



REGIÓN ANDINA

PREANDINO

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

CAF

REGIÓN ANDINA

PREANDINO

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



Título: REGIÓN ANDINA PREANDINO
Iniciativa orientada a la reducción
de riesgos de desastres en los procesos
de desarrollo

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

ISBN: 980-340-172-6

Depósito legal: 1f743200090432

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

El material de este libro se elaboró
bajo la dirección de las Vicepresidencias
de Infraestructura y de Desarrollo Social
y Ambiental, ambas de la Corporación
Andina de Fomento.

Impreso en:

Intenso Offset C.A. Grupo Intenso

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

Coordinación y Diseño Gráfico:
3sesentacomunicaciones

Dirección y producción editorial:
Unidad de Publicaciones de la CAF

La versión digital de este libro se
encuentra en:

www.caf.com/publicaciones

© Corporación Andina de Fomento

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
CAPÍTULO I	
Génesis, objetivos y basamentos conceptuales del PREANDINO	13
I. Origen de la iniciativa PREANDINO	13
Contexto para la gestación de la iniciativa	13
Promotor y bases	14
II. Objetivos del PREANDINO	14
III. El marco conceptual: el desarrollo sostenible como eje direccionador del programa	15
IV. Las líneas estratégicas del programa	17
Las líneas para la institucionalización	17
Las estrategias de actuación para la institucionalización	19
Procesos de soporte a la estrategia de institucionalización	19
CAPÍTULO II	
La situación de partida	39
I. Ausencia de políticas, marcos nacionales y regionales para la prevención y reducción de riesgos de desastres	39
II. Contextos internacionales favorables para un cambio de paradigma con relación a los desastres	43
CAPÍTULO III	
Mecanismos para la implementación del programa	45
I. Organización regional y nacional	45
II. Red de contactos, sistema de información y de indicadores de gestión	50
III. Sistema de apoyo para la gestión de las cooperaciones	54

IV. El intercambio de experiencias	60
Las Reuniones Regionales y los Planes de Cooperación Horizontal	60
Los intercambios a través de la red	67
Conexiones con redes, mecanismos e iniciativas regionales e internacionales	67
V. El fortalecimiento de los mecanismos internos de la CAF para apoyar a los países en la gestión de riesgos de desastres	68
CAPÍTULO IV	
Ejecución y logros del PREANDINO	71
I. Avances del PREANDINO	71
La institucionalización de la gestión de riesgos en el estamento público	71
CAPÍTULO V	
La sostenibilidad de los procesos	113
I. La sostenibilidad del sistema institucional para la gestión de riesgos en el marco del desarrollo	113
La sostenibilidad del sistema institucional para la gestión de riesgos	113
La sostenibilidad de los procesos en marcha para la institucionalización de la gestión de riesgos	116
CAPÍTULO VI	
Prioridades del fortalecimiento institucional	121
I. Las acciones prioritarias para el fortalecimiento institucional de la gestión de riesgos de desastres en el desarrollo	121
Los procesos prioritarios	122
Sostenibilidad de los procesos	127
Estrategia de divulgación	127
Fortalecimiento del CAPRADE	127
Internalización de la gestión de riesgos en la política de los entes regionales	127
ANEXO I	
Organización y funcionamiento del Programa PREANDINO	129

Presentación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los retos para la sostenibilidad de los esfuerzos

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

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

Contribución del programa en el marco de las perspectivas futuras

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

ticipación para la elaboración de la Estrategia Regional para la Prevención y Atención de Desastres formulada en el año 2004 dentro del marco del CAPRADE, así como en el logro de recursos de cooperación de la Unión Europea para apoyar la continuidad de los procesos durante los próximos cinco años.

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

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

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

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

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

El involucramiento institucional

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

logros institucionales que han tenido un liderazgo progresivo y de compromiso de los entes de planificación y del desarrollo en todos los niveles.

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

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

Contenido y estructuración de la publicación

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

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

Por otra parte, ante el panorama de frecuentes cambios en los cuadros directivos y la alta tasa de rotación de personal en las instituciones, se espera que la información que ha sido recopilada y la forma de estructurar el contenido, contribuyan al resguardo de la memoria institucional de los esfuerzos que se han venido haciendo, para aprovechar lo avanzado y evitar pérdida de los mismos y la ruptura o discontinuidad de procesos que la requieren.

Esta información, de fundamental importancia tanto para el nivel regional como nacional (incluyendo lo sectorial y territorial), elaborada para cada uno de los países y la región dentro de una visión integrada, es una valiosa contribución para fortalecer y direccionar el trabajo conjunto.

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

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

baja la sostenibilidad de los esfuerzos en los países y de la propia Región, tanto desde la perspectiva del propio modelo que ha sido construido como de los procesos en marcha en el corto y mediano plazo. El último capítulo (capítulo VI) resume las perspectivas de corto y mediano plazo, tomando en cuenta los avances, las fortalezas y obstáculos, así como las prioridades visualizadas en una visión de conjunto de los esfuerzos.

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

Génesis, objetivos y basamentos conceptuales del PREANDINO

I. Origen de la iniciativa PREANDINO

Contexto para la gestación de la iniciativa

El Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos de Desastres (PREANDINO) es una iniciativa de la Corporación Andina de Fomento (CAF), Banca Multilateral de Desarrollo del Sistema Andino de Integración, que se desarrolla con la participación institucional de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela en el ámbito geográfico de la Región Andina. Esta extensa área muestra una elevada propensión a la ocurrencia de desastres naturales, habiendo sido escenario de varios de ellos en los últimos 20 años, principalmente asociados a peligros con origen en fenómenos hidrometeorológicos y en movimientos sísmicos. La frecuencia e intensidad con que se vienen manifestando esos eventos desastrosos están asociadas a tendencias similares en la manifestación de las amenazas, al incremento de las vulnerabilidades y, por lo tanto, a los riesgos relacionados con ese tipo de fenómenos naturales.

Los fuertes impactos del Fenómeno El Niño 1997-1998 en la Región Andina crearon las bases para el inicio del PRE-

ANDINO. Como resultado de esos impactos, en la X Reunión del Consejo Presidencial Andino celebrada en Guayaquil en 1998, los cinco presidentes solicitaron a la Corporación Andina de Fomento adelantar un estudio sobre los impactos socioeconómicos que derivaron de la manifestación de esta amenaza, y promover proyectos orientados a la reconstrucción de los acervos dañados. El estudio fue coordinado por la CAF y adelantado con participación de las instituciones de los países, lográndose una evaluación, tanto institucional como de los efectos del Fenómeno, desde una perspectiva regional, nacional y sectorial en cada uno de ellos¹.

Como resultado de dicho estudio se identificaron debilidades para afrontar este tipo de situaciones, que dieron soporte a la conceptualización de la Iniciativa, siendo las principales las siguientes:

- Ausencia de políticas permanentes y de una cultura de prevención, a pesar de la frecuencia e intensidad de manifestación de los fenómenos naturales adversos, y de los altos riesgos presentes en el área andina.

¹ CAF. *Las lecciones de El Niño. Memorias del Fenómeno El Niño 1997-1998. Retos y soluciones para la Región Andina. 6 volúmenes. 2002.*

- Ausencia de marcos institucionales para promover la incorporación de la prevención y reducción de riesgos de desastres en la planificación del desarrollo a nivel nacional, sectorial y territorial, como una vía para incidir sobre las causas y no sobre los efectos.
- Debilidad en la capacidad tecnológica y en los niveles de coordinación entre las instituciones que producen el conocimiento o los centros de investigación, y entes del desarrollo.

La evidencia de estos resultados dio el soporte, a nivel de la misma instancia regional de carácter presidencial, para iniciar esfuerzos orientados a la modificación de esta situación.

Promotor y bases

La iniciativa PREANDINO ha sido impulsada por la Corporación Andina de Fomento (CAF), respondiendo a una segunda solicitud que plantearon los cinco presidentes de los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) durante el XI Consejo Presidencial Andino celebrado en Cartagena de Indias en el año 1999. De acuerdo a lo establecido en dicha solicitud, la CAF debería gestionar la cooperación necesaria para fortalecer, y desarrollar, normas e instituciones orientadas a la prevención de riesgos en cada país, y la ejecución de proyectos regionales prioritarios con esos objetivos.

Tomando en cuenta la creciente tendencia al incremento del nivel de riesgo en la zona andina, enmarcados en un contexto de visiones y marcos institucionales y culturales que venían atendiendo el problema desde la óptica de la respuesta, los países de la Región concluyeron sobre la prioridad de que el programa PREANDINO se dirigiese a atender la prevención de desastres y no la atención; y que incidiera sobre los procesos de planificación del desarrollo, desde la fase de formulación de políticas de prevención, la organización institucional y la producción de instrumentos de ordenación – o planes – coherentes con estos principios, es decir, a la creación de un nuevo marco institucional para estos temas dentro de la visión de desarrollo sostenible.

El estudio de los impactos sociales y económicos del Fenómeno El Niño coordinado por la CAF antes menciona-

do, gracias a su identificación precisa de debilidades institucionales, fue también uno de los insumos principales para la determinación de los componentes del PREANDINO². Se concluyó que el programa debía:

- Incorporar la prevención de riesgos en la política de Estado y en la cultura institucional y ciudadana de los países, contando para ello con el compromiso de los máximos niveles decisorios de políticas públicas y privadas desde el inicio de las actividades.
- Promover la conformación de una organización institucional nacional y regional estructurada en redes, dirigida a estimular la coordinación y cooperación interinstitucional y los vínculos entre los centros generadores del conocimiento y los usuarios finales.
- Promover y estimular el intercambio de información y experiencia entre los países, habida cuenta de la similitud de condiciones físicas y de fenómenos que afectan a la Región, generando así ahorros considerables de tiempo en la identificación e implementación de soluciones.

II. Objetivos del PREANDINO

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

Complementariamente, el PREANDINO está dirigido a apoyar la creación y funcionamiento de una organización de países andinos como respuesta a las necesidades institucionales detectadas.

De forma específica, el PREANDINO busca:

- Impulsar la formulación y definición de políticas nacionales para la prevención y mitigación de riesgos, así

² CAF. *Las lecciones de El Niño. Memorias del Fenómeno El Niño 1997-98. Retos y propuestas para la Región Andina. Volúmenes I al VI. Año 2000.*

como el desarrollo de esquemas institucionales que aseguren la efectiva ejecución de las políticas instrumentadas.

- Promover, orientar y apoyar la organización de escenarios y la programación de cooperación horizontal entre sectores institucionales equivalentes de los países andinos, con la finalidad de fortalecer la comprensión técnica de los riesgos, estudiar las alternativas de prevención y propiciar la adopción de políticas y programas sectoriales permanentes, y sostenibles, de prevención y mitigación de riesgos específicos.
- Promover, con ocasión de la formulación de políticas nacionales, la consideración tanto de los ámbitos técnico institucionales como de política y de toma de decisiones gubernamentales, en cuanto factores coadyuvantes y complementarios de la implantación y sostenibilidad de las políticas públicas sobre prevención de riesgos.
- Impulsar la formulación y ejecución de programas de interés regional sobre prevención de riesgos y, prioritariamente, de aquellos relacionados con el conocimiento del clima y los fenómenos naturales generadores de amenazas.
- Propiciar, apoyar y generar opciones de estímulo a la cooperación técnica entre los países andinos a través del intercambio de conocimientos, experiencias, asesorías sectoriales y de la capacitación.
- Promover la participación de instancias suprarregionales y organismos internacionales en la oferta y ejecución de proyectos de cooperación relacionados con la prevención y mitigación de riesgos de alcance nacional y regional.
- Promover la institucionalización de la prevención y mitigación de riesgos en el ámbito regional, así como la adopción de políticas y acciones con visión regional, sostenibles y compartidas por el conjunto de los países andinos.

III. El marco conceptual: el desarrollo sostenible como eje direccionador del programa

A diferencia de cómo se trataba, y se continúa aún tratando, el tema de los desastres en muchas de las iniciativas que se adelantan en varias regiones -en las cuales el foco de atención es el desastre mismo-, el PREANDINO pone dicho foco en el desarrollo sostenible, entendiendo que las causas originarias de los desastres están, en la mayoría de los casos, en la generación de vulnerabilidades y de riesgos durante la ejecución de acciones del desarrollo; sea por localizaciones inadecuadas de actividades y de asentamientos en zonas propensas a la manifestación de fenómenos naturales adversos, o por la falta de consideración de estos en los diseños de las obras y acciones emprendidas. A lo anterior se adiciona que los propios resultados del desarrollo, expresados en la mayoría de los países en desigualdades sociales, constituyen de por sí condiciones de vulnerabilidad frente a las expresiones de los fenómenos convertidos en peligros, lo que se traduce invariablemente en desastres que afectan también, con mayor énfasis, a estos grupos sociales.

Complementa esta visión el reconocimiento que se hace dentro del marco del PREANDINO, de la estrecha relación entre ambiente y desastres, entendiendo el círculo vicioso que se genera ante un manejo inadecuado del ambiente en el que se ejecutan las acciones del desarrollo, y cómo estas modalidades de intervención pueden conducir a la creación de amenazas de origen antrópico que antes no existían, exacerbando la posibilidad de generación de nuevos desastres por incremento de inundaciones, derrumbes y otras amenazas inducidas en esos procesos.

Tomar como foco el desarrollo sostenible tiene implicaciones de diversa índole para el trabajo emprendido en el marco del PREANDINO.

Por una parte, rompe con la idea tradicional de visualizar la gestión relacionada con los desastres con un antes (prevención), un durante (atención) y un después (reconstrucción), por considerar que ésta constituye una visión estática de la problemática, referida a la fotografía actual de la situación de riesgo de un territorio. Al estar referida a una situación ya creada, el “antes” se transforma gene-

ralmente en acciones predominantes de preparación para reducir daños esperables, o, en el mejor de los casos, a acciones de mitigación asociadas a la protección o seguridad y a la reducción de algunas vulnerabilidades físicas muy evidentes. Desde este enfoque, el énfasis no se da sobre los procesos del desarrollo mismo que acumulan progresivamente las vulnerabilidades y que se crean imperceptiblemente sumándose unas a otras hasta generar una condición general de vulnerabilidad, sino que se centran sobre los resultados finales de esa acción, es decir, sobre las situaciones de hecho de riesgos existentes.

Las implicaciones metodológicas de esta visión tradicional son también significativas. Los escenarios que se construyen y analizan dentro de esta forma de tratar el tema de los desastres, hacen referencia a la identificación del tipo de impacto que podría esperarse de los mismos bajo las condiciones existentes, localizándose el esfuerzo de actuación en el territorio potencialmente afectable. Como consecuencia de centrarse en la situación actual, la política predominante dentro de esta visión, se basa en la protección de bienes y territorios con medidas de mitigación, la educación para enfrentar el evento, y un énfasis marcado en la preparación para esos fines, la cual se confunde en muchos casos, con la prevención propiamente tal.

Esta visión tiene también repercusiones en lo institucional y en la asignación de responsabilidades sociales. Siendo el foco central “el desastre” que requiere de un manejo de la crisis, se asume que todo el tema debe ser objeto de coordinación por parte de una institucionalidad específica, dentro de la cual se direccionan y coordinan todas las acciones del antes, el durante y el después, simplemente con la conformación de una red de instituciones dirigidas por una entidad diferente a la de canales integradores del desarrollo, es decir, por los sistemas nacionales de Defensa Civil o por cabezas institucionales que cumplan una función similar.

“La escisión conceptual se produce, desde el punto de vista institucional, al asignar la máxima responsabilidad de dirección de la gestión de riesgos a un canal diferente al del desarrollo, que es donde se producen los procesos que inducen a la situación de riesgos de desastres. Por otro lado, el reducir a este esquema institucional el tratamiento de toda la temática, constituye la debilidad más importante de este enfoque y la base para la inviabilidad

del mismo en el logro de los objetivos”³. Este esquema, que o puede ser, y de hecho ha sido, aplicable para el tratamiento de las crisis, se orienta a la reducción de daños frente a la inminente manifestación de un peligro natural, dando oportunidad para preparar a la sociedad y reducir los impactos, atender en las mejores condiciones la crisis, y poner en funcionamiento lo antes posible, las zonas afectadas.

En contraposición a lo anterior, el enfoque asumido en el PREANDINO parte de “una visión dinámica” tanto desde el lado de los peligros, como del de la generación de vulnerabilidades y, por tanto, de los riesgos. Los desequilibrios de la naturaleza, o las dinámicas naturales, constituyen peligros potenciales para el desarrollo actual o posibilidades de creación de nuevas situaciones de peligros para las actividades y acciones que se continuarán en los procesos por venir. En otras palabras, no se trata de situaciones de hecho sino de posibilidades; y como tales, pueden ser controladas o manejadas actuando sobre las causas y así evitar su materialización como desastres, o reducir el nivel de impacto de los mismos. El hecho de focalizar el esfuerzo en la eliminación o reducción de las causas que generan los desastres en lugar de hacerlo en el desastre mismo, conduce a visualizar la gestión con base a procesos y no necesariamente en el territorio potencialmente afectable.

Se parte de la visión de incorporar, a la gestión cotidiana de la ingeniería y otras ciencias, los temas de riesgos de desastres relacionados con las condiciones geológicas, hidrológicas, etc., de los sitios de implantación de actividades o de asentamientos humanos, vistos como factores que deben ser considerados para evitar una influencia negativa sobre dicho desarrollo. Ello convierte a la acción cotidiana de los actores, en el mecanismo fundamental para corregir fallas existentes y para evitar la creación de nuevas situaciones de riesgo. Esa internalización constituye la toma de conciencia sobre la contribución individual que puede tener cada actor en la creación progresiva de vulnerabilidades, no con base en una decisión aislada, sino como una acumulación de decisiones diarias que están asociadas a la intervención en los procesos de desarrollo.

³ Corrales, Tanya. *Conceptualización sobre el tema de riesgos de desastres*. PREANDINO-CAF. 2004.

La complejidad representada en una situación de riesgo ya creada, con multitud de componentes vulnerables, sólo es entendible desde la perspectiva del desarrollo y de actuaciones acumulativas de los agentes. Igualmente, las políticas y mecanismos aplicables para mejorar esas condiciones de vulnerabilidad y riesgo se trabajan con base a “riesgos” y no a situaciones de hecho, y no tienen manera de ser direccionadas desde otras líneas distintas a las que pueden generar, o reducir, los niveles de los mismos, en cada acción de la cotidianidad. Desde esta perspectiva, las acciones de reducción de riesgos se materializan, generalmente, en las propias acciones del desarrollo⁴.

Este segundo enfoque tiene implicaciones institucionales más comprehensivas. Las responsabilidades relacionadas con la temática de desastres se distribuyen a través de diferentes canales: los que tienen la responsabilidad de reducir o evitar la creación de vulnerabilidad, y por tanto, los riesgos de desastres (canales que concretan y regulan las acciones del desarrollo, públicos y privados), y los que deben responder en caso de que ocurra un evento desastroso (canales que coordinan el manejo de las situaciones de desastres y que deben dar las mejores respuestas para ello, es decir, los organismos de respuesta con toda su estructura interinstitucional, en los cuales los actores del desarrollo son también esenciales)⁵.

En síntesis, al tomar como foco el desarrollo sostenible, el PREANDINO trabaja con una visión dinámica respecto de la creación de los riesgos (se crearon y pueden reducirse; se puede evitar crearlos), no sólo con un enfoque dirigido a lo territorial sino principalmente a las acciones sectoriales, visualizadas tanto en escenarios actuales para determinar las causas del riesgo existente relacionado con los diferentes sectores y actuar sobre ellas en forma permanente, como en escenarios prospectivos para identificar acciones preventivas de los diferentes actores que eviten la creación de nuevas situaciones de vulnerabilidad y de riesgo en el futuro. El trabajo de la gestión de riesgos no es espasmódico sino que se realiza en la cotidianidad de todos los actores del desarrollo y en las zonas de riesgo, para evitar crear vulnerabilidades o ir reduciendo progre-

sivamente las ya existentes. De esta forma, las políticas fundamentales en esta visión están dirigidas: al ordenamiento territorial y otras regulaciones para el uso del suelo; a los procesos de planificación del desarrollo y de la inversión pública con énfasis en el diseño adecuado de los proyectos y en las políticas de reducción de la pobreza; al manejo ambiental en unidades comprensivas que permitan el manejo de los riesgos (cuencas por ejemplo); y a la creación de una cultura que permee esta nueva visión en la formación profesional y en la ciudadanía en general.

IV. Las líneas estratégicas del programa

Los ámbitos de actuación del programa han sido definidos dentro de un marco conceptual acorde con los progresos internacionales en esta materia. El objetivo de la iniciativa es la creación de institucionalidad para la reducción de riesgos de desastres, por lo que persigue incorporar la visión de prevención en los procesos de desarrollo. En otras palabras, el Programa orienta sus esfuerzos hacia las instituciones del desarrollo (nacionales, territoriales, sectoriales), fortaleciendo el papel de las oficinas de planificación de cada una de ellas, como los canales naturales para asumir, y transversalizar, estos procesos.

Las líneas para la institucionalización

Como quiera que el objetivo es la institucionalización de la temática, en su sentido más amplio, el Programa persigue incentivar y promocionar los procesos y el establecimiento de marcos institucionales claros que conduzcan a ese objetivo.

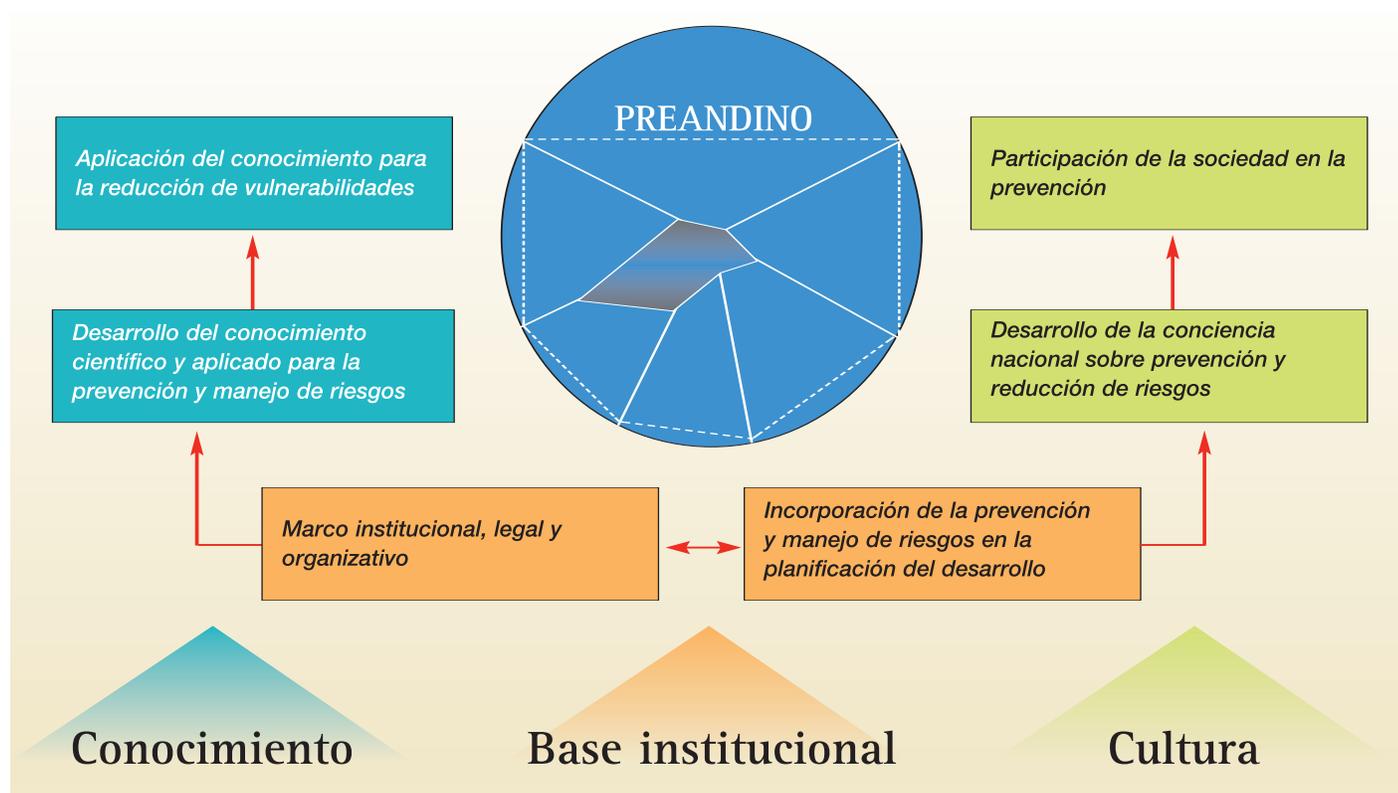
La institucionalidad es entendida en el PREANDINO como el resultado de tres grandes componentes: la existencia de un marco institucional y legal de soporte; la afluencia permanente de conocimiento científico requerido para la reducción de riesgos de desastres, y la presencia de una cultura ciudadana proactiva para la prevención. La figura I-1 muestra resumidamente estos tres componentes, así como seis aspectos esenciales que soportan el modelo del PREANDINO para la institucionalización.

De acuerdo a lo reflejado en la figura siguiente, para institucionalizar la temática en los países, partiendo de una situación de debilidad en ese sentido, se requiere promover procesos que estén orientados a fortalecer cada uno de

⁴ Por ejemplo, la fragilidad de las viviendas en asentamientos no controlados sometidas a riesgos, se puede superar mediante políticas de mejoramiento de viviendas. La sensibilidad de los cultivos a anomalías climáticas puede superarse mediante la aplicación de variedades resistentes.

⁵ Corrales, Tanya. Op.cit pág. 14.

Figura I-1. Modelo de gestión social para la prevención y reducción de riesgos de desastres



Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO. Caracas, 2001.

esos componentes. Con base en lo anterior, el Programa persigue, a nivel de los países:

- Contar con un marco institucional de soporte a la gestión de riesgos, claramente definido dentro de los canales de la planificación del desarrollo, con un basamento legal de soporte irradiado a todo el marco legal existente y con fuerte apoyo político, que promueva, y regule a su vez, las actuaciones del sector privado sobre la materia.
- Lograr, dentro de ese marco, que la reducción de vulnerabilidades y de riesgos se incorpore, de manera transversal, a la gestión del desarrollo, tanto en lo que se refiere a la inversión como a las regulaciones.

- Disponer de un desarrollo permanente de conocimiento tanto científico como aplicado y con base en mecanismos institucionalizados, de apoyo a la gestión pública y privada de los riesgos. Fundamental importancia adquiere el conocimiento de los peligros, los cuales constituyen el punto de partida, y la información básica, para los sectores y demás agentes del desarrollo, así como los de vulnerabilidades, riesgos e impactos socioeconómicos. Igualmente, es relevante el avance en ciencia y tecnología aplicada para reducir las condiciones de riesgo.
- Contar con una sociedad culturizada con relación a la temática de riesgos de desastres, que participe activamente desde todos sus estamentos con comporta-

mientos preventivos y en el control social de los procesos de generación de riesgos.

Las estrategias de actuación para la institucionalización

Para el logro de los objetivos, el PREANDINO ha establecido una estrategia de trabajo asignando prioridades en cuanto al énfasis que debe darse a cada uno de los tres campos focales de actuación, aún cuando se ha reconocido que todos ellos requieren ser adelantados desde el inicio de la implementación del Programa.

A. Estrategia central: la creación de marcos institucionales

El punto de partida, y el eje direccionador de los procesos dentro del Programa, se ha focalizado en la necesidad de fortalecer los marcos institucionales para la gestión de riesgos, tomando como base la situación preexistente en cada país, es decir, el nivel de debilidad o de fortaleza del marco institucional en términos de su capacidad de soporte para promover la visión preventiva y la reducción de riesgos, así como documentar e incorporar, de manera sistemática, las experiencias en esa materia. Debido a la preeminencia que tiene la acción pública en los países andinos, se considera -conceptual y pragmáticamente- que un débil marco institucional, sin una clara precisión de metas, funciones y basamento legal, o una falta de compromiso político reflejado en un inadecuado soporte a los esfuerzos de reducción de riesgos, constituye una plataforma restrictiva para el fortalecimiento de los otros dos campos: el desarrollo y puesta en práctica del conocimiento científico aplicado sobre la temática, y la creación de una cultura nacional de prevención que soporte el desarrollo sostenible.

En función de la experiencia histórica, puede generalizarse que la sostenibilidad de los procesos relacionados con la generación y aplicación del conocimiento y la promoción de la cultura de prevención en los países andinos, está relacionada, y es dependiente, del desarrollo del marco institucional. La razón es que, sin este tipo de marco, se hace muy difícil canalizar y generalizar, efectivamente, cualquier orientación o regulación pública o privada para la reducción de riesgos de desastres. Garantizar el desarrollo sostenible, y proteger la vida y las propiedades, son

responsabilidades públicas que deben estar soportadas por un conjunto de regulaciones y esfuerzos compartidos en los ámbitos público y privado y por la asignación de recursos desde diferentes vías. En los países desarrollados, donde existe una cultura más proclive a la prevención de riesgos, se observa una respuesta del conjunto social a estos requerimientos soportados en basamentos legales que han permitido institucionalizar esta visión. En los países en vías de desarrollo, por el contrario, no existen estos avances legales y las propias acciones institucionales muestran mucha debilidad para cubrir ese objetivo.

B. Conocimiento científico y cultura preventiva: acciones complementarias a la creación de marcos institucionales

Se considera que el desarrollo de los procesos socioculturales, y de creación de conocimiento, están estrechamente vinculados al componente institucional en un círculo virtuoso. Cuando el marco institucional promueve efectivamente, a través de sus múltiples mecanismos, la creación de nuevo conocimiento, contribuye a generar mayor conciencia en los niveles decisorios y en la preocupación pública sobre la importancia de contribuir a la reducción de riesgos de desastres. De esta forma, cada nuevo conocimiento da base para una mayor claridad conceptual sobre el manejo del tema y, de esa manera, deriva en nuevas áreas de fortalecimiento institucional y en el descubrimiento de formas más efectivas de avanzar en esa dirección. Por esta razón, el PREANDINO ha orientado sus acciones, no sólo a los aspectos netamente institucionales, sino también a vincular, de manera continua, las tres áreas mencionadas, con miras a generar retroalimentaciones en el desarrollo de los procesos. Sin embargo, el programa ha limitado su intervención al contexto de las instituciones, es decir, al fortalecimiento de la capacidad del Estado para la reducción y prevención de riesgos de desastres; a la creación de una cultura institucional sobre el tema; y al desarrollo del conocimiento necesario para la identificación de riesgos y de impactos socioeconómicos en los procesos de planificación del desarrollo.

Procesos de soporte a la estrategia de institucionalización

Coincidente con la visión predominantemente preventiva de la Estrategia Internacional para la Reducción de De-

sastres (EIRD), y con base en las líneas estratégicas y los procesos esenciales dentro ellas, el PREANDINO ha desarrollado una visión prospectiva deseable sobre la situación de fortalecimiento de los marcos institucionales y de los procesos esenciales en el desarrollo del conocimiento y de la cultura preventiva. Igualmente, ha establecido estadios intermedios de la trayectoria de evolución de los procesos, con miras a direccionar los esfuerzos mediante acciones progresivas en esa dirección.

Los cuadros I-1 al I-6 resumen las líneas estratégicas que constituyen la guía de trabajo del PREANDINO, con los correspondientes procesos y subprocesos que se vienen apoyando dentro del Programa. En ellos se ha resaltado el estadio a finales de 2004 en el proceso de evolución de la Región en su conjunto de países.

A. La institucionalización de la gestión de riesgos en el estamento público

Según se desprende de los cuadros I-1 y I-2, esta estrategia se ha estructurado, conceptualmente, con base a varios esfuerzos simultáneos en dos procesos centrales:

A.1 El proceso de promoción del marco institucional para la gestión de riesgos de desastres

PREANDINO orienta sus esfuerzos en abrir un espacio de trabajo dentro de las instituciones del desarrollo, con la finalidad de direccionar políticas y actividades que soporten el cambio de visión respecto a los desastres en los procesos de gestión institucional, dentro de una visión de desarrollo sostenible.

Desde el punto de vista del proceso para la creación y fortalecimiento de marcos institucionales, se trabaja con varios subprocesos: la toma de conciencia en los niveles de gobierno sobre estos temas: organización institucional para la gestión de riesgos; marcos normativos legales que den soporte a las actuaciones y que definan las responsabilidades de los diferentes actores; y establecimiento de mecanismos transitorios o permanentes para garantizar fuentes de recursos que puedan ser destinados al fortalecimiento institucional para la prevención y mitigación de riesgos de desastres.

Subproceso 1. Concientización de los niveles políticos. La entrada del Programa se realiza con una labor de *lobbying* político en los altos niveles de decisión, a los fines de sensibilizar a la dirigencia de los países sobre la temática y lograr el inicio de los trabajos con el adecuado apoyo político. Esta entrada corresponde a la estrategia de creación de cultura y sensibilización social. Se persigue con ello apoyar la continuidad del Programa mientras se logran, en algunos países, avances en la institucionalización legal.

Subproceso 2. Promoción de una organización institucional que dé cabida a la gestión de riesgos de desastres. Como una línea central dentro del proceso general, se persigue apoyar a los países en el establecimiento de marcos institucionales en los cuales se logre un compromiso institucional de los canales de planificación y de los entes del desarrollo en los procesos de reducción de vulnerabilidades, lo que implica una toma de conciencia de los equipos de trabajo de que la visión preventiva debe permear todo el estamento institucional. Dentro del PREANDINO se identifican los canales institucionales a través de los cuales se puede transversalizar la temática, para centrar en ellos el esfuerzo de apoyo institucional. No se trata de crear instituciones paralelas a las del desarrollo, sino de insertar el tema en las ya existentes, esencialmente en los canales de planificación del desarrollo, presupuesto e inversión y en los canales de regulación del uso del suelo y del ordenamiento territorial. Las labores de análisis, en este subproceso, incluyen la evaluación de cada una de las instancias en cada institución desde el punto de vista de los riesgos de desastres, para determinar la forma en que este tema debe considerarse en las mismas.

Subproceso 3. Establecimiento de marcos legales y normativos para la gestión de riesgos de desastres. La revisión y preparación de propuestas que garanticen la consideración del tema de riesgos en la política nacional, así como el análisis de los estamentos legales de todo tipo que requerirían hacer explícita esta temática para garantizar su consideración permanente dentro de la gestión cotidiana, constituye otro de los subprocesos que adelanta el PREANDINO para la creación de institucionalidad en materia de riesgos de desastres. Lo anterior implica propiciar un trabajo de consenso entre instituciones para trabajar con esa nueva visión, ya que se persigue pasar de

una perspectiva atencionista de la legislación precedente a otra de desarrollo sostenible.

Subproceso 4. Institucionalización de fuentes de recursos para la gestión preventiva. Este subproceso, importante para el logro de la institucionalización del tema de prevención de desastres, requiere de una comprensión de los mecanismos a través de los cuales es posible la reducción de riesgos. En esta dirección, se busca identificar, durante la ejecución del programa, fuentes de recursos para el fortalecimiento institucional respecto al tema, habida cuenta de la debilidad existente al respecto. Pero lo más importante, se promueve el entendimiento de las instituciones sobre el hecho de que la fuente de recursos para considerar la prevención son los mismos presupuestos ordinarios, en los cuales deben incluirse aquellas partidas

para cubrir los cambios de diseño, las consideraciones de mantenimiento o rehabilitación de obras de infraestructura con ajustes que reduzcan la vulnerabilidad de las mismas, las obras de reducción de ciertos peligros como los que suplen agua en zonas de sequía, etc. Se reconoce que todo lo anterior sólo puede ser desarrollado en un trabajo directo de los sectores y de las instancias territoriales y de un entendimiento del tipo de políticas que deben implementarse, identificadas mediante un proceso de planificación.

El cuadro I-1 muestra, de manera resumida, una visión evolutiva de los subprocesos para crear marcos institucionales, con base a la cual es posible identificar la fase en que se encuentra el país en cada momento, de acuerdo a sus características.

