



UNIVERSIDAD DE OVIEDO

La acción humanitaria como respuesta a desastres.

Marco normativo, regulación y objetivos alcanzados sobre la gestión del riesgo en América Latina. Análisis de Costa Rica, Colombia, Chile y Guatemala.

Trabajo Fin de Máster en Análisis y Gestión de Emergencia y Desastre.

Autor: Miriam Muñoz García

Director: Pedro Arcos

Codirector: Iñigo Vila

Oviedo, Junio 2013

<p>Resumen</p> <p>Entendemos la acción humanitaria como el conjunto de acciones de ayuda a las víctimas de desastres orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y prepararlos ante desastres naturales. La preparación ante potenciales catástrofes naturales es un mecanismo que contribuye a la reducción de la vulnerabilidad y la vinculación entre los objetivos de emergencia y los de desarrollo. El sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas ofrece un medio para la cooperación entre los gobiernos, las organizaciones y los actores de la sociedad civil para ofrecer asistencia en la implementación del Marco de Acción de Hyogo. La Comisión Europea, ECHO y los programas DIPECHO contribuyen a la formación, la sensibilización, los sistemas de alerta temprana y los instrumentos de planificación. Son implementados por las organizaciones humanitarias y las agencias de Naciones Unidas que trabajan con las organizaciones no gubernamentales y autoridades locales. Este documento indaga en la respuesta humanitaria y los actores involucrados en la reducción del riesgo de desastres, las políticas de los gobiernos de los países, el nivel de desarrollo y el papel de los organismos humanitarios. Se pretende conocer los alcances mediante un estudio de caso de varios países de América latina: Chile, Guatemala, Costa Rica y Colombia. Paralelamente se analizan los papeles de las Naciones Unidas a través del Marco de Acción de Hyogo, de la ISDR y de la UE y de ECHO con sus programas DIPECHO para la capacitación, planificación y alerta temprana.</p> <p>Palabras clave: emergencia, desastre, humanitaria, Hyogo, preparación, riesgo, resiliencia,, recuperación, cooperación,</p>	<p>Summary</p> <p>What is humanitarian action? It is the set of aid to victims of disasters. The actions are aimed at alleviating suffering, ensure their subsistence, protect their fundamental rights and prepare them to natural disasters. The potential natural disasters preparedness is a mechanism that contributes to the reduction of vulnerability and the link between development and the objectives of emergency. The International Strategy for the Reduction of Disasters System (ISDR) of the United Nations provides a means for cooperation among Governments, organizations and the factors of civil society to provide assistance in the implementation of the Hyogo Framework for action. The European Commission, ECHO and the DIPECHO programs contribute to the training, awareness, early warning systems and planning instruments. These systems are implemented by humanitarian organizations and the United Nations agencies non-governmental and local authorities working with the organizations. This document explores the humanitarian response and the factors involved in reducing the risk of disasters, the policies of the Governments of the countries, the level of development and the role of humanitarian agencies. It is to know the scope through a case study of several Latin American countries: Chile, Guatemala, Costa Rica and Colombia. At the same time the roles of the United Nations are analyzed through the Hyogo Framework for action, the ISDR and the EU and ECHO with its DIPECHO programs for training, planning and early warning system.</p> <p>Keywords: emergency, disaster, humanitarian, Hyogo, preparation, risk, resilience, recovery, cooperation.</p>
--	---

**La acción humanitaria como respuesta a desastres.
Marco normativo, regulación y objetivos alcanzados sobre la gestión del
riesgo en América Latina. Análisis de Costa Rica, Colombia, Chile y
Guatemala.**

ÍNDICE

1	Introducción	4
2	Análisis conceptual y terminológico	7
3	Agentes, organismos y principales iniciativas internacionales	11
4	Estudio de caso. Marco normativo y regulación de la preparación para desastres y políticas públicas	18
	4.1 Costa Rica	21
	4.2 Colombia	31
	4.3 Chile	41
	4.4 Guatemala	50
5	Consideraciones finales	59
6	Bibliografía y Recursos Web	62
7	Anexos	67

1. INTRODUCCIÓN

Entendemos la acción humanitaria como el conjunto diverso de acciones de ayuda a las víctimas de desastres (desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados), orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad, así como, a veces, a frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlos ante desastres naturales.

El concepto de acción humanitaria es muchas veces utilizado indistintamente que el de ayuda humanitaria o como el de ayuda de emergencia aunque abarca un campo algo más amplio: incluye no sólo la citada ayuda de emergencia, sino también la ayuda en forma de operaciones prolongadas. Además muchas organizaciones asumen como objetivo que dichas intervenciones no se limiten a garantizar la subsistencia inmediata, sino que contribuyan a frenar la descomposición del tejido económico y social, y a sentar las bases para la rehabilitación y el desarrollo futuros. Con tal propósito suelen incluir algunas actividades orientadas a la rehabilitación post-desastre a corto plazo, así como a la preparación ante posibles desastres.

La preparación ante potenciales catástrofes naturales es un mecanismo que contribuye a la reducción de la vulnerabilidad y la vinculación entre los objetivos de emergencia y los de desarrollo, concepto conocido como VARD¹: expresión que denomina la necesidad de vincular la ayuda de emergencia con la cooperación para el desarrollo, de forma que sus objetivos se complementen y refuercen mutuamente. Dicho debate, conocido también por las expresiones *continuum emergencia-desarrollo* y *transición de la emergencia al desarrollo*, ha sido uno de los más relevantes en el campo de los estudios del desarrollo desde los años 80 entre los académicos, las agencias multilaterales, los donantes y las ONG.

Por ello constituyen, cada vez más, una parte integrante de la acción humanitaria, como se puede observar en el Reglamento del Consejo de la Unión Europea de 1996 sobre la ayuda humanitaria (Consejo, 1996), base legal de la actuación del Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO). Según establece, entre los principales objetivos de la ayuda humanitaria el llevar a cabo trabajos de rehabilitación y reconstrucción a corto plazo, especialmente en infraestructura y equipamiento, en estrecha colaboración con las estructuras locales, de cara a facilitar la llegada de la ayuda, prevenir que la crisis se agrave, y contribuir a que los afectados comiencen a recuperar una mínima autosuficiencia, adoptando siempre que sea posible objetivos de desarrollo a largo plazo (art. 2, d)

La Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) es el punto de enlace dentro del Sistema de la ONU para promover sinergias y la coordinación entre las diversas actividades para la reducción de desastres en los campos socioeconómico, humanitario y de desarrollo, al igual que para brindar apoyo a la integración de las diversas políticas afines. La sede de la UNISDR conduce programas de extensión mediante sus Oficinas Regionales situadas en Panamá para las Américas, Asia Occidental y África del Norte, África y Asia Pacífico.

Sus objetivos son facilitar, movilizar los recursos y el compromiso a nivel nacional, regional e internacional de los actores del Sistema de la Estrategia de Reducción del Riesgo de Desastres (EIRD) para construir resiliencia en las naciones y las comunidades ante los

¹ Diccionario Humanitario HEGOA

desastres a través de la implementación del Marco de Acción de Hyogo con una perspectiva basada en la comunidad en las actividades de reducción de riesgos de desastres.

Dado el incremento del número de desastres en la década de los noventa se comenzó a considerar el papel esencial de la acción humanitaria junto con el de la gestión del riesgo. Naciones Unidas ya había instituido el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1990-1999), con el propósito de concienciar acerca de la importancia de las consecuencias de todo tipo de desastres y la necesidad de su reducción. Por ello, en 2004 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres. En el año 2005 se celebró la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales en la que se aprobó un plan de acción para el periodo 2005- 2015 y se adoptó la declaración de Hyogo, que anima a la imposición de una cultura de prevención de desastres, incidiendo en el vínculo entre reducción, mitigación de la pobreza y desarrollo sostenible, sin ignorar los problemas medioambientales y las desigualdades sociales.

Paralelamente la Unión Europea ha llevado a cabo iniciativas como el proyecto Guard, Anticipation and Prediction (GAP) sobre las amenazas de los desastres naturales. Por otro lado a través de ECHO y de los programas de Preparación para Desastres (DIPECHO) contribuye a la formación, la capacitación, la sensibilización, los sistemas de alerta temprana y los instrumentos locales de planificación y previsión. Muchos ejemplos ilustran la eficacia de estas medidas de preparación sencilla, integrada por las comunidades que les permitan salvar sus vidas y los bienes en el momento de un desastre. Estos programas son implementados por las organizaciones europeas de ayuda humanitaria y las agencias de Naciones Unidas que trabajan en estrecha colaboración con las organizaciones no gubernamentales y autoridades locales.

A pesar de estas iniciativas no existen indicadores claros y concluyentes para establecer las prioridades de ayuda, únicamente enfoques, análisis del impacto o grupos que promueven el tema y la capacidad para implementar acciones en las comunidades vulnerables.

No obstante se reconoce que deben estar enfocadas en cada comunidad en relación con su vulnerabilidad, preparación , capacidades y en la resiliencia, haciendo énfasis en la formulación de políticas y coordinación interagencial, la cooperación científica y transferencia de tecnología, la transformación del conocimiento existente en acciones concretas, la importancia de compartir el conocimiento y la información, la promoción del establecimiento de capacidades para la supervisión del riesgo y de los sistemas de alerta temprana como procesos integrados, brindando especial atención a los peligros emergentes con implicaciones globales.

Esta investigación busca indagar en la respuesta humanitaria y principales actores involucrados en la reducción del riesgo de desastres, entre los factores a analizar se encuentran las políticas públicas de los gobiernos de los países, el nivel de desarrollo de la población y el papel que juegan los principales organismos humanitarios a través de sus iniciativas. Se pretende conocer las incidencias y alcances mediante un estudio de caso de varios países de América Latina.

Para ello en el primer capítulo se desarrollan, conceptualizan y analizan brevemente los conceptos de vulnerabilidad, riesgo y resiliencia y los elementos relacionados. Seguidamente, en el segundo capítulo se desarrollarán las principales iniciativas internacionales llevadas a cabo por organismos supranacionales ya que pueden aportar nuevas perspectivas y la toma de decisiones en el sistema de cooperación internacional, profundizar en la mejora de la gestión, o dotar de nuevas instituciones financieras.

Específicamente se tratará de profundizar de los papeles de Naciones Unidas y la Comisión Europea en la materia, entre otros.

El tercer capítulo analiza el marco normativo que regula la preparación para desastres y la gestión del riesgo en cada Estado, el marco legal o *disaster law* y las políticas públicas de cada gobierno en un estudio de caso de cuatro países de América Latina: Colombia, Chile, Costa Rica y Guatemala. Se pretende determinar el grado en el que las comunidades cuentan con los recursos (públicos o privados), capacidades y condiciones necesarias para hacer frente a los desastres y a recuperarse y finalmente **habilitar** a las sociedades para resistir a los peligros naturales y desastres tecnológicos y ambientales, con el propósito de reducir las pérdidas ambientales, humanas, económicas y sociales.

Por último se presentarán unas consideraciones finales acerca del sistema de políticas públicas desarrolladas en cada país y en la región y la visión futura del Marco de Acción de Hyogo más allá de 2015.

La investigación llevada a cabo en este estudio hace uso principalmente de fuentes secundarias, que abarcan análisis de informes oficiales de las principales agencias de cooperación, estudios académicos, recursos web y artículos periodísticos.

2. ANÁLISIS CONCEPTUAL Y TERMINOLÓGICO

a. Objetivos

Antes de iniciar propiamente el desarrollo de tema de estudio es necesario aclarar y conceptualizar los principales términos elementales sobre los que se apoyará el mismo. La definición de estos conceptos no es específica, ya que no existe una normalización en su uso, lo que hace que los diferentes autores u organismos implicados los definan según criterios diferentes. Otra de las principales limitaciones a la hora de unificar criterios es que existe un número escaso de estudios. Finalmente, no contribuye a la claridad de términos la diferencia idiomática, ya que ocasionalmente la traducción no es la adecuada.

El objetivo de este capítulo es la clarificación para seleccionar la definición más adecuada para el estudio de riesgos. Para ello ha sido clave el estudio del documento “*UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*”, elaborado por Naciones Unidas en 2009.

b. Conceptos fundamentales

Estos conceptos son peligrosidad, vulnerabilidad, el riesgo, catástrofe y resiliencia. Entre ellos se establece una jerarquía. La peligrosidad y la vulnerabilidad son componentes del riesgo y constituyen la catástrofe.

Para la definición concreta se han repasado las definiciones de organismos internacionales encargados de emprender una política internacional sobre riesgos.

También se han tenido en cuenta definiciones de investigadores del riesgo. A continuación se recogen los resultados obtenidos para los conceptos básicos.

- Peligrosidad

La peligrosidad es uno de los componentes básicos para analizar el riesgo, aunque suele definirse como un derivado o traducción de peligro.

Según Naciones Unidas es la “*probabilidad de que se produzca dentro de un periodo determinado y en una zona dada un fenómeno natural potencialmente dañino*” (UN, 1984)

- Vulnerabilidad

La vulnerabilidad es el segundo componente del riesgo. UNDRO, 1991 (Oficina de Naciones Unidas para el socorro en caso de desastre) lo define como “*el grado de pérdidas de un elemento de riesgo (población edificaciones, actividades económicas, servicios públicos, infraestructuras) o de un conjunto de elementos, resultante de la ocurrencia de un fenómeno natural de una magnitud dada y expresada en una escala numérica*”.

En general las definiciones sobre vulnerabilidad son escasas y muchas veces confusas. Según el autor Blaikie: “*la vulnerabilidad no solo se evalúa a posteriori, según los daños, han de figurar también las fases de anticipación, enfrentarse y resistir durante y después la recuperación*”.

Para adaptarlo al objeto de estudio de la investigación, lo podemos definir como las características y las circunstancias de una comunidad o sistema que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza.

La vulnerabilidad surge de varios factores físicos, sociales, económicos y ambientales. Entre los que se encuentran el diseño inadecuado y la construcción deficiente de los edificios, la protección inadecuada de los bienes, la falta de información y de concienciación pública o un reconocimiento oficial limitado del riesgo y de las medidas de preparación y la desatención a una gestión ambiental sensata o prudente.

La vulnerabilidad varía considerablemente dentro de una comunidad y en el transcurso del tiempo. Sin embargo, en su acepción común, con frecuencia esta palabra se utiliza más ampliamente para también incluir el grado de exposición de esos elementos.

- Riesgo

Es la combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas.

La palabra “riesgo” tiene dos connotaciones distintas: en el lenguaje popular, se hace énfasis en el concepto de la probabilidad de algo, tal como el “riesgo de un accidente”, mientras que en un contexto técnico, con frecuencia se hace más énfasis en las consecuencias, en términos de “pérdidas posibles” relativas a cierta causa, lugar y momento en particular.

- Riesgo natural:

Esta definición incorpora la dimensión humana y la repercusión negativa sobre el medio ocupado.

Según UNDRP es *“el número esperado de vidas perdidas, personas heridas, daños a propiedades y perturbaciones de la actividad económica originadas por un fenómeno natural. En función de lo anterior, el riesgo vendría dado por el producto del riesgo específico por los elementos del riesgo”*.

También conviene evitar la tendencia a considerar el papel del ser humano como algo pasivo, sometido a fuerzas ajenas a él. Según Calvo García-Tornel (2000): *“El riesgo es la contingencia o proximidad de daño y su análisis el de las condiciones que permiten esa situación y, eventualmente, el perjuicio derivado de ella y su intensidad. Sin duda, estas condiciones son, en gran medida, propias de los mecanismos naturales y la variable magnitud de sus manifestaciones, pero más aún están instaladas en el seno de la sociedad afectada”*.

Por lo que se concluye que el riesgo solo es tal por efecto de la ocupación humana. El ser humano a través de la creación de situaciones de riesgo las convierte en la expresión de sus inadaptaciones a las características del medio.

La definición del riesgo de desastres refleja el concepto de desastres como resultado de diversas condiciones del riesgo que están presentes de forma continua. El riesgo de desastres abarca diferentes tipos de pérdidas posibles que con frecuencia son difíciles de cuantificar.²

² Ministerio de Economía y Finanzas, DG de Programación Multianual del Sector Público, República del Perú. “Conceptos asociados a la gestión del riesgo de desastres en la planificación e inversión para el desarrollo” Perú, 2006.

- Catástrofe natural:

Es la materialización del riesgo. Acontecimiento real que ocurre en unas dimensiones espaciales y temporales concretas, con origen natural y que pueden tener efectos perjudiciales para la humanidad. Se trata de una realidad, no una posibilidad.

Según UNDRP un desastre o catástrofe “ *es un evento concentrado en el tiempo y espacio en el cual una comunidad sufre daños severos y tales pérdidas afectan a sus miembros y a sus pertenencias físicas de forma tal que la estructura social se resiente y la realización de las principales funciones de la sociedad también.*”

Depende de la combinación de múltiples factores y cada caso estará en función de la situación concreta del espacio y la sociedad en que se produce.

- Reducción del riesgo de desastres

La reducción de la vulnerabilidad mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y la mejora de la preparación ante los eventos adversos.³

El Marco de Acción de Hyogo, que ha recibido el respaldo de las Naciones Unidas, expone y establece un enfoque integral para la reducción del riesgo de desastres. El sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) ofrece un medio para la cooperación entre los gobiernos, las organizaciones y los actores de la sociedad civil para ofrecer asistencia en la implementación del Marco.

- Resiliencia

Se entiende por resiliencia la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas.⁴

El término significa la capacidad de “resistir a” o de “resurgir de un choque”. La resiliencia de una comunidad con respecto a los posibles eventos que resulten de una amenaza se determina por el grado al que esa comunidad cuenta con los recursos necesarios y es capaz de organizarse tanto antes como durante los momentos del desastre.

A día de hoy se reconoce más aún que el incremento de la resiliencia ante los desastres debe ser un componente esencial de todos los programas de emergencia y de desarrollo. Las comunidades y los hogares con medios de subsistencia sostenibles, niveles adecuados de atención de salud y acceso a una sociedad civil fuerte y responsable son menos vulnerables a los peligros y se recuperan más rápidamente de un desastre.

- Emergencia compleja

Se trata de un tipo de crisis humanitaria que ha proliferado desde el final de la Guerra Fría y que es causada por la combinación de diversos factores: el desmoronamiento de la

³ Dara. “Análisis de capacidades y condiciones para la reducción del riesgo de desastres. Proyecto Índice de Reducción del Riesgo (IRR). Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana”, Madrid, 2011.

⁴ EIRD de las Naciones Unidas, Ginebra, 2004.

economía formal y de las estructuras estatales, los conflictos civiles, las hambrunas, y el éxodo de la población.

