caracas. Secretaría de Planificación Urbana y Gestión Ambiental, 2003

Lo anterior incluyó la elaboración de metodologías de trabajo para la formulación de los planes o estrategias orientadas a estos fines, y a la clarificación de cómo considerar los riesgos de desastres en cada nivel: nacional, sectorial y territorial:

En el ámbito nacional

Se formuló una propuesta de trabajo Base para el Plan Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos de Desastres en el 2004 y se inició en febrero 2005, con el auspicio de la CAF, la formulación de la Estrategia Nacional para la Reducción de Riesgo de Desastre en el Desarrollo, incluyendo los aspectos físicos-territoriales, institucionales y de planificación. Los avances en la elaboración de la Estrategia se han realizado bajo la responsabilidad del Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) y del Instituto Venezolano Geográfico Simón Bolívar (IGVSB), y con apoyo de las instituciones que conforman el Comité Técnico Interministerial.

En el ámbito sectorial

Varios sectores (educación, urbanismo, vialidad y transporte, agua potable y saneamiento, salud y agricultura) avanzaron en la recopilación y el análisis de la información sobre los principales peligros que los afectan, así como en el análisis de vulnerabilidades asociados a varios factores, entre ellos la pobreza.

Iniciativa orientada a la reducción de riesgos de desastres en los procesos de desarrollo

En el ámbito territorial

Para los municipios del Área Metropolitana de Caracas, se identificaron los peligros a los que están sometidos, se actualizó la información y cartografía del uso del suelo de sus respectivas jurisdicciones y se logró disponer de una visión integral de la problemática de todo el contexto de la ciudad de Caracas.

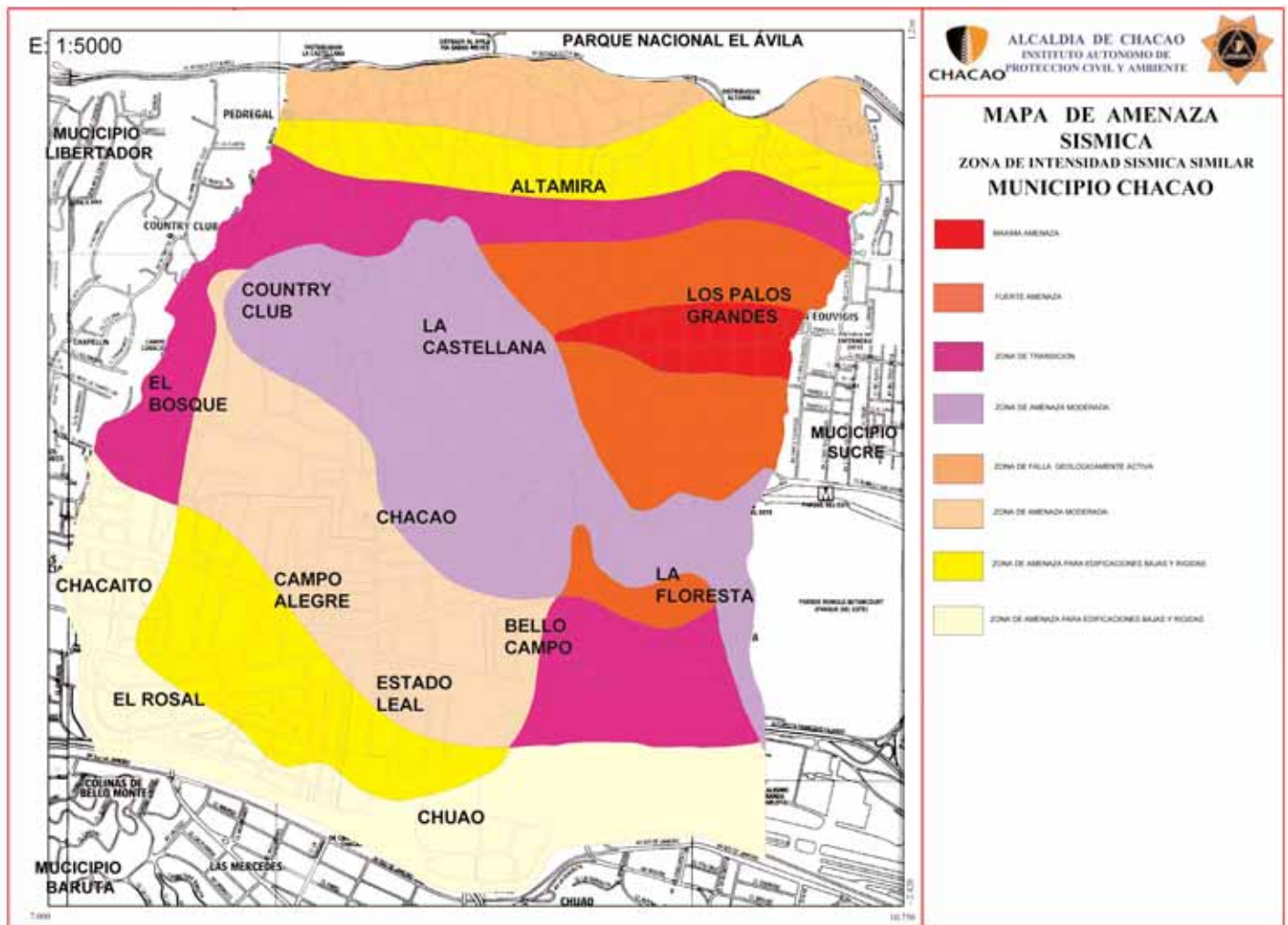
Estos esfuerzos de recopilación y sistematización de la información disponible sobre peligros en el país, vulnerabilidades, riesgos, e impactos socioeconómicos de la manifestación de los fenómenos naturales adversos, y la puesta a disposición de la misma a las instituciones sectoriales, ha sido, en sí mismo, un gran logro. Por un lado, dicha recopilación y tratamiento de la información ha facilitado identificar los vacíos y evitar la dispersión de es-