Cuadro I-1. PREANDINO. Etapas evolutivas de procesos y subprocesos para el fortalecimiento del marco institucional para la prevención de riesgos de desastres

Proceso: Marco institucional ⁶					
a) Compromiso político (incorporación de la prevención en el sistema de valoración política)					
Subprocesos	Etapas 1	Etapas 2	Etapas 3	Etapas 4	Etapas 5
Declaraciones oficiales	Ninguna	Declaraciones coyunturales sólo en el momento de ocurrencia de un evento desastroso	Consideración eventual en declaraciones en algunos niveles de la gestión pública	Consideración frecuente en declaraciones promoviendo actuaciones concretas en algunos niveles de gestión pública	Internalización permanente en los pronunciamientos públicos de todos los niveles
Decisiones formales sobre prevención de riesgos de desastres	Ninguna	Decisión formal para estructurar una política en algunos niveles de actuación, pero que no se traduce en aplicaciones prácticas	Decisión formal de iniciar procesos de prevención como política de Estado, a nivel nacional.	Decisión formal en varios niveles territoriales, o sectoriales, de asumir la política de prevención como parte de su gestión de desarrollo	Propagación nacional en todos los niveles de decisiones formales para internalizar la prevención como una política pública
Programas de alto nivel para promover la prevención de riesgos de desastres	Ninguno	Intentos de llevar a cabo programas de prevención en los correspondientes territorios o áreas de actuación, pero sin concreción en la práctica	Existencia de algún programa concreto orientado a la incorporación de la prevención en la gestión del desarrollo, pero con poca cobertura o efectividad	Existencia de programas apoyados por los niveles políticos en diferentes niveles, varios de ellos con relevante desarrollo	Existencia de numerosos programas apoyados por niveles políticos, con gran cobertura de actuaciones a nivel de la jurisdicción (nacional, territorios descentralizados, sectores, etc.)

Continúa

⁶ Etapa predominante en la mayoría de los países de la Región Andina (2004).

Continuación

b) Incidencia en el desarrollo de la institucionalidad (para el manejo de los riesgos)					
Subprocesos	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4	Etapa 5
I. Organización Grado de implantación de la organización	Ninguna organización orientada a los temas de prevención y manejo de riesgos	Organización tradicional para el manejo de emergencias, con poco énfasis en preparación y nula actuación en prevención de desastres. Organizaciones desvinculadas de las actuaciones permanentes de los entes del desarrollo	Organización tradicional con buena preparación para atender emergencias. Incorporación del manejo de riesgos como base para actuaciones más dirigidas. Nula o poca participación de los entes del desarrollo en medidas permanentes de reducción de riesgos	Organización nacional establecida para manejo de riesgos, pero con estructura institucional propia que conecta esta temática a los entes del desarrollo a través de canales indirectos. Organización nacional con manejo de riesgos asumido directamente por las instituciones del desarrollo, pero con poca evolución de organizaciones institucionales a todos los niveles territoriales y sectores	Marcos institucionales bien desarrollados con consideración de la prevención y reducción de riesgo como parte del desarrollo sostenible e incorporado a la gestión cotidiana de los entes públicos. Desarrollo organizacional en todos los niveles territoriales y sectoriales
II. Soportes legales - Ley de gestión de riesgos o similares.	No existe de ningún tipo	Pronunciamientos fragmentados en distintas legislaciones (constitución, ambiente, trabajo, etc.)	Algunas bases legales fundamentales que permiten crear un marco al tema de prevención y reducción de riesgos, pero todavía muy genérico	Marco legal evidente pero con algunos vacíos para lograr una actuación de promoción general del tema en las jurisdicciones o áreas	Marco desarrollado con legislación más especializada sobre el tema de riesgo en diferentes ángulos del desarrollo
- Otras regulaciones	No existe de ningún tipo	Pronunciamientos fragmentados en legislaciones particulares de cada área o jurisdicción	Algunas bases legales complementarias a los marcos generales, pero con poca especificidad	Otros marcos legales bien desarrollados en los ámbitos sectorial o territorial, pero todavía con vacíos	Otros marcos legales y reglamentarios con especificación especializada con relación a la temática de los riesgos
III. Presupuesto para el fortalecimiento institucional y para acciones que lo requieran	No existe ningún presupuesto para promover las acciones de prevención y reducción de riesgo	Iniciativas presupuestarias aisladas para destinar esfuerzos de promoción de prevención y reducción de riesgos, generalmente asociadas a apoyos internacionales	Algunos canales presupuestarios institucionales identificados para sostener líneas de fortalecimiento y proyectos, pero no permanentes. Fomento de cooperaciones internacionales para esos fines	Varias líneas de fuentes de suministro de recursos orientados de manera estable al fortalecimiento y acciones preventivas y de reducción de riesgos, pero todavía no internalizado plenamente en planes operativos y gestión cotidiana	Numerosas líneas de financiamiento disponibles para las actividades asociadas a la prevención y reducción de riesgos de desastres como parte del desarrollo sostenible. Presupuestos anuales incorporan las necesidades en forma transversal

Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO. Líneas estratégicas y visión evolutiva de procesos y subprocesos.

Etapa predominante en la mayoría de los países de la Región Andina. (2004).

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

Con el objetivo de que la prevención sea un componente más de la visión del desarrollo sostenible, el PREANDINO ha dado una importancia central a promover procesos de planificación o la estrategia que se ha seguido abarca varios ángulos en la actuación institucional:

- La definición de políticas y la preparación de planes de prevención y mitigación de riesgos de desastres, en los cuales se precisen tipos de actuaciones y prioridades para reducir los riesgos existentes o previsibles.
- La incorporación de las políticas y propuestas que deriven de los planes de prevención o de las estrategias orientadas a esos fines, en los planes de desarrollo nacional, regional (estadal, provincial o equivalentes, etc.), municipal y comunitarios, así como en los de ordenamiento territorial, con precisión de los mecanismos de control para garantizar la aplicabilidad.
- El establecimiento de mecanismos de soporte a los procesos de planificación y toma de decisiones.

Subproceso 1. Preparación de planes de prevención o planes estratégicos. El establecimiento de líneas de trabajo para la preparación de planes de prevención y de reducción de vulnerabilidades, ha sido un objetivo central del PREANDINO. Se tiene conciencia de la necesidad de diagnosticar la situación de riesgos presentes en cada país, y en cada nivel, para establecer políticas y prioridades de actuación con miras a la reducción de la problemática existente. También se comparte la visión de que los planes de prevención son básicamente orientadores, pues no están acompañados de acciones independientes de aquellas que deben ser llevadas a cabo en los procesos de inversión pública o de regulación. Dentro de este contexto conceptual, se ha establecido una correspondencia entre los niveles en que deben formularse los planes de prevención, y aquellos establecidos en el sistema de planificación de cada país, considerándose que los primeros constituyen un insumo de los planes de desarrollo para garantizar sostenibilidad del propio desarrollo frente a desastres naturales, en la medida en que los planes de prevención y de reducción de riesgos orientan de-

cisiones y definen alcances que deben materializarse a través de las acciones específicas adelantadas en los canales de la inversión pública y del ordenamiento territorial.

Subproceso 2. Incorporación de la prevención en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Estas actividades constituyen pasos fundamentales para materializar las medidas de prevención y de reducción de vulnerabilidades y riesgos de desastres, ya que significan que la temática pasó a formar parte de la cotidianidad de las acciones de los actores del desarrollo. El Programa promueve que todas las instituciones avancen en esta dirección, en la medida que se presentan las oportunidades de preparación o actualización de planes de distinta naturaleza. También hace esfuerzos para que las diferentes instituciones evalúen las metodologías de planificación y las exigencias técnicas incorporadas en las mismas, para institucionalizar de esa forma la temática en dichos procesos.

Subproceso 3. Incorporación de la prevención en los proyectos de inversión. Este subproceso se considera fundamental, por incidir en el diseño de los proyectos, considerando que una inadecuada concepción de los mismos, sin tomar en cuenta posibles amenazas a las que pudieran ser sometidos, constituye la causa más frecuente de creación de vulnerabilidad. Se persigue institucionalizar criterios y mecanismos en los procesos de inversión pública, que conduzcan a este tipo de consideraciones.

Subproceso 4. Creación de mecanismos de soporte para la planificación preventiva. Paralelo a los procesos y subprocesos antes señalados, se ha perseguido, en el PREANDINO, acompañar los procesos de planificación con soportes que faciliten la formulación de los planes de prevención y la elaboración de las estrategias nacionales, sectoriales y locales, mediante el desarrollo de: a) sistemas de información que recojan lo avanzado hasta el momento y lo producido durante la elaboración de los planes o estrategias; b) sistema de indicadores para determinar potenciales impactos socioeconómicos que permitan incorporar este elemento dentro de los análisis prospectivos de carácter preventivo; c) sistema de indicadores de gestión para medir la internalización de la prevención en la cultura institucional y societaria, entre otros. Se ha promovido que estos soportes formen parte de los sistemas de planificación del desarrollo.

Se parte de la base de que la posibilidad de un adecuado desarrollo de estos sistemas, y la sostenibilidad de los mismos, está relacionada con la situación actual de debilidad o fortaleza de los sistemas de planificación del país en sus diferentes niveles, y con la capacidad de establecer redes de cooperación entre las instituciones responsables de generar, y de actualizar, cada una de las informaciones que formen parte del sistema. Un fortalecimiento de estos procesos redundará, por tanto, en un fortalecimiento de las capacidades de planificación general.

El cuadro I-2, resume los procesos y subprocesos que se han considerado relevantes para fortalecer la capacidad de planificación incorporando la reducción de riesgos en la gestión del desarrollo. Igualmente, dicho cuadro muestra el proceso evolutivo relacionado con cada estadio de desarrollo para la internalización del tema y la ubicación actual de la región (2004) con los avances logrados.

Cuadro I-2. PREANDINO. Etapas evolutivas de procesos y subprocesos para el fortalecimiento de la planificación, la prevención y reducción de riesgos de desastres ⁷

Proceso: Incidencia en los procesos de planificación					
a) Planes o estrategias para la reducción de riesgos					
Subprocesos	Etapas 1	Etapas 2	Etapas 3	Etapas 4	Etapas 5
Existencia y desarrollo de planes de prevención	No existen planes de prevención	Existen algunas iniciativas	Existen planes en algunos niveles, pero son generales y sólo de orientación. Falta evaluación y actualización en los mismos	Existen planes de prevención en diferentes instancias de la jurisdicción (nacional, territorial, sectorial), pero no mantenidos ni actualizados	Existen planes a todos los niveles con adecuada calidad técnica y referenciales para los organismos del desarrollo
b) Incorporación de la reducción de riesgos en los planes de desarrollo y mecanismos de regulación y control					
Incorporación de la prevención en planes de desarrollo	No se ha incorporado el tema en los planes de desarrollo	Existen intentos de consideración del tema en forma fragmentada y poco percibida como visión de conjunto	Algunos sectores o instancias territoriales incluyen proyectos para reducir vulnerabilidades pero no cuentan con información detallada para vincularlo a los planes de desarrollo	Varios planes de desarrollo contienen consideraciones sobre manejo de riesgo como parte de su visión de desarrollo sostenible, pero falta institucionalizar esos sistemas de manera permanente	Los planes de desarrollo contienen la visión preventiva frente a los desastres, en todos los niveles y sectores, con una gran cobertura geográfica en el territorio nacional, principalmente en los niveles locales
Incorporación de la prevención en planes de ordenamiento territorial	No se ha incorporado el tema en los mecanismos de planificación que regulan el uso de la tierra. No existen en el país planes de ordenamiento territorial o planes urbanos	Existen intentos de incorporación de la prevención en los planes de ordenamiento generales, o en planes locales, pero no se cuenta con una base de información adecuada relacionada con los mapas de riesgo. Todavía no han sido aplicados con carácter obligatorio	Planes de ordenamiento territorial contienen oficialmente elementos y medidas regulatorias, ya sea de nivel nacional o los estatales-provinciales o departamentales según el caso, pero son débiles o inexistentes los mecanismos de control para garantizar el cumplimiento	El país cuenta con planes de ordenamiento territorial en diferentes niveles, con mecanismos de control débiles pero en funcionamiento o en proceso de fortalecimiento de los mismos. Sin embargo, la cobertura geográfica es todavía limitada	Existe un sistema extendido geográficamente de regulación del uso de la tierra, con planes actualizados periódicamente que incorporan el manejo de riesgos, y cuentan con mecanismos de control y seguimiento para el cumplimiento de las disposiciones en ellos contenidas

⁷ Etapa predominante en la mayoría de los países de la Región Andina (2004).

Continúa

Continuación

Subprocesos	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4	Etapa 5
Consideración de evaluación de riesgos en los proyectos (directamente o incluidos dentro de los estudios de impacto ambiental)	No existe ninguna consideración de prevención en los proyectos que adelantan las instituciones	Algunas consideraciones de riesgos de desastres en proyectos a través de factores que se incluyen como parte de la evaluación ambiental, pero no de forma explícita	Decisiones de incorporar el manejo de riesgos en proyectos pero inexistencia de mecanismos para su implementación y control	Los proyectos incorporan los análisis de riesgos en algunas instituciones concientizadas	Las prácticas de elaboración de proyectos consideran implícitamente los análisis de riesgos. De manera generalizada, esta práctica se lleva a cabo como parte o no de la evaluación ambiental
Mecanismos de coordinación para la elaboración de planes	Mecanismos muy rudimentarios de planificación en el área del desarrollo, lo que limita la consideración de temas emergentes	No existen mecanismos para elaborar planes de prevención o para la incorporación de esa visión en los planes de desarrollo. Las incorporaciones son aisladas, sin coordinación dentro de las propias instituciones y más bien de carácter ambiental	Algunas instancias cuentan con mecanismos de coordinación que permiten considerar proyectos aislados dentro de los planes existentes	Existen mecanismos de coordinación para la elaboración de planes en diferentes niveles, pero con vacíos en algunos de ellos o en áreas específicas, sobre todo en los ámbitos locales	Es una práctica usual la existencia de mecanismos de coordinación que permiten considerar de manera conjunta (interinstitucional) las propuestas de desarrollo y las oportunidades o limitaciones impuestas por amenazas o frente a los riesgos de desastres, así como implementar medidas para reducirlos
Acciones para la protección de servicios críticos o alternativas para asegurar su prestación frente a situaciones de desastres. Hospitales y servicios médicos, vías de evacuación, fuentes alternativas de abastecimiento de agua, centros de comunicación, aeropuertos, oficinas para centralizar información, etc.)	No se han implementado medidas para reducir vulnerabilidades de una manera consciente frente a la ocurrencia de este tipo de situaciones, ni se cuenta con alternativas para garantizar la continuidad de los servicios críticos para enfrentar las consecuencias inmediatas del desastre	Algunas medidas, relacionadas más con preparación de emergencias, han sido adelantadas de manera coyuntural pero no sostenidas. Estas generalmente se revierten concluido el desastre o se afectan con la ocurrencia de los mismos	Se cuenta con algunos servicios críticos para la protección de vidas, pero sin una comprensión cabal de la relevancia o prioridades en el conjunto de necesidades y con visión de sostenibilidad	Existe una visión amplia sobre la necesidad de crear servicios críticos relacionadas con la garantía de la vida, los bienes y la sostenibilidad del desarrollo. Se aplican proyectos con esta visión, pero todavía faltan estudios e implementación en algunos niveles y áreas como marco para el establecimiento de dichas acciones	Se implementan facilidades para situaciones críticas con una amplia cobertura en cuanto a criterios de protección. Se tiene un desarrollo importante en el adecuado conocimiento de las necesidades de estas facilidades y del papel que juegan como prevención de problemas frente a la materialización de amenazas

Continúa

Continuación

c) Sistemas de apoyo para la toma de decisiones					
Subprocesos	Etapas 1	Etapas 2	Etapas 3	Etapas 4	Etapas 5
Sistemas de información sobre riesgos y desastres	No existen sistemas de información frente a situaciones de desastres	Existen algunos sistemas de información manuales, con data no sistematizada y orientada sólo al record de ocurrencia de los eventos y de la población afectada. Dificil acceso a dicha información	En proceso, sistemas de información computarizados incorporando data relacionada con el comportamiento general de las amenazas y el record de zonas y población afectada, pero no se encuentran todavía generalizados. El país cuenta, al menos, con mapas computarizados sobre peligros de nivel nacional y en algunos territorios, pero todavía falta mucho esfuerzo. Las mayores debilidades son sectoriales	Existen sistemas computarizados de información con desarrollos importantes en algunas áreas, incluyendo marcos generales para usuarios (mapas de amenazas, información sobre vulnerabilidades, etc.), pero con vacíos todavía en áreas relevantes y con problemas de actualización de la información	Desarrollo amplio del uso de sistemas modernos de información (SIG, mapas diversos de riesgos, amenazas y vulnerabilidades); registros históricos; de daños, etc. La información es permanentemente actualizada y se cuenta con canales que permiten el acceso a los usuarios
Sistemas de medición de impactos (indicadores y metodologías)	No se cuenta con registros de información de daños o los existentes están dispersos y no sistematizados. Insuficiente capacidad institucional para estas evaluaciones	Se cuenta con algunos registros de daños no computarizados y con estimaciones de montos puntuales llevadas a cabo de manera esporádica, sin metodologías formales para esos fines. No existen indicadores para evaluar el impacto socioeconómico de eventos desastrosos	Existen algunas estimaciones de daños llevadas a cabo con apoyos exógenos bajo pautas claras. La institucionalidad inicia intentos de establecer este tipo de mediciones en los registros de desastres pero son limitados	Existe una cierta capacidad institucional para la estimación de impactos socioeconómicos y su efecto sobre el desarrollo. Se cuenta con algunas metodologías de aplicación pero se requieren esfuerzos de capacitación para esos fines y ampliar la cobertura	Existe una cultura de estimación de daños como base para la toma de decisiones políticas en relación con los apoyos futuros. Los sistemas de estimación de daños cuentan con metodologías e indicadores, que son evaluados permanentemente en los niveles correspondientes
Sistemas de evaluación de gestión (indicadores de gestión)	No se cuenta con sistemas de evaluación de gestión orientados a conocer las actuaciones en este campo. No se realizan evaluaciones de este tipo	Existen experiencias muy limitadas y no sistemáticas que persiguen evaluar la gestión para incorporar la prevención en las acciones del desarrollo. No existe un sistema formal establecido para esos fines	No existen sistemas de evaluación de gestión pero se realizan análisis de experiencias que permiten tomar decisiones para la actuación. Amplio registro de fallas y limitaciones que han permitido algunos progresos	Se han establecido sistemas de medición de gestión en materia de desastres pero todavía poco extendidos. Amplio registro de fallas y limitaciones que apoyan las actuaciones	Existe un conocimiento claro de los avances y debilidades en materia de prevención y de reducción de riesgos en el país. Se cuenta con indicadores de progreso de la gestión en este campo y son utilizados de manera permanente en la toma de decisiones políticas. Logros importantes por la aplicación de resultados de gestión

Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO. Líneas estratégicas y visión evolutiva de procesos y subprocesos.

7 Etapa predominante en la mayoría de los países de la Región Andina. (2004).

B. La sensibilización y el fomento de una cultura preventiva

La segunda estrategia, dentro del programa, es la de promover esfuerzos permanentes hacia la creación de una cultura sostenida de prevención y reducción de riesgos de desastres. Existen numerosas líneas de trabajo que están orientadas a estos objetivos:

- Incorporación de la prevención en los sistemas educativos del país, principalmente en la currícula de todos los niveles (básica, intermedia, superior y postgrado); en la capacitación tanto profesional como de funcionarios y de la comunidad.

- Información y comunicación de temáticas relacionadas con la prevención, tanto en canales formales como informales; la determinación de los canales para esos fines; la estructuración de redes de instituciones y agentes vinculados a la reducción de riesgos de desastres.

El cuadro I-3, resume los procesos, subprocesos y líneas de acción que han sido considerados relevantes como expresión de cada uno de ellos. El cuadro I-4, incorpora el fortalecimiento de los procesos de culturización en todos los agentes sociales.

Cuadro I-3. PREANDINO. Etapas evolutivas de procesos y subprocesos para el fomento de una cultura preventiva y de reducción de riesgos de desastres⁸

Proceso: Incidencia en la creación de una cultura de prevención en todos los ambitos de la sociedad					
a) Educación y creación de capacidades					
Subprocesos	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4	Etapa 5
Incorporación en la currícula básica	Ningún progreso en esa dirección	Existe conciencia de la necesidad de incorporar la prevención en la currícula, pero los esfuerzos no se han materializado. Otras iniciativas son desarrolladas <i>ad hoc</i>	En proceso, la incorporación de la prevención y reducción de riesgos como parte de la currícula, pero apenas incipiente	Existen progresos significativos de incorporación del tema en algunos niveles educativos pero todavía sin repercusiones en la cultura	Plenamente incorporada la prevención y el manejo de riesgos de manera transversal en la educación básica y secundaria. La sociedad recibe los efectos del cambio cultural
Incorporación en la educación superior	Ningún progreso en esa dirección	Algunas iniciativas para capacitación técnica eventual	Existen centros de capacitación estables pero muy limitados	Compromisos de la comunidad académica en el desarrollo de investigaciones. Se cuenta con una base más diversificada para formar técnicos y profesionales, pero con cobertura limitada	La educación superior cuenta con una base permanente de formación profesional y técnica en manejo de riesgos, que apoya la transferencia de conocimientos técnicos actualizados a las instituciones y privados
Programas de capacitación en manejo de riesgos a los propios entes públicos o actores involucrados	No existen programas de capacitación para fortalecer la capacidad institucional en el manejo de riesgos	Existen algunas iniciativas de capacitación de personal pero básicamente en atención de desastres	Existen procesos tímidos de incorporación de personal con experiencia en estos temas y se cuenta con algunos apoyos de capacitación para fortalecer la institucionalidad para esos fines	Existen programas de formación de profesionales y técnicos promovidos por las instituciones en algunos niveles o áreas	El personal que trabaja en la prevención y el desarrollo tiene calificación en esos temas. Existe una política permanente de actualización del conocimiento en esta materia

⁸ Etapa predominante en la mayoría de los países de la Región Andina (2004).

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

Continuación

Subprocesos	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4	Etapa 5
Programas de capacitación en manejo de riesgos a los propios entes públicos o actores involucrados	No existen programas de capacitación para fortalecer la capacidad institucional en el manejo de riesgos	Existen algunas iniciativas de capacitación de personal pero básicamente en atención de desastres	Existen procesos tímidos de incorporación de personal con experiencia en estos temas, y se cuenta con algunos apoyos de capacitación para fortalecer la institucionalidad para esos fines	Existen programas de formación de profesionales y técnicos promovidos por las instituciones en algunos niveles o áreas	El personal que trabaja en la prevención y el desarrollo tiene calificación en esos temas. Existe una política permanente de actualización del conocimiento en esta materia
Programas de capacitación para la comunidad	No existe este tipo de programas	Existen algunos programas pero netamente orientados a las emergencias	Existen algunas iniciativas o programas de capacitación a comunidades sometidas a riesgos de desastres, orientados a su reducción, pero con poca efectividad y permanencia	Existen programas permanentes de capacitación a la comunidad a través de diferentes canales (escuelas, asociaciones vecinales, etc.), pero con limitada cobertura	La comunidad cuenta con organizaciones naturales que promueven su participación en las gestiones de prevención de desastres. Se cuenta con numerosos canales de capacitación para prevenir y actuar durante las emergencias
b) Información y comunicación					
Programas formales de información y difusión en materia de prevención y reducción de riesgos	No existen programas de este tipo	Existen algunas iniciativas pero de una manera dispersa y orientadas básicamente a las emergencias	Existen programas eventuales que enfocan el tema dando el énfasis en la prevención, pero no son permanentes	Se ha logrado desarrollar algunos programas permanentes, fundamentalmente sectoriales, que enfatizan el tema de reducción de riesgos	Se ha logrado conformar una política comunicacional permanente que da énfasis tanto a la prevención como a la atención
Canales de acceso a la información	No existen canales para acceder a la información	Existen algunos canales institucionales pero con limitado acceso a los usuarios	Amplia conexión con medios de comunicación como vía de información. Limitadas redes institucionales de información	Constitución de redes institucionales para difundir información y vínculos con medios de comunicación	Existencia de canales de acceso a la información, bien desarrollados y publicitados, acorde con la tecnología general existente para acceder a la misma. Fuerte vinculación de usuarios (institucionales, comunitarios, privados) a las redes de información. Diversidad de medios de información
Programas de comunicación asociadas a la población	Muy limitados, sin perspectivas de mejorar	Limitada con perspectivas de mejorar	Evidencia de alguna actividad de comunicación con cierta valoración por los usuarios	Buen desarrollo social de una red, reconocida socialmente como válida	Extensa actividad de comunicación mediante red social, reconocida y reforzada

Continúa

Continuación

Subprocesos	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4	Etapa 5
Papel de los medios de comunicación (presentación permanente de este tipo de información en programas de pronósticos climáticos; vinculación de los medios con los centros de producción de información).	Poca o nula conciencia de los medios con relación a su papel sobre estos tópicos	Alguna participación de los medios en funciones de alerta y pronósticos climáticos pero sin vínculos estables con los medios de producción de información	Compromiso de los medios de comunicación de participar en aspectos de la prevención pero en áreas limitadas. Conexión estable con algunos centros de producción de información del conocimiento para esos fines (institucionales, investigadores, etc.)	En progreso compromiso de los medios hacia la creación de una cultura preventiva de manera comprensiva	Extensa participación de los medios en el desarrollo de una cultura de prevención y de reducción de riesgos en todos los niveles y por diversas vías
Redes especializadas relacionadas con información sobre reducción de riesgos (públicas y privadas)	No existen	Existen algunas iniciativas pero poco conocidas	Desarrollo importante de redes en algunas áreas especializadas, principalmente en el sector del conocimiento	Gama de redes ampliadas a algunos sectores o localidades pero todavía con vacíos significativos	Instituciones o agrupaciones especializadas han desarrollado o se han conectado a redes de información y de cooperación para el desarrollo de sus actuaciones cotidianas

Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO. Líneas estratégicas y visión evolutiva de procesos y subprocesos.

Cuadro I-4. PREANDINO. Etapas evolutivas de procesos y subprocesos para el fomento de la participación ciudadana y de los agentes sociales para la prevención y reducción de riesgos de desastres⁹

Proceso: Incidencia en la participación de la comunidad en la prevención					
a) Participación privada					
Subprocesos	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4	Etapa 5
Seguros	No existe el sistema de seguros de riesgos de desastres en el país o no se aplica	Se incorporan algunas condiciones de seguro relacionados con ciertos bienes o personas, pero de manera limitada y sin base técnica sobre la situación real de riesgo	Presión por el establecimiento de este mecanismo por parte de la población asociada a las zonas de riesgo. Participación del sector privado en el montaje de la idea	Establecimiento de seguros de riesgos de desastres con una base técnica más avanzada de los riesgos. Poco conocimiento o valoración por parte de algunos potenciales beneficiarios	Fuerte participación de las agencias de seguro en la evaluación de riesgos, con sistemas desarrollados para aplicar ese mecanismo en distintas áreas y sectores

Continúa

⁹ Etapa predominante en la mayoría de los países de la Región Andina (2004).

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

Continuación

Subprocesos	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4	Etapa 5
Financiamiento (criterios para aprobación de proyectos)	No incorporado en los criterios para la aprobación de proyectos en zonas de riesgo	Algunas entidades financieras incorporan elementos de evaluación de riesgos en los criterios de aprobación, pero no de manera organizada sino dentro de consideraciones ambientales previamente establecidas	Existe conciencia, dentro de las instituciones financieras, de la necesidad de incorporar evaluaciones de riesgos entre los criterios de aprobación; sin embargo los avances directos han sido limitados	Se generaliza el manejo de los riesgos para proyectos de desarrollo ubicados en zonas potencialmente afectables, pero la aplicación tiene todavía problemas de implementación	Numerosas instituciones que operan en el país han desarrollado metodologías y aplican regularmente criterios obligatorios de evaluación de riesgos de desastres para la aprobación de proyectos a ser financiados
b) Información y comunicación					
ONGs especializadas existentes y papel en la prevención	No existen ONGs especializadas en el tema de desastres	Existen ONGs pero débiles en materia de prevención. Participación predominante en las emergencias y desastres	Existen ONGs especializadas promoviendo el enfoque de prevención con ONGs de desarrollo, municipios y comunidades. Ciertos logros	ONGs de desarrollo nacionales y externas usan criterios de prevención en la formulación de sus proyectos de desarrollo de manera obligatoria y algunas ya tienen planes de contingencia	ONGs de desarrollo que han incorporado la prevención en sus proyectos, desarrollan metodologías, muestran logros concretos ONGs tiene planes de contingencia de manera permanente ONGs promueven la concertación sobre el tema con los municipios, sector privado y Estado de manera permanente
Organizaciones comunales existentes	No existen organizaciones comunales o las existentes no han participado en prevención de desastres	Existen organizaciones comunales localizadas en zonas de peligro que están sensibilizadas y muestran interés en el tema	Organizaciones en zonas de peligro, están realizando acciones de mitigación (educativas, obras, campañas, proyectos)	Organizaciones comunales en zonas de peligros tienen mecanismos permanentes para la mitigación y atención de emergencias. Algunas de ellas funcionan intermitentemente	Organizaciones comunales tienen mecanismos permanentes para la prevención y también para atención de emergencias, funcionan basándose en planes, muestran logros, son reconocidas y convocadas formalmente por las autoridades

Continúa

Continuación

Subprocesos	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4	Etapa 5
Mecanismos de participación de la comunidad	No existen mecanismos de participación de la comunidad en la prevención	Algunas organizaciones comunitarias en zonas de peligro, han manifestado su alta vulnerabilidad y plantean exigencias a las autoridades para afrontar su situación Algunas organizaciones son reconocidas como interlocutores por los municipios	Algunas organizaciones en zonas de peligros participan en la formulación de planes, propuestas o proyectos. Algunas de ellas participan en actividades de mitigación promovidas por la autoridad local, ONGs o como parte de planes propios	Organizaciones comunales en zonas de peligros, tienen planes de mitigación, concertados, con municipios. Algunas se hallan realizando acciones de mitigación y/o tienen planes de contingencia. Algunas organizaciones ya están participando en mesas de concertación sobre planes de desarrollo local con enfoque de prevención	Organizaciones comunales en zonas de peligros: -Tienen incorporado el tema en sus agendas. -Tienen planes de reducción de riesgos, de mitigación y de emergencia -Muestran logros importantes en mitigación Organizaciones comunales en general, participan en la vigilancia y control del crecimiento urbano para que se lleve racional y ordenadamente. Participan en mesas o mecanismos de concertación sobre planes de desarrollo local con enfoque de prevención, adoptando compromisos concretos
Acuerdos con el Estado (ONGs, comunidades)	No existen acuerdos con otros agentes del desarrollo	Algunas organizaciones comunitarias logran acuerdos con ONGs, otras logran convenios con municipios para asuntos específicos de mitigación de riesgos de desastres	Algunas organizaciones en zonas de peligros logran acuerdos con ONGs, municipios o sector privado, para reducir progresivamente la vulnerabilidad de la zona	Muchas organizaciones comunitarias en zonas de peligros, llevan a cabo acciones de mitigación en convenio con municipios, sector privado, ONGs Algunas están reconocidas, formalmente como participantes, en mesas o mecanismos de concertación local	Las organizaciones comunitarias en zonas de peligro, tienen convenios con otros agentes del desarrollo y muestran avances importantes en la implementación de planes de mitigación Organizaciones comunitarias tienen convenios interinstitucionales para el desarrollo local con enfoque de prevención, los cuales funcionan de manera permanente y se renuevan y actualizan periódicamente

Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO. Líneas estratégicas y visión evolutiva de procesos y subprocesos.

9 Etapa predominante en la mayoría de los países de la Región Andina. (2004).

Continúa

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

El desarrollo del conocimiento científico es el punto de partida para los procesos de planificación que son promovidos en el marco del PREANDINO. Ello se evalúa desde dos perspectivas: la de la generación misma del conocimiento, y la de la aplicación que se haga de éste. Este tema hace referencia al conocimiento relacionado con la temática de riesgos y su vinculación con variables del desarrollo. Adquieren relevancia especial los temas de peligros con el grado de profundidad requerido en cada nivel territorial para los fines de reducción de riesgos; los de vulnerabilidad relacionados con la situación actual de los desarrollos e infraestructuras, y con los resultados en que se expresa el modelo vigente (desigualdades y marginalización social); y, finalmente, los de riesgos, relacionados con la combinación de los dos anteriores.

En este tema, dentro del PREANDINO se viene incorporando un cambio de visión en el tratamiento metodológico de los peligros naturales y de los contextos para la comprensión de los mismos. Es así como, en adición al conocimiento de las anomalías climáticas y de la preparación de mapas de amenazas asociadas a los mismos, se viene promoviendo la utilización de categorías de análisis que permitan un mejor entendimiento de los fenómenos y de sus efectos relacionados, así como de otros peligros que derivan de un manejo inadecuado del ambiente, co-

mo lo son, en muchos casos, los problemas de inundación, derrumbes, etc. Este es el lado de la preeminencia que se le viene dando al tema de la geomorfología y del comportamiento morfodinámico en general dentro de unidades ambientales comprensibles como son las cuencas hidrográficas.

El conocimiento de estos procesos naturales en conjunción con los de ocupación territorial y las vulnerabilidades evidenciadas o previsibles, permiten al planificador una visión dinámica de los riesgos y derivar políticas, estrategias y acciones adecuadas a los procesos que dan origen a los riesgos.

El cuadro I-5 resume las líneas de conocimiento que son esenciales para la gestión de riesgos de desastres. Y el cuadro I-6 explicita categorías de instrumentación y de aplicación del conocimiento. En ambos casos, se muestra una visión evolutiva en el desarrollo de dicho conocimiento y en la apropiación que hace la sociedad del mismo, lo cual permite calificar, a cada territorio o sector, desde el punto de vista de su grado de avance sobre el particular. Se resalta el estadio en que se ubica en la actualidad la Región como conjunto (2004).

El desarrollo de conocimiento aplicable a las demandas de cada sector y el nivel territorial constituye, entonces, una línea de trabajo fuertemente promovida desde el programa.

Cuadro I-5. PREANDINO. Etapas evolutivas de procesos y subprocesos en el desarrollo del conocimiento científico para la prevención y reducción de riesgos de desastres¹⁰

Proceso: Producción de conocimiento para la prevención y manejo de riesgos de desastres					
a) Desarrollo del conocimiento					
Subprocesos	Etapas 1	Etapas 2	Etapas 3	Etapas 4	Etapas 5
Investigación sobre amenazas (mapas de amenazas y memorias técnicas) - Terremoto - Inundación - Sequía - Erupción volcánica - Deslizamiento - El Niño - Huracán - Tifón - Incendio	No existe o existe sólo fragmentada e incompleta, basada en registros históricos	Esfuerzos para construir una primera base de datos sobre zonas de amenazas (mapa de amenazas); actualización de la información no considerada; problemas de calidad y de resolución de la información	Existencia de data base todavía incompleta de zonas de amenazas (mapa de amenazas); actualización irregular; persisten algunos problemas importantes de calidad y de resolución de la información	Data base sobre zonas de amenazas bien extendida y con información adecuada incorporando algunos avances en amenazas antrópicas; no sustentadas en sistemas de información geográfica, pero regularmente actualizada evaluando nuevas amenazas/peligros o cambios de los patrones; la calidad y resolución pueden ser todavía mejoradas	Completo sistema de información geográfico sobre zonas de amenazas; regularmente actualizado; con alta calidad y resolución. Consideración tanto de amenazas antrópicas como con origen en fenómenos naturales adversos

¹⁰ Etapa predominante en la mayoría de los países de la Región Andina (2004).