El concepto de “emergencia compleja” fue acuñado a finales de los años 80 por Naciones Unidas para describir el carácter diferenciado de las grandes crisis que han proliferado desde entonces debido a la proliferación de conflictos civiles y de operaciones de paz durante los años 90.

Suelen resultar de la combinación de factores causales como el debilitamiento e incluso quiebra y fragmentación del Estado, el hundimiento de la economía formal, el conflicto civil o interno, la hambruna, como proceso de incremento de la desnutrición, la pobreza y las epidemias y el éxodo y las migraciones forzadas, causados por la necesidad de la búsqueda de ayuda

Es importante subrayar el carácter político de la raíz de las emergencias complejas, que suele hallarse en la lucha de determinados grupos por el poder político y el control de unos recursos escasos.

3. AGENTES, ORGANISMOS Y PRINCIPALES INICIATIVAS INTERNACIONALES

3.1 Introducción

En los últimos años se ha producido, un incremento de los desastres naturales y de la complejidad de los conflictos armados, las guerras o las llamadas emergencias complejas que justifican el aumento del interés por las cuestiones humanitarias y el cambio en el escenario internacional. En este capítulo se pretende explorar este tema profundizando en las instituciones con las que cuenta la comunidad internacional para ello y centrándonos en los de carácter oficial especialmente los de la ONU y la Unión Europea ya que constituirán los medidores del posterior análisis de caso.

En el año 1990 la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 45/101 de 14 de diciembre reconocía un nuevo orden humanitario internacional declarando “*con preocupación que sigue siendo necesario fortalecer aún más la acción internacional encaminada a hacer frente a los problemas humanitarios cada vez más graves y ajustar las actividades de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a las nuevas realidades de un mundo en rápida evolución*”. La resolución 45/101 que se aprobaba venía a poner de manifiesto una cuestión fundamental: el peso creciente de las cuestiones humanitarias en la agenda de los años noventa y el interés de los organismos internacionales por tomar posiciones en ella.⁵

Por otro lado, la Comisión Europea demostró su interés en la ayuda de emergencia desde su propia creación. En 1992, con la creación de ECHO se dota de un instrumento específico para hacer frente a las crisis humanitarias, adecuándose así a nuevos retos y problemas. Su reglamento de Ayuda Humanitaria se aprobó en 1996, contando con un instrumento eficaz para responder a desastres naturales y conflictos armados. Aunque el Reglamento permite que sea la Comisión la que ejecute directamente las actividades de asistencia, en la práctica es ECHO quien en su mayoría canaliza la ayuda a través de sus socios operativos (ONGs, sistema de NNUU o el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Protección Civil y el Centro de Respuesta a Emergencias, anteriormente el Centro de Monitoreo e Información). No obstante, comienza a ser ejecutora de manera directa, incluso buscando sus propias fuentes de información.

3.2 Naciones Unidas, ISDR y el Marco de Acción de Hyogo.

La Organización de Naciones Unidas, fundada en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial, es una organización comprometida para mantener la paz y la seguridad internacional, fomentar entre las naciones relaciones de amistad y promover el progreso social, la mejora del nivel de vida y los derechos humanos. La Organización adopta decisiones sobre una amplia gama de temas, y proporciona un foro a sus Estados Miembros para expresar sus opiniones, a través de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social y otros órganos y comisiones.

Entre sus principales objetivos se encuentran mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar relaciones de amistad entre las naciones, ayudar a las naciones a trabajar unidas para mejorar la vida de los pobres, vencer el hambre, las enfermedades y el

⁵ Francisco Rey Marcos. “*La gestión de crisis humanitarias. La respuesta humanitaria global*”. Cuadernos IECAH nº 1 (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria), Madrid, 2006

analfabetismo, fomentar el respeto de los derechos y libertades de los demás y servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos objetivos comunes.

Por este motivo Naciones Unidas instituyó el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1990-1999), con el propósito de concienciar acerca de la importancia de las consecuencias de todo tipo de desastres y la necesidad de su reducción, dado el incremento del número de estos sucesos en la década de los noventa junto con la consideración de la relevancia del papel de la acción humanitaria y el de la gestión del riesgo. La experiencia adquirida en dicho tiempo y el hecho de que en la década de los noventa se observara un incremento significativo en la frecuencia, impacto y amplitud de los desastres, impulsaron a considerar el papel esencial que juega la acción humana y comprender la necesidad de la gestión del riesgo en la perspectiva del desarrollo sostenible.

Como acuerdo sucesor se creó en 1999 la secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. La UNISDR es el punto de enlace dentro del Sistema de Naciones Unidas para promover sinergias y la coordinación entre las diversas actividades para la reducción de desastres en los campos socioeconómico, humanitario y de desarrollo, al igual que para brindar apoyo a la integración de las diversas políticas afines. Sirve de centro internacional de difusión de información en materia de reducción de desastres, desarrollando campañas de sensibilización y otras publicaciones.

La sede de la UNISDR se encuentra en Ginebra y conduce programas de extensión mediante sus Oficinas Regionales situadas en Panamá para las Américas, Asia Occidental y África del Norte, África y Asia Pacífico. Su objetivo es catalizar, facilitar, movilizar los recursos y el compromiso a nivel nacional, regional e internacional de los actores del Sistema de la EIRD, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2004 como marco conceptual y estratégico para construir resiliencia en las naciones y las comunidades ante los desastres bajo de la implementación del Marco de Acción de Hyogo.

A través de la EIRD se abordan algunos temas multisectoriales y transversales haciendo énfasis en la formulación de políticas y coordinación interagencial, cooperación científica y transferencia de tecnología, transformación del conocimiento existente en acciones concretas y en la promoción del establecimiento de capacidades para la supervisión del riesgo y de los sistemas de alerta temprana como procesos integrados, brindando especial atención a los peligros emergentes con implicaciones globales, tales como los relacionados con las variaciones y cambios climáticos.

En el año 2005 tuvo lugar en Japón la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, en la que se aprobó un plan de acción decenal para el periodo 2005-2015, se creó un sistema de alerta mundial contra los riesgos y se adoptó la declaración de Hyogo. En esta conferencia se reconoce que la naturaleza y los patrones del riesgo están cambiando debido a la variabilidad del clima y las prácticas del desarrollo y que prosigue la concentración de las personas y los activos económicos, sociales y culturales en las zonas propensas a los desastres.

Por estos motivos se cree necesario modificar los patrones insostenibles del desarrollo, invertir en la reducción del riesgo de desastres a todos los niveles y asegurar la integración de la reducción del riesgo de desastres en los marcos futuros sobre desarrollo sostenible. En el Marco de Acción de Hyogo ya se introducen las actividades prioritarias para mejorar la capacidades locales, regionales e internacionales para hacer frente a los desastres y las emergencias de salud pública con una perspectiva basada en la comunidad fomentando

una cultura de prevención de desastres, señalando los vínculos entre la reducción, la mitigación de la pobreza y el desarrollo sostenible.⁶

Con esta iniciativa se insta al esfuerzo de todos los Estado por llevar a cabo las tareas en los planos nacional y local, asumiéndolas como propias y en colaboración con la sociedad civil y otras partes interesadas, en la medida de su capacidad financiera, humana y material y teniendo en cuenta sus disposiciones jurídicas internas y los instrumentos internacionales existentes relacionados con la reducción de los riesgos de desastres. Los Estados contribuirán también activamente en el contexto de la cooperación regional e Internacional.

Tabla 1: Objetivos específicos del Marco de Acción de Hyogo

Facilitar la preparación de evaluaciones de riesgos y evaluaciones periódicas
Facilitar el desarrollo de un marco post-2015 para la reducción del riesgo de desastres
Proporcionar información actualizada sobre los avances y nuevas oportunidades de mejora para avanzar en incorporación de la reducción del riesgo de desastres en todo el territorio.
Prestar apoyo a los países y puntos focales del MAH en el establecimiento y desarrollo de plataformas nacionales para la reducción del riesgo de desastres y su respaldo a las políticas y actividades de promoción y al desarrollo económico
Difundir, a través de todos los canales disponibles, la información necesaria para la gestión eficaz de la cooperación internacional en los campos de desastre y prevención.
Liderar el desarrollo del sistema de Naciones Unidas en todo el nivel para la reducción del riesgo de desastres

*Fuente: elaboración propia.

Con el objetivo final del logro de habilitar a las sociedades para resistir a los peligros naturales y desastres tecnológicos y ambientales, con el propósito de reducir las pérdidas ambientales, humanas, económicas y sociales.

3.3 La Comisión Europea, ECHO y Protección Civil.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (Diciembre 2009) se establecen cuatro nuevos ámbitos de competencia en los que podrá intervenir la Unión Europea (UE): la protección civil, la cooperación administrativa, el turismo y el deporte.

El Tratado de Lisboa pretende facilitar la prevención y protección frente a catástrofes tanto naturales como provocadas por el hombre. La nueva base jurídica permite apoyar las medidas de los Estados miembros en este campo y fomentar la cooperación operativa.

⁶“Marco de Acción de Hyogo para 2005- 2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”. Extracto del Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (A/CONF 206/6), Naciones Unidas.

Ahora que empiezan a aparecer las primeras señales visibles del cambio climático en Europa (inundaciones e incendios), la cooperación entre los Estados miembros es más necesaria que nunca.

Las competencias que adquiere la UE en estos campos son competencias de apoyo. La UE no obtiene, por tanto, competencias legislativas complementarias, en tanto en cuanto sólo podrá actuar para apoyar las acciones de los Estados miembros. La UE ya intervenía en estos ámbitos a través de políticas transversales pero el Tratado de Lisboa define los objetivos y la actuación de la UE mediante la creación de bases jurídicas específicas para los cuatro ámbitos citados.

En cuanto a la Protección Civil el Tratado de Lisboa hace especial hincapié en la mejora de la capacidad de la UE para afrontar catástrofes naturales o provocadas por el hombre. El Artículo 196 del Tratado de Funcionamiento de la UE permite a la UE adoptar medidas relativas a la prevención de riesgos, la preparación de los operadores de la protección civil, la intervención en caso de catástrofes naturales u originadas por el hombre, la cooperación operativa entre los servicios de protección nacionales y la coherencia de las acciones emprendidas a escala internacional.

Tales disposiciones en materia de protección civil deben, además, alinearse con la Cláusula de Solidaridad del Artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la UE. Esta cláusula permite a la UE prestar asistencia a un Estado miembro que haya sido víctima de un ataque terrorista o que haya sufrido una catástrofe natural o provocada por el hombre.

Gracias al Tratado se han hecho progresos en la cooperación a nivel europeo en materia de Protección Civil. Estos progresos se reflejan en el ámbito legislativo y en el de aplicación. La cooperación en materia de protección Civil en la Unión Europea ha experimentado un notable avance en estos últimos años. Dos son las líneas de actuación fundamentales:

- Mejora de actividades de respuesta de la UE en caso de catástrofe, que se enmarcan en el Mecanismo de la UE para la Protección civil
- Actividades de prevención, alerta temprana, preparación y mejora de la formación de los agentes de la protección en los diferentes Estados Miembros

La base jurídica de la ayuda humanitaria de la Comisión Europea recoge en el Reglamento una concepción de la ayuda humanitaria independiente de los intereses de la política exterior o de otro tipo y orientada hacia la prevención y disminución del sufrimiento humano. Algunos de sus aspectos más relevantes son el derecho a recibir asistencia humanitaria cuando no puedan ser socorridas por sus autoridades, la prevención, preparación y disminución del sufrimiento humano en situaciones de emergencia como consecuencia de desastres naturales, y en fases posteriores, a través de acciones de rehabilitación a corto plazo.

El servicio de Ayuda Humanitaria y de Protección Civil de la Comisión Europea aporta una ayuda rápida y efectiva a las víctimas de las crisis humanitarias. El 16% de la ayuda de ECHO sirve para responder a las crisis provocadas por catástrofes naturales⁷. En 1996 ECHO lanzó un programa específico, DIPECHO dedicado únicamente a la preparación para desastres. El programa respeta los principios de Good Humanitarian Donorship, firmado en 2003 por los principales donantes humanitarios.

⁷ Recursos Web: Comisión Europea, ECHO.

ECHO da prioridad a las medidas de preparación que permiten a las comunidades y las instituciones a prepararse, mitigar y responder a los desastres, reforzar los medios de afrontar los desastres permite mejorar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad de las comunidades. Los proyectos son puestos en marcha gracias a una gran red de agentes y comprenden organizaciones locales que trabajan con los más vulnerables.

El programa fue concebido para demostrar y probar la eficacia de las medidas e iniciativas comunitarias. Aunque la reducción del riesgo de desastres es una política de desarrollo a largo plazo, ECHO anima a las partes involucradas en la ayuda al desarrollo a integrarla en sus estrategias, por ello participa en la estrategia de la Unión Europea para la sostenibilidad de la reducción de desastres, adoptada en 2009.

ECHO apoya el Marco de Acción de Hyogo, participa en los eventos de la agenda internacional de reducción del riesgo y comparte su experiencia en materia de preparación comunitaria con los representantes de los gobiernos, las agencias especializadas de Naciones Unidas, los principales donantes mundiales, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la comunidad científica, la sociedad civil y con los representantes del sector privado.

Desde su creación el programa DIPECHO ha invertido 255 millones de € a la preparación para desastres. El programa se ha extendido alrededor de 8 regiones expuestas a las catástrofes naturales: Caribe, las Américas, Asia Central y Sur, África y el Océano Índico. Los proyectos ponen énfasis en la formación, refuerzo de capacidades, sensibilización, sistemas locales, alerta temprana y herramientas de planificación y previsión. Son puestos en marcha por agencias de Naciones Unidas y trabajando en estrecha colaboración con ONGs locales y autoridades.

El Plan de Acción DIPECHO para América del Sur inició entre abril y mayo del 2011 y los proyectos están siendo implementados hasta octubre del 2012 con un presupuesto de 12 millones de euros.⁸ Con el objetivo de fortalecer la preparación y la resiliencia de las comunidades e instituciones para enfrentar desastres generadas por fenómenos naturales, se están ejecutando 23 proyectos en nueve países (Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela, Paraguay, Chile, Argentina y Brasil). Adicionalmente, la Comisión Europea a través de DIPECHO apoya campañas mundiales como *Hospitales y Escuelas Seguras* y la campaña mundial *Desarrollando Ciudades Resilientes: ¡Mi ciudad se está preparando!*

3.4 Otras iniciativas

- RC, EU Office. Informed, Prepared, Together.

Se trata de un proyecto cofinanciado por la Comisión Europea y la Oficina de Enlace de Cruz Roja con la Unión Europea (Red Cross/EU Office). El proyecto parte de la base de que los ciudadanos individuales y las organizaciones tienen la capacidad de trabajar unidos para desarrollar y mejorar la capacidad de respuesta y recuperación.

Para dar vida a esta afirmación, el proyecto “Informados. Preparados. Unidos” tiene como objetivo promover que los estados miembros de la Unión Europea y los países del Área Económica Europea acepten el valor añadido que supone emplear cada uno de los recursos (desde los ciudadanos individuales y los voluntarios a las organizaciones estatutarias y voluntarias) para aumentar la capacidad de respuesta y recuperación nacional y comunitaria en la protección civil.

⁸ Ibíd.

- Plataforma Global para la Reducción del Riesgo

La Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres (GP)⁹, es un evento que tiene lugar cada dos años. Es el foro global para acelerar todo el mundo impulso en la reducción del riesgo de desastres bajo el mandato de Naciones Unidas. La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres Secretaría de Riesgos es el organismo de la ONU encargado de coordinar la organización de la Plataforma Global y el apoyo a las plataformas regionales y las reuniones ministeriales sobre la reducción del riesgo de desastres.

Se trata de la reunión principal para la comunidad mundial de riesgos de desastre, que involucra a los gobiernos, las Naciones Unidas, organizaciones internacionales e instituciones regionales, organizaciones no gubernamentales, instituciones científicas / académicas y el sector privado. En este foro se proporciona orientación estratégica y coherencia en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo, intercambio de experiencias y conocimientos entre todos sus grupos de interés.

Sus objetivos son evaluar los progresos realizados en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo mejorar el conocimiento de la reducción del riesgo de desastres, compartir experiencias y aprender de las buenas prácticas e identificar las brechas restantes y recomendar acciones dirigidas a acelerar la implementación nacional y local.

Las sesiones primera, segunda y tercera de la Plataforma Mundial contaron con la participación de más de 163 gobiernos y organizaciones. La cuarta sesión se celebrará en Mayo de 2013 en Ginebra.

- Las Cumbres de las Américas

En 1994, se reunieron por primera vez los 34 mandatarios de América excepto Cuba, para poner en marcha una iniciativa orientada a crear un foro regional del continente americano, basado en principios y valores compartidos: la búsqueda común del crecimiento y la prosperidad, la consolidación de la democracia y una mayor integración para mejorar las condiciones de vida de sus pueblos. En ellas se han tratado temas de interés para esta investigación como el desarrollo sostenible, la educación como base para el progreso, la prosperidad hemisférica, la sostenibilidad ambiental, la extrema pobreza y el potencial humano que les han llevado a la adopción de compromisos.

La temática de la VI Cumbre de las Américas, celebrada en 2012 estuvo centrada en el análisis de fenómenos negativos de carácter tanto social como físico que afectan el progreso de la región, los altos índices de pobreza y grandes desigualdades en la distribución del ingreso y en términos de desarrollo regional y el logro de los ODM. En el caso de América Latina y el Caribe, si bien desde 2002 más de 40 millones de personas han salido de la pobreza y se registran algunas mejorías en la distribución del ingreso, aunque ello no es suficiente, ya que la región continua caracterizándose como el continente con mayores desigualdades.

También se trataron otros temas, como los desastres naturales y la necesidad de propiciar la creación de una cultura adecuada de prevención y gestión de riesgos, de fortalecer las instituciones nacionales y la brecha en el acceso a las tecnologías y en la utilización de las mismas para llegar a las comunidades más apartadas y vulnerables para la educación y salud. Lo que es un añadido a la agenda, en este caso regional para la promoción de la

⁹ Recursos web: Preventionweb, Global Platform 2013

temática de la gestión del riesgo de desastres, ya que demuestra su relevancia y la voluntad para el trabajo en común entre países con similares valores y situaciones.

4. ESTUDIO DE CASO. MARCO NORMATIVO Y REGULACIÓN DE LA PREPARACIÓN PARA DESASTRES Y POLÍTICAS PÚBLICAS. CARACTERIZACIÓN DE COSTA RICA, COLOMBIA, CHILE Y GUATEMALA.