fuerzos y, por otro, ha permitido ampliar la información sobre varios peligros naturales y profundizar en el análisis del comportamiento de los fenómenos y sus anomalías así como en el entendimiento de la génesis y evolución de los mismos.

Retos y limitaciones para la continuidad de los procesos en marcha

La continuidad de la institucionalización de la temática de riesgos en el país, requiere solventar ciertas limitaciones, o enfrentar algunos retos para garantizar el engranaje y la permanencia de los procesos en marcha, los cuales se enfrentan a oportunidades, pero también a obstáculos, para su sostenibilidad y para el logro de los objetivos para los que fueron diseñados.

Figura V-2. Venezuela. Mapa de amenaza sísmica en el Municipio Chacao.



Fuente: SENAB. Universidad Central de Venezuela, Alcaldía de Chacao, 2003

Retos

1. Uno de estos retos es la institucionalización formal del subsistema de gestión de riesgo, planteado en el Anteproyecto de Ley Orgánica de Gestión Integral de Riesgos, con el Ministerio de Planificación a la cabeza, para garantizar el involucramiento de los entes del desarrollo en la reducción de vulnerabilidades, y lograr así la transversalización de la temática en las actividades cotidianas de dichas instituciones.
2. Para que la aplicación de la gestión de riesgo tenga repercusiones significativas, se requiere fortalecer la temática en los canales de planificación del desarrollo propiamente dichos, así como en su relación con los presupuestos y proyectos de inversión.
3. Así mismo, en el país debe establecerse una estrategia clara para garantizar que los cooperantes se comprometan al apoyo de los procesos y subprocesos considerados prioritarios por el país, más que a proyectos o acciones aisladas, y que todos ellos se inscriban en la visión del país con relación al desarrollo y evolución de esta temática.

Limitaciones

Si bien los procesos emprendidos en el PREANDINO se han ido acompañando de mecanismos de apoyo para garantizar la sostenibilidad de los mismos, hay condiciones del contexto que podrían detener o afectar los avances logrados, como son:

- a. La inestabilidad política en los cuadros directivos de la institución líder del país para la conducción de los procesos de internalización de esta temática. Ello puede reflejarse tanto en retrasos en la toma de decisiones como en la lentitud para promover los esfuerzos institucionales orientados a la transversalización de la gestión de riesgo en los procesos de desarrollo a nivel de los diferentes entes responsables del mismo. También podría esperarse un debilitamiento del empuje para la aprobación de los marcos legales que deben dar soporte a la institucionalidad y para la formulación de la Estrategia Nacional para la Reducción de Riesgos en el Desarrollo.
- b. La limitada clarificación conceptual sobre el entendimiento del tema de prevención y de riesgos de desas-

tres, lo que genera posiciones encontradas entre los entes del desarrollo y los de Protección Civil sobre las formas de trabajo y los actores con relación a la prevención y mitigación de riesgos. Esto constituye una limitación en la medida que puede influir en decisiones fundamentales dependiendo del grado de acceso de cualquiera de estos canales a la toma de decisiones.