Continuación

Subprocesos	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4	Etapa 5
Estudios de vulnerabilidad (consideración de estudios de vulnerabilidad social, económica, física y ambiental)	No existe información sobre vulnerabilidades	Esfuerzos para construir una primera base de datos sobre vulnerabilidades pero reducidas a los aspectos físicos; actualización de la información no considerada; problemas de calidad y de resolución de la información	Existencia de data base todavía incompleta sobre vulnerabilidades pero con mayor cobertura y apertura sectorial y territorial. Actualización irregular; persisten algunos problemas importantes de calidad y de resolución de la información	Data base sobre vulnerabilidades, bien extendida y con información adecuada, incorporando criterios adicionales a los físicos; sin plataforma para su manejo en sistema de información geográfica, pero regularmente actualizada evaluando cambios en los patrones de vulnerabilidad. La calidad y resolución pueden ser todavía mejoradas	Amplio sistema de información geográfico sobre vulnerabilidades; en plataforma de SIG; regularmente actualizado; con alta calidad y resolución. Consideración amplia de todos los tipos de vulnerabilidades (social, económica, física y ambiental)
Estudios de riesgos (existencia de mapas de riesgo y memorias descriptivas)	No se cuenta con mapas de riesgos	Esfuerzos para construir una primera base de datos sobre riesgos pero limitados a los aspectos físicos urbanos; actualización de la información no considerada; problemas de calidad y de resolución de la información	Existencia de data base todavía incompleta sobre riesgos (mapa de riesgo y memorias descriptivas) pero con mayor cobertura y apertura sectorial y territorial; Actualización irregular; persisten algunos problemas importantes de calidad y resolución de la información. Algunos desarrollos con SIG pero limitados	Data base sobre riesgos bien extendida y con soporte de información adecuado, incorporando criterios adicionales a los físicos; sin manejo en plataforma de sistema de información geográfica (o muy limitados), pero regularmente actualizada evaluando cambios en los patrones de riesgos; la calidad y resolución pueden ser todavía mejoradas	Completo sistema de información geográfico sobre riesgos; regularmente actualizado; con alta calidad y resolución. Consideración amplia de todas las situaciones de riesgos (social, económica, física y ambiental)
Estudios de impacto socioeconómico (metodologías, estimaciones, lecciones aprendidas)	No se cuenta con este tipo de experiencias en el país	Algunos casos aislados de consideración de estos estudios pero sólo para evaluar impactos ocurridos y lo realizan entes internacionales	Algunos sectores hacen evaluaciones de los impactos cada vez que ocurren eventos, pero no es generalizado en todos ellos	Se tiene como práctica evaluar los impactos en diferentes sectores y territorios. Se avanza en metodologías para escenarios de este tipo con fines de planificación	El país ha desarrollado capacidad de consideración de estos impactos no sólo con fines de recopilación y análisis sino como práctica de planificación
Desarrollo de metodologías de planificación	No existen	Existe conciencia de la necesidad pero no se han desarrollado	Algunos desarrollos metodológicos pero parcialmente implementados en sectores o áreas	Extendido desarrollo de metodologías de planificación de prevención y para la incorporación de esta en planes de desarrollo, pero todavía existen vacíos	Extenso desarrollo de metodologías de planificación tanto para el manejo de la prevención como de su consideración en planes de desarrollo

Continúa

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

Continuación

b) Infraestructura de apoyo					
Subprocesos	Etapas 1	Etapas 2	Etapas 3	Etapas 4	Etapas 6
Red y capacidad de monitoreo	No existen	Sólo parcialmente desarrollada. Monitoreo no completamente desarrollado ni con reportes adecuados	Mayor desarrollo pero los productos no son necesariamente publicados. Evidencias de evolución de los productos y de los reportes	Continuo y extendido monitoreo y reportes; productos con alta proporción y nivel de publicación	Periódica publicación de los reportes con calendarios conocidos. Alta capacidad de monitoreo y de reportaje
Red de comunicación	No existe o es informal	Comunicación con canales tradicionales	Inicio de la modernización del sistema comunicacional	Amplio desarrollo del sistema comunicacional pero todavía no integrada a los medios	Red de comunicación con amplia cobertura y conectada o integrada a los medios
Sistema de alerta temprana (con aplicación de tecnología, extensión de la red de alerta)	No existen sistemas establecidos. Sólo aplicación de métodos indirectos para informar sobre desastres (medios), una vez ocurridos los mismos	Predominan las formas de alerta sobre la emergencia, estructuradas coyunturalmente para situaciones de eventos de desarrollo lentos. Algunas fortalezas sectoriales en áreas de alto impacto nacional (p.e sector eléctrico)	Asociadas a algunas amenazas, se cuenta con desarrollos parciales de sistemas de alerta temprana. Problemas interinstitucionales para su implementación	Amplio desarrollo de sistema de alerta temprana para las principales amenazas/peligros que generan riesgos. Vínculos con los medios de comunicación	Existe un sistema desarrollado de alertas por etapas y de procesos de comunicación, con una estructura de interrelaciones jerárquicas a través de la cual se transmite la comunicación, así como procedimientos preestablecidos a ser recomendados al público. Actúa en forma de cascada para diseminar la información. Se complementa con el uso de los medios
c) Desarrollo institucional del sector del conocimiento					
Canales de coordinación entre investigadores y/o entes encargados del monitoreo	No existen	Existen algunos mecanismos informales de coordinación pero no permanentes. Entes monitores con visión aislada. Sin complementariedad entre si	Inicio de acuerdos formales para complementar y compartir el conocimiento sobre amenazas y riesgos. Algunos acuerdo entre entes monitores para complementar información	Fuerte relación entre instituciones complementarias, tanto en investigaciones como en análisis, para lograr coherencia y relevancia. Intercambio de información entre entes monitores de fenómenos	Comunidad científica altamente vinculada, evidencia de trabajos complementarios y estrecha cooperación en los análisis. Instituciones del monitoreo se complementan y disponen de sistemas que permiten integrar información y compartir resultados

Continúa

Continuación

Subprocesos	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4	Etapa 5
Papel de las instituciones académicas en la investigación	No participan	Desarrollo de líneas muy limitadas de investigación relacionadas con estos temas por su propia iniciativa, sin priorización	Desarrollo de algunas líneas de investigación con base a prioridades detectadas por instituciones o por estudios previos	Amplia participación de las instituciones académicas en el desarrollo del conocimiento sobre desastres. Compromiso de desarrollar un sistema de conocimiento amplio sobre gestión de riesgos de desastres	Alta contribución en programas de desarrollo del conocimiento para cubrir debilidades que se van evidenciando permanentemente. Desarrollo de investigaciones y enseñanzas con visión interdisciplinaria
Vinculación de los entes del conocimiento e investigación	No existen vínculos entre los investigadores y los entes generadores de información. Manifestación de competencia y rivalidad entre ellos	Colaboración en algunos niveles y sobre ciertos aspectos, pero sólo, mediante acuerdos. Vinculación aislada y limitada con fuentes internacionales	Predomina la colaboración; eliminadas rivalidades y competencias. Se promueve la constitución de redes de trabajo interinstitucionales en el área del conocimiento. Uso limitado de información de centros internacionales	Colaboración como norma. Medidas explícitas para reforzar la colaboración y el trabajo integrado (mecanismos organizativos de coordinación). Promoción de redes de investigación a nivel nacional. Conexión con redes internacionales	Trabajo complementario e integrado. Medidas explícitas para continuar el refuerzo. Contribución de los entes del conocimiento al desarrollo de nuevas y emergentes tecnologías. Intercambio permanente de información en redes nacionales e internacionales
Canales de información a los sectores	No existen canales formales para informar a los sectores demandantes sobre la temática de riesgos de desastres	Se utilizan los medios de comunicación para transmitir información sobre emergencias, pero no se cuenta con canales para acceder a información necesaria para manejar la cotidianidad de la prevención	Algunos sectores comienzan a desarrollar mecanismos institucionalizados para mantener líneas de información a los usuarios sobre temas relevantes de riesgos de desastres, pero falta todavía una adecuada conexión a los sistemas hidrometeorológicos y sísmicos	Se ha logrado una cierta fluidez entre los sistemas hidrometeorológicos y los sectoriales, y existen mecanismos adecuados para garantizar la comunicación fluida de información a nivel sectorial	El sistema de información sobre riesgos y desastres es claro e institucionalizado, tanto a nivel territorial, como principalmente, a nivel sectorial
Canales de difusión de la información científica y aplicada a las comunidades	La población afectada no cuenta con vías para ser informada y motivada sobre su papel en la prevención	Existen programas aislados pero no permanentes que difunden este tipo de información, generalmente asociados a cooperaciones específicas	Se ha logrado una cierta coordinación con los niveles municipales para la difusión de información preventiva tanto territorial como sectorial	Las organizaciones de la comunidad han desarrollado mecanismos de difusión de información, los cuales se vinculan a información municipal y de otras fuentes	Se cuenta con un sistema de difusión de información que vincula, tanto al sector público en sus diferentes niveles, como a las comunidades, o al sector privado. Las comunidades han desarrollado vinculaciones con redes para este tipo de conocimiento

Continua

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

Continuación

Subprocesos	Etapas 1	Etapas 2	Etapas 3	Etapas 4	Etapas 5
Tipo de información generada (grado de adecuación a las demandas: producto suministrado y nivel de detalle)	No se dispone de información para orientar a los usuarios	Se genera información del conocimiento de los fenómenos naturales y sus anomalías, pero los productos no están vinculados a los requerimientos de los usuarios. Uso limitado de información	Existen desarrollos del conocimiento que se orientan a cubrir los requerimientos de ciertos sectores o niveles, pero no en forma extendida	Existe un marco general de información sobre riesgos, vulnerabilidades y amenazas orientador para los niveles de actuación. En expansión la adecuación de productos a las demandas de los usuarios. Se mantienen problemas de resolución de la información disponible	Existe un marco global que orienta las políticas de prevención en los diferentes niveles. La información científica y aplicada se produce en forma adecuada para los diferentes usuarios y en las resoluciones requeridas

Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO. Líneas estratégicas y visión evolutiva de procesos y subprocesos.

Cuadro I-6. PREANDINO. Etapas evolutivas de procesos y subprocesos para la instrumentación del conocimiento científico para la prevención y reducción de riesgos de desastres¹¹

Proceso: aplicación del conocimiento					
a) Aplicación de las mejores prácticas					
Subprocesos	Etapas 1	Etapas 2	Etapas 3	Etapas 4	Etapas 5
Uso del conocimiento técnico en aplicaciones de ingeniería, y otras, para la reducción de vulnerabilidades	No se aplican. Hasta ahora no ha habido mucha aplicación de prácticas para la reducción de vulnerabilidades, sino en algunas condiciones particulares de reconstrucción post evento desastroso	Predominan criterios de reducción de costos en la determinación final de las acciones y proyectos a implementar. Generalmente, las infraestructuras son subdimensionadas y las acciones y medidas de prevención se eliminan o reducen al mínimo	Predomina en ciertas áreas o sectores la identificación y aplicación de proyectos utilizando las mejores prácticas (p.e control de inundaciones), que se implementan con un objetivo específico de reducción de riesgo, pero con una visión de prevención en la conceptualización de cualquier proyecto de desarrollo. Muchos proyectos se ejecutan sin incorporar buenas prácticas	Debido al desarrollo del conocimiento sobre vulnerabilidades y riesgos, los proyectos y acciones cotidianas del desarrollo son concebidos de manera que tomen en cuenta tanto las condiciones de riesgos existentes como las mejores prácticas. Aplicación de esta visión parcialmente sólo en algunos sectores, niveles o áreas	La práctica común de las instituciones y agentes privados, ha internalizado la prevención dentro de su visión del desarrollo. Es generalizada la consideración de las mejores prácticas en las diferentes facetas de la gestión de riesgos reconociendo que "la prevención es conveniente y rentable"
Existencia y aplicación de normas técnicas de construcción	No existen normas técnicas de construcción	Se reconoce la necesidad de contar con normas técnicas pero no están desarrolladas, o el proceso es incipiente	Se cuenta con algunas normas técnicas pero reducidas a muy pocas amenazas. Debilidad técnica en su formulación. No se actualizan	Se cuenta con normas técnicas para varios tipos de riesgos, algunas de ellas con actualizaciones, pero todavía muestran vacíos y debilidad técnica	Amplio desarrollo de normas técnicas para las principales situaciones de riesgos, con actualizaciones periódicas y buena calidad de la información de base

¹¹ Etapa predominante en la mayoría de los países de la Región Andina (2004).

Continúa

Continuación

Subprocesos	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4	Etapa 5
Mecanismos para el control en la aplicación de las normas técnicas	No existen mecanismos	Existen mecanismos indirectos pero no efectivos	Implantación de nuevos mecanismos pero complejidad en el control	Existen mecanismos directos pero de difícil implementación o de reciente data	Adecuados mecanismos de control con efectiva vigilancia de los condicionantes establecidos
Desarrollo y aplicación de normas urbanísticas	No existen normas urbanísticas para estos temas	Algunas consideraciones en los planes urbanos pero dentro de los temas ambientales. Regulaciones dispersas.	Algunas iniciativas para la consideración de normas en planes urbanos pero no implementadas	Existen normas urbanísticas para prevención, ampliamente incorporadas en los planes urbanos para muchas ciudades, pero todavía se mantienen vacíos	Amplio desarrollo de las normas urbanísticas en las regulaciones urbanas
Mecanismos de control para los planes de regulación urbana	No existen mecanismos	Existen mecanismos pero no efectivos (control de permisos urbanos).	Implantación de nuevos mecanismos pero complejidad de control	Existen mecanismos mejorados relacionados con la gestión urbana	Adecuados mecanismos de control, con efectiva vigilancia de los condicionantes establecidos
Mecanismos de control para los planes de ordenamiento territorial	No existen mecanismos	Existen mecanismos pero no son efectivos	Implantación de nuevos mecanismos pero complejidad en el control	Existen mecanismos mejorados relacionados con la gestión del ordenamiento territorial	Amplio desarrollo de normas en la permisología nacional y regional y en las regulaciones urbanas
Programas en proceso para mejorar aplicación de técnicas	No existen	Se reconoce la necesidad de apoyar el proceso de aplicación de técnicas de prevención, pero no se cuenta con canales claros para ello	Se cuenta con algunos programas de repercusión limitada	Existen programas de alto impacto para promover la aplicación de técnicas mejoradas pero en fase de ejecución	Se han establecido programas permanentes para llevar a cabo la generación y aplicación de técnicas. Es una práctica usual en el ámbito de la sociedad el uso de técnicas avanzadas y actualizadas en este campo

Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO. Líneas estratégicas y visión evolutiva de procesos y subprocesos.

CAPÍTULO II

La situación de partida

I. Ausencia de políticas, marcos nacionales y regionales para la prevención y reducción de riesgos de desastres

Dentro del marco conceptual antes esbozado, el Programa ha tenido repercusiones en la evolución de los procesos orientados a la institucionalización, si se compara con la etapa de arranque.

Para el año de inicio del Programa (finales del año 2000), los países de la Región Andina mostraban una situación de debilidad en cuanto a la consideración de la prevención y reducción de riesgos de desastres en los procesos de desarrollo.

Algunos de dichos países, como Colombia en 1989 y Bolivia en el año 2000, habían venido desarrollando un marco institucional y reglamentario previo a la constitución del PREANDINO, asociado a eventos desastrosos de gran significación. Los avances, en el caso de Colombia, se expresaban en la promulgación de un marco legal dirigido a

fortalecer la capacidad de intervención institucional, en la creación de instancias de gobierno para facilitar la coordinación y en la actuación en caso de desastres y la elaboración de planes de prevención y atención de desastres. Para Bolivia, los desarrollos estaban constituidos básicamente por instrumentos legales de nivel nacional pero que no habían sido implementados. No obstante lo anterior, gran parte de los esfuerzos en esos mismos países habían sido dirigidos hacia la atención de situaciones de emergencias y desastres.

Los resultados del estudio “Las lecciones de El Niño 1997-1998” adelantados bajo la coordinación de la CAF, y en el cual participaron múltiples instituciones de cada país, reflejan claramente el cuadro institucional y de políticas característico de ese momento, dejando múltiples experiencias con relación al manejo que se venía dando al tema de los desastres con origen en fenómenos naturales adversos, y mostrando la necesidad de un cambio de visión para lograr una efectiva reducción de los impactos de estos, no sólo en el momento de los eventos sino como condición permanente en las acciones del desarrollo.

Las lecciones aprendidas derivaron en buena medida tanto del análisis de los impactos y de las vulnerabilidades de los sectores y territorios afectados, como de la gestión institucional adelantada, aspectos que mostraron las debilidades de la visión prevaleciente en el manejo de los desastres y la poca efectividad de los órganos existentes para la prevención e incluso para la respuestas y la reconstrucción. La evaluación y análisis del comportamiento del Fenómeno y su expresión permitieron identificar una enorme posibilidad de actuar de forma planificada para reducir los riesgos de los desastres, tomando en cuenta las peculiaridades y el comportamiento esperable de los mismos. Por otra parte, los crecientes impactos socioeconómicos asociados a este y a otro tipo de fenómenos y la evidente debilidad institucional para su control reflejada en cada una de las etapas del análisis, permitieron dibu-

jar el contexto y los vacíos actuales en los que se desenvuelven las instituciones e identificar acciones para introducir mejoras en la gestión orientada a esos fines. Esta misma problemática se evidenció en el ámbito regional, donde se habían llevado a cabo pocas iniciativas para el conjunto de los países, que reconocieran la recurrencia y el impacto de algunos fenómenos de características comunes en esta Región.

El cuadro II-1 resume una visión muy simplificada de la situación en cada uno de los componentes de la temática de institucionalización de la reducción de riesgos en la región andina para el momento de inicio del Programa, evaluación que sirvió de punto de partida para el tratamiento de las acciones prioritarias del PREANDINO en la Región.

Cuadro II-1. Situación de incorporación de la prevención y reducción de riesgos de desastres en los procesos de desarrollo en la Región Andina para diciembre de 1999 (Situación de partida)

Variable	Avance
Marco institucional	
Compromiso político	<p>Para el año 1999, la gestión de riesgos no forma parte de la cultura ni de las iniciativas institucionales de los países de la Región, a excepción de Colombia que tiene avances importantes desde 1989. Sin embargo, en este país también predomina la visión de emergencia y socorro con relación a las acciones principales, y no se ha logrado una permanencia en las actuaciones políticas sobre estos temas. Bolivia venía avanzando en la preparación y aprobación de una ley marco, la cual no fue aprobada hasta el año 2000 y requería ser reglamentada.</p> <p>Muy pocos países de la Región han implementado programas sectoriales o territoriales, Los casos más significativos, soportados por organismos internacionales, son el de salud con participación de la OPS, aunque con alto sesgo hacia la preparación y atención ante situaciones de emergencias y desastres; el SINSAT en Bolivia (alerta temprana en el sector agrícola con apoyo de la FAO); el Programa del Fenómeno El Niño en Perú y Bolivia como consecuencia de la ocurrencia de eventos desastrosos asociados a ese Fenómeno, apoyados por UNESCO; y el de sistemas educativos en Venezuela a través del Proyecto de EDUPLAN de la OEA.</p>
Incidencia en el desarrollo institucional	<p>Si bien existen problemáticas comunes a nivel de la Región Andina, no se cuenta con instancias o marcos institucionales regionales que promuevan este tipo de políticas como sí ocurre en otras regiones (Centroamérica: CEPREDENAC; Caribe CDERA), ni se ha incorporado esta temática en el marco de políticas del Sistema Andino de Integración.</p> <p>En el ámbito de los países, solamente Colombia ha avanzado en la institucionalización de la prevención como parte del sistema de seguridad nacional y de desarrollo. Desde 1989 ha creado el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) que inicialmente dependía de la presidencia de la República pero posteriormente pasó a formar parte del Ministerio del Interior. Ese país cuenta con marcos legales integrales (leyes 46/88) y ha incorporado este tema en algunas otras regulaciones (Ley de Ordenamiento Territorial, Ley de Asignaciones Presupuestarias, Ley de Educación). Todos los demás países tienen marcos institucionales para la atención de emergencias, soportados en los esquemas tradicionales de la Defensa Civil.</p> <p>Desde el punto de vista de la garantía de recursos para la prevención, solamente Colombia ha enfocado ese tema a través de la creación de fondos especiales para prevención y atención de desastres previstos en la Ley. Los demás países solo tocan el tema desde el punto de vista de la atención de desastres.</p>

Continúa

Continuación

Incorporación de prevención en los procesos de planificación	
Disponibilidad de información sobre peligro, vulnerabilidad y riesgo	<p>La mayoría de los países tienen avances en el conocimiento de algunos peligros que los afectan, pero la mayor parte de esa información está dispersa e incompleta. Se requiere hacer un esfuerzo muy importante para recopilar y generar la información faltante, así como hacer integraciones para disponer de visiones de conjunto sobre la problemática de los desastres. Ningún país cuenta con información integrada que permita avanzar rápidamente en los procesos de elaboración de los planes, estrategias y para el ordenamiento territorial. Tampoco se cuenta con la información necesaria para orientar a los sectores con sus especificidades. La mayor ausencia se nota en aquellas escalas requeridas por los niveles locales, donde este tipo de información es casi inexistente o muy precaria. Adicionalmente a la debilidad en el desarrollo del conocimiento sobre los peligros, no se conocen estudios detallados de vulnerabilidades en los niveles territoriales o sectoriales ni de evaluación de riesgos frente a desastres naturales.</p>
Preparación de planes o estrategias para la reducción de riesgos y desastres	<p>A excepción de Colombia, el resto de los países no cuenta con Planes Nacionales de Prevención y Atención de Desastres. Colombia tiene aprobado formalmente uno, pero que requiere mayor especificidad. Existe poco avance en los planes territoriales, aunque la Ley de Ordenamiento Territorial de ese país establece la incorporación del tema en los planes, que en ese caso son de nivel municipal.</p> <p>Durante el Fenómeno El Niño 1997-1998 se logró un cierto avance en la preparación de planes de emergencia, que en algunos países como Perú incorporaron elementos preventivos, pero no como rutina permanente sino relacionados con la inminente presencia del Fenómeno y con acciones puntuales generalmente de obras de infraestructura.</p>
Incorporación de la prevención en los planes de desarrollo y mecanismos de control	<ul style="list-style-type: none"> - Para el año 1999, la mayoría de los países cuenta con Planes de Desarrollo pero los mismos no han considerado la temática de prevención y reducción de riesgos. - No existen iniciativas ni se ha desarrollado, un marco de planificación que incorpore estos temas dentro de la visión de sostenibilidad de las propuestas y acciones de desarrollo. En el caso colombiano, la Ley pauta la necesidad de incorporarlo en los procesos de planificación, pero en la práctica ello no se ha materializado. - La banca multilateral no considera la gestión de riesgos como una condicionante para los proyectos, a pesar de que muchas infraestructuras financiadas por la misma han sido afectadas significativamente por embates de fenómenos naturales. El BID ha formulado recientemente (1998) una política para enfrentar estos temas, pero la orientación es básicamente de preparación y atención. - Con respecto a los mecanismos de coordinación para la elaboración de planes, sólo Colombia, con mayor desarrollo en la temática, ha generado instrumentos al respecto. - Algunos de los países han ejecutado obras de mitigación relacionadas principalmente con el control de inundaciones, pero en la mayoría de los casos asociadas a la necesidad del aprovechamiento de las tierras que son protegidas, como es el caso de Venezuela, donde durante muchos años se abordó una política de recursos hidráulicos que focalizó numerosos esfuerzos en esa dirección. En otros países, como Perú, la política se ha orientado solamente a la protección de las obras de riego o relacionadas con la agricultura en el ámbito de las cuencas hidrográficas.
Sistemas de apoyo para la toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> - En la mayoría de los países no se cuenta con sistemas de información nacionales que apoyen la gestión de riesgos de desastres y su manejo, aún cuando existen numerosas iniciativas sectoriales y territoriales dirigidas en su mayor parte a la atención en la fase de contingencia. - Los sistemas de información disponibles se desarrollan en el marco de los organismos de atención y se orientan a recabar información de lo ocurrido durante el desastre, principalmente muertes y algunos daños. - Los países cuentan con escasa experticia en el desarrollo metodológico para evaluar impactos socioeconómicos de los desastres. Los análisis existentes han sido llevados a cabo por organizaciones internacionales (CEPAL, CAF). - No se han establecido mecanismos para la evaluación de la gestión de riesgos.

Continúa

Continuación

Creación de cultura de prevención en la sociedad	
Educación y creación de capacidades	<ul style="list-style-type: none"> - Se tienen pocos avances en la incorporación de la prevención y la reducción de riesgos como parte de la currícula de educación básica en los países. Sólo Colombia y Venezuela han logrado ciertos avances en el campo. - No existen avances significativos para incorporar estos temas en la educación superior, salvo propuestas en Bolivia, Colombia y Venezuela. - Sólo Ecuador cuenta con un postgrado dirigido específicamente a la temática; Venezuela tiene algunas iniciativas de cuarto nivel y cursos de especialización. El resto de los países, o no cuentan con programas de este tipo, o no tienen vinculación con políticas nacionales de sustento. - Existen algunos programas de capacitación a empleados públicos o actores involucrados, pero fundamentalmente dirigidos a atención de desastres. Tampoco existen programas de capacitación preventiva a las comunidades.
Información y comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Ningún país de la Región cuenta con programas permanentes de información sobre prevención y mitigación de riesgos de desastres. Colombia muestra los avances más significativos a través de las Muestras Nacionales para Prevención y Atención de Desastres - La información de peligros es aún parcial y los canales de información dispersos. Existen algunos avances sobre peligros sísmicos, e hidroclicmáticos en Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela. - Los medios de comunicación participan en la difusión de información sólo en el momento de ocurrencia de la contingencia. No existen iniciativas de carácter preventivo. - Los países de la Región no cuentan con redes relacionadas con la reducción de riesgos de desastres.
Participación privada	<ul style="list-style-type: none"> - Los países cuentan con escaso desarrollo de mecanismos de participación privada para la distribución de riesgos. Sólo Colombia, Ecuador y Venezuela cuentan con algún avance, pero muy limitado. - No existen acuerdos significativos entre el Estado y las comunidades para el desarrollo de actuaciones orientadas a la prevención y reducción de riesgos. Igualmente, hay desconocimiento de las comunidades sobre el uso de la información referente a vulnerabilidades y riesgos.
Participación de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> - El desarrollo de ONGs orientadas a la reducción de riesgos de desastres es escaso. Sólo Perú y Bolivia cuentan con algunas organizaciones nacionales e internacionales. La Cruz Roja está presente en todos los países. - Igualmente existe escasa participación comunitaria orientada a la prevención o reducción de riesgos. El mayor potencial se encuentra en Bolivia y Perú, por contar con organizaciones de base más sólidas. En el caso de Bolivia, existe una Ley de Participación Popular. En Perú existen ONGs como PREDES que trabajan a nivel comunitario con relación a los desastres.
Producción de conocimiento y desarrollo de mecanismos para su aplicación	
Desarrollo del conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Existe un conocimiento generalizado sobre los principales peligros que tipifican la Región, pero predominantemente a escala nacional. Los mayores avances son en el conocimiento de los peligros sísmicos y volcánicos. La temática de inundaciones, desde el punto de vista de las amenazas, está poco desarrollada. - Las metodologías para la evaluación de vulnerabilidades son incipientes, limitándose en la mayor parte de los casos a los componente físicos de estas. Los mayores avances se presentan en Colombia, Perú y Venezuela, pero son muy limitados. - En correspondencia con el escaso desarrollo metodológico, existe limitada disponibilidad de recursos humanos calificados para la evaluación de riesgos de desastres.
Infraestructura de apoyo	<ul style="list-style-type: none"> - Si bien todos los países de la Región cuentan con redes hidrometeorológicas y sísmicas – al igual que de redes vulcanológicas en aquellos afectados por estos fenómenos–, las mismas son deficientes en cobertura y en el manejo de información en tiempo real. Bolivia y Venezuela han iniciado la modernización de estas. - Las redes de comunicación existentes están vinculadas a las Defensas Civiles de los países de la Región y son de carácter nacional. - Los países andinos en general no cuentan con sistemas de alerta temprana. Alcances parciales muy focalizados se encuentran en casi todos los países.

Continúa

Continuación

Producción de conocimiento y desarrollo de mecanismos para su aplicación	
Desarrollo Institucional del sector conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Los países de la Región adolecen de vinculación entre los generadores de información sobre riesgos de desastres y los investigadores. Consecuentemente, no hay canales que promuevan la investigación permanente sobre fenómenos naturales. - Los diversos sectores – exceptuando salud – en general no cuentan con canales que permitan acceder a la información sobre riesgos de desastres y amenazas naturales. - El desarrollo del conocimiento en los países de la región ha estado más orientado al desarrollo científico que a la investigación aplicada, razón por la cual los productos generados son de escasa aplicabilidad.
Aplicación de mejores prácticas	<ul style="list-style-type: none"> - La mayor parte de los países cuenta con avances en la aplicación del conocimiento científico para la reducción de vulnerabilidades sísmicas, mediante la elaboración y adopción de normas de construcción y de desarrollos urbanísticos. No obstante, las iniciativas para considerar estos temas en los nuevos desarrollos son muy incipientes. - Los países cuentan con escasos mecanismos de control en la aplicación de normas técnicas y para la gestión urbana.

Fuente: Unidad Coordinadora del PREANDINO-CAF, 2001.

Con base en la evaluación de esta situación, y tomando como referencia los estadios evolutivos mostrados en los cuadros I-1 a I-6 del aparte anterior, la Región podía ubicarse, como promedio, en las etapas iniciales de desarrollo en la mayoría de los subprocesos. Todos los países, a excepción de Colombia (básicamente con relación a sus marcos legales e institucionales), carecían o tenían un nivel muy bajo de avances en los procesos. En la mayoría de ellos, las áreas con mayor progreso se centraban en el conocimiento científico pero de nivel nacional y poco adaptado a las demandas de los agentes sectoriales, lo que limitaba la posibilidad de su utilización.

II. Contextos internacionales favorables para un cambio de paradigma con relación a los desastres

Si bien la situación de base y la cultura de los países andinos manifestaba una gran debilidad en la gestión de riesgos de desastres para fines de los años noventa, internacionalmente venían gestándose cambios importan-

tes en la visión sobre el tema de desastres, como conclusión de la Declaratoria de las Naciones Unidas a través del Decenio Internacional de Reducción de Desastres 1990-2000. Si bien lo relativamente novedoso del tema había determinado en la década precedente que gran parte de los esfuerzos se hubiese concentrado en los aspectos de atención y mitigación, el reconocimiento expreso de la necesidad de introducir el concepto de reducción de riesgos de desastres en el desarrollo venía guiando la discusión de los últimos años.

Aún cuando varias organizaciones internacionales venían tratando el tema de forma sistemática, destaca la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) como una continuación del Decenio Internacional, concebida por las Naciones Unidas con un enfoque preventivo que resulta coherente con los hallazgos de la CAF en la investigación sobre el Fenómeno El Niño en la Región. Sus objetivos y alcances se describen en el Recuadro I-1 en la página siguiente.

Recuadro I-1 la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD)

Las Naciones Unidas han establecido la EIRD como marco global de trabajo para la acción, con una visión tal que permita a todas las sociedades ser más resistentes ante los efectos de los peligros naturales y los desastres tecnológicos y ambientales relacionados con los mismos. Ello con el fin de reducir las pérdidas humanas, económicas y sociales. La Estrategia se fundamenta en un cambio conceptual, que va de la protección total de estos peligros, al manejo del riesgo a través de la integración de la reducción de los desastres en el desarrollo sostenible. La implementación de la Estrategia sienta como premisa la formación de sociedades entre gobiernos, organizaciones no gubernamentales, agencias de la ONU, la comunidad científica, los medios de comunicación y otros grupos multisectoriales pertenecientes a la comunidad que se dedica a la reducción de los desastres.

Objetivos de la EIRD

Los cuatro objetivos de la EIRD son: incrementar la conciencia pública con respecto a la reducción de los desastres; lograr el compromiso por parte de las autoridades públicas; estimular la formación de sociedades tanto interdisciplinarias como intersectoriales; y, lograr el mejoramiento del conocimiento científico sobre las causas de los desastres de la naturaleza y las consecuencias de los peligros naturales. Además, la EIRD tiene el mandato de continuar la cooperación internacional para reducir los impactos de El Niño y La Niña, y el fortalecimiento de la capacidad para reducir los desastres a través de medidas de alerta temprana.

La EIRD en América Latina y El Caribe. Unidad Regional

La implementación de la EIRD en América Latina y El Caribe está basada en la red existente de contactos y sociedades que se desarrollaron durante la década anterior. Uno de los principales socios de la Región es la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), la cual se encuentra auspiciando y brindando apoyo a la Unidad Regional de la EIRD, cuya sede está ubicada en Costa Rica. Otros socios principales y contrapartes incluyen las comisiones e instituciones nacionales encargadas de temas relacionados con el manejo de desastres, organizaciones regionales, internacionales y del sistema de la ONU -tales como la AEC, la OEA, CEPREDENAC, el SICA y la CDERA-, organizaciones académicas, científicas y redes, al igual que organizaciones locales y ONG's.

Principales actividades en la región

- Creación de una cultura de prevención
- Diseminación de información y desarrollo de redes
- Desarrollo y apoyo de un Sistema Regional de Información sobre Desastres
- Promoción y organización conjunta de seminarios, talleres y otras actividades
- Elaboración de material de apoyo

CAPÍTULO III

Mecanismos para la implementación del programa

Para dar sostenibilidad a los esfuerzos, y garantizar el logro de los objetivos, el PREANDINO ha promovido diversos mecanismos e instrumentos de articulación de la iniciativa: el desarrollo de una organización regional y de organizaciones nacionales que den soporte a la gestión de riesgos frente a desastres; el establecimiento de redes de contacto entre las instituciones de la región y de sistemas de información y de indicadores de gestión; la creación de plataformas para la coordinación de las cooperaciones internacionales así como mecanismos transparentes para la administración de los recursos.

I. Organización regional y nacional

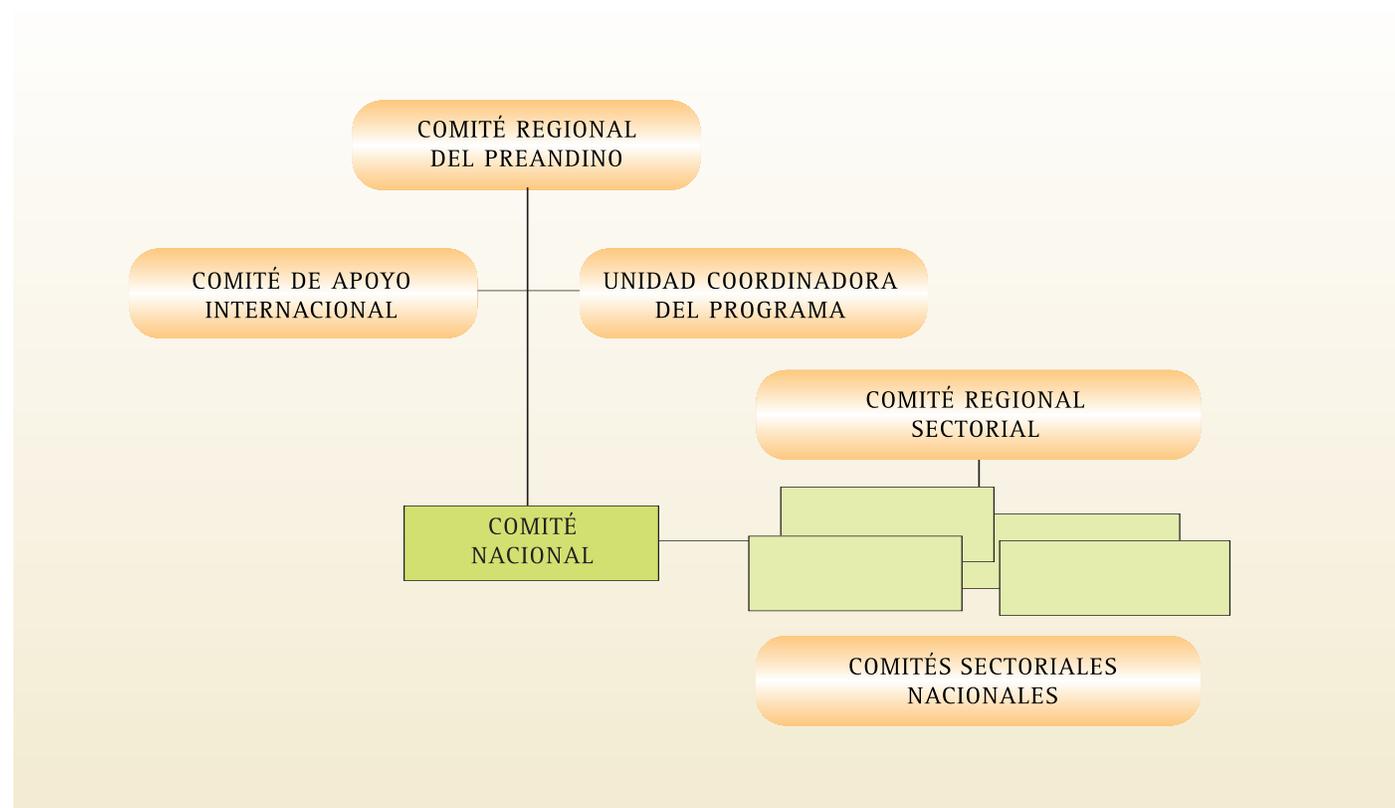
Para la implementación de la iniciativa se previó, desde el inicio del Programa, un proceso evolutivo desde el punto de vista de la organización regional para la reducción de riesgos de desastres. En su fase inicial, la organización se apoyaría en una estructura informal articulada en redes, constituida por Comités y grupos de trabajo, con funciones y atribuciones básicamente de coordinación y de intercambio, para garantizar el logro de los objetivos desde la propia implantación del esquema de funcionamiento.

La figura III-1 (ver pág. siguiente) presenta un resumen del esquema inicial acordado para el funcionamiento de la iniciativa PREANDINO.

La RED PREANDINO se constituye bajo la premisa de aprovechar al máximo el marco institucional existente en los países andinos, pero reconociendo, al propio tiempo, la necesidad de promover e impulsar la apertura institucional para la prevención y mitigación de riesgos en dichos países, con una visión de desarrollo sostenible. Por esta razón, las contrapartes institucionales que lideran el Programa, y por lo tanto, las que contribuyen a estructurar la Red Regional, son los Ministerios de Planificación y Desarrollo, o sus equivalentes en cada uno de los países, así como las instancias de planificación sectorial y local, debido al relevante papel que estos juegan en el proceso de asignación de recursos para la inversión pública, presupuesto y la creación de marcos reguladores para la actuación pública y privada (ordenamiento territorial y urbano, códigos y normas, etc.).