El riesgo de desastres en América Latina

La situación del riesgo de desastres en América Latina es un tema de creciente preocupación para los Gobiernos de la región así como para su población. En respuesta, se han realizado importantes esfuerzos a nivel nacional para visualizar las condiciones de riesgo de desastres que conforman los escenarios en cada país en este ámbito.¹⁰

El manejo de riesgos de desastres está firmemente instalado en la agenda política a nivel mundial y se reconocen las conexiones prácticas entre la gestión del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y el desarrollo sostenible. Estos asuntos están siendo debatidos y abordados con miras a un futuro marco de acción en reemplazo del actual Marco de Acción de Hyogo 2005- 2015, que ha contribuido significativamente a promover la reducción del riesgo de desastres aunque persistan importantes desafíos.

- *Amenazas*

La región está expuesta a muchas amenazas de origen natural debido a sus características geológicas, climáticas, hidrológicas y geomorfológicas, entre otras. Las inundaciones son frecuentes en todos los países y el fenómeno del Niño-Oscilación Sur (ENOS) también tiene consecuencias importantes sobre todo para Argentina, Bolivia, Ecuador y Perú. Las temperaturas extremas y sequías son cada vez más marcadas y frecuentes. Los terremotos y tsunamis de gran magnitud han afectado sobre todo a la vertiente occidental del continente, una de las áreas de mayor liberación de energía del planeta, en la que se reporta el 80% de la actividad sísmica y volcánica de la tierra.

- *Vulnerabilidad*

La vulnerabilidad en la región se debe a múltiples factores que incluyen desde la urbanización y el uso de suelo y recursos naturales hasta la condición socioeconómica de la población. Así mismo, se identifican focos de vulnerabilidad a partir de la ocurrencia de desastres y de la magnitud de sus consecuencias.

- *Capacidades*

El escenario de capacidades es variado y los países se encuentran en diversas fases de desarrollo en materia de institucionalidad para la reducción de riesgos. Los principales actores para la cooperación en torno a la reducción de riesgos en la región son los mecanismos de integración regional y económica existentes en América del Sur: MERCOSUR, CAN y UNASUR. Otros organismos de integración para América Latina y el Caribe o Iberoamérica como la Organización de Estados Americanos (OEA) juegan un rol importante en promover un trabajo a nivel más integral en torno a la reducción de riesgos en América del Sur.

Existen iniciativas de colaboración técnica-científica, redes de conocimiento y plataformas de información y gestión de conocimientos que contribuyen a fortalecer las agendas a partir de proyectos e iniciativas en torno al riesgo y a su reducción.

Si bien no hay una normativa regional, existen una serie de acuerdos bilaterales entre países de la región que vienen a reforzar la cooperación entre ellos. Varios de los acuerdos

¹⁰ Comisión Europea, UNISDR: “América del Sur: Una visión regional de la situación de riesgo de desastres”, 2013.

han sido firmados en los últimos años, como prueba del creciente interés por el tema por parte de las autoridades de la región.

Conclusiones

A pesar de la diversidad en la región en lo geográfico, económico, político, social y cultural se enfrenta a múltiples desafíos comunes en torno a la gestión del riesgo. Los países de la región comparten el impacto de inundaciones, del ENOS, la exposición a peligro sísmico, así como el incremento del riesgo debido a la acelerada e inadecuada planificación urbana de las ciudades entre otras amenazas. Por un lado se hace uso de la cooperación técnica/científica entre países en torno a amenazas regionales tales como ENOS y tsunami, pero para otro tipo de amenazas tales como sismos, volcanes y cuencas compartidas la cooperación es nula o muy limitada.

La principal limitación para contar con avances concretos en la reducción de riesgo de desastres, pudiese ser el escaso financiamiento de las acciones previstas y planificadas por los sectores o sistemas nacionales de reducción de riesgo de desastres. No hay fondos regionales para la reducción de riesgos o respuesta a desastres. Igualmente, se aprecia una vulnerabilidad institucional relacionada a la falta de capacidades técnicas y recursos disponibles para la reducción del riesgo a todo nivel. A pesar de eso, algunos países han tomado medidas para garantizar recursos para la respuesta mediante convenios con instituciones financieras para lograr el rápido acceso a financiamiento en caso de una catástrofe.

En suma, los principales avances han sido normativos y en términos de planes nacionales, pero las evaluaciones a nivel local, así como el aumento en el número de desastres e impactos, evidencian una brecha importante entre estos y su implementación, financiamiento y sobre todo, impacto a nivel local. Es evidente la necesidad de contar con mecanismos e instrumentos que permitan medir el avance en la reducción del riesgo de desastres en estos niveles, sobre todo en aquellos países que han avanzado en la descentralización de la planificación y el desarrollo.

Por otro lado, no hay normativas regionales pero se aprecian esfuerzos de colaboración a nivel sub-regional tanto entre entes rectores de los Sistemas Nacionales de Protección Civil o Sistemas Nacionales de gestión de riesgos como entre entes técnicos, redes de la sociedad civil, a nivel de Ministerios sectoriales y otros. Las ventajas y oportunidades que surgen de esta cooperación podrían aumentar si dichos esfuerzos acuerdos, protocolos e iniciativas de cooperación se conocieran de manera transversal y fueran de carácter integrador de otros actores.

Una iniciativa creciente al respecto es la llamada Cooperación Sur - Sur, un modelo de cooperación vertical, alternativo al modelo de Cooperación al desarrollo Norte- Sur, con como principales actores los países en desarrollo, que mediante la mutua colaboración y cuyas premisas son las experiencias compartidas, recursos y capacidades. En la actualidad es un tema prioritario en la agenda del sistema internacional, ya que se plantea una transformación de la arquitectura de la ayuda, en el que se considera la toma de decisiones desde un acuerdo entre todos los agentes que promueven el desarrollo.

Se puede caracterizar este instrumento a partir de ocho rasgos:

- Horizontalidad: en la CSS la relación entre las partes ha venido siendo en términos de socios, en la cual se establecen unas condiciones consensuadas entre las partes.

- Consenso: Ha de haber un marco de negociación común entre los socios y tomar las decisiones por consenso de las partes.
- Equidad: Consecuencia de los dos anteriores rasgos. Habiendo consenso y horizontalidad, los resultados de la colaboración entre las partes han de ser equitativos, así como la asunción de los costes de la intervención.
- Voluntariedad y solidaridad: al no ser vertical ni necesariamente asistencialista, son los socios los que deciden cuándo, cómo y de qué manera cooperar, con una visión más o menos solidaria cuanto más semejantes sean los socios.
- Reciprocidad: La Cooperación Sur-Sur se basa también en la reciprocidad entre socios, de modo que no sólo cooperan los países más ricos, sino que el intercambio de conocimientos y/o de capacidades es generalmente mutuo y cualquier país, con menor o mayor desarrollo, puede aportar y cooperar.

En cuanto al registro y la sistematización del impacto de los desastres y sus impactos en la región son débiles, así como también su acceso. Prueba de ello es la necesidad de recurrir a bases de datos internacionales para obtener información sobre los países. Esto tiene consecuencias significativas como la falta de información sobre los desastres que dificulta la labor de concientización y la priorización de la gestión de riesgos en las agendas nacionales y locales.

A pesar de todo hay diversas iniciativas de gestión de conocimiento. Se realiza actualmente un esfuerzo por capitalizar las tecnologías disponibles para favorecer el intercambio de información y generar comunidades de prácticas en torno a la gestión de riesgos. La oferta de productos y servicios de información se están ampliando.

4.1 COSTA RICA

1. CONTEXTO DE RIESGO

Costa Rica es un país de 51 100 km², ubicado en la zona intertropical de América Central, que cuenta con 4.2 millones de habitantes. El país tiene clima tropical, está cruzado por altas montañas, tiene una gran cantidad de volcanes activos y una actividad tectónica fuerte.

El país afronta diversas amenazas asociadas a su ubicación y su estructura geológica. Dado su clima lluvioso, la mayor parte de las emergencias que tiene el país están asociadas a eventos generadas por las precipitaciones; durante todo el año frecuentemente se presentan inundaciones y deslizamientos. Se suma a esto la ocurrencia periódica de eventos meteorológicos que afectan la región climática en que se encuentra Costa Rica, con aumentos o disminuciones en la cantidad e intensidad de las precipitaciones y en general en el clima. Estos eventos están asociados a los ciclones tropicales y fenómenos de baja presión en el mar Caribe, la zona de convergencia intertropical, los frentes fríos, las ondas del Este y los períodos de El Niño y La Niña. Además, los sismos y erupciones volcánicas que son parte de la geodinámica interna del planeta, constituyen amenazas latentes a lo largo de toda la historia.

Del efecto inmediato o retardado de estos factores geológicos, derivan los eventos que se identifican como propios de la geodinámica externa, tales como los deslizamientos, las avalanchas, inundaciones y los procesos erosivos ocasionados por el lavado de los suelos. Durante el Siglo XX Costa Rica sufrió 22 sismos y 11 eventos volcánicos con algún grado de afectación, siendo las más importantes en la historia reciente la erupción del Volcán Irazú entre 1963 y 1965, la erupción del Volcán Arenal en 1968 y las inundaciones en 2011. Estos eventos son los más visibles y comúnmente más reconocidos en el ámbito de la geografía como los generadores de desastres; aunque tras ellos existe toda una cadena de elementos socio-ambientales de causas asociadas, que evidencian cómo el mal manejo del entorno espacial incide directamente en el impacto que manifiestan.

El crecimiento poblacional, en especial el urbano, la sobre explotación del territorio, el aumento de las facilidades de comunicación y transporte, la apertura comercial y productiva, el inadecuado control sobre la manipulación de sustancias tóxicas, entre otros muchos aspectos, aportan a una mayor complejidad de las amenazas, en las que cada vez hay más incidencia de factores humanos.

En el caso de Costa Rica hay una coincidencia en el desarrollo de zonas urbanas con los sitios donde se concentran factores de amenaza. En estas zonas la exclusión social y la presión demográfica alimentan la tendencia a que los más pobres se ubiquen en los sitios más inseguros, en los lugares más peligrosos, bajo condiciones de hacinamiento y bajo deficiencias en la dotación de servicios e infraestructura.

En la coyuntura actual, los eventos que destacan por su magnitud han impactado principalmente a esas poblaciones rurales. En los últimos diez años, las pérdidas por este tipo de eventos alcanzan una cifra superior a los 550 millones de dólares. Estos datos son relevantes porque la pobreza se expresa como un factor de impacto desigual de los eventos de desastres. No solo es los desastres son capaces de generar pobreza, sino que el impacto es más severo para las poblaciones más vulnerables.

En conclusión, las inundaciones, los sismos, los deslizamientos, las erupciones volcánicas y la creciente ocurrencia de eventos relacionados con factores tecnológicos, en un contexto de desarrollo que no ha considerado adecuadamente los riesgos presentes, constituyen un

largo proceso de desastres en la historia de Costa Rica, esto repercute en el bienestar de la población con un impacto desigual y diferenciador.

2. MARCO LEGAL

2.1. Ámbito Nacional

Al amparo del artículo 180 de la Constitución Política de la República de Costa Rica,¹¹ teniendo como antecedente las erupciones del Volcán Irazú (1963–1965) y del Volcán Arenal (1968), en el año 1969 se aprobó la primera Ley de Emergencia.

Los pilares de la Ley de Emergencia fueron:

- asignar al Poder Ejecutivo la potestad de declarar en estado de emergencia cualquier parte del territorio nacional
- crear el Fondo Nacional de Emergencia
- crear la Comisión Nacional de Emergencia (CNE)

La Ley define la gestión del riesgo como una política pública transversal a todas las políticas de desarrollo y establece la obligación de todas las instituciones de incluir la temática en su propia planificación y de asignar presupuesto a las actividades relacionadas con el tema del riesgo de desastres

La misión de la Comisión Nacional de Emergencia fue en un principio fue la de administrar y decidir sobre el uso del Fondo de Emergencia. La responsabilidad de organizar la respuesta a emergencias por parte del Estado estaba en manos de la Oficina de Defensa Civil, organismo creado desde el año 1963 y que se cierra en el año 1989.

En el año 1986 el Poder Ejecutivo decidió institucionalizar la CNE y encargarla de los preparativos de respuesta del país para caso de desastres. En un principio funcionó mediante el uso de recursos del mismo Fondo de Emergencia, pero a partir del año 1995 también empezó a recibir recursos del Presupuesto Nacional de la República para financiar su operación ordinaria, entre tanto, los recursos del Fondo quedaron específicamente destinados a la atención de las emergencias.

En el año 1993 se elaboró el Plan Nacional de Emergencias, que se emitió por Decreto N° 22383. Este documento procuró ordenar las responsabilidades de las instituciones en la atención de las emergencias y delineó algunas orientaciones en el campo de la prevención.

Una modificación a la Ley Nacional de Emergencias del año 1999 cambió el nombre a la CNE, en adelante Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)¹². Al amparo de esta Ley, en el año 2003 se elaboró el “Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, Marco Estratégico” con una vigencia hasta el año 2006, el cual fue emitido por Decreto Ejecutivo N° 31793.

En el 2006, una nueva modificación a la Ley explícitamente define la política nacional y delimita y crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNPRAE), dejando a la CNE el papel conductor del mismo y la rectoría en el campo de la gestión del riesgo.

¹¹ Recursos web: Comisión Nacional de Emergencia, Gobierno de Costa Rica.

¹² Gobierno de Costa Rica, Plan nacional para la gestión del riesgo.” Marco estratégico para la aplicación de la política de Gestión del Riesgo”, Costa Rica, 2009.

La CNE por lo tanto, es la institución pública rectora en lo referente a la coordinación de las labores preventivas de situaciones de riesgo inminente, de mitigación y de respuesta a situaciones de emergencia. Es un órgano de desconcentración adscrito a la Presidencia de la República, con personalidad jurídica instrumental para el manejo y la administración de su presupuesto y para la inversión de sus recursos, con patrimonio y presupuesto propio.

Introduce además, el concepto de prevención de riesgo y regula la actividad extraordinaria del Estado frente a un estado de emergencia, así como la puesta en práctica las acciones de prevención en todo el territorio nacional. Su objetivo principal es fortalecer las capacidades del país en la gestión integral del riesgo, mediante la articulación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo y la aplicación concertada del Plan, orientado a la reducción de la vulnerabilidad para promover un desarrollo seguro y el bienestar de los habitantes.

La Junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias está integrada por un presidente designado por el Poder Ejecutivo, vía decreto, quien presidirá la Junta, el Ministro de la Presidencia, de Obras Públicas y Transportes, de Hacienda, de Seguridad Pública, de Salud, de Vivienda y Asentamientos Humanos, de Ambiente y Energía, los Presidentes Ejecutivos del IMAS y del INS, un representante de la Cruz Roja.

Sin embargo, lo más novedoso y que contribuyó a dar una respuesta inmediata de la CNE a la población, fue la atención de las emergencias no declaradas, eventos que por su dimensión no pueden tener una declaratoria de Emergencia Nacional, pero que tienen un impacto grande a nivel de la comunidad.

Además, la ley respalda las acciones de reconstrucción con un componente preventivo que la institución viene realizando en toda la geografía nacional, con reparación de puentes, rehabilitación de caminos, construcción de diques y, además la capacitación y educación de la población en el tema de la gestión del riesgo.

Adicionalmente, establece a la CNE la obligación de elaborar el Plan Nacional de Gestión del Riego, como un documento de planificación estratégica cuyo contenido debe ser considerado por las demás instituciones para la definición de sus propias tareas en el campo de los desastres.

2.2. Ámbito Internacional

La CNE no es ajena a la dinámica internacional, por lo que las relaciones y cooperación que establece la institución con los diferentes actores de la comunidad nacional e internacional, así como, aquellas derivadas de los procesos de asistencia humanitaria a raíz de una emergencia, son necesarios y relevantes para el cumplimiento su misión.

Le corresponde representar al país en espacios de diálogo y concertación a nivel regional e internacional, tales como los foros de discusión y actividades de alto nivel organizadas por el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), agencias del Sistema de Naciones Unidas, entre otros.

Tiene además el deber institucional en dar seguimiento y gestionar ante las autoridades, la adhesión y ejecución de los acuerdos jurídicos internacionales que el Estado costarricense ha ratificado en la materia, tales como el Marco de Acción de Hyogo y los informes anuales que se deben presentar como país a la Estrategia Internacional de Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas.

Estas y muchas otras actividades internacionales las realiza en estrecha coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio de Planificación Económica y Política Social, entidades oficiales en materia de cooperación internacional en el país.

Particularmente, Comando Sur¹³ brindó ayuda por el terremoto de Costa Rica en Enero de 2010, movilizandoo un equipo de 34 soldados de EE.UU. y cuatro helicópteros de la Fuerza de Tarea Conjunta Bravo, los equipos de emergencia fueron utilizados para proporcionar apoyo de transporte aéreo durante las operaciones de búsqueda y rescate en zonas aisladas y devastadas.

Anteriormente en 2008, tras el caso de inundaciones en Costa Rica y Panamá en los meses de Noviembre y Diciembre fueron enviados un grupo de tropas de EE.UU. y helicópteros de la Fuerza de Tarea Conjunta-Bravo. Se distribuyeron un total de mil libras de suministros de socorro y evacuaron 17 pacientes médicos.

Comando Sur (USSOUTHCOM) Es uno de los diez Comandos Combatientes (COCOM) perteneciente al Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Se encuentran desplegados en el mundo. La labor de Comando Sur se centra en brindar asistencia humanitaria y atención en desastres, prestación de servicios de salud, mejoras de infraestructura y la ayuda a las poblaciones afectadas por temporales.

Comando Sur abarca el área relativa a América del Sur, Centroamérica y el Caribe, tiene base en Miami. Su área de enfoque contiene más de 31 países. Es responsable de proporcionar planificación de contingencia, operaciones, y la cooperación de seguridad para América Central y del Sur, el Caribe así como para la protección de los recursos militares de EE.UU. en estos lugares. Comando Sur también es responsable de velar por la defensa del Canal de Panamá.

3. MARCO ESTRATÉGICO

El Plan de Desarrollo 2006-2010 en su eje “Social y Lucha Contra la Pobreza”, concretamente en su Acción Estratégica número 9: “Programa nacional, regional y local para el ordenamiento territorial”, estableció el objetivo de “Fortalecer las capacidades de gestión del riesgo en las comunidades con mayores niveles de vulnerabilidad asociadas a factores ambientales y antrópicas”. A partir de este mandato se presenta la meta de “formular y ejecutar el Plan Nacional para la Gestión del Riesgo”. Este compromiso se adopta al amparo de la Ley 8488, y como una obligación de la CNE que se expresa en el Artículo N° 7 de la misma.

