b) Procesos de participación de la Sociedad Civil

No son tan favorables las circunstancias que influyen en la toma de decisiones de los involucrados en el ámbito local para lograr una gestión de reducción de riesgo. En los últimos años se han realizado esfuerzos para lograr una descentralización, pero la situación de los municipios y las comunidades en la prestación de diferentes servicios, uno de los cuales debería ser la gestión de la prevención local, todavía es muy débil.

Los siguientes factores influyen en el grado de aplicación de una gestión de la reducción de vulnerabilidades frente al impacto de eventos naturales:

- La percepción del peligro natural y de su vulnerabilidad
- El grado de injerencia de cada nivel de gobierno en la fijación de políticas para los sectores y servicios.
- El grado de responsabilidad en la planificación de cada servicio social.
- Los niveles de responsabilidad en el financiamiento de cada servicio
- La participación en la ejecución de los servicios

La capacidad de los gobiernos locales para la gestión de servicios de prevención local y/o de otros servicios debería ser analizada a partir de los factores asociados a su desempeño, según se muestra en el recuadro adjunto:

Capacidad institucional

- ¿Existen unidades responsables (por ejemplo, comités de emergencias locales, comités o unidades locales que manejan un sistema de alerta temprana) que prestan un determinado servicio? ¿Hay respuestas que una organización emite ante demandas específicas que le competen?
- ¿Existe la capacidad de formular, gestionar, negociar y ejecutar nuevos proyectos en las organizaciones. Ello es el mejor medio de innovar y captar nuevos recursos. Por tal motivo, es una variable que define la capacidad de gestión de una institución.
- ¿Existe la disponibilidad de tecnología gerencial (por ejemplo, en los comités de emergencias locales)? Esta tecnología está referida a la capacidad institucional para introducir habilidades y actitudes gerenciales en sus mandos altos y medios, a través de los cuales se conduce la organización. Esas habilidades y actitudes se refieren tanto a las destrezas instrumentales para tomar decisiones como al desarrollo humano en los cuerpos gerenciales.
- ¿Existe voluntad y dinamismo de las estructuras organizacionales para implementar cambios en la gestión institucional?
- ¿Existe o está vigente una carrera pública avalada por normativas de estabilidad y protección contra los factores externos, en particular el partidista, para representar la función pública en un estado moderno?

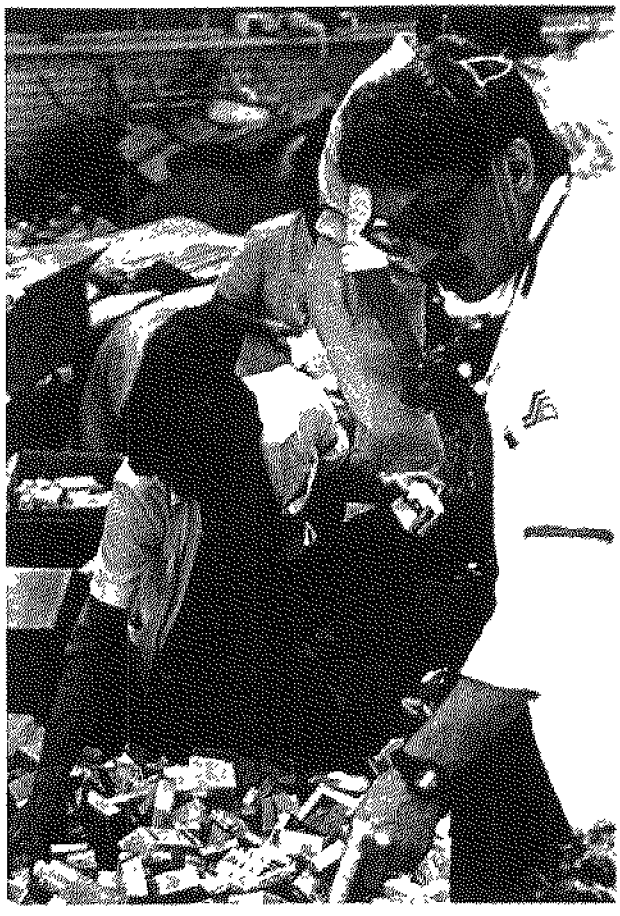
Recursos humanos

- ¿Existen recursos humanos calificados, como un claro indicador de capacidad de gestión? Esta variable se explica por sí sola y hoy es utilizada universalmente como uno de los ejes del desempeño organizacional por excelencia.