En la primera Reunión Regional del PREANDINO, se presentaron las bases para el funcionamiento del programa, y se arribó a formas específicas de operación del mismo en cada uno de los países, tomando en cuenta sus especificidades. El recuadro sobre “Organización y funciones de la Red PREANDINO” resume los acuerdos fundamentales de los integrantes del Programa (CAF-países) que dieron soporte al esquema organizacional del programa durante los años de ejecución del mismo (2000-2004).

Figura III-1. La organización regional del Programa



Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO. Caracas, 2002.

Recuadro III-1. Organización y funciones de la Red PREANDINO

La RED PREANDINO se constituye bajo la premisa de aprovechar al máximo el marco institucional existente en los países andinos, pero reconociendo, al propio tiempo, la necesidad de promover e impulsar el desarrollo institucional para la prevención y mitigación de riesgos en dichos países.

Los órganos *regionales* de la RED PREANDINO (Comité Regional del PREANDINO, Comités Sectoriales Regionales) estarán integrados por funcionarios, o directivos, de las instituciones más representativas de cada país en materia de prevención y mitigación de riesgos. Ello significa que participan en la propuesta y discusión de iniciativas y en la adopción de decisiones de carácter regional. Gracias a esta doble condición (miembros de un órgano regional y funcionarios relevantes en sus respectivos países) conocerán de antemano el alcance y contenido de los compromisos asumidos,

estarán en mejor condición de impulsar su desarrollo y podrán generar sinergia y crear oportunidades de actuación desde la RED PREANDINO hacia los organismos e instituciones nacionales, y viceversa.

No existe relación jerárquica o de subordinación entre los órganos regionales y nacionales de la RED PREANDINO. No obstante, el cumplimiento de los objetivos del PREANDINO requiere de una clara delimitación de roles, del cumplimiento de los compromisos asumidos y de una actuación combinada y armónica bajo los principios de *colaboración, cooperación, coordinación y complementación*.

Los órganos nacionales de la RED PREANDINO serán el instrumento fundamental por medio del cual se procurará el efectivo enlace y articulación entre las propuestas, progra-

Continua

Continuación

mas y acciones provenientes del ámbito regional, y el conjunto de instituciones u organismos nacionales que conforman la RED.

La conformación de la RED PREANDINO en el ámbito nacional (Comité Nacional, Comités Sectoriales Nacionales) no supone, necesariamente, la creación de nuevas estructuras organizativas, siendo posible su desarrollo por parte de organismos o instituciones cuyas atribuciones y funciones legalmente establecidas que le ofrezcan la mayor viabilidad. En cualquier caso, se requerirá de algún mecanismo de coordinación administrativa o interinstitucional, dispuesto según el mejor criterio de cada país, que informe sobre los mecanismos de conformación y articulación de la RED PREANDINO en el orden interno.

Los funcionarios o directivos que actúan como representantes en la RED PREANDINO asumen el compromiso de dar cumplimiento a las decisiones acordadas con su consentimiento en el órgano del cual forma parte.

Comité Regional del PREANDINO

El Comité Regional del PREANDINO tendrá las siguientes funciones:

- a) Ejercer la coordinación general de la RED PREANDINO, así como promover, y apoyar, su establecimiento y puesta en funcionamiento.
- b) Promover, y proponer, acuerdos de cooperación en función de los objetivos del PREANDINO.
- c) Apoyar las iniciativas dirigidas al desarrollo institucional y a la integración regional en materia de prevención y mitigación de riesgos.
- d) Coordinar y promover la ejecución del inventario, la recopilación y sistematización de los estudios, programas e iniciativas existentes en el ámbito regional sobre detección, evaluación, medición y control de riesgos, apoyar su mejoramiento y actualización y proponer las acciones orientadas a asegurar su acceso y utilización por parte de los países miembros de la RED PREANDINO.
- e) Promover la ejecución de estudios y proyectos dirigidos a mejorar el conocimiento científico sobre amenazas naturales, y estimular fórmulas que conduzcan a la efectiva consideración de esta variable en la toma de decisiones y en la formulación de planes y políticas nacionales.
- f) Suministrar a los países miembros de la RED PREANDINO, de acuerdo con sus necesidades, información objetiva que les facilite la elaboración e instrumentación de políticas públicas eficaces y oportunas en materia de prevención y mitigación de riesgos.
- g) Conocer el distinto grado de desarrollo y desempeño de las instituciones nacionales responsables de la prevención y mitigación de riesgos, y promover la adopción de medidas encaminadas a su fortalecimiento.
- h) Promover la efectiva inserción en los planes de desarrollo, de ordenación del territorio, de ordenación urbanística o sus equivalentes, de las previsiones, políticas y acciones orientadas a la evaluación, prevención y mitigación de riesgos.
- i) Apoyar y promover la formulación y ejecución de programas de educación, capacitación e información en materia de prevención y mitigación de riesgos, previendo la participación privada y comunitaria.
- j) Apoyar las gestiones para la obtención de recursos de cooperación internacional requeridos para cumplir los objetivos asociados a la prevención y mitigación de riesgos en el ámbito de la Región y de los países andinos.
- k) Elaborar el Programa Anual de actividades que adelantará cada país en el marco del PREANDINO, el cual tendrá como fundamento los objetivos de conformación de la RED PREANDINO y el desarrollo de las funciones asignadas al Comité.
- l) Elaborar el Plan de Cooperación horizontal entre los países, orientado a fortalecer la institucionalidad y la integración de políticas de prevención en los ámbitos nacionales.
- m) Realizar la evaluación y seguimiento de los programas y actividades emprendidos.

El Comité Regional del PREANDINO estará integrado por tres (3) representantes por cada país. Uno de ellos, en representación del organismo que promoverá la incorporación de la prevención en los planes de desarrollo (Ministerio de Planificación o su equivalente); otro, en representación del Ministerio, organismo o institución que tenga la capacidad de coordinar o representar a las instituciones del conocimiento científico en el campo de los fenómenos naturales que pueden generar desastres (Ministerio de Ciencia y Tecnología o equivalentes) y el tercero, en representación del Ministerio del Ambiente, del Desarrollo Sostenible o su equivalente.

Continua

Continuación

Grupo de Apoyo Internacional

La iniciativa de establecer vínculos entre la RED PREANDINO y el Grupo de Apoyo Internacional, tiene por objeto incorporar elementos de experiencia, de apoyo político y financiero y de conocimiento de las instituciones internacionales, de una forma coordinada, optimizando los esfuerzos, para contribuir, eficazmente, al logro de los objetivos del PREANDINO y, en particular, a ofrecer apoyo y asistencia en la formulación de proyectos y programas, al financiamiento de iniciativas nacionales y regionales, a la capacitación y a la consolidación institucional de la RED PREANDINO.

El Grupo de Apoyo Internacional estará conformado por aquellas instituciones que manifiesten su interés en ofrecer respaldo al Programa, entre las cuales pueden citarse:

- La CAF, el Banco Mundial y el BID.
- El Sistema de Naciones Unidas (PNUD, OPS, FAO)
- La OEA.
- La Oficina de Cooperación Técnica de la Unión Europea.
- La Secretaria General de la Comunidad Andina de Naciones
- Los Organismos de Cooperación Bilateral
- Cualesquiera otros organismos e instituciones con líneas de apoyo a la prevención y mitigación de riesgos frente a fenómenos naturales.

Comités Sectoriales Regionales

Se establecen inicialmente los siguientes siete (7) Comités Sectoriales Regionales:

- Conocimiento de los fenómenos y sus efectos
- Agua potable, saneamiento y salud
- Agricultura, ganadería, pesca y suelos
- Vialidad y Transporte
- Energía
- Desarrollo Urbano
- Finanzas y tributación

Son funciones comunes a los Comités Sectoriales Regionales las siguientes:

- a) Promover la ejecución de estudios y proyectos orientados a: Desarrollo y aplicación de técnicas de previsión, evaluación de los costos asociados a la prevención y mi-

tigación de desastres naturales y diseño e instrumentación de políticas sectoriales dirigidas a la prevención y mitigación de riesgos.

- b) Promover la ejecución de estudios y proyectos dirigidos a mejorar el conocimiento científico sobre desastres naturales, y estimular fórmulas que conduzcan a la efectiva consideración de esta variable en la toma de decisiones y en la formulación de planes y políticas sectoriales.
- c) Propiciar una vinculación más estrecha entre la prevención de riesgos en los respectivos sectores, la temática ambiental y el desarrollo sostenible.
- d) Promover la institucionalidad para la prevención de riesgos en los respectivos sectores.
- e) Propiciar el apoyo para el establecimiento de criterios uniformes de evaluación y detección de riesgos, a los fines de facilitar las actividades de comparación y medición en cada sector a nivel regional e intersectorial.
- f) Generar información relativa a los métodos y prácticas más apropiados para la obtención y procesamiento de datos sobre prevención y mitigación de riesgos, propiciando la utilización de indicadores de gestión y desempeño.
- g) Promover y gestionar, en los distintos países, el análisis de vulnerabilidad frente a fenómenos naturales y también previo a la ejecución de obras o edificaciones que por su magnitud, peligrosidad o grado de riesgo, pudieran constituirse en causa o factor coadyuvante en la producción de desastres.
- h) Colaborar con el Comité Regional del PREANDINO en la elaboración del inventario, recopilación y sistematización de los estudios, programas e iniciativas existentes en el ámbito regional sobre detección, evaluación, medición y control de riesgos, y propiciar la incorporación de los aportes y experiencias de contenido sectorial.
- i) Elaborar el Programa Anual de proyectos y actividades de cada Comité sectorial regional, con expresión de sus alcances y metas en el ámbito regional, y de los mecanismos de apoyo a los objetivos de carácter nacional. Dicho Programa tendrá como fundamento los objetivos de constitución de la RED PREANDINO y el desarrollo de las funciones asignadas a dichos Comités.
- j) Elaborar el Plan de Cooperación sectorial entre los países, orientado a fortalecer la institucionalidad en el sector para la prevención, así como la incorporación del manejo de riesgos en la planificación sectorial, a través del intercambio de apoyos.
- k) Realizar la evaluación y seguimiento de los programas y actividades emprendidos.

Continúa

Continuación

Cada Comité Sectorial Regional estará, en principio, conformado por cinco (5) representantes, uno por país, con jerarquía suficiente para ejercer la representación del sector en nombre del cual concurre a la RED PREANDINO. Una vez puesta en funcionamiento la RED PREANDINO, y considerados sus requerimientos de actuación y de cobertura, el Comité Regional del PREANDINO evaluará la incorporación de un mayor número de representantes por sector, o la agregación de nuevos Comités Sectoriales Nacionales, como serían los territoriales, a los ya establecidos.

Unidad Coordinadora del Programa

La Unidad Coordinadora del Programa tendrá las siguientes funciones:

- a) Apoyar y coordinar, en colaboración con el COMITÉ REGIONAL DEL PREANDINO, el establecimiento y el inicio de actividades de la RED PREANDINO.
- b) Ejecutar las decisiones de ámbito regional adoptadas por el Comité Regional del PREANDINO.
- c) Propiciar acuerdos, formas de cooperación y, en general, mecanismos que faciliten la efectiva interacción entre los distintos Comités, así como entre éstos y las organizaciones e instituciones de los respectivos países.
- d) Contribuir a propiciar las condiciones que permitan a los Comités, prestar colaboración y asistencia técnica a los países integrantes de la RED PREANDINO que la requieran.
- e) Gestionar e impulsar la cooperación internacional en apoyo al PREANDINO.
- f) Consolidar la información recopilada por los Comités Regional y Sectoriales y proponer estrategias para el desarrollo de planes y programas, en el corto y mediano plazo, por parte de la RED PREANDINO.
- g) Promover la creación de un Centro de Documentación que ofrezca información útil, comparable y actualizable sobre prevención, evaluación, medición y mitigación de riesgos.
- h) Instrumentar mecanismos que permitan hacer seguimiento, medir el estado de avance y ofrecer apoyo a las iniciativas puestas en marcha por los Comité Regional del PREANDINO y los Sectoriales regionales.
- i) Solicitar informes a los distintos Comités regionales sobre el estado de ejecución de los proyectos, programas e iniciativas a cuya ejecución se hubieren comprometido.

- j) Administrar los recursos propios de la cooperación prestada por la CAF para el PREANDINO, y rendir cuentas a esa corporación por el uso de dichos recursos.
- k) Preparar las agendas, propuestas, convocatorias y demás documentación que deba distribuirse para las reuniones, encuentros y demás actividades de la RED, y prestar apoyo a la organización de tales eventos.

En la fase de establecimiento e inicio de actividades de la RED PREANDINO, la Unidad de Coordinación estará bajo la responsabilidad de la CAF, quien designará al Coordinador. En cada país, la Unidad de Coordinación contará con un profesional de apoyo igualmente designado por la CAF. Asimismo, recibirá el soporte de la CAF en el país de que se trate, a través de un Ejecutivo adscrito a la Vicepresidencia de Infraestructura.

Una vez cumplida la gestión de promoción y apoyo al establecimiento de la RED por parte de la CAF, la designación del coordinador y el soporte económico para la Unidad Coordinadora, corresponderá a los países.

Comité Nacional

En cada país funcionará un Comité Nacional del Programa Preandino conformado, al menos, por los representantes del respectivo país al Comité Regional del PREANDINO, y por los coordinadores de cada uno de los Comités Sectoriales Nacionales. Los Comités Nacionales serán los encargados de desarrollar, en el orden interno, las actividades señaladas para ser promovidas por el Comité Regional del PREANDINO.

Comités Sectoriales Nacionales

Estos Comités serán los encargados de desarrollar las actividades señaladas para ser promovidas por los Comités Sectoriales Regionales.

Serán conformados por los representantes de los organismos seleccionados en cada país para cada sector, y, para su integración, se tendrá en consideración la participación de las instancias territoriales, las comunidades organizadas y el sector privado

Fuente: *Propuesta de Bases de Organización y Funcionamiento del Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos. (PREANDINO)*. Primera Reunión Regional. Caracas, Noviembre de 2000 (ver Anexo I).

Para el funcionamiento inicial, la CAF asumió la Unidad de Coordinación a nivel Regional, con presencia, tanto en la sede de Caracas (Venezuela), como en cada una de las capitales de los otros países, con la responsabilidad de: a) apoyar y coordinar, en colaboración con el Comité Regional del PREANDINO, el establecimiento y las actividades de la RED; b) ejecutar los acuerdos de trabajo de ámbito regional adoptados por el Comité Regional del PREANDINO; c) propiciar acuerdos, formas de cooperación y, en general, mecanismos que facilitasen la efectiva interacción entre los distintos Comités, así como entre éstos y las organizaciones e instituciones de los respectivos países; d) contribuir a propiciar las condiciones que permitiesen a los Comités prestar colaboración y asistencia técnica a los países integrantes de la RED PREANDINO que la requiriesen; e) gestionar e impulsar la cooperación internacional en apoyo a las instancias que forman parte del PREANDINO; f) consolidar la información recopilada por los Comités Regional, Sectoriales y Territoriales y g) proponer estrategias para el desarrollo de planes y programas en el corto y mediano plazo por parte de la RED PREANDINO.

En el proceso para la institucionalización del tema en la Región se previó, desde el inicio del Programa que, una vez establecidos marcos institucionales y legales para la gestión de riesgos y también la coordinación con los entes competentes en la atención de desastres en cada país, se diese paso a una organización regional que contemplase todas las fases del proceso de gestión de riesgos y administración de desastres, y que formase parte del Sistema Andino de Integración (SAI) de manera permanente, de acuerdo a la modalidad acordada por el conjunto de los países.

Al año y medio de funcionamiento del PREANDINO, los países promovieron la creación del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), aprobado según Decisión 529 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de fecha 7 de Julio de 2002, como una institución especializada del SAI, cuyo objeto y competencia es contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres naturales y antrópicos que puedan producirse en el territorio de la Región Andina. Con este paso se avanzó aceleradamente hacia la institucionalización del tema de riesgos de desastres a nivel regional, con la particularidad de que dicho Comité incorporó

las dos líneas institucionales que cubren las facetas de la gestión de riesgos y la atención de desastres: los representantes de las instituciones de Planificación y los Directores de las organizaciones de respuesta.

A raíz de la creación del CAPRADE, la Coordinación Regional del PREANDINO-CAF formuló el Plan de Fortalecimiento y de Transferencia de Información, Experticia y de Mecanismos de Sostenibilidad del Programa a la Secretaría Ejecutiva del CAPRADE, ejercida por la Secretaria General de la Comunidad Andina, con miras al fortalecimiento y creación de capacidades en esta institución para que ésta fuese capaz de cubrir los objetivos que le fueron encomendados en materia de prevención, y retomar las acciones que estuvieron a cargo de la CAF hasta el momento de la creación del CAPRADE. De acuerdo al Plan establecido, la transferencia suponía el establecimiento de una unidad de apoyo a la temática dentro de la Secretaría que sirviese como receptora, la cual podría iniciarse con base a la organización de un proyecto de la Comunidad Europea aprobado para el ámbito regional.

II. Red de contactos, sistema de información y de indicadores de gestión

Para la construcción de la red institucional y el logro de los intercambios, así como para el seguimiento de los procesos de incorporación de la prevención en las actividades del desarrollo de los países y la medición de resultados, el PREANDINO inició, como mecanismo de soporte, el diseño, implantación y mantenimiento de un sistema integrado y amigable de comunicaciones e información de gestión, así como la aplicación de una estructura de indicadores. Mediante este sistema se ha perseguido promover un alto nivel de comunicaciones y de transparencia entre los miembros de la Red Regional, y generar, a su vez, un proceso de internalización, aprendizaje y nivelación en materia de prevención y mitigación de riesgos, incentivando los procesos de cooperación regional e internacional.

La red de contactos y comunicaciones (integrada por unos 1200 usuarios para finales del año 2004) fue concebida como un soporte fundamental para garantizar el funcionamiento de la red institucional permanente de apoyo a la gestión de riesgo; para apoyar la gestión de los grupos de

trabajo, tanto en el nivel regional como nacional, sectorial y territorial; facilitar el intercambio de información documental, la organización de visitas de equipos técnicos, reuniones de trabajo y eventos; soportar el sistema de indicadores de gestión y los indicadores sobre prevención y mitigación de riesgos en los procesos de planificación del desarrollo; y apoyar la conformación de una imagen y

legitimidad funcional de la institucionalidad nacional y regional.

Para la estructuración de dicha red, se establecieron una serie de procedimientos que permitiesen, desde el inicio del programa, la construcción de la base de datos de los participantes en la misma.

Recuadro III-2. Acciones preparatorias para el establecimiento, y la puesta en funcionamiento, de la Red PREANDINO

A los fines de impulsar el establecimiento y puesta en funcionamiento de la RED PREANDINO, los países miembros se comprometen a poner a disposición de la Unidad Coordinadora del Programa, a través de los Grupos de Trabajo que deberán constituirse de inmediato para dar inicio a las actividades de los Comités, y dentro de los treinta (30) días siguientes a la celebración de la Primera Reunión Regional sobre el PREANDINO, la siguiente información:

- a) Organismos e instituciones así como los nombres de las personas que actuarán en representación del país en los distintos órganos de la RED PREANDINO.
- b) Organismos e instituciones que conforman la red nacional de prevención y mitigación de riesgos.

- c) Organizaciones e instituciones, distintas de las acreditadas en la RED PREANDINO, que por su cobertura geográfica, trayectoria o ámbito de actuación estarían en capacidad de prestar su colaboración en forma permanente a aquella, y sugerir los acuerdos o modalidades de cooperación que pudieran instrumentarse.
- d) Canales de comunicación disponibles en cada país tales como direcciones, teléfonos, número de fax, correo electrónico, página WEB u otros medios que permitan a las instituciones y personas designadas para integrar los Grupos de Trabajo, los contactos e intercambios permanentes entre los integrantes de la RED PREANDINO.

Fuente: Acuerdos primera Reunión Regional del PREANDINO. Caracas, noviembre de 2000.

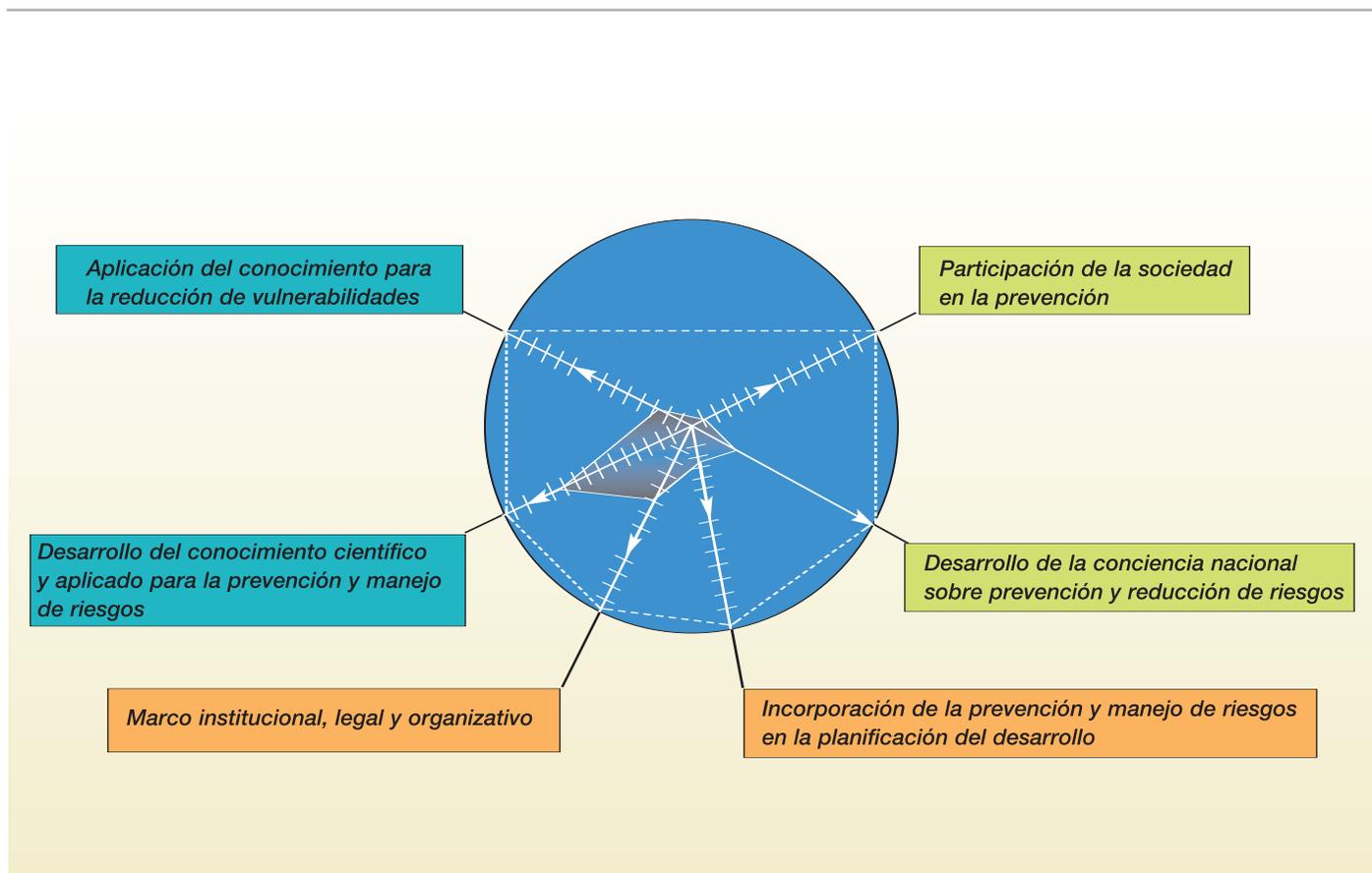
La concepción de la red de contacto como base para la gestión del PREANDINO, ha facilitado el inicio de la comunicación e intercambio entre instituciones, fundamentalmente a nivel nacional pero también en el ámbito regional, así como el logro de apoyos mutuos en procesos de cooperación horizontal y para acordar algunos proyectos regionales de cooperación de interés común como el de la Unión Europea para el fortalecimiento institucional -Prevención de riesgos en los países de la Comunidad Andina (PREDECAN).

La red ha operado con dos modalidades: (1) contactos directos a través de las direcciones electrónicas de los integrantes registrados en la red de contactos PREANDINO; y (2) vía Internet, a través del portal de la CAF/PREANDINO: <http://www.preandino.com>. La página se ajustó con el

web master CAF con un link PREANDINO en el portal de la CAF www.caf.com/preandino

Con respecto al Sistema de indicadores de gestión, dentro del Programa se inició la preparación de un sistema de indicadores de gestión que permitiese medir los procesos de internalización de la prevención y reducción de riesgos en los procesos de desarrollo. Se desarrolló una metodología completa para la calificación de los indicadores y se inició la implementación del mismo a manera de prueba para los ajustes requeridos. La conceptualización de estos indicadores, contenida resumidamente en el recuadro siguiente, estuvo orientada a generar un instrumento fácilmente manejable por todas las instancias de desarrollo, con miras a que el mismo ayudara en el seguimiento de los procesos y en la toma de decisiones.

Figura III-2. Índice de la internalización social de la prevención y manejo de riesgos



Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO-Estrategia Internacional de Reducción de Desastres. Caracas, 2002.

Cada uno de los índices del hexágono resultan de una combinación de variables que se ponderan de acuerdo a los avances alcanzados en cada nivel (nacional sectorial territorial e, incluso, por instituciones). La aplicación de la

metodología se inició en algunas instancias locales y en todos los niveles nacionales de los países, requiriéndose todavía un trabajo constante de validación y ajustes para su manejo.

Recuadro III-3. Conceptualización del índice de internalización social de la prevención y manejo de riesgos

La evaluación de tendencias de incorporación de la prevención en la gestión pública y en la cultura de los países puede ser medida o captada, a través de un método sistemático de graficación de indicadores que permita también comparaciones entre los países y regiones

La selección de los indicadores para este tipo de representación, es compleja, tomando en cuenta la variedad de as-

pectos que condicionan o determinan ese proceso, y la ausencia de información cuantitativa para su valoración, sobre todo en los países en vías de desarrollo. La ausencia de estadísticas adecuadas se viene constituyendo cada vez más en una traba para la toma de decisiones, tomando en cuenta el incremento que se ha observado en la ocurrencia de desastres en los últimos años, y las consecuencias que éstos vienen teniendo en la concientización de los estamentos

Continua

Continuación

políticos y sociales, lo cual presiona por actuaciones e influye en los procesos de cambios respecto a la situación preexistente.

Marco conceptual del Índice

Con el objeto de tipificar a los países y poder evaluar tendencias, se propone la construcción de un índice compuesto, representado por indicadores esenciales del proceso de internalización social de la prevención y manejo de riesgos, medidos tanto con escalas cualitativas, como con información cuantitativa de fácil recopilación.

En este caso, el foco de atención a ser medido no es la reducción de las vulnerabilidades (lo que exige una data histórica compleja), sino las tendencias de los procesos hacia la creación de una cultura y la consecuente participación de toda la comunidad nacional en la aplicación de los conocimientos más adecuados para el manejo de riesgos de desastres.

Dentro de este marco, se pretende reflejar cómo la presencia de un marco institucional adecuado que dé soporte a las actuaciones de prevención y reducción de riesgos de desastres, el desarrollo y aplicación del conocimiento, y la formación de una amplia cultura nacional en estos temas, son elementos estratégicos para la internalización de la prevención hacia la efectiva reducción de vulnerabilidades presentes o previsibles, y por tanto, en las tendencias de reducción de desastres en las sociedades expuestas a diferentes tipos de amenazas.

La figura III-2 muestra seis grupos de indicadores. Los indicadores de la base contribuyen a los indicadores ubicados en el tope de la figura.

La base de la figura muestra indicadores de compromiso político y de fortalecimiento institucional, es decir, cuán débil o fuerte es el marco institucional existente para desarrollar una conciencia nacional y expandir experiencias aplicadas para la reducción de riesgos de desastres. Un débil marco institucional, sin una clara definición y soportes para las actuaciones, constituye una plataforma limitada para el desarrollo, tanto del conocimiento y su aplicación, como de una cultura nacional con capacidad para influir, efectivamente, en la reducción de riesgos de desastres.

Los indicadores de desarrollo del conocimiento, así como la promoción de la cultura de prevención, han sido ubicados como procesos posteriores al marco institucional, pues se considera que, sin dicho marco, es difícil canalizar las acciones tanto públicas como privadas, tomando en cuenta que la protección a la población, y a los bienes nacionales frente a desastres, es una responsabilidad pública que debe ser enfrentada con visión de desarrollo sostenible y que requiere esfuerzos mancomunados e ingentes recursos. En los países en desarrollo, esta condición está vigente, debido a la debilidad en la construcción de dicho marco. En los países desarrollados, el marco ya existe, y ha sido la base para los logros que se han alcanzado en esta materia.

Estos indicadores funcionan también en doble sentido, es decir, la promoción de conocimiento y de cultura, por parte del estamento institucional, se revierte en demandas de fortalecimiento de la propia institucionalidad, ya sea apoyando el desarrollo de las instituciones y de sus actuaciones con nuevo conocimiento, o presionando para cubrir las expectativas despertadas.

Se considera deseable incorporar en ambos indicadores, no sólo la medición del nivel (del conocimiento, de concientización), sino también de las experiencias relacionadas con la aplicación (aplicaciones del conocimiento, participación real de la sociedad en la reducción de riesgos).

Esta estructura de indicadores permite comparar el desarrollo del conocimiento y la creación de una conciencia pública respecto a las tendencias de reducción de desastres. La aplicación de dicho conocimiento, y la participación de la sociedad en los procesos de prevención, son la base para una gestión internalizada para la reducción de desastres. Ni la producción de conocimiento ni la creación de conciencia por separado inciden de la manera más efectiva sobre la reducción de desastres, a menos que se logre una aplicación de los conocimientos y una participación efectiva de las comunidades y de la sociedad como conjunto.

Por otra parte, otro tipo de retroalimentaciones se producen con el conocimiento y sus aplicaciones, ya que esta últimas (adecuadas o no) dejan lecciones que exigen nuevos conocimientos para el manejo de desastres. Igualmente sucede con la participación social y de particulares en el manejo de riesgos, ya que es una fuente de aprendizaje y de presión que fortalece la conciencia ciudadana.

Continua

Continuación

Entre los retos fundamentales que se plantean, está el logro de una conexión entre el conocimiento disponible y la participación de la sociedad como un todo, a los fines de su adecuada aplicación para el desarrollo sostenible desde el lado de la prevención de desastres.

Otros retos intermedios se relacionan con los procesos que genera el esfuerzo de promoción y soporte inicial que comienza con la acción pública, y que requiere de apoyos pa-

ra el fortalecimiento. Iniciados estos impulsos con la creación de los marcos institucionales (organizativos, legales), los retos se plantean para las fases sucesivas para cubrir las exigencias de organización y de creación de capacidades que permitan, realmente, la efectiva participación social en esos procesos y la creación de canales permanentes para la aplicación del conocimiento a nivel social e institucional. Estos esfuerzos deben ser precisados y apoyados en la vía de lograr el objetivo final.

Fuente: *Conceptualización del índice de internalización social de la prevención y manejo de riesgos*. Unidad Coordinadora Regional del PREANDINO. Caracas, 2002.

III. Sistema de apoyo para la gestión de las cooperaciones

Como base para dar coherencia a las cooperaciones internacionales, el Programa ha apoyado, también, la creación de una plataforma técnica, informativa y de canales institucionales que sirva de base para coordinar y potenciar los apoyos en prevención y mitigación de riesgos de los entes de cooperación nacionales e internacionales. Esta plataforma consta de varios componentes: Banco de Proyectos; Base Informativa sobre Procedimientos y Metodologías para el acceso a las fuentes de Cooperación Internacionales y Regionales; acuerdos entre Agencias de Cooperación en apoyo a los procesos que promueven los países en materia de gestión de riesgos de desastres, y un Fondo de Fideicomiso.

El Banco de Proyectos ejecutados, o en fase de ejecución, por los países o de nivel regional, con componentes de prevención y reducción de riesgos, ya contiene una importante base de información y un inventario de las iniciativas y acciones emprendidas por los países, con especificación de las fuentes de financiamiento que dan soporte a los mismos. Este mecanismo ofrece información sobre los alcances y el estado actual de dichos proyectos, contribuyendo a orientar a los entes cooperantes sobre las acciones en marcha, para evitar duplicaciones de

esfuerzos y permitiendo la complementariedad con proyectos o actuaciones en ejecución. Este Banco de Proyectos se constituirá en una fuente de intercambio de experiencias entre los países miembros y dentro de los mismos países. Cada volumen de país correspondiente a esta serie de publicaciones contiene detalles de los avances logrados en cada uno de ellos con relación a la estructuración del Banco de Proyectos.

La Base Informativa para el Acceso a las Cooperaciones Internacionales y Nacionales, es decir, el Manual sobre fuentes de Cooperación Técnica, incluye, además de un inventario de fuentes de cooperación para el tema de prevención, los procedimientos, los canales formales y las metodologías exigidas para la preparación de proyectos por cada cooperante para el acceso al financiamiento con esos fines. Hasta el momento se cuenta con una base de información actualizada sobre las principales agencias y fuentes de financiamiento para proyectos y programas de prevención y mitigación de riesgos de desastres.

Según se muestra en el recuadro siguiente, la base de información se ha estructurado tomando como base un instrumento de trabajo que ha sido aplicado a todas las fuentes de cooperación analizadas. El manual sobre fuentes de cooperación contiene este tipo de información para un conjunto de posibilidades de apoyo a nivel de la Región.

Recuadro III-4. Formato utilizado para la recopilación de información sobre fuentes de cooperación regional e internacional para la reducción de riesgos de desastres

ACT/00 Agencia de Cooperación Técnica	
Agencia	Indicar el nombre de la agencia y sus siglas
Ubicación y red de contacto	Proporcionar información sobre la ubicación de la agencia central y de la red de oficinas en los países andinos. Indicar para cada país, los datos de ubicación, nivel de la oficina y las personas de contacto.
<p>Descripción de las funciones, objetivos y ámbitos de acción</p> <p>Resumir las generales. Indicar con detalle los ámbitos de acción en materia de prevención y reducción de riesgos de desastres.</p>	<p>Orientación de cooperación en materia de prevención y reducción de riesgos de desastres</p> <p>Áreas particulares hacia las cuales se orienta la cooperación, sector, faceta de riesgos y desastres que trabaja, en área de preinversión, inversión, etc.</p>
<p>Programas y proyectos de prevención y reducción de riesgos de desastres que financia en la actualidad o han financiado recientemente</p> <p>Resumir para cada proyecto que la agencia financia en tales áreas, los datos básicos del perfil del proyecto (Ubicación, problemática a atender, orientación del proyecto, beneficios esperados, lapso de ejecución e inversión).</p> <p>Indicar con qué institución se ejecutó o se desarrolla el programa/proyecto.</p>	<p>Criterios de elegibilidad de proyectos utilizados por la agencia bajo consideración</p> <p>Indicar los criterios con los cuales la agencia correspondiente selecciona los proyectos a favorecerse.</p>
<p>Requisitos para la solicitud de Cooperación</p> <p>Indicar los requisitos exigidos por la Agencia para la elegibilidad de los proyectos y para la recepción y aprobación de los mismos.</p>	<p>Procedimientos para la gestión de recursos</p> <p>Señalar los procedimientos indicando los pasos requeridos para la gestión de recursos ante la Agencia y del proceso de elegibilidad, calificación, aprobación de los proyectos, mecanismos de desembolso y de rendición de cuentas y evaluación ex post y, de los canales para su tramitación.</p>
<p>Observaciones</p> <p>Incluir cualquier categoría que se considere pertinente.</p>	<p>Comentarios</p> <p>Ampliar, o señalar, algún elemento que se considere relevante.</p>

Fuente: *Manual sobre fuentes de Cooperación Técnica*. Unidad Coordinación Regional del PREANDINO. Caracas, 2003.

Como una vía para facilitar y promover el acceso de los gobiernos locales a la cooperación internacional, se inició la formulación de un proyecto piloto para el caso de Venezuela, con la finalidad de poder extender las recomendaciones al resto de los países andinos. Con base en ello se estructuró un proceso metodológico y de investigación orientado a:

- a) Promover sinergias del PREANDINO con los entes cooperantes nacionales e internacionales
- b) Conformar una primera base de información contentiva del inventario de cooperantes relacionados con el

país y la preparación de un Manual para el acceso a la Cooperación Técnica internacional.

- c) La identificación de necesidades de cooperación en los contextos territoriales incorporados en el proyecto piloto (Municipios del Área Metropolitana de Caracas)
- d) Preparación de un Banco de Proyectos en apoyo al esquema

El recuadro siguiente resume la visión de esta línea de trabajo, la cual se ha incluido como una contribución a esfuerzos similares que se puedan promover en apoyo a la gestión de riesgos en los niveles locales.