- c. La falta de soporte jurídico que todavía existe (decretos, resoluciones ministeriales y otros instrumentos) para el funcionamiento de los comités en los diferentes niveles que conforman la RED PREANDINO en el país, y de los representantes nacionales ante las instancias regionales de dicha RED, constituye, en la actualidad, una debilidad que debe enfrentarse de inmediato, con miras a lograr un mayor grado de institucionalización en el corto plazo.
- d. El modelo de desarrollo del país, y las dinámicas que se desencadenan como producto del mismo (pobreza, migraciones incontroladas, aprovechamiento de recursos naturales, etc.), constituyen un telón de fondo que escapa a la institucionalidad del tema de riesgos pero que son una de las causas fundamentales en la generación de los riesgos de desastres. Los instrumentos formales que puedan existir para la reducción de dichos riesgos son extremadamente débiles frente a la realidad que se impone como resultado de los desequilibrios económicos, sociales y ambientales.
- e. El punto más débil para la sostenibilidad en el actual nivel de evolución de los procesos, ha estado en la dificultad de lograr sinergias con otros cooperantes para el acompañamiento externo a los procesos en marcha. Esto se debe, principalmente, a la poca prioridad que dan la mayoría de dichos cooperantes a Venezuela derivado de la histórica calificación que le han dado como país que no requiere de este tipo de ayuda, en comparación como lo hacen con otros países de la región.

Acciones prioritarias para la continuidad de los esfuerzos

Partiendo del análisis de los procesos en marcha, de los objetivos perseguidos para el largo plazo y de la necesidad de sostenibilidad de todo lo anterior, el Ministerio de Planificación y Desarrollo ha estructurado un plan de tra-

Iniciativa orientada a la reducción de riesgos de desastres en los procesos de desarrollo

bajo para continuar los esfuerzos de institucionalización de la gestión de riesgos en el desarrollo para el presente y el próximo año.

Se persigue, dentro de este plan de corto plazo, dar pasos estratégicos relacionados con la aprobación de la Ley de Gestión Integral de Riesgos, la elaboración de la Estrategia Nacional para la Reducción de Riesgos de Desastres en el Desarrollo, así como la de los diferentes niveles contemplados en el piloto, con el objetivo de lograr la implantación en todo el sistema de planificación y contar con los soportes procedimentales y normativos para todo ello. En este sentido se plantea:

- Dada la confusión conceptual que todavía priva sobre el tema y ante la necesidad de que la Ley de Gestión Integral de Riesgos se apruebe en la Asamblea Nacional, con una visión acorde con los planteamientos modernos que se manejan en el ámbito internacional, se contempla hacer un gran esfuerzo de concientización a los niveles políticos. En esta línea se contempla la realización de *lobbyings*, coordinados por el MPD, los cuales serán adelantados en las instituciones del Estado, tanto nacionales, como sectoriales y territoriales (principalmente en aquellas instituciones en las que se han producido cambios de su personal directivo), así como en la propia Asamblea Nacional para promover la aprobación de la Ley de Gestión Integral de Riesgos.
- Lo anterior irá acompañado de un proceso de discusión conceptual sobre la temática del manejo de riesgos, tanto en el MPD, la Comisión Interministerial, como en los entes del desarrollo, la Protección Civil y otros tomadores de decisiones. Se persigue clarificar las competencias concurrentes, estructurar políticas en los distintos niveles de actuación y avanzar en la comprensión, de parte de los entes del desarrollo, sobre su res-

ponsabilidad en la creación de vulnerabilidades en las acciones de desarrollo. También se busca lograr nuevamente un consenso para la aprobación de la Ley de Gestión Integral de Riesgos.