Recursos financieros

- ¿Existe la disponibilidad y la capacidad de movilizar y ejecutar recursos financieros con transparencia?

c) Experiencia de la Cooperación regional e internacional



En los ultimos anos se han logrado experiencias y lecciones aprendidas en el área de la "gestión local del riesgo" Existe un proyecto regional centroamericano de la GTZ, con sede en Guatemala, denominado "Fortalecimiento de Estructuras Locales en Mitigación de Desastres (FEMID)", cuyo objetivo es promover el fortalecimiento de las estructuras locales en tareas de preparación, mitigación y preparacion de desastres, propiciando la capacitación técnica de organización, coordinación y gestión de instituciones rectoras nacionales, organizaciones regionales y locales, a partir de experiencias piloto seleccionadas en cada país (Sánchez del Valle, 2000) Este proyecto se prepara para una segunda etapa, que incluye acciones para consolidar el trabajo realizado en las zonas piloto, la conceptualización de la gestión local del riesgo en el ámbito regional y apoyo para la aplicación sistemática del concepto y de la experiencia en otras zonas de la región

Asimismo, desde el año 2000, La Organizacion Panamericana de la Salud, está ejecutando el Proyecto Centroamericano para la Reducción de la Vulnerabilidad en países afectados por el Huracán Mitch Este proyecto regional es financiado con fondos ASDI y DFID.

Aún falta documentar y sistematizar las experiencias explícitas en zonas bajo influencia de proyectos de desarrollo rural y de asistencia técnica que implementan actividades para reducir la vulnerabilidad, pero que no se definen como proyectos de "gestión local del riesgo", y donde esas acciones quedan invisibilizadas. Un proyecto en Guatemala, por ejemplo, instaló un sistema de alerta temprana para controlar incendios con torres de vigilancia También hay proyectos involucrados en la promoción de metodologías para el manejo sostenible de los recursos, el manejo de cuencas, la utilización de semillas adaptadas a las sequías, etc Además, durante la emergencia del huracán Mitch y después de éste, todos los proyectos en la región ayudaron proveyendo carros y botes para evacuar afectados, transportar comida y agua potable, llevar enfermos al hospital, etc

Asimismo, siguen llegando nuevas propuestas orientadas a continuar dando énfasis a la reducción del riesgo. El Banco Mundial inició, en 1999, un proyecto en Honduras, en el que involucra a las municipalidades en la realización de diagnósticos de riesgo, activación de equipos y su capacitación La USAID desea iniciar con CARE un proyecto a nivel regional centroamericano El PNUD está asesorando a las Comisiones de Prevención y Emergencias, tanto en el ámbito nacional (Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala) como en el local CEPREDENAC se propone convertir proyectos pilotos de gestión local de riesgos en programas nacionales multi-sectoriales.

Sin embargo, las agencias de cooperación internacional deberían no solamente girar fondos especiales, sino también aplicar prácticas y mecanismos apropiados en apoyo a la reducción de la vulnerabilidad de la población mediante el desarrollo sostenible y el manejo de riesgo. Esto empieza con la introducción del concepto "gestión del riesgo" en sus estrategias, sea para el medio ambiente o para el desarrollo en general. El Banco Mundial y el BID están empezando a involucrar este enfoque en sus estrategias

Por ejemplo, el Banco Mundial tiene como un objetivo de su estrategia ambiental el de *"reducir la vulnerabilidad de riesgos ambientales inducidos por el ser humano y los desastres naturales."* Esto se desea lograr mediante las siguientes acciones (Banco Mundial 2000a) .

- Asistir a los clientes para prepararse y responder a los desastres naturales, a los inducidos por humanos y a los accidentes
- Elaborar mapas del análisis de peligros potenciales,
- Identificar técnicas de planificación apropiadas para la prevención de desastres y acciones de contingencia.
- Asistir a los gobiernos para preparar planes que den respuestas para mitigar los desastres naturales
- Desarrollar servicios de gestión de riesgos, tales como programas de seguro.
- Introducir el riesgo en el concepto del costo/beneficio en el financiamiento de infraestructura crítica.
- Fortalecer un ordenamiento territorial mediante la utilización de tierras ambientales urbanas
- Utilizar de manera general la planificacion como una herramienta de prevención