Recuadro III-5. Avances en la identificación de necesidades de cooperación en los contextos territoriales incorporados en el proyecto piloto del PREANDINO

A) Sinergias del PREANDINO en materia de mitigación y riesgo con entes cooperantes:

El concepto de la sinergia representa la coordinación, y la colaboración concertada, de varios elementos en una actividad. Dada la importancia del desarrollo de estrategias para la prevención y mitigación de riesgos de desastres, el PREANDINO tiene, dentro de sus múltiples objetivos, idear mecanismos de coordinación de las estrategias y acciones que otros organismos cooperantes puedan llevar a cabo en esta área dentro del contexto local venezolano.

Se han identificado dos tipos de sinergias:

- Aquellas relacionadas con la posibilidad de vincular objetivos e intenciones de cooperantes internacionales en materia de reducción de riesgos en el marco del PREANDINO. Esto incluye a aquellos cooperantes que ya estén desarrollando programas de cooperación en esta área, o a los que cuentan con posibilidades de dar apoyo técnico y financiero. A través de la identificación de estas relaciones, se precisan los instrumentos que garantizarán la coordinación y complementariedad entre las instituciones internacionales como apoyo a los procesos de prevención y mitigación de riesgos. Se persigue expandir la cooperación técnica y financiera, como resultado de la coordinación entre los organismos internacionales y el PREANDINO. A través de la identificación de esta sinergia, se facilitaría la coordinación de las actuaciones de los entes de cooperación para evitar duplicaciones y optimizar la experticia de cada uno y, en consecuencia,

optimizar la asignación de recursos disponibles.

- Otras sinergias orientadas a la reducción de riesgos y prevención por parte de organismos venezolanos y su desarrollo y vinculación con las necesidades de otras instituciones venezolanas que manifiesten la necesidad de cooperación en esta área. Se trata de la cooperación técnica que podrían otorgar organismos venezolanos con experticia en esta temática a otras instituciones venezolanas interesadas en desarrollar el tema, complementadas con las fuentes nacionales e internacionales de cooperación.

Avances en el desarrollo de sinergias con agencias de cooperación para el año 2004:

- 1) Vinculación con la Oficina de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio del Planificación y Desarrollo con el fin de unir esfuerzos en conjunto e identificar:
 - A través de su Sistema Nacional de Enlace, las organizaciones venezolanas que desarrollan el tema de prevención y mitigación de riesgos de desastres y lograr acuerdos conjuntos de cooperación.
 - Identificar las instituciones venezolanas que ya han tenido cooperación internacional a través de esa Oficina, en materia de gestión de riesgo. A tal efecto, se han logrado resultados de un previo contacto del programa PREANDINO con esta oficina, en cuanto a nombres de fuentes internacionales que han apoyado el sector en Venezuela. Se continúa dando seguimiento para avanzar en la modalidad de sinergias

Continúa

Continuación

del segundo punto anteriormente mencionado y para alimentar el inventario de fuentes de cooperación internacionales para el desarrollo de la temática.

- 2) Vinculación del PREANDINO con la Red Diplomática Venezolana a través de su sistema de enlace con agregadurías. Esto está permitiendo conocer las posibilidades de desarrollo y soporte de la temática de riesgos, y captar experiencia, vía diplomática, para el planteamiento de acuerdos entre éstas y las diferentes instituciones que conforman el PREANDINO.
- 3) Incorporación de la temática prevención y mitigación de riesgo en acuerdos de cooperación técnica internacional que los gobiernos locales estén desarrollando; tal como es el caso del Municipio Baruta con los gobiernos de Chile, Brasil, Japón y la Comunidad Económica Europea (Programa Urbal). Se asegura a través de esta captación de experiencias por el Municipio, la difusión de las mismas a otros gobiernos locales.
- 4) Incorporación, dentro de las prioridades de captación de recursos nacionales, de la temática de prevención y mitigación de riesgo de desastres. Para esos fines, se ha iniciado una experiencia con el Municipio Libertador y el proyecto de Ley de Asignación Especial (LAE).
- 5) Posibilidad de vinculación a seminarios para planificadores municipales dictados por la Agencia de Cooperación Española, incorporando un módulo de Prevención y Riesgo organizado por el PREANDINO. El Seminario duraría 4 días y sería pautado su realización para este año.

B) Manual de Cooperación Técnica Internacional:

Se está desarrollando el Manual/Inventario de fuentes de cooperación técnica nacionales o internacionales, facilitando el proceso de las instituciones incorporadas al PREANDINO, en la búsqueda de apoyo técnico y financiero para el área de prevención y mitigación de riesgos de desastres. De esta manera, avanza en el documento base que recogería información detallada y orientadora sobre potenciales cooperantes internacionales y nacionales.

Entre otros objetivos del inventario Fuentes de Cooperación, destacan los siguientes:

- Disponer de una base de datos actualizada sobre las fuentes de cooperación que apoyan tipologías de proyectos de prevención y mitigación de riesgos de desastres, con objetivos similares a los que iniciaron los go-

biernos municipales en el marco de los pilotos territoriales en el marco del PREANDINO.

- Brindar información sobre los requerimientos de las distintas fuentes potenciales de cooperación, organizada de forma tal que permita a los gobiernos locales venezolanos gestionar, con prontitud, sus solicitudes y minimizar los tiempos de tramitación.
- Identificar los vacíos que puedan presentarse en la gestión de cooperación en áreas cruciales para la prevención y mitigación de desastres, y, en consecuencia, promover la cooperación en dichas áreas.

A tal efecto se han identificado las siguientes fuentes de cooperación:

a) Internacional:

- 1) Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo cooperación, Organización para los Estados Americanos (OEA) Washington D.C
www.iacd.oas.org
- 2) Agencia de Cooperación Chilena. Vía Representación Diplomática en Venezuela.
- 3) Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). La Castellana.
- 4) Agencia Brasileira de Cooperación ABC, a través de representación Diplomática Brasil en Venezuela.
- 5) Banco Mundial. Programa Anual Market Place.
Mcolmenares@worldbank.org
- 6) Comunidad Económica Europea, Programa URBAL. Unidad de Integración Regional y Apoyo Institucional. Eurourb_al@cec.eu.int
- 7) Agencia Canadiense de Cooperación a través de representación Diplomática. crcas@dfait.maeci.gc.ca
- 8) Cruz Roja Española. A través del Presidente Sr. Francisco Alcaraz.

b) Nacional:

- 1) Bandes. Posibilita el desarrollo de la temática a través de acuerdos financieros internacionales y el apoyo de realización de actividades en el ámbito nacional. Alejandro Vitoria. Gerencia de Acuerdos Financieros Internacionales Spolanco@telcel.net.ve
- 2) Programa de Ley de Asignación de Especial. Sr. Leandro Lezama y Sr. Zafir Zeniano.

Las fuentes destacadas anteriormente se han venido organizando en un formato especial donde se precisa, entre otros:

Continúa

Continuación

- 1) Tipo de Fuente:
- 2) Líneas de Cooperación
- 3) Prioridad de la agencia institución nacional o internacional en la cooperación para Venezuela en el sector.
- 4) Descripción de la posible cooperación
- 5) Líneas de Cooperación

Esta información ha permitido ajustar el Manual General de Fuentes de Cooperación que se desarrolla como parte de los instrumentos del PREANDINO a nivel regional.

C) Detección de necesidades de cooperación por parte de los gobiernos locales:

La detección de necesidades se realiza tomando como base:

- Proyectos recibidos por los gobiernos locales. A través de la información recibida se analiza el status de incorporación de la reducción de riesgos en la gestión de las organizaciones, detectando sus fortalezas y debilidades para emprender proyectos y acciones en la materia.
- Reuniones y encuestas a organismos nacionales que estén considerando, de alguna forma, el tema de riesgos y que tengan experticia sobre el desarrollo de estos temas en Venezuela.
- Envío de cuestionarios a los municipios orientados a la detección de sus necesidades y fortalezas.

Este módulo de detección de necesidades permite identificar los requerimientos de cooperación, y organizar la infor-

mación para su tramitación ante las agencias internacionales y nacionales de cooperación correspondientes, de manera que las mismas apoyen a los gobiernos locales en el desarrollo de proyectos orientados a la inserción de la prevención y reducción de riesgos en el desarrollo sustentable de las alcaldías.

La información anterior permite determinar debilidades presentes que impiden el desarrollo de la temática en las instituciones, y el proceso de inserción de la prevención en sus planes de desarrollo local. Asimismo, ha permitido establecer, con base al resultado de la captación de necesidades, las prioridades de tratamiento dentro de cada alcaldía, con lo cual se facilitará la identificación y los acuerdos sobre mecanismos y procedimientos para garantizar los apoyos requeridos.

D) Banco de Proyectos para el Programa PREANDINO

Se está en proceso de recopilación de la información sobre proyectos locales orientados a la reducción de riesgos de desastres, y se ha venido alimentando el Banco de proyectos del PREANDINO. Los proyectos recibidos están siendo archivados y listados en formatos de excel, con especificación de las siguientes variables: Código, denominación del Proyecto e institución. La utilización del excel está orientada a facilitar la búsqueda acelerada de los proyectos de acuerdos a las categorías asignada por la codificación

Fuente: *Identificación de necesidades de cooperación en los contextos territoriales incorporados en el proyecto piloto. Estudio de caso: Identificación de necesidades de cooperación Alcaldías del Área Metropolitana de Caracas.* Unidad Coordinadora Regional PREANDINO. Caracas, 2004.

Los Acuerdos entre las Agencias de Cooperación constituyen también instrumentos que han sido promovidos por el PREANDINO para garantizar la coordinación y complementariedad entre fuentes potenciales de recursos, y concretar oportunidades como base de apoyo a los procesos de prevención y mitigación de riesgos. La experiencia, no sólo en la Región Andina, sino principalmente en otras regiones que han recibido fuertes apoyos de la cooperación internacional, pone de manifiesto la fragmentación de esfuerzos, la falta de sinergias, la implementación de proyectos que no logran sostenibilidad una vez concluida la cooperación, y la confusión conceptual que genera ac-

tuaciones contradictorias y con poca claridad en su orientación.

El esfuerzo de promoción de este tipo de mecanismos se ha realizado, principalmente, a nivel de los países. En el caso de Ecuador, para el mes de junio de 2003 se logró la firma conjunta entre la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para trabajar como Grupo de Cooperantes para la Gestión de Riesgos en Ecuador, iniciativa que se venía gestando desde el año 2001. A través

de este conducto se vienen movilizando importantes iniciativas para fortalecer el proceso de internalización de la gestión de riesgos en el desarrollo, bajo un programa acordado y compartido por todos los cooperantes.

En Bolivia se viene promoviendo una idea similar desde el año 2002, para la creación del Comité de Apoyo Internacional con la participación de la CAF, la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), BID, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA). Esta agrupación, aún en proceso de creación, se ha reunido en varias oportunidades para proponer acciones al Gobierno en materia de gestión de riesgos, las cuales no se han podido concretar por la alta rotación de funcionarios en las instancias gubernamentales.

Entre los esfuerzos específicos que se adelantan en ese país, se encuentra la firma de un Convenio de Trabajo Conjunto entre el Ministerio de Desarrollo Sostenible (MDS), CAF-PREANDINO y GTZ para avanzar en el programa de fortalecimiento nacional, sectorial y territorial que viene desarrollando el MDS dentro del marco del PREANDINO, con miras a incorporar la prevención y mitigación de riesgos en los canales de planificación y de gestión del desarrollo. En el marco de ese convenio se persigue aprovechar también, la gran experiencia de la GTZ en trabajos de nivel local con enfoque centrado en la unidad de cuenca hidrográfica. Convenios similares, dentro de esta misma visión, se han llevado a cabo entre CAF-PREANDINO, GTZ, MDS y varios entes territoriales (Prefectura de Santa Cruz y los municipios que la conforman; así como con la Prefectura de La Paz, en cuyo convenio se ha incorporado el PNUD).

De manera similar, el PREANDINO-CAF ha promovido, y logrado, en Perú acuerdos con GTZ, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Centro de Estudios y Prevención de Desastres (PREDES) -ONG especializada en gestión de riesgos de desastres -para el desarrollo de pilotos en varias cuencas hidrográficas del país. En este caso, la GTZ ha orientado los proyectos que financia en el Perú, con enfoque de gestión de riesgos. Además, dos de

sus proyectos regionales han sido acordados para ser tomados como experiencias piloto para la introducción del enfoque de gestión de riesgos en la planificación del desarrollo regional y local. Para llevar a cabo estas experiencias y los programas acordados, se ha constituido el Grupo Gestor, integrado por entidades financieras y ejecutoras que llevan a cabo la experiencia de incorporar la gestión de riesgos en la planificación nacional, regional y local. Este Grupo hace seguimiento de los procesos, e identifica los temas y proyectos en los cuales se podría necesitar apoyo financiero. Es un grupo abierto en el cual participa la CAF-PREANDINO, la GTZ, el BID, la Comisión Multisectorial para la Reducción de Riesgos en el Desarrollo de la PCM, así como dos ONGs: CARE y PREDES. Se contempla invitar al PNUD para integrarse como parte del grupo.

En Venezuela, los esfuerzos por constituir un grupo similar han sido infructuosos, debido a la calificación que tiene el país desde el punto de vista de asignación de cooperaciones por las agencias internacionales (categoría A). Sin embargo, contactos realizados con numerosas fuentes de cooperación, tanto multilaterales como bilaterales, han manifestado posibilidades de prestar apoyos dentro de un marco de trabajo.

En Colombia se trabaja con la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) y el PNUD, para acordar formas de coordinación y de apoyo de los entes multilaterales y bilaterales. Se está conformando el Comité integrado por Multilaterales-ACCI-PNUD-Unión Europea-Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Fondo de Fideicomiso es un soporte administrativo que ha ofrecido la CAF para las cooperaciones internacionales, en caso de requerirse canales de administración confiables para los cooperantes que no tengan establecidos este tipo de mecanismos. Para esos fines, cuenta con las bases para la estructuración de dicho mecanismo en caso de que algún cooperante quisiese hacer uso del mismo. Para el año 2004 está en proceso de análisis legal para su implementación.

Recuadro III-6. Algunas características del Fondo Fiduciario del PREANDINO

Fondo Fiduciario del PREANDINO

Principales Características:

- Su finalidad es contribuir a financiar estudios o proyectos, concebidos en forma consistente con los objetivos prioridades y metas del PREANDINO.
- Los proyectos son presentados por el PREANDINO.
- Su selección corresponde a un Comité Técnico conforme a criterios previamente establecidos.
- La administración del fondo corresponde a la CAF, conjuntamente con el Comité Técnico.
- Los proyectos son objeto de seguimiento y control.
- El aporte inicial lo realiza la CAF.

Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO. Caracas, 2001.

Según se mencionó anteriormente, se ha previsto, desde sus inicios, que la conducción del PREANDINO sea asumida institucional, financiera y técnicamente, por los países participantes, luego de su período de promoción y consolidación con apoyo de la CAF, a fin de que la red, y sus instrumentos, se constituyan en un mecanismo permanente de coordinación y de intercambio de actuaciones en relación a la reducción del riesgo de desastres.

IV. El intercambio de experiencias

Uno de los objetivos centrales del PREANDINO ha sido el intercambio de experiencias, tanto en los propios países, como entre ellos. Con esos fines viene desarrollando mecanismos y poniéndolos en ejecución, con miras a la creación de sinergias horizontales entre pares institucionales.

Las Reuniones Regionales de PREANDINO y los Planes de Cooperación Horizontal

Un mecanismo que se ha venido implementando en el Programa para fortalecer y estructurar la Red a nivel regional, es la celebración de encuentros entre pares insti-

tucionales de los cinco países que forman parte del PREANDINO. Hasta la fecha se han realizado cuatro Reuniones Regionales (Caracas, Quito, Bogotá y Lima) soportadas por la Corporación Andina de Fomento, con el objeto de generar una dinámica entre las instituciones de los diferentes países, fortalecer los intercambios de experiencias de conocimientos y de tecnologías, y llegar a acuerdos de cooperación horizontal entre sectores homólogos, a los fines de acelerar los procesos de aprendizaje.

Cada Reunión Regional ha sido organizada para garantizar los objetivos esperados. La metodología utilizada ha sido la preparación de módulos que permitan orientar el trabajo institucional previo a las Reuniones Regionales, garantizando la realización de esfuerzos y de avances en los cinco países. El recuadro siguiente contiene un ejemplo de un módulo sectorial preparado para la segunda Reunión Regional para el sector de urbanismo.

Recuadro III-7. Ejemplo de marcos metodológicos para el desarrollo de las Reuniones Regionales del PREANDINO

Corporación Andina de Fomento (CAF)
Programa Regional Andino para la Prevención
y Reducción de Riesgos (PREANDINO)
Segunda Reunión Regional (Sectorial).
Quito, Ecuador. Julio 4 al 6 de 2001

Módulo No. 5 Intercambio de experiencias, avances en la planificación para la prevención y reducción de riesgos de desastres en el sector desarrollo urbano, vivienda e infraestructura

I. Objetivo del módulo

Se pretende en este módulo, conocer el estado de avance sobre la formulación del Plan Sectorial de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres, o las bases para el mismo, y propiciar el intercambio de experiencias entre los representantes de los países, al menos, respecto a los siguientes temas:

1. Lineamientos y políticas de carácter nacional que han servido de marco al Plan Sectorial.
2. Información disponible en el sector, respecto a las amenazas presentes en el país y a las probabilidades de ocurrencia de las mismas.
3. Avances en la determinación de riesgos, y la identificación de las áreas críticas para el sector.
4. Formulación de estrategias, políticas y proyectos.
5. Establecimiento de marcos para la planificación en los niveles subsecuentes.
6. Las debilidades y fortalezas identificadas en el sector.
7. La identificación de las necesidades de fortalecimiento para la formulación de los planes de prevención y reducción de riesgos de desastres en el sector.

II. Metodología para el desarrollo del módulo

La Unidad Coordinadora del PREANDINO realizará una presentación inicial, de 15 minutos de duración, que permita orientar a los grupos de trabajo respecto al objetivo y productos que se espera lograr al concluir las secciones de trabajo.

En el grupo correspondiente al sector, participarán los representantes de cada país, quienes dispondrán de 30 minutos para presentar los avances en el Plan Sectorial co-

rrespondiente.

Durante las exposiciones, los representantes de los otros países, utilizando la planilla N° 1 preparada para esos fines, harán anotaciones sobre los aspectos donde observan una fortaleza del país que hace la exposición, a los fines de ir preparando las solicitudes de cooperación horizontal que se trabajarán posteriormente.

Al final de la sección de trabajo se resumirán las conclusiones, con una visión comparativa, apoyados en el relator designado por el grupo.

III. Propuesta para el desarrollo del módulo

1. Lineamientos y políticas de carácter nacional en los cuales se inscribe el plan sectorial

- Disponibilidad de los lineamientos y políticas relativas al sector contenidas en el Plan Nacional de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres -o de las bases de éste- dependiendo del avance en la formulación mismo.
- Avances en la revisión de los planes de desarrollo, de ordenamiento territorial, los diferentes niveles y tipologías de éstos dentro del marco de los sistemas de planificación urbanística de cada país; de los mandatos constitucionales y su desarrollo en leyes que orienten las políticas relativas al sector, de no contarse todavía con el marco nacional señalado en el primer punto.

2. Información disponible en el sector respecto a las amenazas presentes en cada país

Esta información, proveniente de los entes del conocimiento, deberá reflejar:

- Avances en los inventarios de daños históricos en el territorio nacional, el nivel de comprensión de los fenómenos y de las relaciones causa-efecto desde la óptica sectorial.
- Recopilación y suficiencia de la información disponible y el nivel de análisis realizado en las dependencias de la red institucional del sector respecto a las amenazas presentes en el ámbito nacional.
- Nivel de precisión de las informaciones indispensables y

Continúa

Continuación

desagregación de las mismas para cada amenaza, necesarias para la identificación de las zonas críticas y la elaboración de los mapas de riesgos.

- Avances en los contactos con los entes del conocimiento en cada país para acceder a la información identificada y de la estabilidad y permanencia de dichos contactos desde el punto de vista institucional.

3. Avances en la determinación de riesgos de desastres y la identificación de las áreas críticas para el sector

- Avances en la recopilación y actualización de los mapas de usos urbanos (Sistema de ciudades, tipología de vivienda, infraestructura y equipamiento) y de las previsiones de expansión contempladas en los planes de desarrollo urbanístico en el ámbito nacional.
- Avances en la confrontación de las amenazas presentes en cada ámbito territorial respecto a los usos actuales y los planteados a corto, mediano y largo plazo (escenarios de ordenamiento urbano).
- Avances en el análisis de los impactos históricos en las áreas urbanas y de los posibles efectos, directos e indirectos, de las amenazas sobre las mismas, en una perspectiva tendencial.
- Avances en la identificación de las áreas urbanas de posible afectación por amenaza, y del nivel de riesgos de las mismas. Estimaciones del impacto socioeconómico esperable y elaboración de los respectivos mapas de riesgo.
- Avances en la priorización de las áreas urbanas de afectación, en función de los impactos socioeconómicos esperables así como en el establecimiento de las áreas críticas de tratamiento en el ámbito nacional.

4. Formulación de estrategias, políticas y proyectos

- Análisis de la correspondencia entre las políticas sectoriales actuales y las amenazas que están presentes en las áreas urbanas, las vulnerabilidades y los riesgos de localización de las comunidades ya asentadas, y la incorporación de las previsiones de prevención en los planes de expansión urbana.
- Logros alcanzados en la formulación de estrategias orientadas a la reducción de los riesgos actuales y previsiones en materia de prevención, en las acciones de desarrollo sectorial.

- Avances en el diseño de las políticas para (i) la efectiva incorporación de la prevención en todos los niveles y tipologías de planes de desarrollo urbano en cada uno de los sistemas de planificación urbanística de los respectivos países; (ii) el fomento del aprovechamiento urbano de los espacios menos vulnerables, (iii) la restricción de los usos riesgosos, (iv) el desarrollo de la normativa de reducción de riesgos, y su incorporación en los instrumentos legales para su concreción en el proceso de construcción de ciudades, (v) el desarrollo tecnológico orientado a nuevas modalidades constructivas y esquemas urbanos más adaptados a las condiciones particulares y de menor riesgo, etc.
- Presentación de los tres proyectos sectoriales seleccionados como prioritarios para el sector con miras a iniciar las gestiones conducentes a su financiamiento.

5. Establecimiento de marcos para la planificación en los niveles subsecuentes

- Avance en la formulación de los marcos nacionales que orienten la formulación de los planes urbanos en los diferentes niveles territoriales del sector.

6. Las debilidades y fortalezas identificadas en el sector

- Presentar las debilidades y fortalezas identificadas en: (i) la información relativa al conocimiento de las amenazas que limiten la elaboración de los mapas de riesgo para, al menos, las ciudades identificadas como prioritarias de atención; (ii) el nivel de conocimiento espacial de los usos urbanos del suelo; (iii) disponibilidad de la data básica para las estimaciones del valor de los acervos urbanos necesarios para la identificación y priorización de las ciudades en situación crítica que requieren tratamiento prioritario; (iv) nivel de vulnerabilidad resultante del emplazamiento de las ciudades respecto a las amenazas presentes (v) nivel de adelanto tecnológico para reducir las vulnerabilidades, entre otros.
- Presentar, con base a lo anterior, propuestas para su consideración en los programas de Cooperación Horizontal entre los países. Para ello, precisar las demandas específicas de apoyos para abordar las debilidades reconocidas e identificar las fortalezas del país a los fines de ser también bases para asistir a los países que así lo requieran.

Continúa

Continuación

7. La identificación de las necesidades de fortalecimiento para la formulación de los planes de prevención y reducción de riesgos de desastres en el sector.

Presentar los aspectos que requieren apoyo para llevar adelante la formulación de los planes, evaluando, entre otros,

los siguientes aspectos: (i) metodologías con las cuales se cuenta; (ii) experticia disponible en el sector para el abordaje de los temas; (iii) recursos financieros, tecnológicos y logísticos.

Fuente: *Módulo 5. Intercambio de experiencias: Avances en la planificación para la prevención y reducción de riesgos de desastres en el sector desarrollo Urbano, Vivienda e Infraestructura.* II Reunión Regional PREANDINO. Quito, 2001.

Como producto de estos encuentros, en los cuales cada país presenta los avances que ha tenido sobre cada uno de los tópicos que constituyen el foco del Programa al resto de los países, se han generado dinámicas de trabajo en los niveles regional, nacional, sectorial y territorial. También se han formulado tres Planes de Cooperación Horizontal, de los cuales se han concretado algunas de las iniciativas con el soporte de los países y del Fondo Semilla del PREANDINO (aporte inicial de la CAF al Fondo Fiduciario).

Estas Reuniones Regionales han permitido convocar, cada una de ellas durante tres días, a las más altas autoridades nacionales, sectoriales y territoriales (éstas últimas del proyecto piloto) del país anfitrión, de las representaciones de nivel nacional, de los sectores de los países andinos, de las instancias locales del proyecto piloto que se adelanta en cada país, así como de los equipos técnicos de soporte que han deliberado, intercambiado experiencias y acordado acciones concretas de fortalecimiento mediante el procedimiento de la cooperación horizontal.

La primera Reunión Regional, celebrada en la sede de la Corporación Andina de Fomento en Caracas, entre el 31 de Noviembre y el 2 de Diciembre del 2000, permitió los contactos entre 56 funcionarios, de los cuales 30 eran de alto nivel (Ministros, Viceministros y Directores de Despachos), y estuvo orientada a acordar las formas de funcionamiento del PREANDINO. Dicha Reunión cubrió un primer objetivo de relacionamiento y de acuerdos, lográndose consensos sobre la manera de llevar a cabo el Programa. Los temas tratados, y el enfoque del Programa, abrieron una serie de procesos en los diferentes países, por la participación de ejecutivos de alto nivel.

La segunda Reunión Regional, celebrada en Quito del 3 al 5 de julio de 2001, permitió el intercambio entre 110 dele-

gados de los 5 países, 45 de los cuales fueron funcionarios de alto nivel (Vicepresidente de la República de Ecuador, Viceministros y Directores de los cinco países), y tuvo como objetivo mostrar los avances alcanzados en cada país en la elaboración de sus planes de prevención y mitigación de riesgos, y el intercambio de experiencias en esta temática, tanto a nivel nacional como de los sectores de Agricultura, Asentamientos Humanos, Transporte y Conocimiento Científico.

La tercera Reunión Regional, celebrada en Bogotá entre el 28 y el 30 de noviembre de 2001, reunió a 102 delegados de los países andinos, con el objetivo de intercambiar los avances alcanzados, a partir de la segunda Reunión, de sus planes de prevención y mitigación de riesgos y el intercambio de experiencias en esta temática, tanto a nivel nacional como de los sectores de Agua Potable y Saneamiento, Energía, Educación y Salud. Se incluyó, en esta oportunidad, el conocimiento de experiencias colombianas exitosas relacionadas con la prevención de riesgos mediante visitas especiales para esos fines.

La segunda y la tercera reunión se constituyeron en escenarios de intercambio de avances y progresos de los cinco países, tanto de la visión nacional sobre los riesgos, como de esos mismos alcances a nivel de siete sectores. Igualmente, se conocieron los esfuerzos y enfoques de los marcos institucionales y legales, así como de los sistemas de planificación de cada país y de las formas como se venían considerando estos mecanismos para apoyar la gestión de riesgos en los mismos.

La cuarta Reunión Regional, celebrada en Lima-Perú los días 3, 4 y 5 de julio del año 2004, tuvo como objetivo conocer los avances en los pilotos territoriales de cada país que se han incorporado al PREANDINO, así como intercambiar experiencias y establecer el Plan de Cooperación

Horizontal a ese nivel. Esta Reunión Regional, en la cual participaron cerca de 117 funcionarios nacionales pero básicamente locales, entre ellos alcaldes, constituyó una oportunidad para que las instituciones nacionales y de diferentes jurisdicciones territoriales, iniciasen las relaciones con pares de otros países, bajo un marco de relaciones directas con la Secretaría General de la Comunidad Andina. Igualmente, permitió avanzar en la identificación de criterios para la interrelación institucional entre niveles territoriales.

Estas cuatro Reuniones han tenido efectos positivos en la creación de dinámicas de trabajo en los diferentes países y en el intercambio de experiencias entre los mismos.

Un producto relevante de estos intercambios ha sido la elaboración de Planes de Cooperación Horizontal entre los Países Andinos con base en las fortalezas y debilidades que presentaba cada uno de ellos en aspectos específicos. La preparación de dichos planes ha sido promovida en el marco del Programa, como uno de los productos fundamentales de cada Reunión Regional. El recuadro siguiente, muestra los módulos de trabajo preparados para esos fines en la II Reunión Regional del PREANDINO.

Recuadro III-8. Módulo para la preparación del Plan de Cooperación Horizontal por sectores

I. Objetivo del módulo

Se pretende con este módulo, iniciar la elaboración de programas de cooperación horizontal entre sectores iguales o equivalentes de los países andinos, con el fin de acelerar el fortalecimiento técnico e institucional para la prevención y reducción de riesgos de desastres.

II. Metodología para el desarrollo del módulo

La Unidad Coordinadora presentará una propuesta sobre los cuatro aspectos planteados para este módulo y dará las orientaciones para el trabajo de los grupos, con una duración de 15 minutos.

A continuación se dispondrá de 90 minutos para que los participantes, trabajando por grupos sectoriales, analicen y discutan las propuestas, y formulen el borrador del plan sectorial de cooperación horizontal, establezcan las prioridades e identifiquen los proyectos de interés común.

La organización de los grupos de trabajo y el procedimiento a seguir se detalla a continuación:

a) Se conformarán cuatro grupos sectoriales de trabajo (conocimiento, agricultura, transporte y vialidad, desarrollo urbano) y uno de visión nacional, cada uno de los cuales reunirá y analizará las solicitudes identificadas por cada país, durante las exposiciones (planilla No. 1).

b) Para cada solicitud se identificará:

- El país que solicita el apoyo, y el país al que se le pide darlo.
- El tema en el que se solicita el apoyo.
- La institución que recibirá el apoyo.
- La institución que dará el apoyo.
- Identificación de los tipos de apoyo posibles para cubrir la demanda.
- Identificación de alternativas para garantizar el apoyo (recursos internos, suministro de información, etc.).

c) La información anterior deberá plasmarse en la planilla No. 2 (Síntesis Plan de Cooperación Horizontal por país y sector).

d) Con base en el total de solicitudes de apoyo, y utilizando la planilla No 3, cada equipo de trabajo:

- Identificará los temas con debilidades comunes y las prioridades de cada tema.
- Acordará procedimientos y mecanismos generalizables que garanticen el intercambio.
- Identificará los aspectos donde requieren apoyo de cooperación internacional y su justificación.

e) Todo este material será la base para la definición, en plenaria, de marcos de trabajos regionales

Los acuerdos entre países permitieron precisar el tipo de apoyo, la modalidad para llevarlo a la práctica y otros aspectos para su viabilización. Como parte de los resultados de esos planes, han resultado acuerdos firmes de cooperación que se encuentran en marcha, como es el caso del soporte de Colombia a Ecuador en materia vulcanológica; así como, entre las instituciones responsables del conocimiento sísmico en Venezuela y Colombia para complementar el conocimiento de interés común en la zona de frontera; visitas a Bogotá por parte de Venezuela, tanto para conocimiento de la institucionalidad y los desarrollos sobre el tema por parte de MINFRA, como para acuerdos de apoyo con relación al sistema de información para la ciudad de Caracas (Distrito Metropolitano); aportes en reuniones estratégicas sectoriales como los del Mi-

nisterio de Ciencia y Tecnología (MCT) de Venezuela en los eventos colombianos para definir su estrategia nacional de Ciencia y Tecnología. Igualmente, se han llevado a cabo cooperaciones de asistencia técnica colombiana en apoyo a Ecuador, sobre volcanes bajo situaciones de alerta crítica de ese país. Los mayores aportes han sido, sin embargo, los intercambios de materiales, tanto de leyes de diferente tipo, de planes de prevención, de avances sectoriales, de metodologías y guías para trabajos locales, etc. que han constituido valiosos aportes.

El recuadro siguiente muestra uno de los tipos de instrumentos que han sido utilizado para la precisión de las demandas de apoyo de cooperación entre los países.

Recuadro III-9. Instrumentos para la identificación de líneas de cooperación utilizados en las Reuniones Regionales del PREANDINO

País: Bolivia

Nacional Global _____ **Sector** _____

Orientación para la cooperación solicitada	Países a los cuales solicita cooperación			
	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Tema y aspectos de interés				
Institución solicitante				
Institución de apoyo				
Tipo de apoyo				
Vías de apoyo				
Tema y aspectos de interés				
Institución solicitante				
Institución de apoyo				
Tipo de apoyo				
Vías de apoyo				

País	Tema	Bol	Col	Ecu	Per	Ven
Ecu	Planes estratégicos					
Ecu	Reglamentación, Ley Agua Potable, Saneamiento					
Per	Estudios Vulnerabilidad					
Per	Normas de Prevención					
Ven	Estudios Vulnerabilidad					
Ven	Normativa Inundaciones y sequía					
Ven	Plan Prevención Bogotá					
Ven	Formulación Planes Prevención					

País	Tema	Bol	Col	Ecu	Per	Ven
Bol	Normativa					
Bol	Planificación					
Bol	Tratamiento Vulnerabilidad					
Bol	Fortalecimiento Institucional					
Col	Gestión y Planificación Ambiental					
Col	Reconstrucción SAP Nino					
Col	Estudio Amenazas Sísmicas					
Col	Estudio Reubicación A. Humanos Estado Vargas					

Fuente: Unidad Coordinadora Regional de PREANDINO. Segunda Reunión Regional del PREANDINO. Quito, 2001.

Recuadro III-10. Muestra de contenidos para estructurar los Planes de Cooperación Horizontal en Educación y Comunicaciones

Sector Educación

Objeto	Contenidos	Demandado a	Demandado por
Metodología de Planificación Municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralización - Plan de Ordenamiento Territorial - Ley de Participación Popular 	Bolivia	Colombia, Ecuador Perú y Venezuela
Política de Educación Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - PRAES / PROCEDA - Ministerio de Educación/Ministerio de Ambiente 	Colombia	Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela
Hábitat Escolar Seguro	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructura - Participación multidisciplinaria 	Colombia	Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela
Capacitación Defensa Civil	<ul style="list-style-type: none"> - Técnicas de Evacuación - Rescate - Primeros Auxilios / RCP 	Ecuador	Colombia, Perú y Venezuela
Políticas de Incentivos para maestros	<ul style="list-style-type: none"> - Acredita a maestros 1 año para escalafón por 2 años consecutivos en Defensa Civil 	Ecuador	Colombia, Perú y Venezuela
Enfoque Teórico para la Gestión del Riesgo "Lo impredecible como Marco de Vida"	<ul style="list-style-type: none"> - Sistemas Dinámicos - Percepción del Desastre - Caos organizado y pedagogía 	Perú	Colombia, Ecuador y Venezuela
Educación superior	<ul style="list-style-type: none"> - Formación profesional especializada - Inserción del tema en otras áreas - Maestría en Gestión del Riesgo - Investigación Cultura del Riesgo en Maestrías y Doctorados 	Venezuela	Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú

Comunicaciones

Objeto	Contenidos	Demandado a	Demandado por
Uso y Beneficio Social de las Comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios de Atención (Servicios Especiales y Auxiliares) - Prevención (Radio Comunitaria) - Estrategias de Información Pública 	Colombia	Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela
Tecnologías de la Información	<ul style="list-style-type: none"> - Agenda Nacional de Conectividad - Computadores para Educar - Sist. Inform. Riesgos y Emergencias 	Colombia	Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela
Sistema de Información Georeferenciada	<ul style="list-style-type: none"> - Mapas de Amenazas y Vulnerabilidades 	Venezuela Colombia	Bolivia y Ecuador

Fuente: Plan de Cooperación Horizontal. III Reunión Regional de PREANDINO. Bogotá, 2001.

Los intercambios a través de la red

Desde el inicio de la ejecución del Programa, la Unidad Coordinadora del PREANDINO, a cargo de la CAF, sirvió de canal entre los países para el intercambio de materiales de distinta índole: legales, de planificación, de ciencia y tecnología, etc, así como de metodologías que se venían aplicando en la Región con relación a esos procesos. Se avanzó considerablemente en el montaje de la red de contactos, y se dieron los pasos para iniciar su operación en fechas subsiguientes para potenciar los intercambios por esa vía.

Conexiones con redes, mecanismos e iniciativas regionales e internacionales

A los fines de fortalecer, tanto las vías de apoyo como las de trabajo e informativas en el contexto internacional con los mecanismos existentes a nivel regional, se han mantenido esfuerzos permanentes en el marco del PREANDINO, para conectar de manera estable a los países de la Región con todas aquellas iniciativas que sean beneficiosas para la gestión de riesgos de desastres.

