

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA
RED DE DESASTRES NATURALES**

**ESTUDIO DE LA FASE III sobre
MANEJO INTEGRAL DE RIESGOS POR COMUNIDADES Y GOBIERNOS
LOCALES**

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

Preparado por

Dr. Christina Bollin y Claudia Cárdenas
Investigadoras principales

con

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

Estudio coordinado por

**Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
International Services**

Thomas Schaeff
Asesor técnico

Dr. Christina Bollin
Consultora

Versión preliminar

Eschborn, Febrero de 2003

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

Prefacio

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

Componente I: Los aspectos institucionales del manejo local de riesgos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Indice

Abreviaciones	5
1 Resumen ejecutivo	7
2 Introducción	10
3 Conceptos existentes	12
3.1 Enfoques sobre el manejo de riesgos a nivel local	12
3.2 Actores relevantes a nivel local	13
3.3 Capacidades necesarias	14
3.4 Métodos de fortalecimiento	16
3.5 Fuentes de fortalecimiento y asistencia técnica	16
4 Análisis comparativo de los estudios de caso (Colombia, Perú, Nicaragua, Filipinas y Suiza)	18
4.1 Perfil de riesgos	18
4.2 El fortalecimiento de capacidades locales para el manejo de riesgos	19
4.2.1 Contexto nacional	19
4.2.2 Actores locales existentes	21
4.2.3 Capacidades requeridas a nivel local	23
4.2.4 Métodos de asistencia técnica	25
4.2.5 Fuentes de asistencia técnica	27
4.3 Fortalezas y debilidades de prácticas de asistencia técnica	30
4.3.1 El sistema local para la Prevención y Atención de Desastres de Manizales, Colombia	30
4.3.2 El proyecto “Apoyo a la gestión local del riesgo en seis municipios de Nicaragua”	32
4.3.3 Grupo de Gestión de Riesgos de Desastres del departamento de Piura (GGRD), Perú	33
4.3.4 Sensibilización con rutas de aprendizaje “protección bosques hombre”, Suiza	34
5 Conclusiones para una estrategia de asistencia técnica	36
5.1 Necesidad de una estrategia nacional de asistencia	36
5.2 Contexto nacional	37
5.3 Actores locales	38
5.4 Las capacidades necesarias a nivel local	39
5.5 Métodos para fortalecer las capacidades locales	42
5.6 Fuentes de asistencia técnica	44
5.7 Recomendaciones para el establecimiento de la estrategia	46
6 Fuentes consultadas	48
Anexo I: Ejemplos para el fortalecimiento de las capacidades locales	50
Anexo II: Asistencia Técnica (AT) en los cinco países seleccionados	57

Abreviaciones

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

NDCC	National Disaster Coordinatong Council, Filipinas
NGO	Non-governmental Organization Ver ONG
OEA	Organización de Estados Americanos
OFDA	Office of United States Forain Disaster Assistance
OMPAD	Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres, Colombia
ONG	Organización no gubernamental
OPS	Organización Panamericana de Salud
PDRN	Pampanga Disaster Response Network, Filipinas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PREDES	Centro de Estudios y Prevención de Desastres, Perú
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SNPMAD	Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención a Desastres, Nicaragua
UNICEF	United Nations Children's Fund
UVEK	Eidgenössisches Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation Departamento Federal de Medio Ambiente, Transporte, Energía y Comunicación, Suiza
VBS	Eidgenössisches Department für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport Departamento Federal de Defensa, Protección Civil y Deporte, Suiza
WFP	World Food Programme Programa Mundial de Alimentación

1 Resumen ejecutivo

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

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

Actores locales relevantes para el manejo de riesgos

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

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

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

Capacidades requeridas a nivel local

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

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

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

Métodos identificados para el fortalecimiento de las capacidades locales

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

Fuentes de asistencia técnica para el manejo local de riesgos

Las fuentes de asistencia técnica identificadas se encuentran en cinco niveles

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

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

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

Recomendaciones para una estrategia nacional de asistencia técnica

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

2 Introducción

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

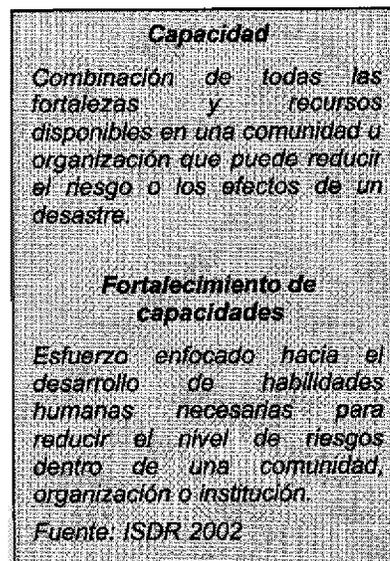
En los países de América Latina y el Caribe, así como en otras partes del mundo, aumenta el reconocimiento de la importancia de los actores locales – gobiernos locales y también otros representantes sectoriales o comunitarios de la sociedad – para una efectiva reducción de los impactos de desastres naturales.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

La investigación combina dos formas de aproximación al tema:

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

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

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



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

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

3 Conceptos existentes

3.1 Enfoques sobre el manejo de riesgos a nivel local

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

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

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

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

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

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

3.2 Actores relevantes a nivel local

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Capacidades necesarias

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

Tabla 1: Capacidades necesarias para el manejo de riesgos

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

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

<p>del manejo de riesgo incluyendo la reconstrucción después de un desastre.</p> <p>Formación, equipamiento y mantenimiento de <i>estructuras organizativas para la preparación</i> y la atención de emergencias, en coordinación con las entidades regionales o nacionales de protección civil.</p> <p>La <i>sistematización de conocimientos y experiencias</i> y el intercambio con otras municipalidades.</p>
<p>Todos los niveles requieren además de capacidades para:</p>
<p>El <i>manejo de conocimientos</i> sobre conceptos y experiencias relacionados con la generación de riesgos y las recomendaciones para su reducción.</p> <p>El <i>análisis de los riesgos</i> junto con el monitoreo del comportamiento de los factores de estos riesgos (cambios en la amenaza y los factores de vulnerabilidad).</p> <p>El establecimiento y el mantenimiento de <i>mecanismos de integración</i> de los actores relevantes.</p> <p>El establecimiento y el mantenimiento de <i>mecanismos de comunicación</i> entre los actores de un mismo o de diferentes niveles.</p> <p>El <i>monitoreo y la evaluación</i> del proceso.</p> <p>La <i>organización de recursos</i> y el control de su uso.</p>

3.4 Métodos de fortalecimiento³

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

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

3.5 Fuentes de fortalecimiento y asistencia técnica

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

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

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

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