Es importante observar que el compromiso de redactar este Plan queda integrado en el eje Social y Lucha Contra la Pobreza del PND, eje que está orientado a la consecución de los Objetivos del Milenio en el país, en lo que a desarrollo social se refiere.

En armonía con los lineamientos políticos del PND y con las recomendaciones de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, plasmados en el Marco de Acción de Hyogo, el presente marco estratégico fundamenta y delimita la política pública que promoverá y desarrollará el Estado costarricense para la gestión del riesgo, con el enfoque integral de abordar los ámbitos de la prevención y la atención de emergencias, entre los años 2010 – 2015, a fin de reducir la vulnerabilidad de la población costarricense.

El enfoque de la política, los conceptos funcionales del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y lo que la normativa refiere respecto a las responsabilidades institucionales del

¹³Recursos Web: Comando Sur

Estado costarricense necesarios para dar viabilidad al presente plan, se abordan en forma detallada en el Capítulo 5. “La Política de Gestión del Riesgo y sus Instrumentos.”

4. IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO

Con el propósito de lograr uno de los resultados esperados del Marco de Acción de Hyogo, en cuanto a “*reducir considerablemente las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto de vidas como de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países*”, se insta a que las autoridades nacionales, la sociedad civil, las organizaciones regionales e internacionales, y otros actores importantes evalúen con regularidad el progreso alcanzado en la implementación del Marco de Acción de Hyogo, a través de procesos adecuados para la generación de informes.

Esta frecuente evaluación contribuirá a satisfacer los requerimientos específicos de generación de informes que se incluyen en el Marco de Acción de Hyogo, especialmente en el ámbito nacional: proporcionar seguimiento al progreso de los logros alcanzados para aumentar la resiliencia ante los desastres, identificar los vacíos y los recursos necesarios para sus programas e iniciativas, compartir las buenas prácticas tanto con los actores nacionales como con otros países que podrían estar emprendiendo iniciativas similares, prestar asistencia en el suministro de información sobre el progreso alcanzado en la reducción del riesgo de desastres, en los mecanismos de generación de informes dentro de los marcos internacionales y otros ya existentes en torno al desarrollo sostenible y elaborar procedimientos para la revisión del progreso nacional, tomando como referencia este Marco de Acción.

El proceso también facilitará la consecución del propósito fundamental del sistema de la EIRD; es decir, ofrecer esfuerzos internacionales coordinados para contribuir al desarrollo de las capacidades nacionales y locales para reducir el riesgo de desastres.

Por este motivo a continuación se incluye un breve análisis del extracto del informe de evaluación de la implementación del Marco de Acción de Hyogo en Costa Rica.¹⁴

Área 1

La integración más efectiva de las consideraciones del riesgo de desastres en las políticas, los planes y los programas del desarrollo sostenible a todo nivel, con especial énfasis en la prevención, la mitigación y la preparación ante desastres y la reducción de la vulnerabilidad.

Bajo los lineamientos de la Ley Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias se han integrado las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR): Comités de emergencia, comité asesores técnicos y sectoriales. Al 2009 se da por consolidado el SNGR, informándolo así a la Contraloría General de la República en el marco de rendición de cuentas exigido por las leyes de presupuesto nacional.

En el año 2009 se desarrolla el Foro Nacional de Gestión del Riesgo (desarrollado año a año por mandato de la Ley) y se aprueba el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015, elaborado bajo las directrices y prioridades del Marco de Acción de Hyogo.

El Consejo de Gobierno resuelve que en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el tema de gestión del riesgo se considere un eje transversal de política pública

¹⁴ Gobierno de Costa Rica. “Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2009-2011)”, Costa Rica, 2010.

que oriente la delimitación de los compromisos de todos los sectores involucrados en la redacción del plan. La Contraloría inicia la fiscalización para que las instituciones públicas incluyan en sus presupuestos y planes operativos los recursos la gestión del riesgo y solicita a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) el dictado de los lineamientos y procedimientos para la planificación y asignación de presupuestos en este tema, conforme lo indica la Ley.

MIDEPLAN, por medio del Programa de Inversiones Públicas ha generado los instrumentos para incluir el análisis de riesgo en las propuestas de proyectos de inversión a fin de garantizar un énfasis preventivo en el diseño y ejecución de la obra pública del país.

Área 2

La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y capacidades a todo nivel, en particular en el ámbito comunitario, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas.

Se reactivaron 15 comités asesores técnicos, participación de todas las municipalidades en comités de emergencia generando las condiciones para lograr que en adelante asuman la coordinación de los mismos, conforme lo indica la nueva Ley. Se mantienen los sistemas de alerta temprana con cambio hacia un concepto de participación comunitaria y se actualizaron los manuales, protocolos y procedimientos de respuesta a emergencias, incluido el Manual de Cancillería para la Asistencia Humanitaria en caso de Emergencia.

Área 3

En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de los criterios de la reducción del riesgo en el diseño y en la ejecución de los programas de preparación para situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.

Bajo la formalidad de los planes de reconstrucción que se elaboran al decretarse un estado de emergencia, los planes de inversión para el desarrollo de la obras de reconstrucción se están elaborando bajo el criterio científico y los estudios técnicos que presentan los integrantes de los comités asesores.

La inversión se está priorizando basada en esos criterios y con énfasis en la atención prioritaria de la población más vulnerable.

Objetivos estratégicos

Área 1

Planteamiento del objetivo estratégico:

El Plan Nacional de Desarrollo para los años 2010-2014, incluye el concepto de gestión del riesgo como eje transversal. Elaborado y aprobado por el Consejo de Gobierno el Plan Nacional de Gestión del Riesgo. Por ley todas las instituciones deben planificar y asignar recursos para la gestión del riesgo. Los proyectos de inversión pública deben considerar el análisis de riesgo en las propuestas e incluir las medidas para su control.

Área 2

Planteamiento del objetivo estratégico:

Se da seguimiento a los procesos anteriores en la organización de comités de emergencias municipales y comunales, a los estudios técnicos en lugares de riesgo, desarrollo de proyectos de alerta temprana para el seguimiento de la amenaza y la generación de proyectos de mitigación, en especial de inundaciones.

Se ha reorganizado de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias para orientarla a un ejercicio de rectoría, con funciones de asesoría, entre otras, a los gobiernos locales.

Área 3

Planteamiento del objetivo estratégico:

Se diseñan "Planes Generales de Emergencia" para las zonas bajo declaratoria de emergencia. Las obras que se ejecutan con base en esos planes, se diseñan bajo consideraciones técnicas que enfatizan en los elementos de riesgo, a efecto de que en el proceso de reconstrucción se disminuyan las condiciones de vulnerabilidad.

Impulsores del progreso

a) Se adopta un enfoque integral de amenazas múltiples para la reducción del riesgo y el desarrollo:

Se realizan esfuerzos continuos para concretar los compromisos con la habilitación de estrategias congruentes, y se identifican y se fomenta la participación de los actores principales.

El informe de El Estado de la Nación hace el análisis del impacto de desastres en el desarrollo nacional. Los informes de Desarrollo Humano del Ministerio de Planificación, recogen y analizan la información de amenazas como parte de los índices de vulnerabilidad.

a) Se adoptan y se institucionalizan las perspectivas de género sobre la reducción del riesgo y la recuperación.

La perspectiva de género está incorporada como un enfoque en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo y consecuentemente hay metas que procuran hacerlo efectivo.

c) Se identifican y se fortalecen las capacidades para la reducción del riesgo y la recuperación.

El país hace esfuerzos tanto de identificación de riesgo como en el desarrollo de prácticas de reducción. Se identifican comunidades vulnerables y se procede a generar las coordinaciones entre instituciones para intervenir en ellas.

d) Se integran los enfoques de seguridad humana y de equidad social en las actividades para la reducción del riesgo de desastres y la recuperación.

Según lo comentado anteriormente, en materia de desarrollo, sobretodo de infraestructura, hay prácticas constructivas que consideran la seguridad humana, códigos, lineamientos, regulaciones.

En cuanto a los colectivos vulnerables, Costa Rica promueve la seguridad de sus edificios y la infraestructura pública, estatal y privada. Las normas relacionadas con conceptos como "accesibilidad" para discapacitados, mujeres, niños están presentes en los lineamientos sobre la construcción, educación, servicios públicos.

e) Se ha promovido la participación y el establecimiento de alianzas a todo nivel con los actores no gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado, entre otros.

La Ley establece y brinda alternativas para implementar esas alianzas por medio del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en la integración de las instancias de coordinación. Existen ejemplos de buenas prácticas sobre esto, especialmente en la integración de los comités de emergencia.

En la sociedad civil existen grupos organizados que participan en los comités de emergencia, pero falta fomentar más las prácticas de gestión local que favorezcan más la participación y el enfoque de autonomía de estos grupos en los temas de gestión del riesgo.

f) Impulsores contextuales del progreso.

Se han producido cambios normativos que favorecen la descentralización y una mayor autonomía municipal.

Se llevan a cabo ejercicios de control presupuestario y las prácticas de planificación institucional que mejoran la posibilidad de controlar la aplicación efectiva de la consideración de riesgo en las prácticas públicas del Estado.

Perspectivas futuras

Área 1

Se lleva a cabo el Plan Nacional de Gestión del Riesgo por parte de las instituciones responsables.

Junto al dictado de lineamientos para la planificación y la asignación de recursos de gestión del riesgo en los presupuestos de las instituciones.

Se establecen programas de seguimiento y capacitación para la generación de los mecanismos de relación funcional: protocolos, procedimientos y convenios entre las instituciones integrantes del SNGR.

También se da relevancia al desarrollo de los estudios, resoluciones y propuestas de intervención para las comunidades vulnerables del país, con participación de los gobiernos locales.

Área 2

Se establece el desarrollo de procesos de formación y capacitación para los gobiernos locales, en especial para la incorporación de la variable de riesgo en los procesos de planificación de uso de la tierra y en las medidas de regulación del desarrollo urbano.

Se tiene en cuenta la generación de indicadores, de medidas y consideraciones sobre riesgo en las guías y los lineamientos para la elaboración de proyectos de inversión pública, junto a procesos de capacitación y organización de las comunidades vulnerables y a sistemas de alerta temprana creados bajo un enfoque de participación comunitaria.

Área 3

Las obras de reconstrucción de las zonas en estado de emergencia se realizan tomando como base los criterios técnicos de estudios de muy alto nivel científico, que evitan reproducir la vulnerabilidad y el desperdicio de recursos en zonas afectadas por desastre, además ayudan a priorizar la asignación de los recursos. Se están generando nuevas alternativas de fuentes de recursos financieros para los procesos de reconstrucción, tales como los seguros, los préstamos contingentes, créditos a bajo interés (banca para el desarrollo), entre otros.

Las instituciones responsables de los programas sociales de Estado, están generando los protocolos y otros mecanismos de coordinación para operar en situaciones de emergencia, haciendo énfasis en la atención de problemas de grupos de población en extrema pobreza y los grupos vulnerables con necesidades diferenciadas, entre los que destacan: mujeres, niños, adultos mayores, población indígena y discapacitados

Tabla 2: Implementación del Marco de Acción de Hyogo, Costa Rica.

<p>Área 1 <i>La integración más efectiva de las consideraciones del riesgo de desastres en las políticas, los planes y los programas del desarrollo sostenible a todo nivel, con especial énfasis en la prevención, la mitigación y la preparación ante desastres y la reducción de la vulnerabilidad.</i></p>	<p>Se conforma el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo Se desarrolla el Foro Nacional de Gestión del Riesgo y se aprueba el Plan Nacional 2010-2015 Se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014 considerando la gestión del riesgo un eje transversal</p>
<p>Perspectivas futuras</p>	<p>Cumplimiento del Plan Nacional de Gestión de Riesgo Presupuestación para la planificación y asignación de recursos de gestión del riesgo en las instituciones Desarrollo de estudios y propuestas de intervención para las comunidades vulnerables</p>
<p>Área 2 <i>La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y capacidades a todo nivel, en particular en el ámbito comunitario, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas.</i></p>	<p>Se reactivan 15 comités asesores técnicos para la participación de todas las comunidades en comités de emergencia Se mantienen los sistemas de alerta temprana Se actualizan manuales y procedimientos de respuesta a emergencia</p>
<p>Perspectivas futuras</p>	<p>Desarrollo de procesos de formación para los gobiernos locales Generación de indicadores y medidas sobre riesgos en las guías para la elaboración de proyectos de inversión pública Elaboración de sistemas de alerta temprana bajo un enfoque de participación comunitaria</p>
<p>Área 3 <i>En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de los criterios de la reducción del riesgo en el diseño y en la ejecución de los programas de preparación para situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.</i></p>	<p>Se elaboran planes de reconstrucción y planes de inversión bajo criterio científico y con énfasis en la población más vulnerable</p>
<p>Perspectivas futuras</p>	<p>Nuevas alternativas de fuentes de recursos financieros para los procesos de reconstrucción Nuevos protocolos para colectivos vulnerables para la coordinación de situaciones de emergencia</p>

*Fuente: elaboración propia a partir de Gobierno de Costa Rica. "Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2009-2011)", Costa Rica, 2010.

4.2 COLOMBIA

1. CONTEXTO DE RIESGO

Colombia enfrenta grandes retos que amenazan seriamente su desarrollo. Factores como el desplazamiento de población de las zonas rurales a las zonas urbanas, la degradación ambiental y el cambio acelerado del uso del suelo amplifican dichos retos.

Estas condiciones socio económicas, las condiciones topográficas y de clima e hidrología del país lo hacen propenso al impacto de fenómenos de erosión, deslizamientos, avalanchas y amenazas hidro meteorológicas, tales como crecientes torrenciales, desbordamientos, inundaciones, huracanes y tormentas. Por ejemplo, el fenómeno de El Niño, por su recurrencia y sus alteraciones climáticas asociadas que conforman un proceso continuo de construcción y acumulación de riesgos o la temporada invernal de 2010, que llevó a la Declaración por parte del Gobierno de "Emergencia Económica, Social y Ecológica" y la "situación de desastre".

La materialización de estos riesgos en desastres, afecta el desarrollo del país e impiden y retrasan el logro de las metas de bienestar social trazadas por el Gobierno de Colombia, que ha sido pionera en América Latina en el desarrollo de una visión integral frente al tratamiento de los riesgos y desastres, lo cual ha permitido una disminución relativa en las pérdidas de vidas

Sin embargo, los daños en la propiedad, la infraestructura y los medios de subsistencia siguen en aumento. Avances en los sistemas de monitoreo y alerta temprana, así como en la organización de las entidades nacionales y locales para la respuesta a emergencias, han permitido una disminución de las pérdidas de vida por la ocurrencia de fenómenos naturales.

No obstante, los esfuerzos realizados por contribuir a la seguridad territorial, al bienestar social y a la sostenibilidad ambiental no han sido suficientemente efectivos para intervenir la exposición y vulnerabilidad, lo cual se ha evidenciado a través del aumento de las pérdidas económicas en los últimos eventos, especialmente durante el fenómeno de La Niña 2010-2011¹⁵.

La principal conclusión a partir de los resultados del diagnóstico es que el riesgo de desastre en Colombia está aumentando debido a la inadecuada gestión territorial, sectorial y privada, más que por factores externos como el cambio climático.

2. MARCO LEGAL

2.1 Ámbito nacional

Colombia fue pionero de la región tras la aplicación de un enfoque sistemático para la gestión integral del riesgo de desastres, luego de la erupción y el alud de lodo del Nevado del Ruiz en 1985. El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) se ha desarrollado y fortalecido desde entonces. También cuenta desde hace unos años con leyes que contemplan la prevención de riesgos por medio de un marco institucional para esos fines.

¹⁵ Comisión Europea, UNISDR. "América del Sur: Una visión regional de la situación de riesgo de desastres", 2013.

En el país existe una dependencia que tiene a su cargo la coordinación de las acciones del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, que es la Dirección de Prevención y Atención de Desastres, dependiente estructuralmente del Ministerio del Interior y de Justicia.

A continuación, se mencionan las normas generales más importantes del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres:

- Decreto 1547 de 1984: por el cual se creó el Fondo Nacional de Calamidades, como la herramienta financiera en prevención, atención y rehabilitación de emergencias y desastres en el territorio nacional.
- Ley 46 de 1988: creó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.
- Decreto Ley 919 de 1989: organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; a su vez estableció que la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (actualmente Dirección de Prevención y Atención de Desastres) elaboraría un Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.
- Decreto 93 de 1998: por el que se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el cual dispuso como objetivos la reducción de riesgos y prevención de desastres, la respuesta efectiva en caso de un desastre y la recuperación rápida de zonas afectadas. Además, determinó como estrategias generales el conocimiento sobre riesgos de origen natural y antrópico, la incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación, el fortalecimiento del desarrollo institucional y la socialización de la prevención y mitigación de desastres.
- Decreto 4147 de 2011¹⁶ para la creación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres:

Como mejora del anterior Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, adoptando una visión integral de gestión del riesgo de desastres, que incluye el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo efectivo de desastres asociados con fenómenos naturales y humanos. Se separaron las funciones relativas a la gestión del riesgo de desastres y las relacionadas con la dirección y coordinación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres para que sean asumidas por una nueva entidad de la Administración Pública.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres¹⁷ tiene como objetivo dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD). Las funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres las siguientes:

- coordinar, impulsar y fortalecer capacidades para el conocimiento del riesgo, reducción del mismo y manejo de desastres y su articulación con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional, territorial del SNPAD.
- proponer y articular las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y procedimientos nacionales de gestión del riesgo de desastres, en el marco del SNPAD y actualizar su marco normativo y los instrumentos de gestión.
- promover la articulación con otros sistemas administrativos, tales como el Sistema Nacional de Planeación, el Sistema Nacional Ambiental, el Sistema Nacional de Ciencia,

¹⁶ Departamento administrativo de la Presidencia de la República de Colombia, Decreto 4147

¹⁷ Recursos web: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo. Gobierno de Colombia.