A. Conexión de los países con instancias regionales e institucionales

En el ámbito regional, se ha incorporado en la Red PREANDINO a la Organización Regional de Salud-ORAS, Convenio Hipólito Unanue, instancia perteneciente al Sistema de Integración Andino, que tiene como misión facilitar mecanismos de cooperación e integración para el desarrollo de las condiciones de salud de la población en los países participantes. Se persigue fortalecer el trabajo de esta instancia regional hacia la prevención y mitigación de riesgos de desastres, con el apoyo técnico de la Organización Panamericana de la Salud. Dentro de esta estrategia, se ha planteado vincular de manera directa a los Comités de Salud del PREANDINO bajo el marco del Convenio.

En el contexto internacional se ha perseguido insertar al PREANDINO en iniciativas de mayor alcance, como son: la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (EIRD), de nivel mundial; fortalecer la participación en las redes de Diálogo Regional del Banco Interamericano de Desarrollo; fomentar iniciativas bilaterales como las de la Oficina Federal de Atención de De-

sastres (OFDA) para el establecimiento de programas de cooperación tanto nacionales como de alcance regional.

Tomando como base los mecanismos previstos en la **Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres**, se ha promovido que las instituciones líderes de las Plataformas Nacionales de Reducción de Desastres, que se han venido estableciendo o fortaleciendo en el marco del CAPRADE, por estar representada a través de ellas la institucionalidad del país en estas materias, estén incorporadas en la plataforma de la EIRD, para iniciar procesos de cooperación subregional y de interacción. Igualmente, se ha hecho una difusión entre instituciones claves de los países, de los materiales que genera la Estrategia, de los acuerdos internacionales que los respaldan, y de las publicaciones que le sirven de soporte. En la actualidad, se promueve la participación activa de los países en la revisión de la actual política internacional sobre riesgos de desastres, cuya discusión formal se llevará a cabo en Kobe, Japón.

Respecto al **Mecanismo del Diálogo del Banco Interamericano de Desarrollo**, que persigue el intercambio de experiencias en el diseño e implantación de políticas, prácticas, respuestas a los desafíos y oportunidades para la cooperación regional en el campo de la prevención de desastres, el PREANDINO promueve la activa participación de todos los países en esa estrategia de trabajo, y de las instituciones del desarrollo en el intercambio, estudios y definición de actuaciones bajo el paraguas de la iniciativa PREANDINO.

En el caso de **iniciativas bilaterales**, el Programa promueve, permanentemente, el apoyo de recursos y de sinergias con otras iniciativas. Adicionalmente a los esfuerzos con la GTZ y a la promoción de apoyos con el PNUD y la Unión Europea (UE), se avanza en acuerdos con agencias de los Estados Unidos de Norteamérica, como es el caso de la OFDA, para el establecimiento de marcos de cooperación en apoyo al proceso de participación de los sectores en los planes de preparación y atención a cargo de las Instituciones de Respuesta.

B. Apoyo a la estructuración de redes regionales del conocimiento científico con relación al Fenómeno El Niño

Según se ha mencionado con anterioridad, el Programa

ha dado un apoyo especial al fortalecimiento de la capacidad regional frente a fenómenos que, como el Niño y la Niña, afectan de manera recurrente a todos los países de la Región Andina. Con la creación del Centro Internacional de Investigación del Fenómeno El Niño (CIIFEN) por Resolución de las Naciones Unidas, el Programa ha iniciado un apoyo, coordinado con la Secretaría de la EIRD ubicada en Ginebra y con su oficina descentralizada en Costa Rica, así como con la Organización Meteorológica Mundial (OMM), para la conformación de una red regional de instituciones de soporte a dicho Centro.

Dentro de esta línea, el Programa ha realizado tres reuniones regionales preparatorias al lanzamiento del CIIFEN con las instituciones oceanográficas e hidrometeorológicas de cada país, orientadas a definir productos de interés regional para el conjunto de los países; a avanzar en la caracterización y desarrollo metodológico de los escenarios nacionales de manifestación del Fenómeno, tomando como base las series históricas oceanográficas e hidroclimáticas de cada país; y a precisar la red básica de monitoreo regional y las estaciones nacionales que la podrían integrar. Como resultado de estas reuniones, se definieron 11 productos de valor agregado regional que podrían ser apoyados desde el CIIFEN; se avanzó en la recopilación de información y en la caracterización de los escenarios nacionales sobre las posibles manifestaciones del Fenómeno El Niño en intensidad; y se trabajó en una regionalización a nivel de cada país, de los componentes hidroclimáticos y del impacto del Fenómeno en los sub-espacios nacionales, con miras a visualizar los posibles componentes del monitoreo de la red regional.

Posteriormente, con apoyo de una cooperación de la CAF, se avanzó en un estudio orientado a precisar, con mayor claridad, las funciones de ese Centro, y a establecer la modalidad más conveniente de funcionamiento en red, así como a establecer las bases organizativas para el funcionamiento del mismo en su vertiente internacional y con soporte inicial en la plataforma regional. En esta fase, adicionalmente a la promoción de la participación de las instituciones oceanográficas y del conocimiento hidrometeorológico, el PREANDINO, liderado por las instancias de Planificación Nacional de los países, trabajó en la definición de nuevos productos de interés sectorial que podrían ser apoyados desde el CIIFEN. Para esta labor, se activaron, en cada uno de los países, los Comités Sectoriales

del Conocimiento, Salud, Agua Potable y Saneamiento, Agricultura y Pesca (por ser estos sectores altamente sensibles a las anomalías hidroclimáticas relacionadas con el Fenómeno El Niño (FEN), para adelantar un trabajo conjunto, primero nacional y luego regional, con miras a definir los productos de interés común para cada caso. Las actividades que han dado soporte a este proceso de definición, han permitido profundizar en el conocimiento de los vacíos de conocimiento que tiene cada sector en su respectivo país a lo largo de la cadena de efectos y de impactos que están relacionadas con la presencia de anomalías desencadenadas por el Fenómeno El Niño, y dentro de ellos, de los diferentes espacios territoriales, lo cual constituye un punto de partida para los procesos de planificación preventiva que se promueven actualmente con miras a reducir las causas que explican los niveles de afectación y las modalidades que ha tenido dicho Fenómeno en cada sector.

Se espera que, con todos estos esfuerzos, se logre contar con una dinámica regional e internacional alrededor del CIIFEN, que garantice desarrollos permanentes del conocimiento sobre esta temática y sobre la gestión a nivel sectorial.

V. El fortalecimiento de los mecanismos internos de la CAF para apoyar a los países en la gestión de riesgos de desastres

La propia CAF ha iniciado un proceso de definición de su papel en la gestión de riesgos de desastres, para lo cual ha evaluado sus procesos internos, y está en etapa de definición de una estrategia interna para fortalecer, a través de todas sus líneas de gestión, el apoyo a los países en esta materia.

A grandes rasgos, los elementos fundamentales de esa estrategia dan prioridad a las siguientes líneas:

Objetivos:

Con base en la misión de la Corporación Andina de Fomento, la política sobre gestión de riesgos y Atención de Desastres, persigue enmarcar las acciones de la institución para que su labor sea eficaz en apoyar los esfuerzos de los países miembros por reducir la ocurrencia de de-

sastres naturales que actúan como shocks externos, y que impactan negativamente, tanto las trayectorias del desarrollo, como los logros de competitividad internacional, de bienestar social y de integración latinoamericana, previamente alcanzados.

Líneas estratégicas fundamentales para la implementación de la política

Esta política sería implementada desde varias vertientes de actuación:

- Apoyos a los países miembros para el fortalecimiento institucional de la capacidad de gestión, tanto la orientada a la reducción de riesgos de desastres naturales, como la de ajuste y recuperación frente a impactos generados por eventos de esta naturaleza.
- Apoyos directos para reducir los niveles existentes de vulnerabilidad frente a fenómenos naturales, o los que podrían potencialmente crearse con las nuevas acciones de desarrollo.
- Contribuir, con las prácticas internas de la institución en este esfuerzo, induciendo a que los proyectos financiados en las operaciones de la CAF incorporen la reducción de la exposición al impacto de los fenómenos naturales y/o generen condiciones de resistencia y/o adaptación a los mismos mediante el uso del conocimiento y la tecnología disponibles, para lograr su sostenibilidad.

La reducción de riesgos de desastres como foco de la política

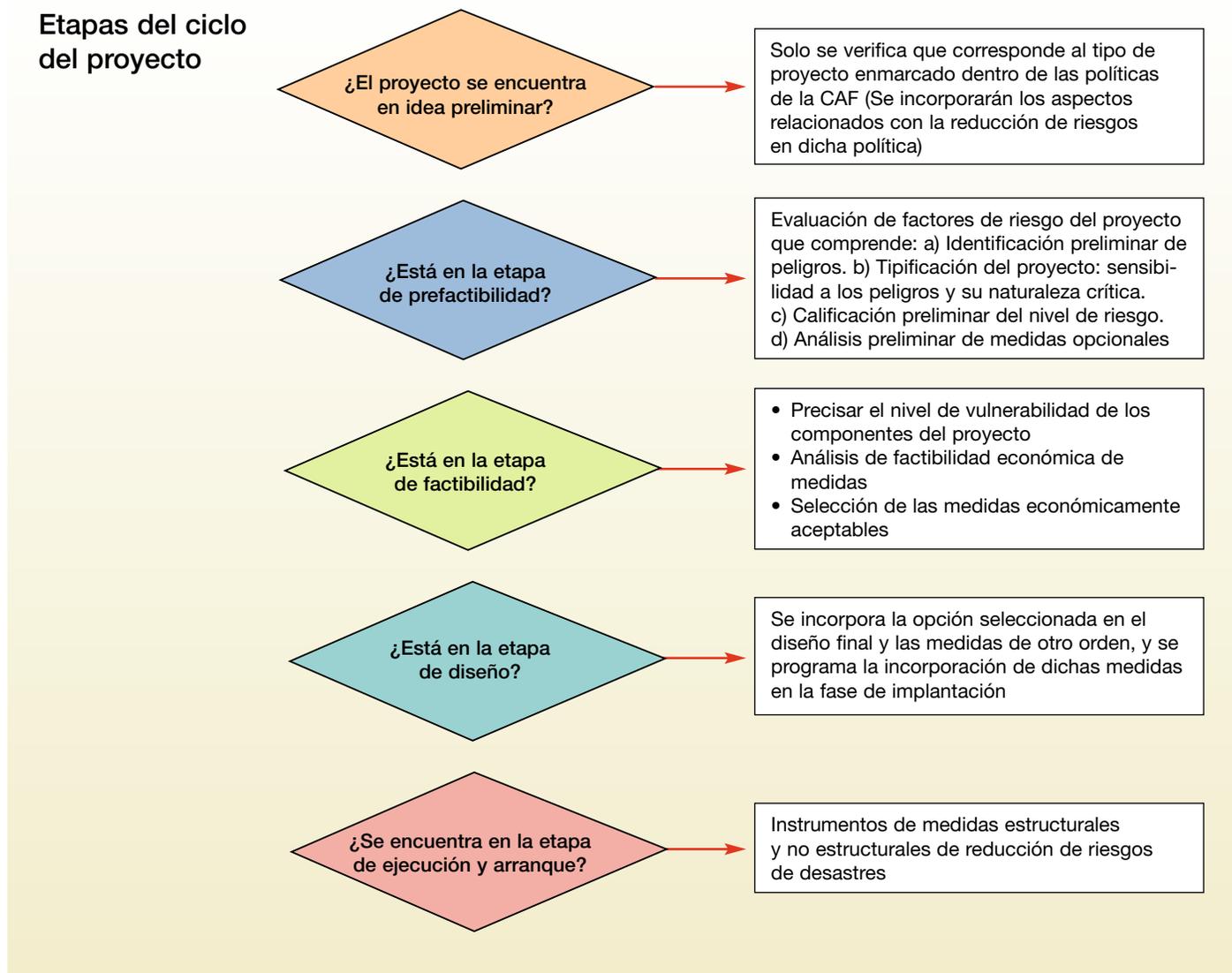
Si bien la política cubriría todas las facetas relacionadas con los desastres vinculados a fenómenos naturales, daría preeminencia a intervenir sobre las causas que generen este tipo de situaciones, es decir, a la reducción de riesgos de desastres, actuando sobre las vulnerabilidades. Por ello, implementaría una política transversal en todas sus operaciones, vinculando las diversas políticas de la institución y aplicaría este mismo enfoque, de una manera proactiva, en los apoyos a los países.

Lineamientos para la instrumentación de la política

Los instrumentos operacionales y no operacionales de la Corporación serían aplicados tomando en cuenta los siguientes lineamientos:

- Todos los proyectos de desarrollo que reciban financiamiento de la CAF (proyectos, programas) serán evaluados desde el punto de vista de su vulnerabilidad, frente a potenciales amenazas de origen natural a los fines de la consideración de la reducción de riesgos en el ciclo de proyectos.
- En las operaciones de la CAF orientadas al desarrollo, se propiciará, cuando el tipo de proyecto y las condiciones existentes así lo justifiquen, la inclusión de partidas de preinversión para el fortalecimiento institucional de las capacidades de gestión de riesgos de desastres y de los análisis de vulnerabilidades, como parte de los préstamos.
- La CAF hará un esfuerzo permanente, a nivel de los países, para la divulgación de esta política y de los mecanismos e instrumentos disponibles en apoyo a la misma.
- Dada la frecuencia de situaciones de riesgos de desastres relacionados con fenómenos naturales en los países miembros, se promoverá la incorporación explícita de esta política en los Documentos de Estrategia de País, las asignaciones de recursos financieros y las cooperaciones que den soporte al fortalecimiento de los procesos.
- Los instrumentos operacionales se adecuarán a las características de la faceta de los desastres a la cual apoyen. La prevención es básicamente transversal, e implementable en el ciclo del proyecto; los instrumentos para la atención de desastres (préstamos directos) deberán flexibilizarse para adecuarlos a una respuesta rápida durante la crisis; la reconstrucción debe adelantarse garantizando la reducción de riesgos ya evidenciados, esto es, nuevamente con el enfoque de prevención.

Figura III-3. Consideración de información sobre peligros, vulnerabilidades y riesgos en proyectos con financiamiento CAF



Fuente: Corporación Andina de Fomento. Borrador de Política de Gestión de Riesgos y Atención de Desastres. Caracas, 2004.

Para facilitar la implementación de esta política se contaría con un documento de estrategia y otro de procedimientos, los cuales conforman un marco de orientaciones para esos fines.

Estos lineamientos se encuentran actualmente en proceso de discusión interna, y se espera sirvan como mecanismo proactivo para promover y dar soporte a la gestión de esta temática en los países del área.

CAPÍTULO IV

Ejecución y logros del PREANDINO

I. Avances del PREANDINO

La experiencia que ha derivado de la puesta en práctica del Programa deja, hasta el momento, un conjunto de lecciones que han permitido consolidar su visión estratégica y los subprocesos relevantes. Tomando como base las categorías que estructuran el marco estratégico del PREANDINO, el programa se ha desarrollado haciendo esfuerzos direccionados en los procesos y subprocesos que lo apoyan:

La institucionalización de la gestión de riesgos en el estamento público

Esta primera estrategia ha implicado varios esfuerzos simultáneos en dos procesos centrales:

A. El proceso de promoción o fortalecimiento del marco institucional para la gestión de riesgos de desastres

Según se ha señalado antes, esta estrategia, dentro de una visión de desarrollo sostenible conjuntamente con la

de fortalecimiento de los procesos de planificación, ha sido central en lo que se refiere a la ejecución del Programa habiéndose alcanzado progresos significativos.

Subproceso 1 Concientización de los niveles políticos. Por corresponder a un mandato de los Presidentes de los Países Andinos, el Programa ha sido iniciado desde los más altos niveles de decisión de la Gestión Pública, con el apoyo de los ministros y directivos de todas las instituciones involucradas hasta el momento. El PREANDINO ha informado y llegado a acuerdos para su ejecución, con los niveles ministeriales de las áreas de Planificación, Medio Ambiente, Ciencia y Tecnología, Educación, Salud, Agua Potable y Saneamiento, Vivienda, Vialidad y Transporte, Urbanismo, Agricultura, Ganadería y Pesca y Energía, así como con los directivos de instituciones especializadas del conocimiento científico.

En función de la dinámica que viene generando el PREANDINO, en muchos de los países este Programa ha pasado a formar parte de declaraciones oficiales sobre el tema en las instancias superiores, ha incidido en la estructuración y concepción de la instancia regional al incorpo-

rar, no sólo la visión, sino también las instituciones de planificación como parte de la misma¹. Ello ha permitido incidir progresivamente en las decisiones regionales y nacionales sobre prevención y reducción de riesgos de desastres, como ocurrió en la declaración de Quirama² y, actualmente, en el enfoque hacia el desarrollo sostenible de la Estrategia Regional Andina para la Prevención y Atención de Desastres recientemente formulada³. Igualmente promueve la institucionalización del tema de prevención dentro de las instituciones del Sistema Andino de Integración, principalmente de la CAF pero también en instituciones como ORAS (Organización Regional de Salud), que conjuntamente con la OPS han firmado un acuerdo con la CAF para avanzar en esa dirección.

En esos niveles, pero también mediante el contacto inter-institucional, se está propiciando la creación de una conciencia común en la comprensión de la gestión del riesgo como aspecto relevante para el desarrollo sostenible y sobre el papel activo que deben tener las diferentes instituciones públicas en ese proceso.

En el ámbito internacional, el PREANDINO es una referencia particular por ser uno de los pocos programas regionales que trabaja el tema de reducción de riesgos y vulnerabilidades directamente con los entes de planificación del desarrollo y con los sectores.

Desde un punto de vista operativo, la entrada del Programa en cada uno de los países se ha realizado con una labor de lobbying político en los altos niveles de decisión, a los fines de sensibilizar a la dirigencia de los países sobre la temática y lograr el inicio de los trabajos con el adecuado apoyo. Este proceso ha debido mantenerse en forma permanente durante la vigencia del programa, debido a los numerosos cambios políticos y de funcionarios que se ha presentado en todos los países durante este lapso y frente al aún no formalizado marco legal sobre gestión de riesgos de desastres en algunos de ellos. Con base en estos trabajos de sensibilización se ha logrado crear grupos de trabajo institucionales en los niveles nacionales, secto-

riales y territoriales que han iniciado y mantienen los esfuerzos para direccionar los procesos de cambio necesarios.

Subproceso 2. Promoción de una organización institucional que dé cabida a la gestión de riesgos de desastres.

Los países de la Región Andina al inicio del PREANDINO, con excepción de Colombia y Bolivia, carecían de una política de prevención y de una visión sobre estas temáticas, y por tanto, de una institucionalidad y normatividad de soporte para el desarrollo de la misma. Inclusive Colombia, que tenía un marco institucional para atender todas las facetas de la gestión de riesgos, centraba casi todos sus esfuerzos en la respuesta a los desastres. Bolivia, apenas había aprobado la Ley Marco para la Gestión de Riesgos con una nueva visión de desarrollo sostenible, pero la misma no tenía ningún nivel de instrumentación.

Tomando como base el hecho ya constatado de que la creación de vulnerabilidades es el resultado de las acciones de los agentes sectoriales, de la población y de los procesos generados por el desarrollo, el PREANDINO, dentro de un acuerdo con los países del área, se ha esforzado en promover la institucionalización de dicha política y la asunción de la responsabilidad, por parte de las instituciones de planificación y sectoriales, en la reducción de la vulnerabilidad existente o en la no creación de nuevas vulnerabilidades. Estos procesos vienen siendo promovidos por la institución líder del Programa en cada país, que es la instancia de planificación, o aquella que hace sus veces (Ministerio de Desarrollo Sostenible en Bolivia; Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo, SENPLADES, en Ecuador; Ministerio de Planificación y Desarrollo en Venezuela; Presidencia del Consejo de Ministros en Perú, y en el caso de Colombia, el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres). Se ha perseguido, a través de esta estrategia institucional, que la formulación y ejecución de la política de gestión de riesgos así como su inserción en los planes de desarrollo sectoriales y territoriales, se realice en el marco de los procesos de planificación normados en cada país, de manera que los objetivos, políticas, planes, programas y proyectos emergentes de este proceso, contengan las previsiones necesarias en términos de acciones para esos fines. En los actuales momentos, todos los países han avanzado en ese objetivo y, si bien no se ha logrado todavía que tengan oficializada la

¹ CAPRADE. Decisión 529 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Creación del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres. 07 de julio del año 2002.

² Declaración de Quirama. XIV Consejo Presidencial Andino. Recinto Quirama, 28 de junio de 2003.

³ Decisión 591. XIII Reunión Ordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, 10 de Junio de 2004.

política, se vienen dando pasos y realizado esfuerzos dentro del marco institucional, para esos fines.

A nivel regional, el paso más importante de institucionalización ha sido el avance en la estructuración de la red interinstitucional para vincular a los funcionarios nacionales y sectoriales de cada país. Igualmente, según se indicó con anterioridad, en el desarrollo de los mecanismos que permitirán la sostenibilidad de esas relaciones. Ello se acompaña con el paso que se ha dado de crear la instancia regional, el Comité Regional Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) y la presencia de la Secretaría General de la CAN como Secretaría Técnica de la misma, la cual deberá consolidar estos esfuerzos e incorporar a las instituciones de respuesta como parte de esta red ampliada.

Según se resume en el cuadro IV-1, existen, hasta el momento, progresos muy importantes desde el punto de vista de la creación de marcos institucionales para la gestión de riesgos de desastres. Como producto del esfuerzo del PREANDINO, todos los países cuentan con contrapartes

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

En efecto, promovidos por el Programa, donde ello ha sido necesario, y como soporte para el desarrollo del mismo, se han creado en cada país Comités de trabajo a diferentes niveles: nacional, sectorial y territorial (Ver cuadro IV-1). En países como Colombia, que ya contaban con un marco institucional, se ha logrado no sólo la participación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres en temas de prevención, sino también el liderazgo del Departamento de Planeación Nacional, como actor decisivo en esos procesos de incorporación de la prevención en la planificación sectorial y nacional del país.

Cuadro IV-1. Incidencia del PREANDINO en el desarrollo institucional para la gestión de riesgos de desastres en la Región Andina

Organización y desarrollo institucional	
Bolivia	<p>En Bolivia, los esfuerzos de institucionalización del tema han venido progresando, aunque bajo condiciones cambiantes. Los Comités y grupos nacionales y sectoriales que se han creado como soporte al proceso, han tenido varios ajustes, pero hoy se cuenta con un marco institucionalizado para esos fines.</p> <p>En una primera fase (durante el año 2001), el PREANDINO apoyó y promovió la consolidación del marco institucional definido en la Ley 2140 de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres aprobada el año 2000, mediante el diseño e implantación de una organización basada en comités como soporte del Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres (SISRADE). Con base en ello, se creó el Comité Nacional para la Prevención y Mitigación de Riesgos y cinco comités sectoriales (Agricultura, Vivienda y Servicios Básicos, Transportes y Comunicaciones, Energía e Hidrocarburos y Salud), además del Comité del Conocimiento, el Comité de Financiamiento y el Comité de Seguimiento.</p> <p>Para el año 2002, se recomponen el Comité Nacional y los comités sectoriales por cambio de autoridades y personal técnico, se elabora un documento con funciones y atribuciones para cada comité y su rol dentro el SISRADE y se presenta a consideración de las autoridades para su aprobación mediante instrumento legal. En el sector Vivienda, se apoya la creación del sub- componente de prevención de riesgos dentro el Plan Nacional del Sector Vivienda (PNSV). Se crea la Unidad de Prevención y Atención de Desastres en el Ministerio de Salud.</p> <p>En el año 2003, nuevamente se procede a la recomposición del Comité Nacional y los sectoriales, debido a la modificación que sufre la organización del Poder Ejecutivo. En esta nueva organización los comités se extienden a los niveles departamentales y municipales.</p> <p>Por otra parte, como apoyo al Ministerio de Desarrollo Sostenible (MDS) (institución líder del PREANDINO en el país), se elabora un proyecto de fortalecimiento en materia de riesgos, el cual es presentado a la CAF y aprobado por la misma, con lo cual se contrata a dos consultores en riesgos para apoyar desde el Viceministerio de Planificación. Parale-</p>

Continúa

Continuación

Organización y desarrollo institucional	
Bolivia	<p>lamente se elabora una propuesta para el funcionamiento de la Dirección General de Riesgos, incorporada al MDS mediante la Ley 2335 modificatoria de la 2140.</p> <p>Nuevamente se generan cambios entre el año 2003 y el 2004, lo que obliga a reestructurar el Comité Nacional, ahora de manera más drástica por razones de competencias con el Ministerio de Defensa Nacional (MDN). El PREANDINO apoya en esta nueva fase mediante la creación de canales e instancias de comunicación entre los ministerios para el establecimiento de acuerdos entre las instituciones responsables: MDS y MDN. En la actualidad se ha logrado un gran compromiso del MDS de direccionar el tema desde su propia institucionalidad en lugar de crear una Dirección Nacional que ha sido muy dificultoso dentro del nuevo estamento legal.</p> <p>Los Comités Nacional y Sectoriales se conforman de la siguiente forma:</p> <p>Comité Nacional Técnico Viceministerio de Planificación (Directores Generales de Planificación, de Ordenamiento Territorial y Jefe de la Unidad de Gestión de Riesgos) Viceministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente (Directores Generales de Medio Ambiente, de Biodiversidad, de Cuencas y de Desarrollo Forestal.) A estos Viceministerios se suma, por su importancia y relación estrecha, el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrografía (SENAMHI). También forman parte de este Comité el Ministerio de Salud y el Viceministerio de Saneamiento Básico.</p> <p>Comité del Conocimiento y Tecnología</p> <p>Nivel Político y Normativo Viceministros de Planificación y de Medio Ambiente.</p> <p>Nivel de Dirección Directores Generales de Ordenamiento Territorial, de Cuencas y Recursos Hídricos y de Ciencia y Tecnología.</p> <p>Nivel Técnico Operativo Instituto Nacional de Estadística, Academia Nacional de Ciencias y el Instituto Geográfico Militar Este comité se divide en tres subcomités:</p> <p><i>a) Subcomité de Meteorología e Hidrología</i> (inundaciones, deslizamientos, desertificación, sequías), conformado por el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI), Administración de Aeropuertos y Servicios de Navegación Aérea (AASANA), Dirección de Monitoreo de Cambios Climáticos, el programa Sistema Nacional de Seguimiento de la Seguridad Alimentaria y Alerta Temprana (SINSAAT), Servicio Nacional de Hidrografía Naval (SNHN) y el Instituto de Hidráulica e Hidrología (IHH).</p> <p><i>b) Subcomité de Sismología y Vulcanología</i> (terremotos, erupciones volcánicas), conformado por el Observatorio San Calixto y el Servicio Nacional de Geología y Minería (GEOBOL).</p> <p><i>c) Subcomité de Tecnología</i> (incendios, contaminación ambiental, accidentes tecnológicos), conformado por los Directores General de Medio Ambiente, de Biodiversidad e Instituto Boliviano de Tecnología Nuclear (IBETEN).</p> <p>Comité de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural</p> <p>Nivel Político y Normativo Ministro de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios.</p> <p>Nivel de Decisión Ejecutiva Viceministros de Agricultura, Ganadería y Pesca y de Desarrollo Rural y Riego.</p> <p>Nivel de Dirección Directores Generales de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, de Desarrollo Productivo, de Desarrollo Rural, de Riego y las Superintendencias Agraria, Forestal y de Recursos Naturales.</p> <p>Nivel Técnico Operativo SINSAAT, Instituciones Descentralizadas o Empresas, Programa Nacional de Riego.</p> <p>Comité de Hidrocarburos y Minería</p> <p>Nivel Político y Normativo Ministro de Minería e Hidrocarburos</p> <p>Nivel de Decisión Ejecutiva Viceministros de Hidrocarburos y de Minería</p> <p>Nivel de Dirección Directores Generales de Minería, de Hidrocarburos y la Superintendencia de Hidrocarburos</p> <p>Comité de Vivienda y Desarrollo Urbano</p> <p>Nivel Político y Normativo Ministro de Desarrollo Económico</p> <p>Nivel de Decisión Ejecutiva Viceministro de Desarrollo Urbano y Vivienda</p> <p>Nivel de Dirección Director General de Vivienda, de Desarrollo Urbano, Colegio de Ingenieros y Colegio de Arquitectos.</p>

Continua

Continuación

Organización y desarrollo institucional	
<p>Bolivia</p>	<p>Comité de Servicios Básicos y Obras Públicas Nivel Político y Normativo Ministro de Servicios y Obras Públicas Nivel de Decisión Ejecutiva Viceministros de Servicios Básicos, de Electricidad y de Transportes Nivel de Dirección Directores Generales de Servicios Básicos, de Electricidad, de Transportes, la Asociación Nacional de Empresas e Instituciones de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado (ANESAPA), Superintendencias de Transportes y de Saneamiento Básico y el Servicio Nacional de Caminos (SNC).</p> <p>Comité de Salud Nivel Político y Normativo Ministro de Salud Nivel de Decisión Ejecutiva Viceministro de Salud Nivel de Dirección Directores Generales de Servicios de Salud, de Prevención y Control de Enfermedades, de Previsión Social y el Colegio de Médicos de Bolivia.</p> <p>Comité de Economía Nivel Político Normativo Ministerio de Hacienda Nivel Decisión Ejecutiva Viceministros de Inversión Pública y Financiamiento Externo, de Presupuesto y Contaduría y de Relaciones Económicas Internacionales.</p> <p>En el nivel territorial, en los municipios incorporados como Pilotos en el marco del PREANDINO, existe el compromiso de asignar a las Unidades de Planificación de éstos, la responsabilidad del manejo de riesgos. También se ha trabajado en la creación de Comités de Apoyo Internacional, con la participación de la CAF, GTZ, BID, COSUDE, PMA. Esta agrupación, aún en proceso de creación, se ha reunido varias veces para proponer acciones al Gobierno en materia de gestión de riesgos, las cuales no se han podido concretar por la alta tasa de rotación de funcionarios en el Gobierno. Los Comités Territoriales están en proceso de definición dentro del marco de los proyectos piloto que hacen parte del Programa conjunto del PREANDINO con la GTZ y el MDS.</p>
<p>Colombia</p>	<p>En este país, el tema ha sido institucionalizado desde hace más de 15 años. Existe desde 1987 el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) que inicialmente fue liderado por una dependencia de la Presidencia de la República. A partir de 1993 la Oficina Coordinadora pasó a ser parte del Ministerio del Interior, lo que menguó su capacidad política y técnica de convocatoria a ministerios, gobernaciones, alcaldías y el desarrollo de los aspectos de prevención. No obstante, la acción de esa Oficina, del marco legal que soporta al SNPAD y de la multiplicación y descentralización de la temática en el país, ha permitido una cierta evolución institucional que se plasma actualmente en normas y procesos institucionales de orden nacional y local.</p> <p>Desde la fecha de incorporación del país al PREANDINO, éste ha promovido en los altos niveles, la participación institucional para la reducción de vulnerabilidades. Para ello ha tenido audiencias y reuniones con numerosos ministros, viceministros, asesores de ministros y una treintena de directores de entidades nacionales de sectores relacionados con el Programa, para presentar el mandato del Consejo Presidencial Andino, señalar el significado del tema y convocar al trabajo interinstitucional. En cada reunión, los niveles políticos han manifestado el interés oficial por el tema y apoyado la iniciativa.</p> <p>Institucionalmente, en el marco del PREANDINO se ha promovido la activación del Consejo Técnico del SNPAD y la incorporación del Departamento de Planeación Nacional (DPN) en la gestión de riesgos, el cual ha establecido sus responsabilidades institucionales en la prevención de desastres y en la forma de incorporar la política plasmada en el Plan Nacional de Prevención en los procesos de planificación de los sectores institucionales del país. La acción inicial del Departamento de Planeación Nacional ha estado orientada a ajustar la política nacional de prevención y mitigación de riesgos de desastres con la participación de todas las instituciones nacionales y a activar instancias del SNPAD que estaban inactivas a los fines de fortalecer las acciones de los entes del desarrollo.</p> <p>La participación directa del Subdirector del Departamento Nacional de Planeación en la reunión de PREANDINO en Caracas (año 2000) y del Director de Política Ambiental del DNP, generó un interés y compromiso político significativo con la prevención de riesgos, que se ha traducido en una serie importante de decisiones nacionales, tales como:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formulación y aprobación del documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3146

Continúa

Continuación

Organización y desarrollo institucional	
Colombia	<p>en enero de 2001.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Incorporación, ampliada y mejorada, de la temática de prevención de riesgos en el Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario". 3. Diseño, gestión y aprobación de un proyecto de cooperación técnica con el gobierno de Japón y el Banco Mundial por US\$ 1 millón. 4. Aprobación de recursos por \$ 1.000 millones de pesos para el Plan de Contingencia del Municipio de Tumaco. 5. Promoción de numerosos grupos de trabajo sectoriales <p>Este proceso de impulso del tema a nivel institucional, viene siendo reconocido en numerosos eventos públicos de carácter técnico y académico, y por un número considerable de entidades, entre ellas el DNP y la Dirección de Prevención y Atención de Desastres (DPAD), quienes han manifestado el reconocimiento al Programa en la generación de procesos nacionales asociados a la temática.</p> <p>Una debilidad del Sistema, que aún persiste y que afecta la institucionalización del tema, ha sido la poca permanencia en sus cargos de los técnicos, con lo cual se compromete la continuidad en los programas, proyectos y acciones. En el período de ejecución del PREANDINO (2000-2004), la rotación en los cuadros ha sido: 17 funcionarios interlocutores han durado un período (año) 9 funcionarios duran dos períodos 11 funcionarios 3 períodos 6 funcionarios 4 períodos y tan sólo 1 funcionario 5 períodos.</p> <p>PREANDINO ha contribuido a dar sostenibilidad institucional a la prevención de riesgos mediante las acciones de: (i) Conservar la memoria institucional de los procesos emprendidos, (ii) Apoyar a conservar el recurso técnico vinculado a las redes de trabajo, (iii) Promover la participación de organismos y asociaciones privadas más estables ante los cambios políticos y de administraciones y (iv) Coordinar esfuerzos con el DNP, DGPAD y los proyectos vitales como el emprendido por Banco Mundial y la Unión Europea.</p> <p>Los sectores institucionales que están involucrados en el trabajo PREANDINO-CONPES son: Conocimiento, Educación, Ordenamiento Territorial, Salud, Agua y Saneamiento, Vialidad y Transporte, Energía, Agropecuario y Telecomunicaciones. Algunas de los Comités y las instituciones que se han creado son:</p> <p>Comité de ordenamiento Territorial Ministerio de Desarrollo Económico (MDE), Dirección de Prevención y Atención de Desastres, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Departamento Nacional de Planeación, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS) y PREANDINO-CAF.</p> <p>Comité del Conocimiento Científico Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (Conciencias), la DPAD, el IDEAM, INGEOMINAS, el DNP y la Dirección de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional. A través de este Comité se adelanta la precisión de políticas nacionales de ciencia y tecnología en prevención y atención de desastres.</p> <p>Comité de Vialidad y Transportes Ministerio de Transportes a través del Despacho, Oficina de Emergencias del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), la DPAD, el IDEAM e INGEOMINAS.</p> <p>Respecto a la cooperación internacional, se trabaja con la Agencia de Cooperación Colombiana (ACCI) y el PNUD, para acordar formas de coordinación y de apoyo de los entes multilaterales y bilaterales. Se está conformando el Comité Multilaterales ACCI-PNUD-Unión Europea-Ministerio de Relaciones Exteriores.</p> <p>PREANDINO apoya, a través de las instituciones líderes del Programa y brazos ejecutores del SNPAD (DNP/DPAD) la organización de la red institucional de los entes territoriales seleccionados como proyecto piloto en el centro del país: El Departamento de Cundinamarca, el nivel Metropolitano de Santa Fe de Bogotá y los municipios que lo integran y un municipio foráneo (Soacha).</p>
Ecuador	<p>Si bien en Ecuador persiste, en la práctica, la orientación prioritaria de esfuerzos hacia "acciones de preparación para el evento y post evento", con escaso nivel de coordinación interinstitucional, se está avanzando, tanto en iniciativas dirigidas a la prevención y mitigación de riesgos (basadas en el conocimiento de amenazas, sistemas de alerta temprana, medidas estructurales de reducción de la vulnerabilidad, campañas de capacitación y difusión sobre amenazas y riesgos), como en visiones más comprehensivas del tema y en el reflejo de esto último en la participación institucional. En esta última línea entran los esfuerzos que realiza SENPLADES, fortalecidos a través del Programa PREANDINO, y que deberán consolidarse mediante la estructuración de un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.</p>