El BID elaboró un Plan de Acción para colocar la gestión del riesgo en el corazón mismo de la agenda del desarrollo de la región. Los retos son dobles: ayudar a los países en la adopción de esquemas integrales de gestión del riesgo y universalizar la gestión del riesgo en las operaciones y acciones del mismo Banco. La implementación de este Plan de Acción incluye actividades como creación de sistemas nacionales, desarrollo de una cultura de prevención, reducción de la vulnerabilidad de los pobres, participación del sector privado, promoción del liderazgo y cooperación en la región, información sobre el riesgo para la toma de decisiones, y por último, incorporación de la gestión de riesgos en las operaciones de BID

En el futuro las agencias donantes bilaterales y multilaterales deberían involucrar mucho más a las organizaciones locales y al sector privado, promoviendo un diálogo de alto nivel para que la política y la legislación habiliten un mejor análisis de la vulnerabilidad y de la gestión de la reducción de riesgos. En este diálogo deben participar agencias de desarrollo nacional y regional. La meta de este proceso sería incorporar la reducción de la vulnerabilidad y, por ende, la prevención de desastres en un Plan de Desarrollo Nacional.

En el Cuadro 2 presentamos algunas de las principales potencialidades y limitaciones para la gestión del riesgo que presentan los actores de los proyectos de desarrollo rural.

Las experiencias de los donantes se relacionan con:

- Minimización de las pérdidas y reducción de los efectos directos, indirectos y secundarios o externos de los peligros naturales como una meta del desarrollo sostenible.
- Evaluación de los daños y las pérdidas potenciales de los desastres naturales.
- Costos y beneficios de una gestión adecuada de los desastres naturales.
- Incorporación de la gestión de los desastres naturales en la planificación del desarrollo.
- Reconstrucción eficiente mediante una rápida y adecuada coordinación y participación.
- Mitigación de los desastres naturales a través de economías de mercados.
- Crear incentivos que impulsen la mitigación de los desastres naturales.
- Incorporar en el diseño de proyectos las medidas necesarias para mitigar los desastres naturales.
- Establecimiento de mecanismos para compartir y recuperar costos.

Cuadro 2a

Potencialidades y limitaciones de los diferentes actores: Sociedad Civil

Nivel	Actores	Potencialidades	Limitaciones	Cambios/ Oportunidades
Sociedad civil	*Comunidad / gobiernos locales (municipios, etc.)*	• Actores/agentes/afectados inmediatos que mostraron interes en la introduccion de actividades de prevención • Memoria de eventos históricos • Conocimientos tradicionales en prevención y mitigación	• Acceso limitado a recursos financieros y humanos • Mecanismos de influencia y toma de decisiones globales muy debiles o ausentes • Cobertura limitada • Falta de conocimiento sobre riesgos potenciales y posibles acciones de prevención, como por ejemplo, códigos de construcción, ordenamiento territorial • Variaciones en su percepcion sobre el propio riesgo y la vulnerabilidad	• Organizarse en comites de emergencia por barrio o por comunidades • Gestionar financiamiento
	ONGs, organizaciones locales y gremiales	• Actores/agentes/afectados inmediatos que mostraron interes en la introducción de actividades de prevencion • Memoria de eventos históricos • Conocimientos tradicionales en prevencion y mitigacion. • Manejo e implementacion de metodologia y proyectos de desarrollo	• Cobertura limitada, recursos financieros y humanos limitados • Mecanismos de influencia y toma de decisiones globales muy débiles o ausentes.	• Utilizar semillas adaptadas que resistan sequías, por ejemplo
	Empresas privadas	• Acceso a recursos financieros y humanos calificados • Acceso a seguro	• Débil coordinación con el sector público • Faltan instancias de intercambio y incentivos.	
	Universidades y otros	• Recursos técnicos, centros de conocimientos y de generación de información y datos cientificos y especiales • Capacidad para la detección y el monitoreo de eventos extremos • Intercambio de información	• Brecha en la difusión de la informacion y datos. • Falta de un vínculo operacional efectivo con entidades especializadas del Estado y con la sociedad civil y el sector privado a nivel nacional y regional, para la comunicación y coordinación para la emisión de pronósticos y diagnosticos en diferentes temas cientifico sociales • Pronósticos oportunos y confiables, con definición precisa acerca de la severidad prevista de un evento y de las areas que seran afectadas	• Establecer un sistema de monitoreo y bases de datos sobre diferentes peligros información sísmica, meteorológica, geografica