Tecnología e Innovación y el Sistema Nacional de Bomberos, entre otros en los temas de su competencia

- formular y coordinar la ejecución de un plan nacional para la gestión del riesgo de desastres, realizar el seguimiento y evaluación del mismo

- orientar y apoyar a las entidades nacionales y territoriales en su fortalecimiento institucional para la gestión del Riesgo de desastres y asesorarlos para la inclusión de la política de gestión del riesgo de desastres en los planes territoriales

2.2 Ámbito internacional

A nivel internacional la SNGRD¹⁸, promueve el fin de establecer parámetros comunes a través del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) según las pautas fijadas de UNISDR para agilizar la cooperación en situaciones de desastre, fomentando el entendimiento entre los países, estableciendo conceptos técnicos comunes y fomentando el apoyo mutuo. A su vez se relaciona con otros mecanismos de interacción regional paralelos como la Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastres Socio naturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria (REHU) de MERCOSUR y el CEPREDENAC.

Desde la organización de CAPRADE, se manejan varias áreas temáticas: fortalecimiento de las capacidades institucionales a todo nivel, fomento de la investigación y el conocimiento, promoción de la educación, la comunicación y la participación, reducción de los factores de riesgo subyacentes, y fortalecimiento de sistemas y mecanismos de preparación y de asistencia mutua en caso de desastre

Colombia también sigue las referencias pautadas en el Marco de Acción de Hyogo para el logro de los Objetivos del Milenio (ODM)

3. MARCO ESTRATÉGICO

El Documento País 2010 (DP-2010¹⁹), responde a un proceso de actualización de los DP anteriores para complementarlos, acorde a las condiciones actuales del país y el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) con el propósito de avanzar en la identificación de amenazas y regiones prioritarias para orientar intervenciones en preparativos ante a desastres.

Esta actualización considera como soportes fundamentales el anterior DP-2008 y los diferentes avances logrados en el tema de la gestión del riesgo y en especial en la generación de información por parte de las entidades técnicas en el marco del SNPAD.

De allí que la metodología a través de la cual se actualiza el DP haya considerado la participación directa de las diferentes entidades técnicas a nivel nacional, la coordinación con la Dirección de Gestión del Riesgo (DGR) del Ministerio del Interior y Justicia y la concertación con los diferentes actores para el logro de los resultados.

Tomando como soporte la información generada y suministrada por las entidades técnicas, sobre las principales amenazas reconocidas en el país, se realizó un análisis de la información registrada en la base de datos del SNPAD y el inventario histórico de desastres

¹⁸ Unidad Nacional para la gestión del riesgo de desastres. Gobierno de Colombia “ Líneas estratégicas y avances en priorización de zonas de intervención”, Bogotá, 2012

¹⁹ Documento País 2010, Gobierno de la República de Colombia

(DesInventar), sobre ocurrencia de emergencias y desastres, que permitió la zonificación y priorización de algunas áreas para una posible intervención.

4. IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO

A continuación se incluye un breve análisis del extracto del informe de evaluación de la implementación del Marco de Acción de Hyogo en Colombia.²⁰

Área 1

La integración más efectiva de las consideraciones del riesgo de desastres en las políticas, los planes y los programas del desarrollo sostenible a todo nivel, con especial énfasis en la prevención, la mitigación y la preparación ante desastres y la reducción de la vulnerabilidad.

El principal logro durante este periodo, fue la proclamación de la ley 1523 del 2012, sancionada el 24 de abril de 2012, “por el cuál se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”. Este marco normativo se encuentra alineado con los objetivos del MAH y plantea realizar una gestión integral del riesgo de desastres.

El objetivo de la ley es trazar un marco de acción coordinado entre los diferentes actores gobierno, institucionales, comunitarios, que mediante la ayuda de instrumentos de planificación territorial, sistemas de información, mecanismos de financiación y sinergia organizacional, permitan realizar la gestión del riesgo desde la perspectiva de una política de desarrollo sostenible en el tiempo que garantice la seguridad territorial, la mejora de la calidad de vida, los derechos e intereses colectivos, el desarrollo seguro y la gestión ambiental.

Área 2

La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y capacidades a todo nivel, en particular en el ámbito comunitario, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas.

Los procesos y estructuras de Gestión del Riesgo en el país pasaron por un proceso de ingeniería que fueron plasmados por medio de la Ley 1523. Por medio del apoyo de proyectos como PREDECAN, de estudios desarrollados por entidades nacionales e internacionales, en consideración de las lecciones aprendidas en procesos de respuesta y recuperación en situaciones de emergencia generadas en Colombia como consecuencia de los efectos del Fenómeno de la Niña en 2010 y 2011, que sumaron más de 519 muertos, 2’823.885 damnificados/afectados, 7.403 viviendas destruidas

El resultado más significativo con respecto a este objetivo fue la conformación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), un conjunto de entidades públicas, privadas, y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos que busca llevar a cabo el proceso social de la gestión de riesgo articuladamente, con el propósito de ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida, y contribuir al desarrollo sostenible.

²⁰ Gobierno de Colombia.” Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2011-2013)”, Bogotá, 2012.

Adicionalmente, el tema de gestión del riesgo de desastres adquirió una importancia y posición prioritaria como tema político a nivel territorial, nacional e internacional, que se vio reflejado en la vinculación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) como entidad incorporada a la Presidencia de la República, y la inclusión de este tema en documentos normativos y estratégicos del estado, como lo es la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2012- 2014.

Área 3

En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de los criterios de la reducción del riesgo en el diseño y en la ejecución de los programas de preparación para situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.

Enmarcados bajo la Ley 1523 de 2012, los Comités Nacionales para la Reducción del Riesgo, y Manejo de Desastres deben actuar articuladamente con el fin de asegurar la Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Parte de esas funciones es asegurar en este ciclo la incorporación de intervenciones correctivas y prospectivas de reducción de riesgo en el proceso de recuperación tras una emergencia, así como fortalecer las medidas de protección financiera, y estrategias de re-aseguramiento, con el fin de reducir los efectos de una emergencia. Esta estrategia se encuentra actualmente siendo formulada por la UNGRD, en coordinación con entidades de apoyo como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, y buscará contar con el sector privado como socio estratégico, como parte integral del SNGRD.

Durante este periodo, esta área se vio fortalecida por el establecimiento del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de acuerdo con la Ley 1523 y de la inclusión de la Federación de Aseguradores Colombianos (FASECOLDA) en el Comité Nacional para la Reducción del Riesgo.

Objetivos estratégicos

Área 1

Planteamiento del objetivo estratégico:

Articular y coordinar la suma de esfuerzos de gestión del riesgo que se están desarrollando a nivel nacional, departamental y municipal y entre los diferentes sectores y con las entidades técnicas y operativas del SNGRD, con el fin de generar sinergias de las acciones de planeación, implementación y evaluación colectiva de los actores que busquen como fin último contribuir efectiva y eficazmente a la seguridad, el bienestar, y la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

Desde la definición propia de la gestión del riesgo de desastres dada por la Ley 1523 de 2012: *“Proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento, y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción de riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”* se evidencia la importancia de articular los esfuerzos multi-sector y multi-nivel en la gestión del riesgo de desastres, con el fin de alcanzar las metas que Colombia y los otros países han asumido en este Marco.

Área 2

Planteamiento del objetivo estratégico:

Fortalecer, en la práctica e implementación de las acciones de gestión del riesgo, los mecanismos de coordinación y articulación de instituciones, mecanismos y capacidades del Sistema que fueron establecidos por medio de la Ley 1523 de 2012, para garantizar la óptima implementación de las acciones de gestión del riesgo a nivel nacional, que contribuya de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas y reducir la vulnerabilidad de las comunidades.

El SNGRD, fue redefinido, creando estructuras organizacionales, instrumentos de planificación, sistemas de información, y mecanismos de financiación que facilitan la contribución a la seguridad, bienestar y la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible. No solo las entidades públicas conforman el Sistema si no las privadas y comunitarias, dando el claro mensaje de que la gestión del riesgo no es responsabilidad única del Estado, sino es una responsabilidad colectiva, en donde desde todo nivel se deben establecer necesidades, disponer fondos y generar acciones para la gestión del riesgo de desastres.

De esta forma, se propone establecer un Consejo Nacional de Gestión del Riesgo, liderado por el Presidente de la República y conformado por miembros de todos los Ministerios, la Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la UNGRD. Así mismo, descentralizar la responsabilidad por medio de los Consejos Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo, liderados por los Gobernadores y Alcaldes, conductores del sistema nacional en su nivel territorial, que cuentan con un coordinador de gestión del riesgo que vigile, promueva y garantice el flujo efectivo de los procesos de la gestión del riesgo, y que cuentan con la participación de un conjunto de las entidades privadas, públicas y comunitarias según sea relevante.

Estos Consejos son apoyados por los Comités Nacionales para el Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo y Manejo de Desastres, que son instancias permanentes de asesoría, planeación y seguimiento destinadas a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de gestión del riesgo.

Área 3

Planteamiento del objetivo estratégico:

Conformar los Comités Nacionales para el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo, y el manejo de desastres bajo la Ley 1523 de 2012, que través de la planeación, implementación y evaluación colectiva y complementaria de acciones, aseguran una gestión integral y articulada del riesgo de desastres, con el fin de reducir impacto de los desastres causados por fenómenos de origen natural u originado por el hombre.

De acuerdo con esta estructura, el análisis de vulnerabilidades y amenazas, coordinado por el Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo, y los procesos de educación, investigación y comunicación multi-nivel y multi-sectorial de la gestión del riesgo, permiten tener una perspectiva clara de las necesidades requeridas en cuanto a intervenciones correctivas, prospectivas, y de protección financiera que deben ser llevadas a cabo bajo el liderazgo del Comité Nacional de Reducción del Riesgo.

El Comité Nacional para el Manejo de Desastres, de esta forma, conoce el riesgo residual, y desarrolla acciones de planeación y ejecución de la preparación para la emergencia la respuesta y la recuperación, teniendo en cuenta criterios de reducción de riesgo.

Impulsores del progreso

a) Se adopta un enfoque integral de amenazas múltiples para la reducción del riesgo y el desarrollo:

Si bien las amenazas y los fenómenos son tratados de manera aislada por parte de las diferentes entidades técnicas, la UNGRD y los Consejos Municipales y Departamentales de Gestión del Riesgo utilizan estos insumos y realizan cruces de variables con el fin de generar planes de contingencia y de acción multi-amenaza.

La información producida por estas entidades es utilizada a nivel nacional y territorial para realizar cruces que se requieran para la realización de estrategias de respuesta, y como insumo para otros documentos de planificación.

b) Se adoptan y se institucionalizan las perspectivas de género sobre la reducción del riesgo y la recuperación:

Si bien las metodologías y formatos que usa actualmente el Sistema para la recolección de información en el marco de un desastre, o para el registro de un proyecto en específico, tienen un componente informativo de género, así como las nuevas herramientas de recolección de información como lo es Reunidos, esta información específica aún no está siendo tomada en cuenta para la toma de decisiones relativas a la reducción del riesgo y las actividades de recuperación.

Específicamente, los proyectos de la Cruz Roja Colombiana se acogen al mandato del Movimiento Internacional sobre género, a través del principio de humanidad.

c) Se identifican y se fortalecen las capacidades para la reducción del riesgo y la recuperación:

En los últimos años se han desarrollado programas de asistencia técnica local, con el propósito de generar capacidades en la gestión del riesgo. Dentro de los programas se destacan: la incorporación de la gestión del riesgo en los Planes de Ordenamiento del Territorio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la formulación de los planes de desarrollo locales a cargo del Departamento Nacional de Planeación y la asistencia en gestión del riesgo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres para el desarrollo de Planes territoriales de Gestión del Riesgo.

Paralelamente, las entidades operativas que son parte integral del sistema permanentemente capacitan y actualizan a su personal funcionario y voluntario en habilidades de preparación y respuesta.

d) Se integran los enfoques de seguridad humana y de equidad social en las actividades para la reducción del riesgo de desastres y la recuperación:

Los desastres de origen hidrometeorológico de los últimos años en Colombia, han puesto de manifiesto la necesidad de políticas diferenciadas para hacer más efectivos los procesos de atención y recuperación tras la ocurrencia de eventos recurrentes y tras un evento súbito.

Uno de los retos para los Estados, y ante las limitaciones en los recursos disponibles, es focalizar las acciones llegando a los más impactados y sobre todo a aquellos que no cuentan con la capacidad para recuperarse por si solos al ser altamente vulnerables en lo

social, económico y ambiental, durante lo cotidiano, esto es, población de bajos ingresos, desplazados, niños y ancianos,

e) Se ha promovido la participación y el establecimiento de alianzas a todo nivel con los actores no gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado, entre otros:

El establecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, según su constitución por entidades públicas, privadas y comunitarias tiene contemplado un esquema de operación participativo e incluyente, pero se requieren esfuerzos importantes para asegurar la inclusión de la comunidad como pieza clave en el proceso de gestión del riesgo, la participación y las experiencias locales en gestión del riesgo no tienen una sistematización ni la definición de un banco de iniciativas generalizada. Con lo cual las buenas prácticas no se conocen en su totalidad, y solo se documentan tras proyectos específicos como el realizado por PREDECAN en la Región Andina.

Perspectivas futuras

Área 1

Planteamiento de las perspectivas futuras:

Se espera que con la definición de un marco de políticas públicas frente la gestión del riesgo y mediante el fortalecimiento y el posicionamiento de la UNGRD como coordinadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, se logren articular los procesos del conocimiento del riesgo, su reducción y el manejo de los desastres.

Con los postulados de la corresponsabilidad y el reconocimiento por parte de los diferentes sectores económicos, autoridades locales, el sector privado y la comunidad en general de su rol en la construcción social del riesgo y de las acciones para reducir los daños y las pérdidas esperadas tras escenarios futuros de emergencias se espera ir consolidando territorios más seguros.

Área 2

Planteamiento de las perspectivas futuras:

Con la creación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres como coordinadora del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres adscrita a la Presidencia de la República se posibilita un posicionamiento político, técnico y administrativo conducente a optimizar cada uno de los procesos de la gestión del riesgo a nivel nacional.

Dentro de los retos más importante se encuentra el del reconocimiento en los diferentes actores de su responsabilidad en la construcción de los riesgos existentes y en la generación de futuros escenarios de pérdidas y daños para el país. Al respecto, es fundamental que las oficinas de coordinación de la temática de riesgo no asuman el riesgo de los sectores y territorios. De esta manera, el cumplimiento de las metas en esta temática será el resultado de la suma de las partes y no de actores individuales.

Área 3

Planteamiento de las perspectivas futuras:

Para el país es determinante como estrategia integral la estructuración de diferentes escenarios de recuperación, con el fin de consolidar el diseño e implementación de las

políticas públicas del orden nacional complementadas con las de los ámbitos territoriales, que redunden en acciones efectivas y eficaces desde los ámbitos técnicos, jurídicos, políticos, institucionales, financieros y sociales de los procesos de recuperación.

Uno de los retos significativos para el país, es el afianzamiento y desarrollo de los procesos de conocimiento en donde se identifiquen y prioricen las causas de los desastres se modelen escenarios y desarrollen acciones conducentes a reducir el riesgo, a su vez y de forma complementaria a no reconstruir o generar nuevos escenarios de riesgo.

Tabla 3: Implementación del Marco de Acción de Hyogo, Colombia

<p>Área 1 <i>La integración más efectiva de las consideraciones del riesgo de desastres en las políticas, los planes y los programas del desarrollo sostenible a todo nivel, con especial énfasis en la prevención, la mitigación y la preparación ante desastres y la reducción de la vulnerabilidad.</i></p>	<p>Proclamación de la Ley 1523 del 2012 para la adopción de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres</p>
<p>Perspectivas futuras</p>	<p>Se plantea la inclusión temática en todos los instrumentos de planeación Los sectores económicos, autoridades locales y el sector privado reconocen su rol en la construcción de acciones para reducir daños y pérdidas ante emergencias</p>
<p>Área 2 <i>La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y capacidades a todo nivel, en particular en el ámbito comunitario, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas.</i></p>	<p>Se conforma el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para la protección de la población y contribuir al desarrollo sostenible Se vincula la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres a la Presidencia de la República y se incluye en la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012- 2014</p>
<p>Perspectivas futuras</p>	<p>Se fortalecerá la capacidad técnica, financiera y de control de las administraciones locales Se reconoce la pluralidad de actores responsables de la construcción de escenarios seguros</p>
<p>Área 3 <i>En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de los criterios de la reducción del riesgo en el diseño y en la ejecución de los programas de preparación para situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.</i></p>	<p>Se articulan intervenciones correctivas de reducción del riesgo y se fortalecen medidas de protección financiera y estrategias de reaseguramiento Se fortalece el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo</p>
<p>Perspectivas futuras</p>	<p>Afianzamiento y desarrollo de procesos de conocimiento para la identificación de las causas de los desastres y desarrollo de acciones para la reducción del riesgo</p>

*Fuente: elaboración propia a partir de ¹ Gobierno de Colombia." Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2011-2013)", Bogotá, 2012.

4.3 CHILE

1. CONTEXTO DE RIESGO

Chile se localiza en el borde sur-occidental del continente americano. Su localización y extensión territorial, son los principales factores que determinan su configuración físico geográfica, causa de variados procesos que dan lugar a eventos de carácter natural cuyos efectos en el territorio, constituyen distintos niveles de amenaza para la población del país.

Desde el punto de vista de su relieve, el territorio se compone básicamente de tres unidades morfológicas fundamentales, la Cordillera de los Andes, la Depresión Intermontaña y el Batolito Costero o Cordillera de la Costa. Su estructura geológica y las formas predominantes son los originarios de la ocurrencia de diversos procesos naturales como la actividad sísmica, como el ocurrido en 2010.

El segundo fenómeno geológico importante es la actividad volcánica. La localización del país en una de las zonas tectónicas más activas de la tierra, lo hacen formar parte del denominado "Círculo de Fuego del Pacífico". En Chile, se localizan aproximadamente el 10% de los volcanes activos de todo el planeta²¹. Uno de los efectos naturales de mayor impacto que puede derivarse de la actividad sísmica, son los denominados Tsunamis o maremotos. En Chile, más de 30 sismos han superado este valor, generando condiciones favorables para la aparición de este tipo de eventos

El siguiente aspecto distintivo del país, es su clima. Dada la gran extensión latitudinal, y la influencia oceánica y el relieve se determinan grandes diferencias en las características climáticas, las que varían de norte a sur, y según altitud. La interacción de todas estas características, como la distribución e intensidad de las precipitaciones y la geomorfología, entre otras, favorecen la sensibilidad del territorio frente a riesgos de carácter hidro meteorológico. Estos fenómenos se manifiestan en forma de crecidas de los cauces de los ríos que pueden derivar en inundaciones, aluviones, avalanchas, deslizamientos de laderas y en el océano como marejadas.