Continúa

Continuación

Organización y desarrollo institucional	
Ecuador	<p>A raíz de la implementación del Programa PREANDINO, Ecuador da un paso importante en procura de aunar esfuerzos con los entes del conocimiento, sectores productivos y de servicios, organismos nacionales, seccionales y provinciales, con el propósito de ir instaurando el proceso de estructuración de la institucionalidad permanente de gestión del riesgo que sustente una política de Estado.</p> <p>Con el fin de hacer operativa la propuesta de institucionalizar el compromiso en el marco del PREANDINO, se conformó el Comité Nacional de Prevención de Riesgos integrado por: La Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (ODEPLAN, hoy SENPLADES), quien lo preside; el Ministerio del Ambiente; el Instituto Oceanográfico de la Armada (INOCAR) el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI); el Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional; la Dirección Nacional de Defensa Civil; la Asociación de Municipalidades de Ecuador (AME); el Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE); el Ministerio de Relaciones Exteriores y CORPECUADOR. Se ha contado con la presencia del Coordinador del Programa de Emergencia para Enfrentar el Fenómeno El Niño (COPEFEN), para el tratamiento de las amenazas desencadenadas por El Niño.</p> <p>Además, se estructuraron y pusieron en marcha grupos sectoriales correspondientes a las diferentes áreas de afectación con mayor riesgo en el campo productivo y de servicios. Estos son:</p> <p>Grupo 1: Agua Potable y Saneamiento. Grupo 2: Vialidad y Transporte. Grupo 3: Desarrollo Urbano, Vivienda e Infraestructura. Grupo 4: Agricultura, Ganadería y Pesca. Grupo 5: Energía (Hidrocarburos, Electricidad, Minería/Geología). Grupo 6: Salud. Grupo 7: Educación.</p> <p>En virtud de que la Gestión del Riesgo aplicada a la prevención y mitigación es una acción no privativa del sector público, se promovió el involucramiento del sector privado en los grupos sectoriales (colegios profesionales, empresas privadas, ONG's.).</p> <p>Cabe señalar que esta iniciativa de estructuración institucional ha generado redes de intercambio de información y de conocimiento, debiendo consolidarse y pudiendo ser el germen del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en Ecuador en el campo de prevención y mitigación, lo que se vería reforzado por la presencia de organismos del conocimiento con un alto nivel científico, pero que, en la actualidad, adolecen de recursos económicos para impulsar la temática.</p> <p>En la actualidad, se avanza en la institucionalización de esta temática al nivel de los Pilotos Territoriales (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito) que promueve el SENPLADES en el marco del PREANDINO, lo que servirá como marco de referencia para evaluar las opciones y mecanismos que requerirían ser establecidos a este nivel dentro de los marcos normativos y de planificación existentes en el país.</p>
Perú	<p>Este país, que no cuenta con Ministerios de Planificación ni de Ambiente, la coordinación del PREANDINO ha sido asumida por a Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), dado su liderazgo con los sectores y su responsabilidad en el planeamiento nacional.</p> <p>Como mecanismo institucional para avanzar en el tema de prevención y de reducción de riesgos de desastres, se ha constituido la Comisión Multisectorial para la Estrategia Nacional de Reducción de Riesgos en el Desarrollo (CMRRD), liderizada por la PCM, e integrada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). Forman parte también de dicha Comisión ocho sectores y tiene como brazo de apoyo al Comité del Conocimiento, el cual está integrado por 10 organizaciones de las áreas científicas y tecnológicas. La función que la Ley le otorga a dicha Comisión es formular e implementar la Estrategia Nacional de Reducción de Riesgos en la planificación del Desarrollo.</p> <p>La Comisión, que viene funcionando desde junio de 2002, ha constituido, a su vez, nueve Comités Sectoriales. Actualmente, se viene trabajando en la elaboración de los Diagnósticos Nacional y Sectoriales y la formulación de propuestas para las Estrategias correspondientes.</p> <p>Los comités sectoriales que se han activado son: Agricultura, Vivienda, Transportes y Comunicaciones, Saneamiento, Energía y Minas, Producción (Pesquería e Industrias), Salud y Educación.</p> <p>El Comité del Conocimiento está conformado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), la Dirección de Hidrología y Navegación de la Marina (DHN), el Instituto Geofísico de Perú (IGP), Instituto del Mar Peruano (IMARPE), el Instituto Nacional de Geología (NGEMMET), el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI) y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)</p>

Continua

Continuación

Organización y desarrollo institucional	
Perú	<p>El Comité de Agricultura está conformado por el Despacho de Agricultura con las siguientes dependencias: la Dirección General de Planificación Agraria (DGPA), el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), la Dirección General de Suelos y Agua (DGSA), el Programa Nacional de Cuencas Hidrográficas (PRONAMACH), el Programa Sectorial de Irrigación (PSI) y la Oficina de Información Agraria (OIA)</p> <p>El Comité de Vivienda conformado por el Vice Ministerio de Vivienda con las siguientes dependencias: Dirección General de Desarrollo Urbano, Dirección General de Medio Ambiente, Dirección General de Vivienda, Dirección de Normas de la Vivienda, Dirección de Investigación y Normas (SENCICO) Dirección de Políticas y Planes</p> <p>El Comité de Transporte constituido por las dependencias del Ministerio de Transportes que se indican a continuación: Planeamiento, Programación y Presupuesto, Dirección de Infraestructura Vial y la Dirección de Mantenimiento Vial.</p> <p>Comité de Salud Conformado por las Direcciones de Salud de las Personas, de Epidemiología y la de Saneamiento.</p> <p>Comité de Educación Dirección de Prevención Integral y la Dirección de Pedagogía.</p> <p>Comité de Saneamiento Dirección de Saneamiento, Sistema Nacional de Agua y Saneamiento.</p> <p>Comité de Energía y Minas Direcciones de Minería, de Energía y de Medio Ambiente.</p> <p>Comité de la Producción: Dirección de Pesquería, Dirección de Industrias y el Fondo Nacional Pesquero.</p> <p>Durante el 2004 se ha logrado la incorporación de un nuevo socio al proceso que inició el PREANDINO, la GTZ, que se ha comprometido en impulsar las Estrategias Regionales y Locales y apoyar el proceso de la Estrategia Nacional.</p> <p>Con base en esta asociación se viene trabajando en la formulación de las Estrategias Regionales y Locales de Gestión de Riesgos en el Desarrollo, para lo cual se ha constituido un Comité Gestor en el cual participa la PCM, el MEF, el PREANDINO y la GTZ.</p>
Venezuela	<p>Desde el inicio del PREANDINO se logró el compromiso del Ministerio de Planificación y Desarrollo y la aceptación de todas las instituciones nacionales y sectoriales, de que el Programa sería liderado por ese Ministerio y apoyado como programa nacional.</p> <p>Dentro de ese marco se conformó el Comité Nacional de Gestión de Riesgos integrado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo; Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; Ministerio del Interior y Justicia, Consejo Nacional de Seguridad y Defensa y la Dirección Nacional de Protección Civil. Para fines operativos se decidió conformar la Comisión Técnica Interministerial, como brazo ejecutor del Comité Nacional, integrada por funcionarios de las instituciones respectivas.</p> <p>También fueron conformados los seis Comités sectoriales:</p> <p>Comité de Agricultura Viceministerio de Agricultura, Instituto Agrario Nacional (IAN), Fundación para la Investigación de la Reforma Agraria (CIARA), Procuradora Agraria Nacional, Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (CASA), Programa de Alimentos (PROAL), Servicio Autónomo de Seguridad Agropecuaria (SASA), Servicio Autónomo de los Recursos Pesqueros y Acuícolas (SARPA), el Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAPFA) y el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA).</p> <p>Comité de Salud y Desarrollo Social Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS) a través de las Direcciones de Epidemiología, Suministro de Medicamentos, Salud Ambiental y de Relaciones y Cooperación Internacional.</p> <p>Comité de Agua Potable y Saneamiento C.A Hidrológica Venezolana (HIDROVEN), Presidentes de las Empresas Hidrológicas Regionales y de las Empresas de Agua Descentralizadas, Gerencia de Obras Sanitarias e Hidráulicas de la Corporación Venezolana de Guayana y la Dirección de Epidemiología del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.</p> <p>Comité de Energía Ministerio de Energía y Minas a través del Viceministerio de Energía; la Oficina de Operación de Sistemas Interconectados (OPSIS), los Presidentes de las Empresas Eléctricas, C.A. Electrificación del Caroní (EDELCA) y Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA).</p> <p>Comité de Transporte y Urbanismo Ministerio de Infraestructura (MINFRA), a través de las Direcciones Generales de Planificación Estratégica de Transporte; de Transporte Aéreo y de Transporte Acuático; el Cuerpo de Ingenieros; el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI); y el Instituto Autónomo Ferrocarriles del Estado (IAFE).</p> <p>Con la incorporación de los niveles territoriales al PREANDINO, a través del Proyecto Piloto iniciado desde 2003, se cuenta actualmente con los siguientes comités a ese nivel:</p> <p>Comité Metropolitano de Gestión de Riesgo, conformado por la Alcaldía Metropolitana de Caracas, quien lo preside, los cinco Municipios del área metropolitana y las instituciones nacionales de apoyo.</p> <p>También se ha creado, para cada uno de estos municipios, el Comité de Prevención Municipal</p> <p>Con relación a la Cooperación internacional y debido a la calificación de Venezuela en la categoría "A" para esos fines, los esfuerzos para vincular los apoyos internacionales con la institucionalidad actual, se están dirigiendo a concertar apoyos individuales con cada ente multilateral dentro de los mecanismos pautados en el país. También a centrar en la</p>

Continúa

Continuación

Organización y desarrollo institucional	
Venezuela	Agencia de Cooperación del país la coordinación de estos temas. Como apoyo del PREANDINO en esta materia, se elaboró el Manual de Fuentes de Cooperación internacional en esta materia y sus procedimientos, el cual es de aplicabilidad para los cinco países

Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO, septiembre de 2004.

Una de las tareas iniciales del Programa dentro de esta línea de trabajo, ha sido la revisión del marco institucional existente en materia de riesgos y desastres en cada uno de los países, sectores y niveles territoriales, y la propuesta de cambios o de los ajustes necesarios para soportar la nueva visión. Hasta el presente, la constitución de los grupos de trabajo antes mencionados, tanto a nivel nacional como sectorial y en el piloto territorial, han permitido institucionalizar, informalmente, el tema dentro de la gestión pública. Lo anterior ha implicado la toma de conciencia de los equipos de trabajo en torno a que la visión preventiva debe permear todo el estamento institucional. Dentro del PREANDINO, los integrantes de la Red en sus respectivos ámbitos identifican los canales institucionales a través de los cuales se puede transversalizar la temática para apoyar en esos mismos canales el esfuerzo de apoyo institucional. No se trata de crear instituciones paralelas a las del desarrollo para resolver estos temas, sino de insertarlo en los ya existentes, esencialmente, según se ha señalado, en los canales de planificación del desarrollo, presupuesto e inversión y en los canales de regulación del uso del suelo y el ordenamiento territorial. Las labores de análisis en este subproceso, incluyen la evaluación de cada una de las instancias de la institución desde el punto de vista de los riesgos de desastres, para determinar la forma en que este tema debe considerarse en cada una de ellas.

El resultado de la conformación de las instancias antes mencionadas, ha sido el fortalecimiento de un proceso de amplia coordinación y de intercambio interinstitucional, promoviendo la creación de una visión común para el conjunto de las instituciones participantes de cada país. Ha sido significativo el acercamiento entre los entes del conocimiento (geológico, hidrometeorológico, oceanográfico, tecnológico y medio ambiental, etc), de éstos con

los sectores, con el ente de planificación nacional y con las instituciones ambientales, contribuyendo a crear una plataforma para estrechar las relaciones entre ellos. Puede afirmarse que el mayor logro desde el punto de vista institucional, ha sido la conformación de una base para la coordinación y comunicación interinstitucional en cada país, apoyada en la formalización de las instancias organizativas que sirven de canales al programa. Se contempla en un futuro, la consolidación de dichas instancias y canales como los soportes para la gestión de riesgos, apoyados por marcos legales e institucionales en cada país.

Subproceso 3. Establecimiento de marcos legales y normativos para la gestión de riesgos de desastres.

Según se ha venido indicando, para el momento del inicio del PREANDINO, sólo Colombia y Bolivia contaban con leyes que contemplaran la prevención de riesgos de desastres, y que dieran soporte a un marco institucional para esos fines, y, de ellos, sólo Colombia había desarrollado un marco institucional con base a su Ley.

Por esta razón, dada la reconocida necesidad de institucionalizar formalmente el tema en la política pública, el programa ha promovido, tanto el desarrollo e implantación de instrumentos legales con esa orientación en los países que no disponen de los mismos o que necesitan un esfuerzo de reglamentación, como la incorporación de este tema en leyes y normativas que se encuentren en proceso de elaboración o de revisión.

El cuadro IV-2 resume los procesos y logros relacionados con el PREANDINO para la creación del marco legal de la gestión de riesgos de desastres en los diferentes países.

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

Continuación

Cuadro IV-2. *Incidencia del PREANDINO en el desarrollo del marco legal y normativo para la gestión de riesgos de desastres en la Región Andina*

Marco legal general	
Bolivia	<p>Los apoyos del PREANDINO estuvieron orientados, desde el inicio, a darle operatividad a la normativa de respaldo a la Ley recién aprobada en el año 2000. En una primera fase preparatoria, el MDS presenta a consideración del Gobierno una propuesta de organización de los Comités Nacionales y Sectoriales como transición al SISRADE, acompañada de un documento de respaldo para la creación de estos comités, con normativas para su funcionamiento (objetivos, composición funciones, atribuciones y alcances) y el borrador de Resolución Multiministerial para su aprobación legal.</p> <p>Posteriormente, se trabaja en una Ley para modificar la 2140 y corregir algunos de sus vacíos. Como resultado de ello, el 5 de marzo de 2002 se promulga la Ley 2335, modificatoria de la 2140, y que tiene como característica principal la creación del Fondo de Fideicomiso para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres (FORADE) con un aporte de parte del TGN del 0.15% del total del Presupuesto General de la Nación a partir de la gestión 2003, la autorización para captar fondos de la cooperación internacional y la transferencia de parte del Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda, los fondos que no estuvieran comprometidos a la fecha de publicación de la Ley. En esta Ley también se traspasa a tuición del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación la UTOAF, cambiándole de nombre por SENAR.</p> <p>Con la asistencia del Organismo Rector se inició el proceso de revisión de los reglamentos del Sistema de Protección Radiológica y de Tecnología Nuclear.</p> <p>Se ha apoyado la elaboración de un perfil para conseguir fondos para la elaboración de normas de construcción de viviendas y utilización de materiales sismorresistentes.</p> <p>Posteriormente se apoyó la elaboración del reglamento de la Leyes 2140 y la Modificatoria 2335, de Reducción de Riesgos. Este reglamento fue aprobado mediante D.S. No. 26739 de fecha 4 de agosto de 2002. Se elabora también una propuesta de organización para operativizar la Dirección General Riesgos creada en el reglamento de la Ley 2140.</p> <p>Las anteriores Leyes y su Reglamento fueron modificadas por la Ley 2446 LOPE de marzo de 2003, que traspasa las responsabilidades de ejecución para el manejo de la gestión de riesgos al MDN, dejando bajo la responsabilidad del MDS, la formulación de Políticas y su incorporación en los procesos de inversión pública. El PREANDINO, conjuntamente con la GTY, han apoyado en procesos de discusión y de acuerdos entre el MDS y el MDN y asesorado en la elaboración de un borrador de Resolución Biministerial para definir competencias y roles de esos dos ministerios en materia de gestión de riesgos y desastres, el cual fue firmado.</p>
Ecuador	<p>En Ecuador se viene trabajando el tema legal desde hace varios años. Una de las primeras iniciativas fue el estudio auspiciado por el PNUD, denominado “Sistema Nacional para la Prevención Mitigación y Atención de Desastres” en mayo del 2001, que no fue tramitado de manera oficial al existir discrepancias con las autoridades del Consejo Nacional de Seguridad (COSENA).</p> <p>En el marco del PREANDINO se ha elaborado una primera versión del Plan Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos de Desastres y tres sectoriales en los cuales se ha realizado el análisis de aspectos legales de carácter nacional y sectorial (Energía, Salud, Agua Potable y Saneamiento) relacionados con la prevención de riesgos, lo que ha permitido evaluar que en algunos casos existen sólo tratamientos muy tangenciales sobre la materia mientras que en otros ni siquiera éste es mencionado. Como una de las conclusiones fundamentales plasmadas en el borrador del Plan, resalta la necesidad de contar con un marco legal expreso de la gestión del riesgo que garantice la consolidación de una institucionalidad permanente.</p> <p>Respondiendo a estos vacíos, la iniciativa del Grupo Multilateral de la Gestión del Riesgo, (GMGR) –CAF, BM, BID y NNUU, acordó la conformación de un comisión interinstitucional (ODEPLAN; Defensa Civil, AME, CONCOPE, COPEFEN) para impulsar la conformación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en Ecuador.</p> <p>Asimismo, SENPLADES, con la asistencia técnica de PREANDINO, desarrolló los términos de referencia para la contratación de una consultoría legal que, a la vez de realizar un diagnóstico de la situación legal de la gestión del riesgo en el país, proponga un Proyecto de Ley para la gestión del riesgo en Ecuador, a través de un mecanismo de concertación con los principales actores nacionales e internacionales.</p>
Perú	<p>La Comisión Multisectorial de la Estrategia de Reducción de Riesgo en el Desarrollo (CMRRD), con el apoyo de un equipo técnico legal, ha formulado un proyecto de “Ley Marco de Gestión de Riesgo”. Esta norma será presentada para su discusión en el Congreso Nacional en la presente legislatura. En este momento, también han ingresado en la agenda de debates del Congreso otras dos iniciativas para reformar el Sistema de Defensa Civil.</p>

Continúa

Continuación

Marco legal general	
Venezuela	<p>En Venezuela, los esfuerzos para contar con una Ley que dé soporte a la gestión de riesgos de desastres en el país han sido significativos. Con base a las instituciones que participan tanto en el Comité Nacional como en el Comité Técnico, las diferentes instituciones de la Red PREANDINO de Venezuela, participaron en la revisión de la Ley de Organización de la Protección Civil y Atención de Desastres, que fue aprobada el 13 de noviembre de 2001, en el marco de la Ley Habilitante otorgada por la Asamblea Nacional al Presidente de la República. Según ya se establece en dicha Ley, la Organización de Protección Civil forma parte del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo que se crearía.</p> <p>El Anteproyecto de dicha Ley de Gestión de Riesgos, formulado en el marco del PREANDINO, se introdujo en la Asamblea Nacional en junio de 2002 para una primera discusión. En el 2003 el Comité Nacional para la Gestión de Riesgo da respuesta a las observaciones planteadas por la Asamblea Nacional y formula una segunda versión que se espera sea reintroducida a la Asamblea Nacional para su segunda discusión. La Ley se aprueba en primera discusión por la Asamblea Nacional y continua con el modelo de análisis integral de la misma con una alta participación de los diferentes actores.</p>
Otras regulaciones	
Bolivia	<p>En Bolivia se han iniciado gestiones para la inclusión del componente de reducción de riesgos en las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública.</p> <p>También se ha realizado un análisis del anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial.</p>
Ecuador	<p>Se halla en trámite el Proyecto de Decreto Ejecutivo tendiente a la conformación del Comité Nacional para la Prevención de Riesgos bajo la Coordinación de ODEPLAN (SENPLADES) y la participación de diversas instituciones vinculadas al tema, en el marco del Programa PREANDINO. Se persigue formalizar a dicho Comité.</p> <p>Se halla en proceso de aprobación oficial el Código Ecuatoriano de la Construcción, no obstante, este código está siendo aplicado en forma parcial especialmente en lo referente a estudios de estructuras de edificaciones.</p>
Perú	<p>Por iniciativa del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se elaboraron dos normas que contienen lineamientos para la elaboración de los Proyectos de Inversión Pública (PIN). Se establece que los PIN deberían considerar no producir vulnerabilidades ni exacerbar los peligros naturales.</p>
Venezuela	<p>Los sectores y organismos que participan en el PREANDINO, vienen revisando leyes y normativas existentes para incorporar, cuando sea procedente, la gestión de riesgos. En esta línea, se presentó a la Asamblea Nacional (a través de la Comisión de Ambiente y Ordenación del Territorio) el anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo, previa revisión e incorporación de la variable prevención (por parte de MINFRA y del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN). Ésta ya recibió la primera discusión. Pero actualmente está en cronograma para la segunda discusión, con el objeto de revisar la posibilidad y conveniencia de darle tratamiento por separado a los temas tratados, en dos cuerpos legales diferentes: "Ley Orgánica de Ordenación de Territorio" y "Ley Orgánica de Ordenación Urbanística".</p> <p>En 2002 se aprobó la Ley del Sistema Nacional de Planificación, definiendo los niveles, competencias de los entes y las instancias de concertación con la sociedad civil organizada. Si bien en ese marco no es posible incorporar esta temática, se evaluó la forma como podrían manejarse dentro del nuevo esquema.</p>

Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO, septiembre de 2004.

Subproceso 4. Institucionalización de fuentes de recursos para la gestión preventiva. Si bien se tiene claro que como enfoque fundamental relacionado con las fuentes de recursos, la prevención debe insertarse en los planes, programas y proyectos de los entes de desarrollo en sus diferentes niveles, y que los recursos corresponden a asignaciones presupuestarias de las obras o acciones en las cuales se reducen vulnerabilidades, también se considera que algunos países con menos recursos o que persiguen dar un fuerte impulso inicial al proceso, requieren de apoyos especiales para estos fines en términos de fortalecimiento institucional. En el marco del PREANDINO se busca prioritariamente fortalecer la visión direccionada a los presupuestos ordinarios pero se trabaja también en la búsqueda de oportunidades para fortalecer los procesos, siendo algunas de las vías planteadas, el establecimiento legal de fondos especiales en el marco de las leyes o el aprovechamiento de fuentes existentes no utilizadas.

También se ha avanzado en la identificación de las fuentes disponibles de cooperantes internacionales y sus lí-

neas de apoyo, en la elaboración de un primer Manual de Fuentes de Cooperación, en la identificación de procedimientos para acceso al financiamiento, y en las negociaciones para lograr recursos de cooperación. Otro mecanismo utilizado en el marco del PREANDINO, ha sido la creación de grupos multilaterales o de cooperantes, como ha ocurrido en el caso de Ecuador con la creación del Grupo Multilateral para la Gestión del Riesgo, conformado por CAF, BID, BM y PNUD, que ha iniciado un acuerdo de trabajo conjunto en el año 2004, para dos objetivos básicos: el establecimiento de un Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo y un Proyecto Piloto Territorial para la Gestión del Riesgo. Igual esfuerzo se viene haciendo con el Grupo Gestor en Perú y con las iniciativas y acuerdos para la Alianza Estratégica de Gobernanza entre la GTZ y el PREANDINO en Bolivia para apoyar al Ministerio de Desarrollo Sostenible y a los pilotos del programa.

El cuadro IV-3 resume diversas modalidades que se vienen trabajando en los países andinos para lograr soportes de recursos para las actividades de prevención.

Cuadro IV-3. Incidencia del PREANDINO en la promoción de fuentes de recursos permanentes para la gestión de riesgos en la Región Andina

Avances	
Bolivia	<p>Desde el inicio del Programa se viene trabajando en la promoción de fuentes de recursos permanentes para la gestión del riesgo. El MDS ha elaborado mecanismos de inclusión de proyectos de reducción de riesgos dentro de las prioridades de asignación de recursos del Fondo de Inversión Productivo y Social (FPS).</p> <p>También el PREANDINO ha promovido, mediante la realización de numerosas reuniones con el PMA, la UE y GTZ, la creación de mecanismos e instancias de coordinación entre la cooperación internacional para canalizar recursos dirigidos a planes, programas, proyectos e investigación científica en materia de prevención y mitigación de riesgos.</p> <p>Se ha creado el Fondo de Fideicomiso para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres (FORADE) con aportes del TGN y de la cooperación internacional.</p> <p>Se ha apoyado al MDS en las negociaciones con el BID, para el financiamiento del Programa de Prevención de Desastres BID/BO/0206.</p> <p>Se ha continuado motivando a la cooperación internacional para lograr apoyos financieros y técnicos para la gestión de riesgos. Se ha avanzado significativamente con la GTZ.</p> <p>Como resultado de estas negociaciones, se logró firmar un convenio entre la CAF, la GTZ y el MDS que permite a ese ministerio contar con recursos para apoyar las actividades de gestión de riesgos que son de su competencia. Como base para estos acuerdos, se ha preparado un plan con identificación de las diferentes líneas que serían reforzadas, tanto nacionales como sectoriales y pilotos territoriales.</p> <p>La CAF ha venido prestando asistencia técnica con recursos de cooperación, para el fortalecimiento institucional del MDS, así como para el avance en las formas y mecanismos para incorporar el tema de riesgos de desastres en proyectos de infraestructura vial, saneamiento ambiental y salud.</p>

Continúa

Continuación

Avances	
Colombia	<p>A raíz de la asunción activa del tema de riesgos, por parte del Departamento de Planeación Nacional (DPN), esta institución impulsó la expedición del CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) #3146 de diciembre de 2.001, que ha permitido, y permitirá, viabilizar recursos importantes, cercanos a los 60 mil millones de pesos (US\$ 28 millones) para programas y proyectos con componentes preventivos que deberán proveerse de futuras asignaciones presupuestales. Asimismo, expresa la voluntad del gobierno para que los recursos que sean gestionados por la Agencia de Cooperación Internacional se orienten a las necesidades establecidas en el CONPES, y por último, autoriza la gestión de empréstitos orientados a las acciones preventivas señaladas en el mismo. En este marco, el DNP ejecuta un proyecto por US\$ 1 millón del Banco Mundial y formula una operación de crédito por US\$ 126 millones para temas sectoriales, y de prevención, en algunas ciudades. De otro lado, ha generado un soporte importante para que se planifiquen y ejecuten inversiones en prevención por parte de entidades nacionales con responsabilidades en el mandato del Consejo de Política Económica y Social, CONPES, como ocurre actualmente con COLCIENCIAS y el mismo DNP. De igual forma, el CONPES es una orientación clara para organismos como el PNUD, que se encuentran definiendo su Plan de Cooperación en la temática de prevención y que requieren considerar para ello lo que expresa el gobierno en este documento.</p> <p>La CAF, a través de recursos de cooperación y del Fondo Semilla del PREANDINO ha sido una fuente de recursos en apoyo al proceso en marcha, principalmente en evaluaciones de procesos (planes de ordenamiento territorial), apoyo a encuentros nacionales, etc.</p>
Ecuador	<p>ODEPLAN (hoy SENPLADES), ha hecho un esfuerzo importante, a través de los procesos de planificación de identificar proyectos prioritarios relacionados con la gestión de riesgos a los fines de búsqueda de recursos. Por una parte, se han identificado proyectos para la búsqueda de apoyos de cooperación internacional a nivel nacional (39); a nivel sectorial (19) en Energía; (5) en Agua Potable y saneamiento; (12) en Salud). Estos procesos de planificación nacional han sido apoyados con recursos de cooperación de la CAF, que hasta ahora ha apoyado dos operaciones de cooperación técnica orientadas al logro de ese objetivo.</p> <p>De igual forma, a través del PREANDINO, SENPLADES ha conseguido el financiamiento del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) para el proyecto piloto “Evaluación de la vulnerabilidad física de la infraestructura educativa en la provincia de Orellana”.</p> <p>A través del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), el SENPLADES participa en la consecución de los recursos nacionales para el proyecto de la Unión Europea, a los fines de poder iniciar dicho proyecto en este mismo año 2004.</p>
Perú	<p>Perú realiza varias acciones para apoyar la gestión de riesgos. En una primera fase la CMRRD orienta los esfuerzos al fortalecimiento institucional y desarrollo del conocimiento mediante la búsqueda de apoyos de cooperación Internacional. Por una parte, ha logrado recursos de la CAF para la formulación de una primera fase de la Estrategia Nacional de Reducción de Riesgos en el Desarrollo. Dentro del proceso impulsado por el PREANDINO, la GTZ se ha sumado a dicho proceso, orientando los proyectos que financia en el Perú, con el enfoque de gestión de riesgos. Además, dos de sus proyectos regionales se han constituido en experiencias piloto para la introducción del enfoque de gestión de riesgos en la planificación del desarrollo en los ámbitos regional y local.</p> <p>Dentro del marco anterior, se ha constituido el Grupo Gestor integrado por entidades financieras y ejecutoras que llevan a cabo la experiencia de incorporar la gestión de riesgos en la planificación nacional, regional y local. Este Grupo hace seguimiento de los procesos e identifica los temas y proyectos en los cuales se podría necesitar apoyo financiero. Es un grupo abierto en el cual participa la CMRRD, la CAF-PREANDINO, el BID, la GTZ, CARE y PREDES. Se espera incorporar al PNUD como integrante de este grupo. El MEF gestiona recursos con el BID en apoyo a estos procesos iniciales de fortalecimiento.</p>
Venezuela	<p>En Venezuela existen varias fuentes presupuestarias que vienen apoyando los procesos de fortalecimiento del conocimiento y de la gestión de riesgos. Entre ellos están:</p> <p>-Ministerio de Ciencia y Tecnología, a través de la Agenda de Prevención y Reducción de Riesgos que este Ministerio apertura para financiar proyectos de esta naturaleza a entidades públicas u ONGs del área. Bajo esta modalidad se incorporaron 14 proyectos en varios estados.</p> <p>La Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas (Funvisis) también ha hecho erogaciones importantes para renovar toda su red de monitoreo, la cual estará totalmente en funcionamiento para el año 2005.</p> <p>Otra línea en la que se hacen esfuerzos para activar recursos es la de cooperación técnica internacional. En esta línea se viene preparando un directorio de potenciales cooperantes, habiéndose avanzado en la identificación, orientación,</p>

Continúa

Continuación

Avances	
Venezuela	<p>y mecanismos para acceder a los fondos y otra serie de informaciones relevantes que permiten orientar, no sólo a Venezuela, sino también al resto de los países sobre los procedimientos de acceso a la cooperación y facilitar el acercamiento entre la oferta de los fondos y las demandas de los países.</p> <p>Se logró el financiamiento con la CAF para la Formulación de la Estrategia Nacional para la Reducción de Riesgos en el Desarrollo, incluyendo ventanas a detalle y apoyo a municipios del piloto territorial que adelanta el país en el marco del PREANDINO. Este proyecto está en fase de ejecución.</p> <p>Se han promovido algunos préstamos de inversión para incluir componentes de riesgos pero estos no han logrado materializarse.</p> <p>Se ha apoyado el establecimiento de los contactos para la utilización de los Fondos de Inversión para el Desarrollo (FIDES) por parte de las Municipalidades y entes descentralizados de gobierno regional, de hasta un 5% de la inversión para dedicarlos a proyectos que promuevan la reducción de riesgos de desastres.</p>

Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO, septiembre de 2004.

Se ha buscado de manera permanente en el programa, identificar fuentes de recursos para el fortalecimiento institucional respecto al tema, habida cuenta de la debilidad existente al respecto; a la vez que se ha promovido el entendimiento de las instituciones sobre el hecho de que la fuente de recursos para considerar la prevención son los mismos presupuestos ordinarios, los cuales deben incluir los cambios de diseño necesarios, las consideraciones de reparación de infraestructura e incorporar los ajustes para reducir las vulnerabilidades presentes, las obras de reducción de ciertos peligros como los que suplen agua en zonas de sequía, etc. Esta tarea sólo es posible desarrollarla en un trabajo directo de los sectores y de las instancias territoriales y de un entendimiento del tipo de políticas que deben implementarse, identificadas en un proceso de planificación. En los actuales momentos se trabaja con varios países en el desarrollo de las estrategias nacionales y sectoriales orientadas a esos fines, de lo cual derivará el tipo de acciones y de políticas, así como las vías para canalizar las fuentes de recursos en cada país.

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

Sobre esta línea de trabajo descansa la posibilidad de materializar acciones concretas para reducir vulnerabilidades existentes o evitar la creación de éstas a futuro. Este proceso, de acuerdo a lo mencionado anteriormente, se apoya en varios subprocesos:

Subproceso 1. Preparación de planes de prevención o estrategias para incorporar la gestión de riesgos en la planificación del desarrollo. El establecimiento de líneas de trabajo para la preparación de planes de prevención y de reducción de vulnerabilidades, ha sido un objetivo central del PREANDINO. Se tiene conciencia de la necesidad de diagnosticar la situación de riesgos presentes en cada país y en cada nivel y establecer políticas y prioridades de actuación para la reducción de la problemática existente. También se comparte la visión de que los planes o estrategias de prevención son básicamente orientadores, pues no están acompañados de acciones independientes de aquellas que deben ser llevadas a cabo en los procesos de inversión pública o de regulación. Dentro de este contexto conceptual, se ha establecido una correspondencia entre los niveles en que deben formularse los planes de prevención y aquellos establecidos en el sistema de planificación de cada país, considerándose que los primeros constituyen un insumo de los planes de desarrollo para garantizar sostenibilidad del propio desarrollo frente a desastres naturales, en la medida que los planes de prevención y de reducción de riesgos orientan decisiones y definen alcances que deben materializarse a través de las acciones específicas adelantadas en los canales de la inversión pública y del ordenamiento territorial.

Todos los países que se han integrado a la Red PREANDINO, y que no contaban con esos instrumentos, han iniciado los procesos de elaboración de planes de prevención y de reducción de riesgos de desastres, tanto nacionales y sectoriales como territoriales (al nivel de pilotos), a

través de los respectivos Comités Nacionales, Sectoriales y Territoriales del Programa. En el caso de Colombia, que sí contaba con un Plan legalmente aprobado pero poco implementado, se ha planteado su revisión, pero principalmente su implementación a través del CONPES.

Los procesos de elaboración de planes de prevención y de incorporación de esa temática en los procesos de desarrollo, fueron promovidos, inicialmente, de manera paralela para compartir los avances en Reuniones Regionales del PREANDINO. Dentro de ese contexto, las dos segundas Reuniones Regionales que se llevaron a cabo durante 2001, permitieron acelerar los procesos de recopilación de la información existente, y generar unos documentos iniciales de visión nacional y sectorial, identificándose las falencias para ese momento. Posteriormente, la mayoría de los países se han abocado con mayor fuerza a la preparación de planes de esta naturaleza tanto de nivel nacional como sectorial y territorial. Para ello, han contado con cooperaciones de la CAF, excepto en el caso de

Colombia que no ha abordado la visión nacional con una mayor precisión.

Estos esfuerzos, todavía en progreso, han permitido reunir una valiosa información disponible y escasamente utilizada en los países; llevar a cabo diagnósticos preliminares; identificar debilidades técnicas e institucionales para la formulación de planes; y derivar, someramente, algunas líneas de políticas esenciales. También ha estado acompañado del desarrollo de metodologías para la elaboración de este tipo de planes, previamente inexistentes, así como del intercambio de información interinstitucional y del trabajo en equipos.

El cuadro IV-4 contiene una síntesis del estado de avance de los procesos de planificación relacionado con los procesos de elaboración de planes y estrategias de prevención y mitigación de riesgos de desastres que los países vienen desarrollando en varios niveles.