- Hacer énfasis en la institucionalización de las instancias que se han venido creando para el análisis y manejo de los riesgos en el desarrollo, continuar el involucramiento de las mismas en estos procesos y avanzar en los soportes que faciliten la comunicación entre las instituciones mediante la consideración de estos temas en la página Web del MPD.
- Continuar los esfuerzos para la incorporación de la temática de riesgos en la planificación del desarrollo. Para ello, se plantea, además de avanzar en las estrategias, trabajar en la revisión de los planes de ordenamiento territorial nacional y estatales e incorporar en ellos esta temática. Igualmente, avanzar en el desarrollo de guías metodológicas para facilitar ese trabajo, tanto para esos planes de OT como para los de desarrollo. En estos últimos se dará prioridad a apoyar a los entes locales en la oportunidad de la elaboración de sus planes de desarrollo, en el marco de los Consejos Locales y Regionales de Planificación. También se harán esfuerzos en algunos sectores con prioridad en agricultura, infraestructura, vivienda, salud y agua potable.
- Otra línea que ha sido igualmente considerada prioritaria es la del ordenamiento de las cuencas hidrográficas afectadas por los deslaves, otros movimientos en masas e inundaciones y la promoción de sinergias entre cooperantes para lograr apoyos sostenidos a los procesos de fortalecimiento institucional.

SIGLAS UTILIZADAS

Internacionales

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CAF: Corporación Andina de Fomento

CAMRE: Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina

COSUDE: Cooperación Suiza para el Desarrollo

CIIFEN: Centro Internacional de Investigación del Fenómeno El Niño

GTZ: Agencia Alemana de Cooperación Técnica

ICTSD: International Centre for Trade & Sustainable Development

ISDR: Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres

OMM: Organización Meteorológica Mundial

PMA: Programa Mundial de Alimentos

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SAI: Sistema Andino de Integración

SG-CAN: Secretaría General de la Comunidad Andina

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Bolivia

AASANA: Administración de Aeropuertos y Servicios Auxiliares a la Navegación Aérea

CONARADE: Consejo Nacional de Reducción y Atención de Desastres

DGICSA: Dirección General de Clasificación de Tierras y Cuencas

FORADE: Fondo de Fideicomiso para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres

IBTEN: Instituto Boliviano de Tecnología Nuclear

IGM: Instituto Geográfico Militar

IHH: Instituto de Hidráulica e Hidrología

LOPE: Ley de Organización del Poder Ejecutivo

MDN: Ministerio de Defensa Nacional

MDS: Ministerio de Desarrollo Sostenible

MPD: Ministerio de Planificación del Desarrollo

PGDES: Plan General de Desarrollo Económico y Social

SISRADE: Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres

SNID: Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Sostenible

SENAMHI: Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología

SENAR: Servicio Nacional de Reducción de Riesgos

SERGEOMIN: Servicio Geológico Minero

SISPLAN: Sistema Nacional de Planificación

SINSAAT: Sistema Nacional de Seguimiento de la Seguridad Alimentaria y Alerta Temprana

SNHN: Servicio Nacional de Hidrografía Naval

UDAPE: Unidad de Análisis Político y Económico

UTOAF: Unidad Técnica Operativa de Apoyo y Fortalecimiento

Colombia

CONPES: Consejo de Políticas Económicas y Sociales

DASB: Dirección de Agua y Saneamiento Básico del MAVDT

DDT: Dirección de Desarrollo Territorial Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

DNP: Departamento Nacional de Planeación

MAVDT: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

SNPAD: Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres

Ecuador

AME: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas

CONCOPE: Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador

COPEFEN: Coordinador del Programa de Emergencia para Enfrentar el Fenómeno El Niño

DNC: Dirección Nacional de Defensa Civil

ESPOL: Escuela Superior Politécnica del Litoral

GMGR: Grupo Multilateral de la Gestión del Riesgo

INAMHI: Instituto Nacional de Meteorología e Hidrografía

CODIGEM: Corporación de Desarrollo Geológico, Minero y Metalúrgico

IG-EPN: Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

INEMIN: Instituto Ecuatoriano de Minería

INOCAR: Instituto de Oceanografía de la Armada

SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

SIGAGRO-MAG: Sistema de Información Geográfica Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería

ODEPLAN: Oficina de Planificación

Perú

CEPLAN: Centro de Planeamiento Estratégico

CMRRD: Comisión Multisectorial de Reducción de Riesgos en el Desarrollo

PCM: Presidencia del Consejo de Ministros

Venezuela

IGVSB: Instituto Geográfico Venezolano Simón Bolívar

MPD: Ministerio de Planificación y Desarrollo

Este libro se terminó de imprimir en septiembre de 2006 en Caracas, Venezuela. La presente edición consta de 1.000 ejemplares