Finalmente, la manifestación climática que puede ser un agravante del riesgo es el fenómeno de El Niño, que genera normalmente una excedencia en el nivel normal de las precipitaciones que afectan principalmente a la zona centro sur del país. Por otro lado La Niña genera condiciones de ausencia de precipitaciones en períodos prolongados, cuyas consecuencias están ligadas principalmente al ámbito del desarrollo económico, afectando a los sectores agrícola e hidroeléctrico.

²¹ CEPAL, Naciones Unidas, BID. "Información para la gestión de riesgo de desastre", 2007.

2. MARCO LEGAL

2.1. Ámbito Nacional

En Chile, los grandes desastres han dado inicio a la generación de normas, programas y políticas públicas orientadas a enfrentar los riesgos de desastres naturales. En concreto mediante normas para el cálculo sísmico de las construcciones y la aparición del Sistema Nacional de Protección Civil.

Antecedentes

La Constitución Política de la República de Chile²², dispone que es deber del Estado "dar protección a la población y a la familia" (Art. 1º). De ello se desprende que es el Estado, ente superior de la nación, el encargado de la función pública denominada Protección Civil. Para la ejecución y desarrollo de las acciones derivadas o vinculadas con la atención de aquella función pública, se han asignado competencias y otorgado facultades y atribuciones a diversos órganos de la Administración del Estado, de distinto nivel, naturaleza y contexto jurisdiccional, mediante disposiciones legales dictadas en diferentes épocas, lo cual ha ido estructurando un Sistema de Protección Civil que tiende a lograr la efectiva participación de toda la nación para mejorar las capacidades de prevención y respuesta frente a eventos destructivos o potencialmente destructivos, de variado origen y manifestaciones.

La Ley N° 16.282 dictada en el año 1965 a raíz del terremoto registrado ese año en la zona central, otorga en su título facultades para la adopción, en casos de sismos o catástrofes - previo a la dictación de un decreto supremo fundado que declare "Zona Afectada por Catástrofe" a las comunas, localidades o sectores geográficos de las mismas que hayan sido afectados -, de una serie de medidas especiales que pueden ser aplicadas por un lapso de doce meses contados desde la fecha del sismo o catástrofe, plazo que podrá ser extendido hasta por igual período. Asimismo, previene que el Ministerio del Interior tendrá a su cargo la planificación y coordinación de las actividades que establece esa ley y la atención de aquel tipo de evento (art. 2 I).

Posteriormente, el D.L. N° 369, de 1974, crea la Oficina Nacional de Emergencia con el carácter de servicio público centralizado dependiente del Ministerio del Interior, cuya misión es la planificación, coordinación y ejecución de las acciones destinadas a prevenir o solucionar los problemas derivados de sismos o catástrofes. Además, previno que las funciones que competen al Ministerio del Interior en virtud de lo dispuesto en el Título I de la ley 16.282, y sus modificaciones, serán ejercidas por éste a través de ONEMI, con excepción, actualmente, de aquellas a que se refieren los artículos 61 y 70 de la citada ley. La creación de este órgano técnico especializado refleja la permanente preocupación del Estado de velar por el desarrollo de la protección civil, incluidos sus aspectos de prevención de desastres y de coordinación de las actividades de las entidades públicas o privadas, relacionadas con la temática, y del empleo de los recursos humanos y materiales disponibles.

Finalmente, es útil señalar que en cumplimiento de lo establecido en la ley N° 16.282 (art. 22) y en el D. L. N° 369, de 1974 -art. 11, ya citados, el Reglamento de la Ley orgánica de ONEMI -D.S. N° 509, de 1983, de Interior-, dispuso la constitución de Comités de Emergencia Regionales, Provinciales y Comunales, con el carácter de comisiones de trabajo permanentes, presididos por el Intendente, Gobernador o Alcalde respectivo, y la constitución de los Centros de Operaciones de Emergencia, C.O.E, esto es, el lugar o

²² Ministerio del Interior, República de Chile

espacio físico que debe ser habilitado por la respectiva Autoridad Regional, Provincial y Comunal, para que se constituyan en él, en su oportunidad, las personas encargadas de administrar las emergencias o desastres que se produzcan y de adoptar o proponer, según proceda, las medidas de solución que de tales eventos se deriven (arts. 27, 28 y 29).

A partir de 1990, se ha generado una normativa instrumental de gestión y se ha logrado elaborar un anteproyecto de ley (Ley General de Protección Civil) para constituir una política pública acorde con los tiempos.

En 2002, a través del Sistema Nacional de Protección Civil, las intendencias y gobernaciones establecieron una oficina de emergencias, dotada de una infraestructura básica, que depende administrativamente de la Intendencia y técnicamente de la ONEMI.

Como ya se indicó anteriormente la responsabilidad de la conducción nacional de la Protección Civil en Chile corresponde al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la que ejerce mediante su servicio especializado: ONEMI²³, cuyos objetivos estratégicos son fortalecer, articular y coordinar la gestión del Estado en manejo de crisis frente a amenazas de origen natural y humano, a través de la asistencia técnica a organismos sectoriales, equipos regionales y comunales. Desarrollan estrategias y líneas de acción orientadas a preparar a la comunidad frente a amenazas y reducir la vulnerabilidad.

Por otro lado también formar, capacitar y asesorar a autoridades, personal de los distintos niveles administrativos del país y comunidad en materias de gestión de riesgo, alerta temprana y manejo de emergencias, con el propósito de proveer a la comunidad nacional mayores y mejores condiciones de protección y seguridad.

La gestión de la actual administración de ONEMI ha estado centrada en el reforzamiento del Sistema de Emergencia y Alerta Temprana y en el fortalecimiento del Sistema de Protección Civil, sumado a la atención y apoyo en las situaciones derivadas de las emergencias por las diversas variables de riesgos a lo largo del país.

En cuanto al financiamiento y al uso de los recursos, no hay un fondo específico para prevenir emergencias y desarrollar la protección civil. ONEMI tiene fondos propios para un stock básico de emergencias y para su propia operación. En las etapas de rehabilitación y reconstrucción, se recurre a la reasignación de fondos sectoriales.

2.2. Ámbito Internacional

En cuanto a la ayuda internacional, se establece que será el Ministerio de Relaciones Exteriores quien coordinará la recepción de la ayuda. Además, y en concordancia con la Constitución Política de Chile, se designa al Presidente de la República para que en caso de producirse una emergencia en el extranjero pueda realizar actos de solidaridad internacional.

El fortalecimiento de las relaciones internacionales es un tema que se está desarrollando en ONEMI, con la firma de una serie de Protocolos de Colaboración, pero aún falta la firma de Protocolos y Convenios con los países vecinos para enfrentar situaciones de emergencia, en donde se puede tomar como ejemplo los esfuerzos realizados por UNESCO con el Proyecto DIPECHO VII: "Fortalecimiento del Sistema Regional de Alerta Temprana ante Tsunami, preparativos en Chile, Colombia, Ecuador y Perú", cuyo objetivo es fortalecer el sistema sub-regional y los sistemas nacionales de alerta temprana ante tsunamis, a través de estrategias interconectadas a nivel subregional, nacional y local.

²³ Recurso web: ONEMI Chile

3. MARCO ESTRATÉGICO

Actualmente el Gobierno de Chile se encuentra formulando una Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres que se configurará como el marco guía que oriente las acciones y decisiones políticas desde una perspectiva integral de la reducción del riesgo de desastres, como un componente indispensable para lograr un desarrollo sustentable del país al corto, mediano y largo plazo; la cual además se configurará como la base de la futura "Estrategia Nacional de Protección Civil" contemplada en el Proyecto de Ley que crea la Agencia Nacional de Protección Civil.

Esta política tiene como antecedente preliminar el terremoto de 2010. Este suceso demostró la deficiencia de la institucionalidad encargada de la gestión de la emergencia, en la detección, diagnóstico, formulación de acciones y coordinación de la respuesta.

4. IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO

A continuación se incluye un breve análisis del extracto del informe de evaluación de la implementación del Marco de Acción de Hyogo en Chile.²⁴

Área 1

La integración más efectiva de las consideraciones del riesgo de desastres en las políticas, los planes y los programas del desarrollo sostenible a todo nivel, con especial énfasis en la prevención, la mitigación y la preparación ante desastres y la reducción de la vulnerabilidad.

El Proyecto de Ley que crea la Agencia Nacional de Protección Civil sigue aún en tramitación el Congreso. Sin perjuicio de esto, El Ministerio del Interior y Seguridad Pública a través de la Oficina Nacional de Emergencia, y con apoyo de UNISDR, se encuentra formulando una Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastre, la cual se configurará como el marco guía que oriente las decisiones políticas desde una perspectiva integral de la RRD. Dicha Política tiene un fuerte carácter de transversalidad, en donde el impacto de los cursos de acción será observado a través de las distintas entidades, poniendo especial hincapié en que la política formulada no sea contradictoria con las demás políticas sectoriales de las instituciones, sino que se complementen entre sí.

Área 2

La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y capacidades a todo nivel, en particular en el ámbito comunitario, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas.

Durante los años 2011 y 2012 la Academia Nacional de Protección Civil ha ofrecido variedad de modalidades de cursos, con cobertura nacional.

En cuanto al programa de Simulacros y Simulaciones "Chile Preparado", durante el año 2011 se movilizó a cerca de un millón de personas que evacuaron el borde costero, además de realizar simulaciones de los Comités de Operaciones de Emergencia Nacional (Presidido por el Ministro del Interior) y en las Regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo.

²⁴ Gobierno de Chile. "Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2011-2013)", Chile, 2012.

También se está llevando a cabo el "Plan Familia Preparada", con el objetivo de fortalecer las medidas de prevención al interior del hogar y definir los roles de cada uno de los integrantes de las familias frente a una eventual situación de riesgo.

Por último se han realizado campañas de educación masiva a la población sobre las medidas a realizar antes, durante y después de una situación de emergencia medidas para protegerse en el invierno, entre otras.

Área 3

En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de los criterios de la reducción del riesgo en el diseño y en la ejecución de los programas de preparación para situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.

En el marco de la formulación de la Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastre, se ha trabajado en conjunto con los organismos que tienen a su cargo las tareas de reconstrucción, en donde actualmente se han establecido diversos criterios de edificación en los sectores costeros, plasmados en el "Plan de Reconstrucción" del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Objetivos estratégicos

Área 1

Planteamiento del objetivo estratégico:

El Gobierno de Chile se encuentra formulando una Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastres que se va a configurar como el marco guía que oriente las acciones y decisiones políticas desde una perspectiva integral de la reducción del riesgo de desastres, como un componente indispensable para lograr un desarrollo sustentable del país al corto, mediano y largo plazo, la cual además se configurará como la base de la futura "Estrategia Nacional de Protección Civil" contemplada en el Proyecto de Ley que crea la Agencia Nacional de Protección Civil, la cual apunta a planificar de manera coordinada la actuación de las instituciones públicas en la prevención de emergencias.

Área 2

Planteamiento del objetivo estratégico:

La Academia Nacional de Protección Civil tiene como desafíos para el corto y mediano plazo las siguientes acciones:

- Contar con una sólida oferta programática para los distintos públicos objetivos en modalidad presencial y e-learning.
- Desarrollar un Diagnóstico de Necesidades de Capacitación que dé cuenta de las reales necesidades de los públicos objetivos y oriente las estrategias y contenidos a abordar.
- La necesidad de tener calidad certificadora.
- Ampliar y homogeneizar las competencias de los instructores de la Academia a nivel nacional (Directores Regionales, Profesionales de Regiones y Nivel Central y de otras instituciones).
- Desarrollar un programa de formación de postgrado
- Recursos propios para la implementación de cursos

Además, se continuará implementando el programa "Chile Preparado", con el objetivo de poner a prueba el grado de coordinación del "Sistema de Protección Civil" y los Gobiernos Regionales frente a desastres e inculcar en la población una cultura de prevención y autocuidado, además de capacitar a las autoridades en el manejo de situaciones de emergencia.

Área 3

Planteamiento del objetivo estratégico:

En el contexto del establecimiento de la Plataforma Nacional de Reducción del Riesgo de Desastre, la cual se configurará como un organismo multisectorial, se espera que para finales del año 2013 se encuentre implementada la Estrategia Nacional de Protección Civil, como también las Estrategias Sectoriales y las Regionales, que por mandato legal "*deberán establecer los lineamientos y prioridades de política pública en materia de reducción de riesgos y de preparación para afrontar una emergencia*".

Impulsores del progreso

a) Se adopta un enfoque integral de amenazas múltiples para la reducción del riesgo y el desarrollo:

El Ministerio de Defensa Nacional en conjunto con ONEMI dispone de un Sistema Integrado de Información para Emergencias (SIIIE), el cual corresponde a un servicio de mapas digitales accesible vía internet, en donde se incluye la base cartográfica nacional que provee el Instituto Geográfico Militar y una serie de capas temáticas de información territorial proveída por los diversos Ministerios y Servicios Públicos, como población, salud, educación, equipamiento vial, infraestructura urbana, etc., las cuales son cruzadas con los mapas de amenazas presentes en el territorio, permitiendo con ello visualizar los alcances territoriales de una emergencia en desarrollo y estimar su afectación.

b) Se adoptan y se institucionalizan las perspectivas de género sobre la reducción del riesgo y la recuperación:

El Ministerio Servicio Nacional de la Mujer cuenta desde el año 2002 con un Programa de Equidad de Género, cuyo objetivo es disminuir las inequidades, brechas o barreras entre hombres y mujeres para avanzar en la mejora de los niveles de igualdad de oportunidades y la equidad de género en la provisión de bienes y servicios públicos.

En este sentido, ONEMI tiene el deber de contemplar que en la totalidad de sus productos se incluya la equidad de género, debido a que es imprescindible considerar las diferentes necesidades, intereses y realidades que hombres y mujeres tienen en los temas relativos a la RRD.

c) Se identifican y se fortalecen las capacidades para la reducción del riesgo y la recuperación:

La Academia Nacional de Protección Civil y Gestión de Emergencias se encuentra implementando una serie de actividades de carácter educativo a lo largo de todo el territorio nacional. La oferta formativa ha tenido un importante avance ya que incorpora una metodología de aprendizaje basada en el e-learning, que incluye clases presenciales, seminarios y ejercicios y varios cursos en esta modalidad, facilitando con ello la descentralización, optimización del tiempo invertido en capacitación y el acceso de los distintos públicos objetivos a la oferta académica, entre los cuales se encuentran las autoridades, responsables de Protección Civil y el público en general.

Se debe destacar también, el trabajo que realizan las mutuas de seguridad mediante sus programas de entrenamiento ciudadano en conductas que eviten los accidentes laborales.

d) Se integran los enfoques de seguridad humana y de equidad social en las actividades para la reducción del riesgo de desastres y la recuperación:

El Estado de Chile cuenta desde 2011 con el Ministerio de Desarrollo Social, cuya misión es *"contribuir en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia de desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas o grupos vulnerables, promoviendo la movilidad e integración social. Asimismo, deberá velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de desarrollo social, a nivel nacional y regional y evaluar los estudios de preinversión de los proyectos de inversión que solicitan financiamiento del Estado para determinar su rentabilidad social de manera que respondan a las estrategias y políticas de crecimiento y desarrollo económico y social que se determinen para el país"*.

El Ministerio cuenta con una "Política Nacional de Seguridad Social" que aborda los siguientes temas: población, pobreza, desigualdad y oportunidades, educación y cultura, vivienda y barrio, salud, trabajo y previsión social, familia y seguridad.

e) Se ha promovido la participación y el establecimiento de alianzas a todo nivel con los actores no gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado, entre otros:

ONEMI se ha incorporado activamente dentro de la comunidad tanto nacional como internacional en lo que dice relación con la reducción de riesgos de desastre. A raíz de esto, forjar y mantener relaciones con distintos gobiernos, instituciones, mundo privado, organismos no gubernamentales y universidades, entre otros, se ha transformado en una tarea de gran importancia para este servicio. De esta forma, se destaca la firma de convenios con el Gobierno de Estados Unidos, La Comisión Europea, el Gobierno de Argentina, la Red Nacional de Ayuda Humanitaria y la Red Internacional de Ayuda Humanitaria.

Perspectivas futuras

Área 1

Planteamiento de las perspectivas futuras:

Se plantean diversas líneas de acción que es necesario desarrollar para lograr los objetivos anteriormente expuestos:

- Diagnóstico del riesgo
- Mejora continua de los Sistemas de Monitoreo y Alerta Temprana
- Criterios de ocupación de zonas de riesgos
- Obras de mitigación que consideren medidas tanto estructurales como no estructurales
- Transferencia de riesgos (seguros para viviendas e infraestructura)
- Fortalecer instrumentos de evaluación de daños post desastre
- Estrategias de reducción de la pobreza
- Medidas de Adaptación al Cambio Climático
- Contar con Planes de Emergencia operativos y que respondan a la realidad de cada territorio

Área 2

Planteamiento de las perspectivas futuras:

La Academia Nacional de Protección Civil se ha propuesto como objetivo estratégico al corto y mediano plazo, la capacitación y formación de la totalidad del Sistema de Protección Civil, es decir, personas y equipos de trabajo de instituciones que intervienen de una u otra manera en la prevención, respuesta y rehabilitación en situaciones de emergencias y desastres:

- Autoridades
- Coordinadores del Sistema Nacional de Protección Civil: Directores comunales, provinciales y regionales de protección civil y funcionarios de ONEMI.
- Organismos técnicos integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil: Carabineros, Bomberos, Salud, otros servicios e instituciones.
- Instituciones: unidades educativas, unidades laborales, etc.
- Comunidad: familias, organizaciones voluntarias, ONG, etc.

Área 3

Planteamiento de las perspectivas futuras:

Una vez aprobado el Proyecto de Ley que crea la Agencia Nacional de Protección Civil, va a ser necesaria la creación de una serie de reglamentos, dentro de los cuales es imprescindible que se redacte uno con los lineamientos y normas básicas de los procesos de reconstrucción post-desastres, consultando la bibliografía y experiencias internacionales sobre la temática y que sean formuladas con un enfoque altamente preventivo.