Cuadro 2b

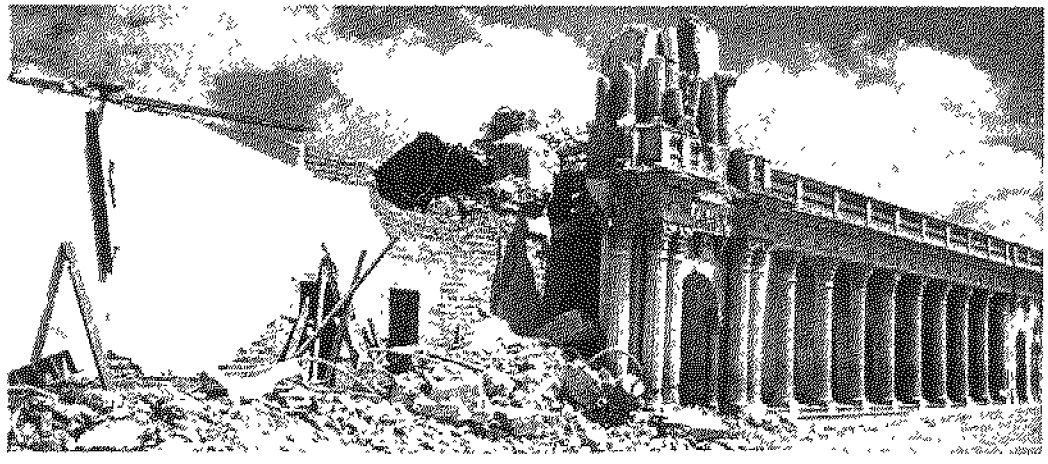
Potencialidades y limitaciones de los diferentes actores: Instituciones Internacionales

Nivel	Actores	Potencialidades	Limitaciones	Cambios/ Oportunidades
Instituciones internacionales	*Agencias y proyectos de asistencia técnica*	• Conocimiento de la metodología para lograr un desarrollo sostenible • Memoria de desastres • Experiencia limitada en la respuesta de corto mediano y largo plazos • Cercanía y vinculación con los "clientes"	• Falta de conocimiento en metodos y actividades de prevencion y mitigacion • Falta de capacitacion, en los recursos humanos en conceptos de gestion de reducción de riesgo	• Tomar en cuenta desde el inicio en los proyectos la gestion del riesgo
	Agencias de financiamiento multilateral y bilateral	• Flexibilidad en ajustar prestamos donaciones y proyectos. • Cambio de enfasis hacia prevencion	• Procedimientos lentos y burocraticos • Carencia de incentivos para gerentes de proyectos de introducir actividades de prevencion, • Falta de coordinacion entre los donantes	

Cuadro 2c

Potencialidades y limitaciones de los diferentes actores: Instituciones gubernamentales y regionales

Nivel	Actores	Potencialidades	Limitaciones	Cambios/ Oportunidades
Instituciones gubernamentales	*Comisiones para los preparativos y respuesta a la emergencia*	• Conocimiento y experiencia en la fase de emergencia • Recursos humanos especializados en rescate y provision de una respuesta inmediata	• Ausencia de un sistema nacional de prevencion que tome en cuenta instituciones y organizaciones gubernamentales y ONGs de los diferentes sectores. • Debil vision de prevención y de conceptos de gestión de reducción de riesgo • Falta de intercambio en el ámbito regional, • Recursos humanos y financieros limitados • Debil capacidad para elaborar análisis y mapas de vulnerabilidad y riesgo	• Sensibilización hacia la gestion del riesgo por medio de la divulgacion y la educacion
	Ministerios de los diferentes sectores	• Recursos financieros y humanos especializados en su tema • Implementación de proyectos de desarrollo	• Falta de informacion sobre posibles amenazas y vulnerabilidades	• Tomar la gestion del riesgo en la planificacion
	Departamentos de planificación	• Capacidades para la planificacion de proyectos, programas y estrategias. • Conocimiento del marco global de lo que esta pasando en el pais	• Debilidad en la aplicación de actividades de prevención en actividades y proyectos de desarrollo sostenible.	• Tomar la gestion del riesgo en la planificacion
Instituciones regionales	*Bancos de desarrollo regional (p.ej., el BCIE)*	• Recursos financieros para el desarrollo de la región • Interes en reduccion de la pobreza • Implementacion y supervision de proyectos en desarrollo rural	• Debil vision de la prevencion y de conceptos de gestion de reduccion de riesgo • Falta de intercambio en el ámbito regional, • Limitadas capacidades en sus recursos humanos • Debil capacidad para elaborar analisis y mapas de vulnerabilidad y riesgo como parte de la factibilidad tecnica y económica de los proyectos	• Crear un sistema de conocimientos en desastres
	SICA	• Entre de la integracion centroamericana	• Gobernabilidad debil • Falta de pasos concretos para la implementacion del "Plan Regional de Prevencion de Desastres"	• Divulgar el conocimiento sobre gestion de riesgo
	CEPREDENAC	• Conocimiento en el tema de prevencion • Manejo de gran cantidad de proyectos y programas en el ámbito regional • Enlace con el Sistema Nacional de Prevención en cada pais	• Debil manejo institucional y autoridad en el ámbito regional • Multi-tareas en su agenda fortalecer vision, mision y enfoque regional	• Divulgar el conocimiento sobre gestion del riesgo