Tabla 4: Implementación del Marco de Acción de Hyogo, Chile

<p>Área 1 <i>La integración más efectiva de las consideraciones del riesgo de desastres en las políticas, los planes y los programas del desarrollo sostenible a todo nivel, con especial énfasis en la prevención, la mitigación y la preparación ante desastres y la reducción de la vulnerabilidad.</i></p>	<p>Se crea un proyecto de ley de la Agencia Nacional de Protección Civil, aún en trámite. Se formula una Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre, que será un marco guía que oriente las decisiones políticas desde una perspectiva integral de RRD</p>
<p>Perspectivas futuras</p>	<p>Se plantean diversas líneas de acción a desarrollar: diagnóstico del riesgo, mejora de sistemas de monitoreo y alerta temprana, mitigación, transferencia de riesgos, fortalecimiento de instrumentos, etc</p>
<p>Área 2 <i>La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y capacidades a todo nivel, en particular en el ámbito comunitario, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas.</i></p>	<p>Se ofrecen variedad de cursos con cobertura nacional Se realizan simulacros Se lleva a cabo el plan Familia Preparada para la prevención dentro del hogar y definición de roles frente a una situación de riesgo</p>
<p>Perspectivas futuras</p>	<p>La Academia de Protección Civil formará a la totalidad del Sistema de Protección Civil en la prevención, respuesta y rehabilitación frente a desastres</p>
<p>Área 3 <i>En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de los criterios de la reducción del riesgo en el diseño y en la ejecución de los programas de preparación para situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.</i></p>	<p>Se establece una política de gestión del riesgo dentro del Plan de Reconstrucción del Ministerio de Vivienda y Urbanismo</p>
<p>Perspectivas futuras</p>	<p>Una vez aprobado el Proyecto de Ley se crearán reglamentos para la reconstrucción post desastre desde la prevención</p>

*Fuente: elaboración propia a partir de ¹ Gobierno de Chile." Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2011-2013)", Bogotá, 2012.

4.4 GUATEMALA

1. CONTEXTO DE RIESGO

Los desastres han estado presentes en la historia nacional. Guatemala ha sido afectada por diferentes fenómenos naturales por su posición geográfica y su condición de vulnerabilidad. Guatemala es uno de los pocos países del mundo donde convergen tres placas tectónicas: Cocos, Caribe y Norteamericana originando las fallas de Motagua, Polochic y Jocotán-Camelecón.²⁵ Por último, frente a la Costa del Pacífico se encuentra la zona de subducción de la Placa de Cocos. Todo esto ocasiona que el país sea propenso a sismos y que tenga una actividad volcánica importante.

Todos los departamentos de Guatemala están expuestos a la amenaza sísmica. El INSIVUMEH tiene reportes de sismos que han reportado daños significativos en el país. La subducción es capaz de generar eventos sísmicos de muy alta magnitud (8+), a profundidades que son variables a medida que se adentra en el continente, siendo más probable la generación de un sismo relativamente superficial en cercanías a la costa Pacífica. Así mismo la actividad tectónica de la región ha generado deformaciones al interior de las placas Norteamérica y Caribe, produciendo sistemas secundarios de falla como Jalpatagua, Mixco, Santa Catarina Pinula, entre otros.

En materia volcánica, el INSIVUMEH registra aproximadamente 288 volcanes de los cuales 8 tienen reportes de actividad y 3 son los más activos (Fuego, Santiaguito y Pacaya)²⁶. Diferentes erupciones en el país han registrado daños importantes. La amenaza volcánica constituye otro fenómeno natural de alto potencial de daño y que también se encuentra vinculado a la tectónica de placas. Los volcanes más importantes se concentran particularmente en la zona centro y sur oeste del país, en zonas que no tienen gran cantidad de población ni actividades económicas instaladas, lo cual ha incidido significativamente en que no aparezcan pérdidas directas, salvo en el caso de la actividad agropecuaria.

Guatemala también es propensa a fenómenos de origen hidrometeorológico como depresiones tropicales y huracanes. En el siglo pasado se registraron huracanes importantes como el *Fracelia* (1969), el *Fifi* (1974) y el *Mitch* (1998). En el siglo XXI se han registrado la Tormenta *Stan* (2005) y la Depresión Tropical 16 del año 2008.

Por último, en el país también existen otro tipo de amenazas como los incendios forestales, las heladas, las sequías y los deslizamientos, los cuales se relacionan con factores de origen natural y humano.

²⁵ Gobierno de Guatemala. "Programa Nacional de prevención y mitigación ante desastres 2009-2011", Guatemala, 2009.

²⁶ BID. "Indicadores de riesgo de desastre y gestión de riesgos. Programa para América Latina y el Caribe. Guatemala", Washington 2011.

2. MARCO LEGAL

2.1 Ámbito Nacional

El marco constitucional de Guatemala²⁷ establece en su Artículo 1º, que *el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; en su Artículo 2º, indica que es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.*

En 1969 a raíz del paso del huracán Francelia surgió el Comité Nacional de Emergencias, su objetivo era dar atención a una emergencia y de asistencia a la población en caso de desastres.

Por el Decreto 109-96 del Congreso de la República, surgió la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED)²⁸ en 1996 la cual fue creada como la entidad encargada de prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción de los daños derivados de la presencia de los desastres. Tiene compromisos y responsabilidades multisectoriales a nivel nacional, regional y mundial, en virtud de los cuales ha tomado la decisión de adoptar acciones concretas para promover la reducción del impacto de los desastres los cuales tienen efectos claramente definidos en el desarrollo sostenible y en el incremento de la pobreza. Lo que da paso a la actualización de la organización y el funcionamiento del Centro de Operaciones de Emergencia.

En el 2001 se aprueba la Ley de Desarrollo Social que contiene dos artículos relacionados con el tema de reducción de desastres (37 y 38), los cuales establecen una relación intrínseca entre la planificación del desarrollo y la reducción de la vulnerabilidad ante las amenazas.

Para dar cumplimiento a la Ley de Desarrollo Social, en el 2002 se aprueba la Política de Desarrollo Social y Población, la cual incluye dentro de sus objetivos la prevención y la reducción del riesgo a desastres. En este marco, se menciona como un instrumento de la política el desarrollo de un Programa Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres.

En el 2006 el Gobierno de Guatemala aprobó el Programa Nacional de Gestión para la Reducción de Riesgo a Desastres en los Procesos de Desarrollo 2007-2012, el cual incluye actividades interinstitucionales relacionadas con la reducción de desastres pero también con la atención de la emergencia. Este Programa Nacional fue un esfuerzo impulsado por la SEGEPLAN en coordinación con la SE-CONRED y constituyó un primer ejercicio nacional programático en materia de gestión para la reducción del riesgo a desastres.

A diferencia del Programa Nacional de Gestión para la Reducción de Riesgo a Desastres en los Procesos de Desarrollo 2007-2012, el Programa Nacional de Prevención y Mitigación ante Desastres 2009-2011²⁹ plantea únicamente actividades relacionadas con la prevención y la mitigación y no con la atención de la emergencia.

El Programa Nacional de Prevención y Mitigación ante Desastres 2009-2011 se formula en base a los recursos técnicos y financieros disponibles en el país para el tema de gestión para la reducción de riesgo a desastres. Para la puesta en marcha del Programa Nacional,

²⁷ Constitución de la República de Guatemala, 1985.

²⁸ Recursos Web Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres

²⁹ Gobierno de Guatemala "Programa Nacional de prevención y mitigación ante desastres 2009-2011", Guatemala, 2009.

el Gobierno de Guatemala presupuestará recursos propios aunque también gestionará algunos fondos con la cooperación internacional.

2.2. Ámbito Internacional

El Programa Nacional de Prevención y Mitigación ante Desastres 2009-2011 se vincula directamente con una serie de compromisos internacionales y nacionales que ha adquirido Guatemala en materia de gestión para la reducción de riesgo a desastres.

El Programa Nacional de Prevención y Mitigación ante Desastres 2009-2011 se vincula con La Cumbre del Milenio. En este espacio Guatemala se comprometió con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El Programa Nacional de Prevención y Mitigación ante Desastres 2009-2011 se vincula directamente con los ODM 1 y 7: erradicar la pobreza extrema y el hambre y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

3. MARCO ESTRATÉGICO

La Ley de Desarrollo Social y Población se aprobó mediante el Decreto 42-2001. En su Sección V establece en materia de gestión para la reducción de riesgo a desastres dos artículos: el artículo 37 y el artículo 38. En resumen, la ley decreta la necesidad de definir estrategias de prevención y atención de la población, así como una estrategia de protección social para la población en caso de desastre y calamidad pública

La Política de Desarrollo Social y Población establece como instrumentos de la Política el desarrollo de un Programa Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres y una Estrategia de Protección Social para la Población en Caso de Desastre y Calamidad Pública.

Por otro lado el Plan Regional de Reducción de Desastres PRRD 2006 – 2015³⁰ es un instrumento que guía la planificación local, municipal, territorial, nacional y regional para reducir los desastres socio-naturales. Como instrumento nacional y regional sirve de guía a las instituciones nacionales, actores de la sociedad civil y de los programas de inversión pública y privada de los países de la región para la planificación facilitándoles la creación e identificación de sus prioridades políticas y acciones para reducir los riesgos de desastres en el contexto del desarrollo sostenible, por ende convoca a los diferentes actores a un trabajo conjunto interinstitucional e intersectorial en los países de la región.

4. IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO

A continuación se incluye un breve análisis del extracto del informe de evaluación de la implementación del Marco de Acción de Hyogo en Guatemala.³¹

Área 1

La integración más efectiva de las consideraciones del riesgo de desastres en las políticas, los planes y los programas del desarrollo sostenible a todo nivel, con especial énfasis en la prevención, la mitigación y la preparación ante desastres y la reducción de la vulnerabilidad.

³⁰ Gobierno de Guatemala. Coordinadora Nacional para la reducción de desastres. “Manual para la organización de Coordinadoras para la reducción de desastres”, Guatemala, 2011.

³¹ Gobierno de Guatemala. “Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2011-2013)”, Guatemala, 2012.

Para aumentar la resiliencia en Guatemala es necesario internalizar la gestión de riesgo en los procesos institucionales, administrativos, financieros, técnicos, y políticos. Se cuenta con el marco normativo legal para el logro de ello, a partir del 2012 se inició el trazo de la ruta para la implementación de la Política Nacional en Gestión de Reducción de Riesgo a los desastres, la misma que está siendo consultada a nivel sectorial y territorial.

Así mismo, la relación con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales permite evidenciar la importancia que ante los efectos del cambio climático tiene el considerar la gestión de riesgo como un mecanismo de adaptación.

Área 2

La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y capacidades a todo nivel, en particular en el ámbito comunitario, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas.

Con la conformación de la Plataforma Metropolitana para la Gestión de Reducción de Riesgo a los Desastres, se marcó el inicio de un mecanismo que permite integrar la GRRD como un eje primordial para lograr el desarrollo.

Resulta importante mencionar el logro de contar con una norma de reducción de riesgo a los desastres con la cual se espera mejorar las condiciones de seguridad de las edificaciones de uso público para evitar desastres en las mismas.

Área 3

En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de los criterios de la reducción del riesgo en el diseño y en la ejecución de los programas de preparación para situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.

La experiencia de la reconstrucción después del Mitch y más recientemente después de la tormenta Stan, evidencia que el proceso de recuperación y de reconstrucción requiere de períodos largos y enormes inversiones públicas y privadas.

En la práctica, el quehacer institucional ha privilegiado el tema de la respuesta a los desastres. La magnitud de las pérdidas en vidas humanas, los medios de vida, así como en los daños en la infraestructura pública que han ocurrido en los últimos años, incluidos los efectos dañinos de la Tormenta Agatha, las erupciones del Volcán Pacaya así como los daños de los desastres más recientes que han afectado a la sociedad guatemalteca, demuestran que no es suficiente la reacción que se ha dado una vez que los desastres han ocurrido. Es necesario impulsar fuertemente las acciones previas a su ocurrencia, gestionando la reducción del riesgo para evitar los desastres.

Objetivos estratégicos

Área 1

Planteamiento del objetivo estratégico:

La Estrategia Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres (ERRD) es un instrumento sustentado en la “Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala”, la cual articula los procesos relacionados con la gestión integral de riesgo, delimita las competencias institucionales, territoriales y de otras entidades, a partir de las cuales será orientado la asignación de los recursos, la organización, el manejo de información, la toma de decisiones, mecanismos de control y de verificación.

La ENRRD, elaborada con base en las condiciones adversas del territorio y de las experiencias que ha sufrido el país, cumple con las expectativas de reducción de riesgo a los desastres y marca la ruta a seguir para lograr el desarrollo seguro y sostenible.

Área 2

Planteamiento del objetivo estratégico:

Tras un proceso de aproximadamente un año, en febrero de 2008 se firma la carta de integración de siete municipios del departamento de Guatemala como la Plataforma Metropolitana para la Gestión de Reducción de Riesgo a los Desastres.

De esta manera se cuenta ya con la primera experiencia de una plataforma territorial que se unirá a los esfuerzos de la plataforma nacional, así mismo muestra a otros municipios la posibilidad del trabajo conjunto sin tener que generar mancomunidades que se sujetan a la existencia de recursos financieros para su funcionamiento.

Área 3

Planteamiento del objetivo estratégico:

Guatemala es consciente de la vulnerabilidad en que viven miles de familias guatemaltecas, ante las amenazas de origen natural que han afectado al país en forma recurrente y cíclica a lo largo de su historia y que se aumentan con el impacto del cambio climático; todo lo cual ha causado pérdidas de vidas humanas, desintegración familiar, daños y pérdidas a su patrimonio y medio ambiente y medios de producción, comprometiendo gravemente el desarrollo del país.

Por lo tanto en los próximos años, tal y como lo establece el plan de gobierno, se dará énfasis en la prevención de riesgos, dirigida a fortalecer la capacidad de las familias y las comunidades para reducir sus vulnerabilidades y el riesgo asociado con las amenazas de origen natural así como el manejo de desastres y gestión del riesgo, por medio de:

- Planes familiares de reducción de riesgos
- Planes comunitarios de gestión de riesgos
- Refugios y bancos de alimentos
- Implementación de la gestión de riesgos

Impulsores del progreso

a) Se adopta un enfoque integral de amenazas múltiples para la reducción del riesgo y el desarrollo:

Guatemala es un país vulnerable a sismos, erupciones volcánicas, inundaciones, erosiones del suelo, movimientos de terreno siendo el coste cada vez mayores por lo que se ha considerado de mucha importancia la prevención en desastres. Dentro de este contexto, SE-CONRED cuenta con mapas de susceptibilidad ante amenazas, y base de datos.

Dichos mapas no son suficientes para poder trabajar con las sub-regiones del país, se representan contando con variables para el análisis entre ellas: porcentaje de pobreza, índice de vulnerabilidad. El propósito de las instituciones que cuentan con mapas es promover y coordinar el monitoreo, análisis y puesta en práctica de medidas que puedan mitigar o reducir el riesgo y recuperar o proteger el medio ambiente.

b) Se adoptan y se institucionalizan las perspectivas de género sobre la reducción del riesgo y la recuperación:

Guatemala cuenta con la Política Nacional de Reducción de Riesgo a los Desastres que busca impulsar un enfoque en el trabajo que permita aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad que limita los procesos productivos, la calidad de vida y el desarrollo seguro de los territorios. Ello ha propiciado la realización de convenios interinstitucionales de cooperación que viabilicen la implantación a través de acciones.

Se cuenta con un convenio interinstitucional entre CONRED y la Secretaría Presidencial de la Mujer donde se evidencian esfuerzos mutuos para la atención diferenciada, así mismo en informes de país se considera el daño y la pérdida que causa un evento en los sectores más vulnerables.

c) Se identifican y se fortalecen las capacidades para la reducción del riesgo y la recuperación:

Como estrategia para la reducción de riesgo de desastres CONRED participa en la capacitación llamada "Desarrollo de las Capacidades para la Gestión de Riesgo de desastres en América Central", se cuenta con las capacidades para la respuesta. Los recursos económicos y materiales para poder implementar diversos programas y proyectos han sido limitados. Todas las dependencias que integran CONRED están capacitadas para brindar respuesta a la población, de acuerdo a las funciones, contando con un Plan Institucional de Respuesta que se implementa al momento de activarse una alerta por emergencia.

CONRED además capacita a nivel comunitario a poblaciones en temas de gestión de riesgo y preparativos para la respuesta, formando las coordinadoras locales, municipales y departamentales para la reducción de desastres.

Además se cuenta con un convenio con JICA en los cursos de control y prevención de desastres volcánicos, así como en la implementación del proyecto BOSAI Community based disaster risk management.

d) Se integran los enfoques de seguridad humana y de equidad social en las actividades para la reducción del riesgo de desastres y la recuperación:

El problema de enfoques de seguridad humana se empieza a resolver ya que instituciones como CONRED empiezan a contar con datos desagregados por, edad, sexo, grupo étnico, de la población pre y post desastre, esta base de datos será muy importante para poder ampliar las acciones por parte de la red institucional y poder tomar decisiones, y fortalecer el tema de equidad de género.

El Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, por su parte, está en proceso de desarrollar durante 2012 herramientas que permitan formar una base de datos desagregada.

e) Se ha promovido la participación y el establecimiento de alianzas a todo nivel con los actores no gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado, entre otros:

Se realizó una reunión extraordinaria de la Mesa Nacional de Diálogo en Reducción de Riesgo a los Desastres (MNDGRRD) donde se aprobó la ruta a seguir para la aprobación de la estrategia de implementación de la política con enfoque en la reducción de desastres del país. CONRED coordina el trabajo con las instituciones gubernamentales, no

gubernamentales, sociedad civil organizadas para que de forma conjunta se logre una Guatemala resiliente.

Se empieza a fortalecer la participación del sector privado en la MNDGRRD para poder enriquecer las acciones que contribuyan a una investigación de adaptación al cambio climático y la reducción de riesgos a desastres en Guatemala.

Así mismo, se estableció una Plataforma Metropolitana para la Reducción de Riesgo de Desastres en Guatemala, en donde participan 7 municipios. Esta plataforma está trabajando para articularse a los esfuerzos que se realizan a nivel nacional. En el departamento de San Marcos, se trabaja con una mancomunidad de municipios que comparten una misma cuenca.

Perspectivas futuras

Área 1

Planteamiento de las perspectivas futuras:

La integración y funcionamiento de las comisiones de la MNDGRRD, como foros para el intercambio de experiencias y conocimiento sobre lo que se está haciendo en el tema de gestión de riesgos. Lo que podría de cierta forma entorpecer la política y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel con especial énfasis en Gestión de Riesgo serían: falta de voluntad política, el protagonismo institucional, convertir el tema en una moda y no en una prioridad, falta de recursos económicos, la alta rotación de personal en los cambios de gobierno.

Área 2

Planteamiento de las perspectivas futuras:

Aún no se tienen datos específicos si hay algún porcentaje en fondos para recuperación y reconstrucción para el fortalecimiento local en RRD. La Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) no la incorpora por falta de presupuesto pero da apoyo a un grupo específico por medios de los Consejos de Desarrollo, la Dirección de Recuperación de la SE-CONRED no lo incorpora pero impulsa en los niveles local y nacional las Normas de Reducción de Desastres NRD 1 y 2 con ayuda de las entidades del Estado para evaluar el riesgo pre y post desastre. Para la Secretaria Presidencial de la Mujer (SEPREM) su mayor reto es tener presupuesto para empezar el fortalecimiento local y recuperación en género.

Un gran reto lo constituye la falta de interés político institucional, por desconocimiento, falta de sensibilización o por factores financieros que impidan la expresión financiera en los procesos institucionales.

Es necesario asignar un presupuesto institucional adecuado para cumplir con las exigencias y necesidades de la población, especialmente las más vulnerables, capacitación continua y monitoreo a todo nivel. No lograr el involucramiento de los actores en cuanto al tema de GRRD es también un factor clave.

Área 3

Planteamiento de las perspectivas futuras:

Se pretende tener un territorio recuperado y ordenado que permite a la población recobrar sus medios de vida, su hogar y sus actividades productivas, mejorando las capacidades de la sociedad para mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático, contempla:

- Asistencia humanitaria y recuperación de medios de vida
- Reactivación económica
- Adaptación y mitigación al cambio climático
- Fortalecimiento institucional.

Para lo cual se hace necesario desarrollar y promover la aplicación de procedimientos interinstitucionales y multidisciplinarios para evitar y mitigar el riesgo a desastres y la reconstrucción después de eventos adversos y desarrollar los otros ejes del protocolo de recuperación post desastres que identifica las fases de intervención por competencia institucional, sectorial y territorial propiciando la gestión local del riesgo en las comunidades afectadas.

Tabla 5: Implementación del Marco de Acción de Hyogo, Guatemala

<p>Área 1 <i>La integración más efectiva de las consideraciones del riesgo de desastres en las políticas, los planes y los programas del desarrollo sostenible a todo nivel, con especial énfasis en la prevención, la mitigación y la preparación ante desastres y la reducción de la vulnerabilidad.</i></p>	<p>Adopción de la reducción del riesgo en todos los procesos institucionales, administrativos, financieros y políticos Importancia de la gestión del riesgo en el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales</p>
<p>Perspectivas futuras</p>	<p>Promoción de foros nacionales para el intercambio de experiencias</p>
<p>Área 2 <i>La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y capacidades a todo nivel, en particular en el ámbito comunitario, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas.</i></p>	<p>Creación de la Plataforma Metropolitana para la Gestión de la Reducción del Riesgo de Desastres como eje de desarrollo La Plataforma Metropolitana se integrará en la Mesa Nacional para la difusión de la misma</p>
<p>Perspectivas futuras</p>	<p>Creación de fondos para la recuperación y reconstrucción y para el fortalecimiento local tras un desastre Aumento del interés político institucional</p>
<p>Área 3 <i>En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de los criterios de la reducción del riesgo en el diseño y en la ejecución de los programas de preparación para situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.</i></p>	<p>Se impulsará la recuperación a desastres tras los últimos ocurridos, gestionando la reducción del riesgo</p>
<p>Perspectivas futuras</p>	<p>Ordenación del territorio, aumento de la resiliencia, adaptación al cambio climático Desarrollo de procedimientos para evitar el riesgo</p>

*Fuente: elaboración propia a partir de Gobierno de Guatemala. "Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2011-2013)", Guatemala, 2012.

5. CONSIDERACIONES FINALES

En esta investigación se ha podido constatar la importancia creciente de la gestión del riesgo. Gracias en parte a la emergencia de esta nueva tendencia se está planteando un nuevo escenario en la cooperación, con la entrada de nuevos actores, tanto públicos como privados y enfoques los cuales plantean nuevas miradas en el quehacer de la cooperación internacional.

Tanto los países en desarrollo y los Países Menos Adelantados se ven afectados desproporcionadamente por desastres, el gran terremoto y tsunami del Japón oriental demostró que los países en desarrollo son vulnerables también a esos graves desastres. Las prácticas de desarrollo no sostenible, la degradación de los ecosistemas, la pobreza, así como la variabilidad del clima han aumentado el riesgo tanto de desastres naturales como de desastres provocados por el hombre a un ritmo que supone una amenaza para las vidas y los esfuerzos de desarrollo.

En años recientes, se ha producido un rápido incremento en la exposición de los recursos económicos y ha aumentado el potencial de riesgos físicos. En países de ingresos más altos, se están creando recursos económicos y empleos, pero existe el riesgo de perder recursos económicos y medios de subsistencia por un desastre. La pérdida tiene un impacto todavía mayor sobre los países de ingresos medianos y bajos. Reducir los riesgos de desastres sigue percibiéndose como una prioridad menor que la estabilidad fiscal, el desempleo o la inflación. Podemos tomar como ejemplo el gran terremoto y tsunami del Japón oriental de 2011 provocó un retroceso del 1%, de acuerdo con la previsión de crecimiento japonesa en 2011.³²

En suma, existe una cantidad creciente de inversión directa extranjera e inversión privada nacional en infraestructuras y fabricación, agricultura, turismo y servicios en muchos países en desarrollo y de ingresos medianos. El riesgo se está acumulando rápidamente según crecen las economías. Las nuevas inversiones necesitan incorporar la reducción del riesgo de desastres y medidas de mitigación, de lo contrario la exposición al riesgo seguirá aumentando.

Por otro lado es necesario documentar las pérdidas de desastres, pocos países contabilizan sistemáticamente las pérdidas de desastres. Una indicación más clara de las pérdidas permitiría realizar un mayor análisis y crear un modelo de reducir el riesgo.

Paralelamente, existen varias conexiones prácticas entre la gestión del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y el desarrollo sostenible. Estas conexiones no se han internalizado totalmente en la manera en que las instituciones nacionales de los gobiernos, los organismos de desarrollo internacional y el propio sistema de las Naciones Unidas abordan la gestión del riesgo. Se debe incorporar la reducción del riesgo de desastres dentro de las políticas y programas de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible. El concepto de aumentar o reforzar la resiliencia es de gran ayuda en este sentido. Esto implica el desarrollo de herramientas, el uso optimizado de los recursos disponibles; un potencial mayor de alianzas de colaboración y acciones conjuntas entre distintas disciplinas.

La identificación y el establecimiento de objetivos pueden también ser más apropiados a un nivel nacional o regional y también puede promover la cooperación sobre elementos transfronterizos. No obstante, es remarcable que los esfuerzos mundiales, nacionales y regionales para la reducción del riesgo de desastres y el refuerzo de la resiliencia están aumentando. El impulso internacional para la reducción del riesgo de desastres se

³² UNISDR. “Hacia un Marco después del 2015 para la reducción del riesgo de Desastres.”

encuentra actualmente en juego, ya sea en la discusiones y la planificación en torno al desarrollo sostenible, la adaptación al cambio climático, los Objetivos de Desarrollo del Milenio o las estrategias de inversión más amplias públicas y privadas.

El MAH ha ayudado a los gobiernos a introducir legislación nacional de reducción del riesgo de desastres y a establecer sistemas de alerta temprana y una respuesta y preparación frente a los desastres reforzada y ha ayudado a vincular la reducción del riesgo de desastres con la gestión de los riesgos relacionados con el clima y la adaptación al cambio climático. Los informes de supervisión del HFA también sugieren que se han conseguido avances significativos con respecto a los objetivos, fines y prioridades del Marco de Acción de Hyogo..

El Marco de Acción de Hyogo después de 2015.

Según indica el documento “Hacia un Marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres”, elaborado por UNISDR, probablemente se logrará una versión más matizada del Marco existente, *“formado por algunos principios generales orientativos, un conjunto de estándares normativos, un marco con un régimen previsto y un instrumento jurídico para la reducción del riesgo de desastres o una combinación de lo anterior.”*

Aunque también hay argumentos para tratar de conseguir una mayor influencia en la reducción del riesgo como parte de los planes, fines y objetivos de desarrollo en el sucesor de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

También debería enfatizar un mayor acercamiento a los niveles local y comunitario y reflejar elementos fundamentales, especialmente económicamente para una mayor inversión en la gestión del riesgo de los desastres. Por último, los debates que definen un marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres deben ser amplios y consultivos e incluir a todas las partes interesadas.

Considerando el alcance de las partes interesadas y la naturaleza transversal de la reducción del riesgo de desastres, es fundamental que todas las partes relevantes se comprometan en el proceso. Esto también se garantizará mediante una plataforma interactiva dedicada en www.unisdr.org, un uso amplio de consultas en internet y un diálogo abierto con todos los grupos de partes interesadas, incluyendo los gobiernos y autoridades locales, organizaciones internacionales y regionales y plataformas temáticas; el sector privado; instituciones de ciencia y técnica; ONG, sociedad civil y organizaciones comunitarias.³³

³³ *Ibíd.*

6. BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea General Naciones Unidas. “MAH para 2005- 2015: aumento de la resiliencia y las comunidades ante los desastres, extracto del informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de las Desastres (A/CONF 206/6)”,
- Banco Mundial Colombia, Ana Campos G., Niels Holm-Nielsen, Carolina Díaz G., Diana M. Rubiano V., Carlos R. Costa P., Fernando Ramírez C. y Eric Dickson. “Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas”, Bogotá, 2012.
- BID. “Indicadores de riesgo de desastre y gestión de riesgos. Programa para América Latina y el Caribe. Guatemala”, Washington, 2011.
- CEPAL, Naciones Unidas, BID. “Información para la gestión de riesgo de desastre”, 2007.
- Comisión Europea y UNISDR, Marion Khamis, Claudio Osorio. “América del Sur: Una visión regional de la situación de riesgo de desastres”, 2013.
- CONRED Guatemala. Secretaría Ejecutiva. “Manual para la organización de coordinadoras para la reducción de desastres. Plan Nacional de Respuesta”, Guatemala,
- Constitución de la República de Guatemala, 1985.
- Constitución de la República de Costa Rica, 1949.
- Constitución política de Colombia, 1991. Constitución política de la República de Chile, 2005.
- Dara. “Análisis de capacidades y condiciones para la reducción del riesgo de desastres. Proyecto Índice de Reducción del Riesgo (IRR). Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana”, Madrid, 2011.

- Dirección general de programación multianual del sector público. Ministerio de economía y finanzas. República de Perú. “Conceptos asociados a la gestión del riesgo de desastres en la planificación e inversión para el desarrollo”, Perú, 2006.
- Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Douglas Lindores, Juan Sáenz, Walter Cotte y Bayarmaa Luntan. “Revisión de las principales operaciones en América: el huracán Georges, el huracán Mitch y las inundaciones en Venezuela”, Ginebra, 2001.
- Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. “Derecho y asuntos legales en la respuesta internacional a desastres: un estudio de gabinete”, Ginebra, 2007.
- Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. “Disasters in the Americas. The case for legal preparedness”, Ginebra, 2011.
- Francisco Rey Marcos. “La gestión de crisis humanitarias. La respuesta humanitaria global.” Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. Madrid, 2007.
- Freeman, Paul; Martin, Leslie; Linnerooth- Bayer, Joanne; Warner, Koko; Pflug, George; Banco Interamericano de desarrollo. “Gestión de riesgo de desastres naturales. Sistemas Nacionales para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Estrategias Financieras para la Reconstrucción en Caso de Desastres Naturales.”, Wahington, 2000.
- Gobierno de Colombia. Unidad nacional para la gestión del riesgo de desastres. “Líneas estratégicas y avances en priorización de zonas de intervención”, Bogotá, 2012
- Gobierno de Colombia. “ Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2011-2013)”, Colombia, 2012.
- Gobierno de Chile. “Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2011-2013)”, Chile, 2012.
- Gobierno de Costa Rica. “Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2009-2011)”, Costa Rica, 2010.

- Gobierno de Costa Rica. Plan nacional para la gestión del riesgo. Comisión nacional de prevención de riesgos y atención de emergencias. “Marco estratégico para la aplicación de la política de Gestión del Riesgo 2010- 2015”, Costa Rica, 2009.
- Gobierno de Guatemala. Vicepresidencia de la República. Consejo Nacional y Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. “Programa nacional de prevención y mitigación ante desastres 2009 a 2011”, Guatemala, 2009.
- Gobierno de Guatemala. “National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2011-2013)”, Guatemala, 2012.
- ISDR. “Lineamientos para Generar Informes sobre el Avance en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo: Midiendo el Progreso Alcanzado en la Reducción del Riesgo de Desastres”, Ginebra.
- ISDR. “Conferencia mundial sobre la reducción de los desastres, 18 a 22 de enero de 2005, Kobe, Hyogo, Japon. Resumen ejecutivo.”
- Lavell, Allan; Hidalgo, Silvia; Zúñiga, Sandra; Dara, Comisión Europea. “Evaluation of DIPECHO Action Plans in Central America”, 2008.
- Naciones Unidas y BID. “Información para la gestión del riesgo de desastres. Estudio de Chile”, Chile, 2007.
- Ton, Mitchell; Lindsey, Joncesom; Mitchell, Lindsey Jones; Lovell, Emma; Comba, Eva, Overseas Development Institute (ODI). “Disaster risk management in post 2012 development goals”, Londres, 2013.
- UNISDR. “Hacia un Marco después del 2015 para la reducción del riesgo de Desastres”, Ginebra, 2012.
- UNISDR. “Terminología sobre reducción del riesgo de desastres”, Ginebra, 2009.

Recursos Web

- BID: <http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html>
- CEPAL: <http://www.cepal.org/>
- Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres:
<http://conred.gob.gt/www/index.php>
- Comando Sur: <http://www.southcom.mil/Pages/Default.aspx>
- Comisión Europea: http://ec.europa.eu/index_es.htm
- Comisión Nacional de Emergencia, Gobierno de Costa Rica: <http://www.cne.go.cr/>
- ECHO: http://ec.europa.eu/echo/about/index_en.htm
- DARA: <http://daraint.org/>
- Desaprender: <http://www.desaprender.org/>
- Diccionario Humanitario HEGOA: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>
- Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: <http://ifrc.org/>
- Global Platform 2013: <http://www.preventionweb.net/globalplatform/2013/>
- Gobierno de Colombia: <https://www.gobiernoenlinea.gov.co/web/guest/>
- Gobierno de Costa Rica: <http://www.gobiernofacil.go.cr/e-gob/weblinks/index.aspx>
- Gobierno de Chile: <http://www.gobiernodechile.cl/>
- Gobierno de Guatemala <http://guatemala.gob.gt/>
- Ministerio del Interior, República de Chile: <http://www.interior.gob.cl/>
- Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/Unisdr>
- ODI: <http://www.odi.org.uk/>
- Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública:
<http://www.onemi.cl/index.html>
- Office of U.S. Foreign Disaster Assistance (OFDA):
<http://www.globalcorps.com/ofda.html>
- Preventionweb: <http://www.preventionweb.net/english/>

- Red interamericana de mitigación de desastres: <http://www.rimd.org/>
- Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo. Gobierno de Colombia:
<http://www.sigpad.gov>
- US Agency for International Development (USAID) : <http://www.usaid.gov/>

7. ANEXOS

ANEXO 1- Síntesis de los acuerdos internacionales de cooperación entre países de América del Sur

El MAH ha demostrado ser efectivo para juntar al mayor número de partes interesadas en la reducción del riesgo de desastres, incluyendo a gobiernos nacionales y locales, foros parlamentarios, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias y profesionales del sector de la salud, el sector privado, instituciones técnicas y académicas, medios de comunicación y organizaciones internacionales.

Es aún algo por explorar la gran importancia en el apoyo de la cooperación regional y los acuerdos sobre reducción del riesgo de desastres. No obstante se muestran algunos ejemplos de cooperación entre países de América Latina en la temática, que podríamos calificar de Cooperación Sur- Sur. Por diversos motivos, que van desde la similar situación de riesgo, su exposición a fenómenos naturales, su vulnerabilidad y capacidades.

Costa Rica- Panamá

A principios de 2012 culminó en Costa Rica el proyecto DIPECHO VII con el alcance y cumplimiento de una serie de metas que benefician directamente a las comunidades vulnerables de Sixaola (zona fronteriza entre Costa Rica y Panamá) ya que se logró la elaboración de planes, fortalecimiento de capacidades institucionales y capacitación en varias áreas como primeros auxilios.

Entre las actividades que sobresalieron en la zona fronteriza estuvo la aplicación de “Análisis de Vulnerabilidades y Capacidades” en donde la comunidad se involucró en la capacitación para analizar la situación de sus pueblos ante inundaciones y determinar mejoras en la atención de emergencias a nivel local.

Argentina- Chile

- Convenio de Cooperación en Salud data desde 1996 y constituye un acuerdo de cooperación en la promoción, protección y recuperación de la salud mediante actividades de capacitación, apoyo mutuo e intercambio de experiencias, además de los programas de vigilancia epidemiológica y prevención de enfermedades entre otras.

- Comisión mixta Chileno-Argentina de Cooperación en materia de catástrofes su función es cooperar en materia de catástrofes, identificar intereses y proyectos comunes y propender su realización encarando acciones o estudios específicos según sean necesarios, contribuir a una rápida respuesta a catástrofes recomendando medidas.

Chile-Perú

Cuentan con una Sub-comisión de Gestión Conjunta de Riesgos de Desastres, parte de la Comisión de Integración que existe entre ambos países. Esta Sub-comisión promueve la cooperación en materia de gestión de riesgos en las regiones fronterizas de Tacna (Perú) y Arica (Chile). Principalmente impulsa actividades de preparación y respuesta así como un proyecto binacional de ciudades sostenibles Perú-Chile, a partir de la experiencia del Programa Ciudades Sostenibles de Perú de INDECI y PNUD.

Colombia- Ecuador

Tienen un acuerdo para realizar actividades que contribuyan a mejorar la planificación estratégica de las actividades relacionadas con la Gestión del Riesgo de Desastres y la generación de capacidades técnicas institucionales a nivel de cooperación interinstitucional entre los entes rectores de los Sistemas Nacionales.

Ecuador – Chile

El Acuerdo Marco Interinstitucional 138 entre el Ministerio de Coordinación de Seguridad, Ministerio del Interior y la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos del Ecuador, y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile ha impulsado el intercambio permanente de expertos, para la mejora de las respuestas ante eventos adversos, en el que se ha logrado obtener importante participación para la construcción de sistemas de alerta temprana y la promoción de la nueva norma ecuatoriana de construcción sismo-resistente.

Ambas naciones a través de la Secretaria Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR) y la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI), manifiestan su interés y disposición para fortalecer los intercambios necesarios en cuanto a conocimientos y tecnologías, relacionados con los sistemas de alerta temprana ante emergencias y desastres.