EN EL ÁMBITO NACIONAL

El propósito de esta sección es presentar un mecanismo para evaluar si los riesgos naturales son y deberían ser considerados como un asunto importante para un país. En caso de que exista una estrategia para el país, debe complementarse con un perfil de éste (por ejemplo, asistencia estratégica al país desde la perspectiva de los donantes). Donde existan perfiles rurales, se incluirán detalles de la situación en el país, así como un análisis de los problemas, riesgos, tendencias, potencialidades e importancia. Para analizar previamente si existe la amenaza de que un evento natural tenga la capacidad de convertirse en un desastre, se pueden utilizar las preguntas (OEA 1993) de la Matriz 4

Matriz 4
Preguntas claves para analizar si un evento natural puede provocar un desastre (OEA, 1993)

• ¿Existe una historia de peligros naturales significativos en el área de estudio?
• ¿Cuál es la probabilidad de que ocurran peligros naturales durante la ejecución del proyecto?
• Si los peligros son una amenaza, ¿qué se espera respecto a la severidad, frecuencia y demarcación de la zona afectada?
• ¿Es vulnerable el área del proyecto a los peligros naturales? ¿A cuáles?
• ¿Actualmente constituyen los peligros naturales una limitación significativa para determinar una estrategia para el desarrollo y para identificar proyectos?
• ¿Se requieren modificaciones en el estudio del proyecto en esta etapa? ¿Cuáles?
Decisiones importantes que se deben tomar en esta etapa:
• Los peligros naturales son (o no son) una amenaza en el área en estudio y, por lo tanto, la consideración de los peligros deberá (o no deberá) ser incluida en el proceso de planificación para el desarrollo
• Los peligros naturales identificados deberán ser considerados en la definición y diseño del marco de planificación, el contexto espacial, las metas del estudio y el manejo de los procedimientos para el proyecto
• El plan de trabajo debera incluir los recursos financieros y de personal necesarios para obtener la información adecuada sobre peligros, en las diversas etapas del diseño del proyecto y su formulacion.
• Si se encuentra que los peligros naturales constituyen una amenaza significativa para el área en estudio, deberán incorporarse esfuerzos de mitigación en el diseño del estudio o deberán proponerse alternativas para el desarrollo
• Si la información disponible es insuficiente para hacer una recomendacion sobre estas decisiones durante la misión preliminar, la primera fase deberá incluir el esfuerzo necesario de compilación de datos, de tal modo que puedan formularse las recomendaciones apropiadas
• ¿Cuales medidas de mitigacion no estructurales pueden incluirse en la estrategia de desarrollo?
• ¿Es probable que las medidas estructurales de mitigación tengan que ser consideradas?
• ¿Qué mecanismo se usará para incorporar la información sobre la evaluación de la vulnerabilidad en las actividades generales del estudio?
• ¿Las medidas de mitigación obstaculizarán la implementación del proyecto?
• ¿Cuál es el costo social de una decisión de esta naturaleza?
• ¿Cómo puede ser evitado tal resultado?
• ¿Cómo y por quién puede la información de la evaluación ser resumida para la formulación del proyecto y la preparación del plan de acción?
• ¿Se requiere más información sobre eventos peligrosos o instalaciones críticas en el área del proyecto, para la siguiente etapa de formulacion del proyecto?
• ¿Cómo se recabara esta información?
• ¿Deberá ser re-evaluado el diseño del marco de planificación, el contexto espacial y la estructura gerencial y deberán ser incorporadas las estrategias de mitigación en la formulación del proyecto y en los planes de acción?