Cuadro IV-4. Incidencia del PREANDINO en la preparación de planes de prevención y mitigación de riesgos de desastres en la Región Andina

Avances en instrumentos de nivel nacional	
Bolivia	<p>Al comienzo del PREANDINO se inició la organización del Sistema Nacional de Reducción de Riesgos con la asistencia del PREANDINO, así como la elaboración del Plan Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos. Las bases y prioridades del Plan Nacional fueron desarrolladas en esa etapa y aprobadas por el Ministro de Planificación y Desarrollo Sostenible y presentadas a los comités sectoriales.</p> <p>A los fines de preparación de los planes se han diseñado metodologías y guías para la elaboración del plan nacional y los planes sectoriales y territoriales de prevención y mitigación de riesgos, tomando como partida las bases del plan. También se apoyó la elaboración del Plan de Respuesta al Fenómeno El Niño 2002 - 2003, con base a la información de las instituciones del conocimiento .</p> <p>Durante el año 2002 y 2003 se ha apoyado al BID y al MDS en el diseño del Programa de Prevención de Desastres BID-/BO/0206 y en la elaboración de los términos de referencia para cada uno de los componentes del programa. El objetivo era contar con recursos para la preparación de planes pero también para el fortalecimiento de todo el proceso.</p> <p>En la actualidad, dentro del marco del PREANDINO, se persigue consolidar un equipo nacional para el desarrollo de una visión nacional expresada en el plan, y apoyar dicha formulación con base a recursos de cooperación.</p> <p>Se han realizado 3 talleres de información y recomposición de los comités, dirigidos a la formulación de la Política de Prevención y Mitigación de Riesgos.</p>
Colombia	<p>Si bien existe un Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el cumplimiento del mismo por parte de las instituciones y la falta de definición de instrumentos y responsabilidades, ha sido centro de atención del PREANDINO.</p> <p>La Dirección para la Prevención y Atención de Desastres (DPAD) conjuntamente con el Departamento de Planeación Nacional (DNP) y con la participación de ocho entes ministeriales, y cerca de nueve instituciones nacionales relacionadas directamente con la temática, realizaron un proceso de participación y concertación para concretar la ejecución del Plan Nacional. Esto, finalmente se expresó en el CONPES # 3146 de diciembre de 2.001 "Estrategia para Consolidar la Ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres".</p> <p>El DNP realiza actualmente una nueva evaluación de las ejecuciones del CONPES 3146.</p>

Continúa

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

Continuación

Avances en instrumentos de nivel nacional	
Ecuador	<p>En el marco del PREANDINO se ha constituido un equipo técnico interinstitucional presidido por ODEPLAN (hoy SENPLADES) que ha realizado una primera versión del Plan Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos. Dicho Plan ha permitido tener una mayor comprensión sobre tres vertientes de interés para el manejo de riesgos de desastres. En primer término, ha permitido recabar un gran volumen de información existente sobre amenazas y ocupación del territorio, organizarla para fines de planificación y derivar un conjunto de políticas tanto de ordenamiento territorial como de reducción de vulnerabilidades. La segunda vertiente se relaciona con los aspectos legales y normativos, que han sido analizados y evaluados en cuanto a los vacíos existentes para cubrir esta temática. Y en tercera línea, la forma de estructurar los procesos de planificación para la prevención en relación con la planificación del desarrollo.</p> <p>La información de las amenazas está cargada al sistema de información para la planificación INFOPLAN de SENPLADES a escala 1:250.000.</p>
Perú	<p>Se ha avanzado en la formulación de la “Estrategia Nacional para Incorporar la Reducción de Riesgos en el Desarrollo”. La Comisión Multisectorial de Reducción de Riesgos para el Desarrollo, creada por el gobierno para cumplir este objetivo, con el apoyo de un equipo técnico y la participación de 19 organismos públicos que la conforman, culminó el Diagnóstico Nacional de Peligros y Vulnerabilidad y Escenarios de Riesgo Priorizados, el Diagnóstico de Normativa Institucional y de los Sistemas de Información. Se cuenta con propuestas de lineamientos de políticas y zonas prioritarias de intervención.</p>
Venezuela	<p>Durante el año 2001, el equipo Técnico del Comité Nacional de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres, recopiló información disponible y realizó un primer análisis de los peligros/ amenazas, vulnerabilidades y riesgos. Más recientemente se estructuró un equipo nacional para la elaboración de la Estrategia Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres en el Desarrollo, liderizado por los Ministerios de Planificación y Desarrollo y de Ambiente y Recursos Naturales a través del Instituto Geográfico Simón Bolívar (IGVSB).</p> <p>A finales de 2003, la Corporación Andina de Fomento, CAF, aprobó la cooperación técnica para apoyar financieramente en la elaboración de dicha estrategia. Se firma el Convenio IGVSB-CAF para el 19 de abril de 2004. Se cuenta con una metodología para la formulación de esta estrategia, y con los términos de referencia para algunas de las contrataciones que permitan superar las debilidades identificadas en algunos temas en las instituciones. Se avanza en la recopilación de información y en la preparación de diagnósticos. A la fecha se cuenta con un documento preliminar de avances.</p>
Avances en instrumentos de nivel sectorial	
Bolivia	<p>Los comités sectoriales han iniciado la elaboración de sus planes sectoriales con tareas de recopilación de información en función de los lineamientos, políticas y prioridades establecidas en las Bases del Plan Nacional. En este proceso se están encarando simultáneamente tareas de capacitación en gestión de riesgos al personal técnico de los sectores. Sin embargo, debido a los cambios continuos de autoridades y como consecuencia de personal técnico, muy poco se ha avanzado. En varias oportunidades se han tenido que recomponer los equipos.</p>
Colombia	<p>Los sectores institucionales de Agua y Saneamiento Básico y Agricultura avanzan en sus respectivos planes de prevención de riesgos y han adelantado acciones de transferencia de conocimiento y dinámica hacia las regiones. Otros sectores adicionales avanzan, aunque con menor dinámica en el Programa (Vialidad, Vivienda y Salud). Debe destacarse que el Programa ha ayudado a preservar el proceso institucional frente al cambio generado por la transición de gobierno en el 2002.</p>
Ecuador	<p>El mismo equipo estructurado para el Plan Nacional incorporó funcionarios asignados en Comisión de Servicios para apoyar a SENPLADES por el Ministerio del Ambiente y por Consejo Nacional de Electrificación, para avanzar en la elaboración de tres planes sectoriales (energía, salud y agua potable y saneamiento), los cuales están próximos a concluirse.</p>
Perú	<p>Los nueve comités sectoriales creados en el marco del PREANDINO culminaron con el diagnóstico preliminar de peligros y vulnerabilidad. Tres comités han introducido en sus planes sectoriales elementos del diagnóstico de peligros y vulnerabilidades de su sector, políticas y proyectos al respecto.</p>
Venezuela	<p>Los comités sectoriales creados en el marco del PREANDINO realizaron esfuerzos iniciales de recopilación e interpretación de la información existente, derivando en una visión preliminar la problemática en su respectivo sector. Los avances actuales son de poca relevancia debido a que no cuentan con la información que deberá generar la Estrategia Nacional el desarrollo de las correspondientes sectoriales. Con el inicio de la formulación de la Estrategia Nacional, dichos sectores serán incorporados al desarrollo del mismo y en las acciones de formulación de sus propios planes. Se estableció un convenio de cooperación con la Organización Panamericana de la Salud (OPS)-ORAS-CAF para apoyar el desarrollo de los planes en los sectores salud y agua potable.</p>

Continúa

Continuación

Avances en instrumentos de nivel territorial	
Bolivia	<p>A este nivel se han hecho esfuerzos iniciales desde el nivel nacional, introduciendo en la Guía para el ajuste de los Planes de Desarrollo Municipal, el componente de gestión de riesgos, con la idea de implementarlo en 30 municipios como un plan piloto, y contar así con planes municipales de prevención y mitigación de riesgos, acordes a las políticas nacionales y sectoriales.</p> <p>También se está iniciando el diseño de manuales metodológicos para la elaboración de planes municipales de prevención y mitigación de riesgos, asociados al ordenamiento territorial, asentamientos humanos y gestión ambiental. Más recientemente, en los municipios pilotos de San Pedro, San Julián Cabezas y Pailón y Okinawa, así como en la Prefectura de Santa Cruz, se iniciaron actividades de planificación de la prevención. También se ha avanzado en las negociaciones con los pilotos de La Paz, para la firma del acuerdo CAF, MDS, GMLP, Prefectura La Paz y GTZ, que permitirá el apoyo a estos pilotos para la elaboración de sus planes de prevención y la inserción en sus planes de desarrollo municipal.</p>
Colombia	<p>El PREANDINO avanza en un proyecto piloto en el centro del país para mejorar la comprensión nacional sobre las relaciones de planificación ínter territoriales e intersectoriales.</p> <p>Se persigue fortalecer los procesos de planificación, incorporando a las oficinas de planificación en ese proceso.</p>
Ecuador	<p>En el marco del PREANDINO se concluyó el proceso para la incorporación del Distrito Metropolitano de Quito, en calidad de Piloto Territorial de Prevención de Riesgos, una de cuyas actividades iniciales es la formulación del plan de prevención de riesgos y reducción de vulnerabilidades, así como el establecimiento de los mecanismos para incorporar sus resultados en el plan territorial correspondiente.</p>
Perú	<p>En dos regiones se hallan en proceso experiencias piloto de incorporación de la gestión de riesgo en la planificación del desarrollo. Para ello, los gobiernos de Piura y Arequipa han constituido sendas comisiones multisectoriales que están trabajando la estrategia para lograr este propósito. En una primera etapa, elaboraron diagnósticos de peligros, vulnerabilidad y escenarios de riesgo, así como diagnósticos normativos institucionales.</p>
Venezuela	<p>Se avanza en la Región Central con tres niveles de gobierno como área piloto territorial para la incorporación de la prevención y reducción de riesgo a esos niveles. Para estos fines se elaboró un cuerpo metodológico y se apoyó a las unidades de planificación de los cuatro niveles incorporados en el piloto en la elaboración de los análisis de los marcos jurídicos e institucionales, de los sistemas de planificación y en inicio de la formulación de las estrategias o planes para su incorporación en el proceso de desarrollo. Se cuenta con un avance significativo en el levantamiento de las amenazas y en la elaboración de planos de soporte para la formulación de los planes, particularmente en el nivel metropolitano.</p>

Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO, septiembre de 2004.

De la experiencia adelantada hasta el momento, se ha concluido que un paso obligatorio para incorporar la visión preventiva en los planes de desarrollo, lo constituye la preparación de los planes de prevención o de estrategias orientadas a estos fines de acuerdo a las diferentes modalidades que los países han seleccionado en función de sus realidades específicas. En esa dirección se requiere, como paso inicial, contar con el conocimiento de los peligros que afectan directamente al país, a cada sector y a los diferentes territorios. Esto implica identificar las vulnerabilidades y los riesgos. Así se explica que los países, desde el inicio de las actividades dentro del Programa, hayan destinado ingentes esfuerzos para recabar la información existente sobre peligros y crear nuevo conocimiento de este tipo. También ha sido posible potenciar la sensibilización de los niveles políticos basado en información confiable, logrando con ello un mayor compromiso de las instancias de decisión. Ese esfuerzo de concientización se entrelaza con el de desarrollo del conocimiento,

por lo que estas dos estrategias han debido desarrollarse desde el inicio como palancas para motivar la creación de los marcos institucionales, que es la estrategia central del Programa.

En síntesis, destaca el hecho de que el primer paso que ha tenido que darse para avanzar en los procesos de planificación ha sido la preparación de los planes de prevención o de estrategias para la reducción de riesgos de desastres. Sin embargo, se ha visto limitado por la escasez o dispersión de información sobre peligros, la escasa formación en temáticas especializadas como lo son la identificación de vulnerabilidades y de riesgos, así como la poca experticia en el tratamiento, uso de la información sobre impactos socioeconómicos y la falta de metodologías para su aplicación. Si bien se ha avanzado significativamente en este esfuerzo, el PREANDINO se ha concentrado principalmente en el nivel nacional. En la medida que avanza en este conocimiento desde esa perspectiva,

va fortaleciendo el trabajo de planificación sectorial y territorial con las necesarias orientaciones nacionales y con las prioridades que de ella derivan.

Subproceso 2. Incorporación de la prevención en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Aún cuando no se dispone todavía de planes de prevención nacionales, sectoriales o territoriales totalmente elaborados en la mayoría de los países, ya que estos están en proceso de formulación o de conclusión, el PREANDINO ha abierto varias líneas de trabajo orientados a incorporar el manejo de riesgos de desastres en la planificación del desarrollo. Se ha formulado como instrumento de aplicación de políticas y de inversiones y del ordenamiento territorial, como instrumentos de regulación y de autorizaciones para el uso del suelo. Las oportunidades para ello han dependido del estado previo de los países en materia de planificación, de los momentos en que los países avanzan en la formulación de sus planes de desarrollo, y del grado de desarrollo institucional y normativo de cada uno de ellos, con respecto a algunas áreas: el ordenamiento territorial y el urbanístico.

En el caso de Colombia se han activado los instrumentos y mecanismos legales existentes, para incorporar la gestión de riesgos en los planes de desarrollo, y promover este tipo de procesos. La Ley colombiana ya pautaba la obligatoriedad de incorporar la prevención en los procesos de planificación, pero es a través de las orientaciones contenidas en los diversos documentos CONPES que se han establecido programas de más largo alcance para esos y otros fines. También ese país cuenta con pautas en los mecanismos de ordenamiento territorial para la incorporación de esta temática en los planes municipales correspondientes. El PREANDINO en ese país, ha sido promotor para la utilización de esos mecanismos. Cuando esos procesos se habían iniciado, como es el caso de la consideración de los riesgos en el ordenamiento territorial municipal, ha contribuido en la evaluación de los logros alcanzados en esa dirección, mediante el apoyo de la CAF con cooperaciones para esos fines, como fue el caso del Proyecto de Evaluación del Componente de Riesgos en los Planes de Ordenamiento Territorial según Ley 388 de 1998, liderado por el Ministerio de Desarrollo y la DPAD. Este proyecto vinculó a numerosas entidades nacionales para evaluar las debilidades y fortalezas integrales del proceso que ha venido llevando el país, y que deberá afinar en los próximos años.

En otros países, como Ecuador, que no cuentan con algunos de dichos instrumentos como son los de ordenamiento territorial, el esfuerzo que se viene haciendo dentro del programa es hacia la creación de los mismos, como parte del proceso de desarrollo.

En Perú, cuyo problema central es la ausencia de una institución de planificación nacional o de un Ministerio del Ambiente, se han identificado nichos y abierto canales para lograr el objetivo de incorporar la prevención en los procesos de desarrollo. Uno de ellos es el papel que está jugando la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en la preparación de la Estrategia Nacional para la Reducción de Riesgos para incorporarla en el desarrollo. Esa institución mantiene una estrecha relación con los sectores y con los pilotos territoriales, para la consideración de estos temas en planes sectoriales y territoriales, respectivamente. En esta dirección, la Comisión Multisectorial creada para ese objetivo dentro de la PCM, mantiene estrecho contacto y ha llegado a acuerdos al respecto, para incorporar este tema en la propuesta del Sistema de Planificación Estratégica que se adelanta actualmente en el país para retomar nuevamente esta función en la gestión pública nacional. También se han redoblado los esfuerzos de trabajo con la Comisión Nacional de Ambiente, responsable en el país de los temas de ambiente y ordenamiento territorial. Se trabaja actualmente en el Plan Nacional de Ordenamiento Ambiental, considerando la temática de riesgos.

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

También forma parte de los análisis, orientar y clarificar los procesos de incorporación de la reducción de riesgos en las acciones del desarrollo, los cambios conceptuales e institucionales que se vienen observando en los países a la hora de enfocar la visión del desarrollo. En Bolivia, el MDS está realizando un proceso de integración de los ejes del desarrollo, como son la gestión ambiental, el uso sostenible de los recursos naturales, las políticas de población, ordenamiento territorial y la reducción de riesgos, en instrumentos metodológicos que permitan elaborar planes de desarrollo en el nivel nacional, departamental y

municipal con horizonte de largo plazo. Estos esfuerzos de Bolivia, y en menor escala de Colombia, de preparación de guías que permitan la consideración de los temas de riegos de desastres en los planes de uso del suelo, de ordenamiento territorial y en los de desarrollo, son líneas que promueve el Programa en todos los países.

El cuadro IV-5 resume los avances en la incorporación de la prevención en los planes de desarrollo y en los procesos vinculados a los planes de ordenamiento territorial.

Cuadro IV-5. Incidencia del PREANDINO en la incorporación de la prevención en los planes de desarrollo en la Región Andina

Planes de desarrollo de nivel nacional	
Bolivia	<p>En Bolivia se han logrado algunos avances en la incorporación de la temática de riesgos en los planes nacionales de desarrollo.</p> <p>Desde el inicio de PREANDINO se adelantaron actividades para la incorporación de la prevención en el Plan Nacional de Lucha contra la Desertificación, a cargo de la Dirección de Cuencas, así como la elaboración de normas y políticas de prevención para el tema de las cuencas hidrográficas.</p> <p>Más recientemente se ha apoyado la consideración del componente de riesgos durante la elaboración del Plan General de Desarrollo Económico y Social- (PGDES) con la participación de un equipo del PREANDINO y un consultor contratado por el Programa. Se realizaron alrededor de 10 reuniones de trabajo en este proceso. El PGDES por primera vez introduce la variable riesgo, lo que significa un paso muy importante si se considera que las pautas establecidas en el Plan son de consideración obligatoria en todos los niveles y actividades.</p> <p>También se cuenta con el primer borrador de las normas del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), donde se incorpora por primera vez la variable riesgo.</p>
Colombia	<p>El Plan PREANDINO ha promovido un destacado liderazgo del Departamento Nacional de Planeación en el tema, en coordinación con la Dirección de Prevención y Atención de Desastres del Ministerio del Interior.</p> <p>El Programa estimuló la formulación del CONPES 3146, que fijó lineamientos, programas y proyectos, dirigido especialmente a sectores del desarrollo.</p> <p>La participación de DNP se ha reflejado en la incorporación del tema en el Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006, focalizado en la reducción de riesgos. Se deriva del nuevo papel del DNP, un proyecto con el Banco Mundial para estudiar y formular una operación de crédito con amplia cobertura en gestión de riesgos y definir estructura de responsabilidades público/privado, seguros y otras líneas de gestión de riesgos, así como la ampliación de espacios fiscales en el tema.</p>
Ecuador	<p>La Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (hoy SENPLADES), ha integrado la prevención en el Sistema Nacional de Planificación. También incorporó en el Plan Plurianual del gobierno 2003-2007 la consideración de los riesgos como tema transversal en los cinco ejes planteados en el mismo, como un factor para el desarrollo sostenible.</p> <p>Los avances que se han logrado en el Plan Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos y en la de tres sectores, permitirán una mayor claridad para este tipo de incorporación.</p>
Perú	<p>Como quiera que está en plena elaboración la Estrategia Nacional por parte de la CMRRD de la PCM, con el apoyo de un equipo técnico y la participación de las instituciones sectoriales, se espera que los lineamientos que se vienen produciendo permitan orientar las gestiones de los diferentes niveles sectoriales y territoriales. La PCM, como líder del PREANDINO, promueve estas acciones a nivel del territorio nacional.</p> <p>Se cuenta ya con lineamientos para los municipios en cuanto a la fragilidad de cada uno de ellos respecto a las diferentes amenazas.</p>
Venezuela	<p>En el marco del PREANDINO se avanza en la identificación de criterios para la incorporación de la prevención en los diferentes niveles de planificación del desarrollo.</p> <p>En el proceso de formulación, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se incorporaron algunos lineamientos de política derivados de los avances del desarrollo del conocimiento de amenazas y vulnerabilidades que se adelantaron has-</p>

Continua

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

Continuación

Planes de desarrollo de nivel nacional	
Venezuela	ta ese momento para la formulación de la Estrategia Nacional para la Reducción de Riesgos en el Desarrollo. Igual consideración se ha hecho en el Plan de Desarrollo Social.
Planes de desarrollo sectoriales	
Bolivia	Los esfuerzos de incorporación de la temática de prevención a nivel sectorial se viene trabajando en una combinación de apoyos de la cooperación de la CAF con el país y del PREANDINO.
Colombia	Adicionalmente al CONPES, que tiene una gran participación sectorial, el PREANDINO impulsó la Estrategia de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, liderada por ocho entidades nacionales importantes, formalizada mediante Convenio. Se ha empoderado COLCIENCIAS en el tema y se ejecutan cuidadosamente planes de trabajo anuales, que dinamizan nodos o redes de investigadores y universidades en las regiones
Ecuador	Los avances que se vienen haciendo en los planes de prevención de 3 sectores, han permitido identificar acciones concretas que deberán considerar los mismos en sus planes correspondientes, para reducir las vulnerabilidades existentes. Se promueven en este momento trabajos sectoriales orientados a este fin.
Perú	Nueve sectores están elaborando Estrategias Sectoriales para luego incorporarlas en los planes sectoriales. Tres de ellos ya han incorporado elementos de gestión de riesgo en su planificación del desarrollo.
Venezuela	La consideración de la temática de prevención y manejo de riesgos a nivel sectorial se viene promoviendo permanentemente en el marco del PREANDINO. En los actuales momentos, el sector de agua potable y saneamiento está llegando a acuerdos con la OPS para un programa sectorial que incluya estos componentes.
Planes de desarrollo sectoriales	
Bolivia	<p><u>Nivel departamental</u> Todavía no se cuenta con planes de desarrollo departamentales que hayan incluido en su elaboración este enfoque, debido fundamentalmente a que falta, por una parte, avanzar en el conocimiento de los riesgos a escalas adecuadas para los análisis en cada nivel territorial, y por otra debido a lo novedoso del tema dentro de la Gestión Pública, lo cual requiere del desarrollo de metodologías y procedimientos para fortalecer la capacidad para esos objetivos. Sin embargo, se vienen dando pasos importantes en su incorporación donde ello es factible, así como en el desarrollo de criterios y metodologías para estos fines.</p> <p><u>Nivel municipal</u> Si bien todavía no se dispone de planes de desarrollo con consideraciones de prevención a nivel municipal, se han preparado lineamientos para la guía metodológica orientada a incorporar la prevención en el proceso de planificación municipal (dentro de las guías de planificación participativa), aprovechando los ajustes que se están realizando en algunos Planes de Desarrollo Municipal (PDMS).</p>
Colombia	<p><u>Nivel regional/local</u> Los entes territoriales del Piloto del PREANDINO, avanzan en los análisis jurídico-institucionales (identificando competencias, marcos legales de actuación, vacíos, debilidades, fortalezas, etc), en los sistemas de planificación instancias, canales, mecanismos y en la formulación de los planes de prevención en sus respectivos niveles, con miras a la inclusión en los procesos de gestión del desarrollo.</p>
Ecuador	<p><u>Nivel provincial</u> A través del PREANDINO, la ODEPLAN ha incorporado la variable riesgo en la metodología de formulación de los planes provinciales de desarrollo. Hasta el momento sólo se han realizado pocos planes bajo esta metodología principalmente por falta de promoción y de financiamiento.</p> <p><u>Nivel municipal</u> Dentro del piloto territorial (Provincia y Municipio de Quito), se trabaja con las oficinas de planificación de esas instancias sobre la temática y planes de prevención para su consideración en los planes de desarrollo. Se avanza hacia ese objetivo en el Distrito Metropolitano de Quito.</p>
Perú	<p><u>Nivel regional/local</u> Dos experiencias pilotos, en el marco del convenio CMRRD, GTZ y CAF-PREANDINO, están funcionando en Piura y Arequipa, elaborando estrategias para la incorporación de la prevención en los planes regionales y municipales de desarrollo concertado.</p>

Continua

Continuación

Planes de desarrollo de nivel nacional	
Venezuela	<p><u>Niveles regionales:</u> Para los planes regionales que se elaboran actualmente, el MPD ha dado pautas de manejo de riesgos para ser consideradas en los desarrollos de los mismos, lo cual está en proceso de ejecución.</p> <p><u>Niveles locales</u> Las instancias municipales o de mayor nivel que forman parte del piloto territorial del PREANDINO, vienen trabajando para identificar los mecanismos y líneas en las cuales deben hacerse esfuerzos para tratar el tema de riesgos en sus actividades de desarrollo. Todavía los planes de desarrollo no incluyen estos componentes, pero se trabaja en esa dirección.</p>

Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO, septiembre de 2004

Cuadro IV-5. Incidencia del PREANDINO en la incorporación de la prevención en los planes de desarrollo en la Región Andina

Planes de ordenamiento de nivel nacional	
Bolivia	En los últimos años, Bolivia viene haciendo esfuerzos para incorporar el tema de prevención y de reducción de riesgos de desastres en los planes de ordenamiento territorial como mecanismo de regulación. La Unidad de Administración Territorial del VPEPP (MDS) ha elaborado los Lineamientos de Políticas de Ordenamiento Territorial en Bolivia, documento que incorpora el tema de riesgos, así como en la preparación de guías metodológicas para la formulación de los planes departamentales y municipales, donde se incorpora la variable de riesgos.
Colombia	Colombia tiene planteada la necesidad de formulación del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (POT), hoy inexistente. Ha tomado como base las experiencias de ordenamiento territorial de los municipios que vienen incorporando la prevención en su formulación y de las experiencias compartidas sobre la temática en las Reuniones Regionales de PREANDINO.
Ecuador	Ante la ausencia del instrumento de ordenamiento territorial en el país, se promueve su creación incorporando conceptualmente desde el proceso de formulación de la ley y políticas correspondientes, en el manejo de riesgos. A través del PREANDINO, SENPLADES promueve, para un futuro cercano, una discusión sobre la definición de políticas nacionales de ordenamiento territorial.
Perú	Se ha planteado la necesidad de elaborar el Plan de Ordenamiento Territorial, pero aún no hay definición sobre la entidad competente ni de la forma de elaborarlo. La CMRRD promueve avanzar en esa línea de trabajo. Está en plena elaboración el Plan Nacional de Ordenamiento Ambiental, para lo cual se trabaja con el CONAM para considerar los temas de riesgos de desastres.
Venezuela	Se han identificado criterios para la incorporación de la prevención en el POT nacional y en los estatales, cuya actualización ha sido contemplada en paralelo a la formulación de la Estrategia Nacional para la Reducción de Riesgos de Desastres en el Desarrollo.
Planes de ordenamiento de nivel nacional	
Bolivia	<p><u>Nivel departamental</u> Bolivia tiene significativos avances en materia de ordenamiento territorial a nivel departamental, con cerca del 96% de cobertura que se traducen principalmente en un conjunto de trabajos realizados en la zona amazónica de Bolivia. También se cuenta con los Planes de Uso de Suelo (PLUS) de los Departamentos de Santa Cruz y Pando, propuestas técnicas de PLUS del Beni, Chuquisaca, Tarija y Potosí, regiones amazónicas de Cochabamba y La Paz.</p> <p><u>Nivel municipal:</u> Los avances en materia de ordenamiento territorial a nivel municipal son menores; sólo 23 de un total de 314 municipios tienen algún tipo de estudio relacionado con el ordenamiento territorial. Sin embargo, este proceso tiende a acelerarse con la publicación de la "Guía metodológica para la formulación de planes municipales de ordenamiento territorial en áreas rurales" a cargo de la Unidad de Ordenamiento Territorial. Recientemente se ha planteado la preparación de guías y otros instrumentos para facilitar el tratamiento de los riesgos de desastres en este tipo de planes.</p>
Colombia	<p><u>Nivel municipal</u> El PREANDINO apoyó el incluir como misional el tema de riesgos en la Dirección de Desarrollo Territorial en el Ministerio del Ambiente DDT. El principal estímulo lo recibió al orientar y apoyar el desarrollo de un proyecto interinstitucional para la evaluación del componente de riesgos en los planes de ordenamiento territorial elaborados por los municipios del país, de acuerdo a la Ley 388 de 1996 o Ley de Ordenamiento Territorial. Dicha evaluación se dirigió a 110 municipios con alto riesgo de</p>

Continúa

Planes de ordenamiento de nivel nacional	
Colombia	<p>desastres naturales, o que han tenido recientes eventos catastróficos, para evaluar fortalezas y debilidades en esta materia y afinar metodologías para su generalización.</p> <p>Esta experiencia está permitiendo mejorar sustancialmente los mecanismos y metodologías para la formulación y actualización de los planes de ordenamiento territorial incorporando el componente de prevención de riesgos. Igualmente, ha permitido un nivel de apropiación importante de la temática por parte del ente rector del ordenamiento territorial, así como de las entidades nacionales que deben aportar a los municipios en el logro de medidas preventivas, que les permiten avanzar en varios frentes, como ejemplo, Lineamientos de Política.</p> <p>En la actualidad, la Dirección de DT, el DNP y la DPAD avanzan en la definición de un proyecto de asesoramiento a las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs) sobre los lineamientos y metodologías de la política de riesgos en planes de ordenamiento territorial.</p>
Perú	<p><u>Nivel municipal</u> Iniciativas previas al PREANDINO terminaron en la formulación de planes de uso del suelo, basados en micro zonificación de peligros para 15 ciudades.</p> <p>En el último año, dos ciudades capitales provinciales y ocho distritales elaboraron planes de usos del suelo basados en estudios de peligros y zonificación de riesgos.</p> <p>El Comité del Sector Vivienda de la CMRRD está revisando la metodología usada para su ajuste, con miras hacia la formulación de una norma técnica.</p>
Venezuela	<p><u>Nivel municipal Urbano: (planes urbanos)</u> El Ministerio de Infraestructura, a través de la Dirección de Planeamiento Urbano, ha incorporado la obligatoriedad de considerar el riesgo frente a desastres naturales en las Guías para el diseño y contratación de los planes de ordenación urbanística.</p> <p>En el ámbito territorial, a través del Piloto Territorial que adelanta el PREANDINO, las alcaldías del Área Metropolitana y varias de la Gran Caracas, están iniciando la incorporación de la variable riesgo en sus procesos de planificación, en la medida que avanzan en ese tipo de planes.</p> <p>Para este nivel, MINFRA desarrolló una metodología y criterios para incorporar la prevención en los Planes de Desarrollo Urbano Local (PEDULES), los cuales se someterán a evaluación en uno de los municipios del Plan Piloto (Municipio Libertador).</p> <p>En el caso del Estado Vargas, en proceso de reconstrucción, el PREANDINO promueve la elaboración del Plan Urbano, incorporando todos los conocimiento de riesgos con los cuales se cuenta.</p>

Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO, septiembre de 2004.

Cabe destacar, según se ha enfatizado antes, que la incorporación de la prevención en la planificación y acciones del desarrollo sólo es posible con un conocimiento previo tanto de los peligros como de las vulnerabilidades frente a los mismos desde una perspectiva actual y prospectiva. Si bien se han logrado progresos en varios países con respecto a estos procesos, principalmente por la inclusión de este tema en los planes nacionales que sirven de marco a la gestión pública, la mayoría de estas iniciativas no han estado acompañadas de análisis orientadores y prioritarios. Ello se ha debido a que, hasta el momento, el mayor esfuerzo adelantado en el Programa, se ha orientado a preparar los planes de prevención o estratégicos, por considerar que es a partir de los mismos que derivan las orientaciones. Dado que la información sobre peligros es fundamental y ésta no ha sido desarrollada al nivel demandado por los usuarios, los sectores se han visto limitados en la incorporación de estos temas en sus

programas anuales. Los territorios también han tenido esta misma limitación. Los mayores avances en los procesos de incorporación de estas variables en los planes de desarrollo se vienen dando en algunos países para el ordenamiento territorial como es el caso de Colombia a nivel municipal, y de Venezuela y Perú, en los planes urbanos.

Subproceso 3. Incorporación de la prevención en los proyectos de inversión. Este subproceso se considera fundamental por incidir en el diseño mismo de los proyectos, ya que es por un diseño inadecuado que no considere los riesgos de desastres, que se concentra la causa más frecuente de vulnerabilidad. Varios países andinos vienen haciendo esfuerzos por desarrollar criterios y promover su aplicación en los proyectos de inversión pública, siendo los casos más avanzados los de Colombia, Perú y Bolivia. El PREANDINO, con el apoyo de la Representación de la CAF en Bolivia, ha iniciado el desarrollo de procesos de

definición de mecanismos y formas de incorporación de los riesgos de desastres a nivel de proyectos. Tomando como base operaciones de financiamiento de la CAF con ese país, se trabaja en tres niveles de aplicación. El nivel nacional, para determinar y priorizar proyectos que deberían estar sujetos a evaluación de riesgos. El nivel intermedio, en el cual se pretende profundizar en la tipificación de los riesgos a los que están sujetos los proyectos incorporados en los préstamos. Y finalmente, el nivel propiamente de proyecto, con desarrollos para aquellos incluidos en los préstamos de los sectores de agua y saneamiento y vialidad.

Se persigue con esta iniciativa, trabajar en detalle los análisis de amenazas y de vulnerabilidades específicas para los proyectos bajo consideración, a los fines de establecer metodologías y criterios aplicables a otros proyectos que se desarrollen en el país. Estos esfuerzos se vienen promoviendo desde mediados del 2002, trabajados con un equipo multidisciplinario del Ministerio de Finanzas, con miras a la introducción de la prevención en la inversión pública. Hasta el momento, se han concluido los alcances del nivel nacional, con base a la operación del préstamo multisectorial del año 2002. También finalizó la primera fase de la propuesta para la introducción de criterios de prevención en los proyectos de saneamiento básico y caminos en el programa multisectorial de la CAF. En este momento se están gestionando los recursos para su operativización. También en Bolivia se avanza en la inclusión del análisis de riesgo en la declaración de impacto ambiental en todos los proyectos de inversión pública y privada, en la cual se establecen los escenarios de riesgo, acciones preventivas y de mitigación y planes de contingencia.

En el caso de Perú se ha iniciado el proceso de elaboración de una normativa del Ministerio de Economía y Finanzas, con miras a que la misma rija para la aprobación de todo proyecto de inversión pública, e incorpore este requerimiento dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Desde enero de 2004 la Comisión Multisectorial para la Reducción de Riesgos de Desastres en el Desarrollo (CMRRD) dependiente de la PCM y en la cual participa activamente un representante del MEF, está trabajando en la incorporación de la gestión de riesgos en los proyectos de inversión pública, para lo cual se han realizado tres talleres participativos con funcionarios re-

gionales y nacionales. Este proceso concluyó a mediados del 2004 y se avanza en el establecimiento de los criterios finales para su implementación.

En Colombia, el tema de riesgos se ha incorporado en la metodología estándar del Banco de Proyectos de Inversión Nacional.

Subproceso 4. Creación de mecanismos de soporte para la planificación preventiva y la toma de decisiones. Paralelo a las líneas de trabajo anteriormente señaladas, se ha perseguido acompañar a los procesos de planificación, con soportes que faciliten la formulación de los planes de prevención y la elaboración de las estrategias nacionales, sectoriales y locales, mediante el desarrollo de sistemas de información que recojan lo avanzado hasta el momento, así como lo que se vaya produciendo en el proceso. Se ha promovido que estos soportes de información formen parte de los sistemas de planificación del desarrollo, lo cual ha sido asimilado en varios países como en Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela, países en los cuales se viene avanzando en esa dirección.

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

Las más relevantes son:

- Diseño de un sistema de indicadores sobre potenciales impactos socio-económicos esperables en diferentes zonas del país por efecto de amenazas naturales, como base para la planificación preventiva. La metodología correspondiente ha sido desarrollada para el caso de Venezuela con miras a su generalización⁴. Se trata de introducir este tipo de indicadores en el propio proceso de planificación, como medio para visualizar escenarios alternativos de posible afectación tanto para la situación actual, como para la tendencial, a los fines de apoyar las decisiones de política.

⁴ CAF. *Indicadores Socioeconómicos para la Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres Naturales*. Mimeo. Caracas, 2002

Se cuenta con un primer documento que contiene toda la documentación de soporte que ha sido utilizada como base para el desarrollo metodológico: descripción de los peligros de riesgos de desastres, de acuerdo a una tipología; información que caracteriza las vulnerabilidades de las personas o instituciones ante dichos desastres, sobre la base de los asentamientos de población y su infraestructura social, así como las actividades económicas que

desempeña; sistematización de la información, que en esta primera aproximación se ha hecho a nivel de estado los indicadores socio-económicos que se elaboraron en base a la metodología desarrollada.

El recuadro muestra el índice de contenido del documento disponible.

Recuadro IV-1. Indicadores Socioeconómicos para la Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres Naturales

PARTE I Marco teórico	PARTE II Indicadores de riesgo socio-económico
<p>Contenido Introducción</p> <p>Capítulo I. Aspectos generales.</p> <p>I.a. Riesgo de Daños en Sectores Sociales. I.b. Definición de Amenazas. I.c. Definición de Vulnerabilidad. I.d. Definición de Riesgo. I.e. Riesgo de Daños en Sectores Productivos. I.f. Evaluación de proyectos de inversión en prevención de riesgos.</p> <p>Capítulo II. El enfoque espacial en la cuantificación del riesgo de amenazas naturales.</p> <p>II.a. Análisis probabilístico a nivel espacial. II.b. Probabilidad en una zona de superficie "S". II.c. Noción del tamaño de un evento. II.d. Probabilidad de un punto "X" de ser afectado por un evento. II.e. Valor esperado (riesgo) de población afectada por un evento. II.f. Relación con disciplinas de especialidades: el caso de sismología.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de mapas de riesgo. <ul style="list-style-type: none"> - Representación del riesgo sísmico en Venezuela. - Representación de riesgo sísmico en EE.UU. - Aplicaciones posibles para estudios de riesgos de desastres. - Ejemplo de aplicación del análisis espacial en Venezuela. 	<p>Contenido Introducción</p> <p>Capítulo I. Información Relativa a Amenazas de Desastres Naturales.</p> <p>I.a. Amenaza Sísmica. I.b. Amenaza Geo-dinámica: deslizamientos, derrumbes, flujos. I.c. Amenaza Hidro-geodinámica: Flujos de lodo, detritos y roca, árboles. I.d. Amenaza Hidro-meteorológica.</p> <p>Capítulo II. Vulnerabilidades: Activos y actividades económicas.</p> <p>II.a. Población y Empleo II.b. Sectores Sociales: Viviendas, Salud y Educación, Infraestructura Urbana. II.c. Minería. II.d. Agricultura. II.e. Industria Manufacturera. II.f. Empleo y PIB del Sector Terciario. II.g. Medio Ambiente.</p> <p>Capítulo III. Indicadores Socioeconómicos de Riesgos de Desastres Naturales.</p> <p>III.a. Simulación de los efectos socio-económicos de un desastre natural.</p> <p>1) Metodología de análisis de impactos.</p>

Continua

Continuación

<p>2) Análisis de eventos históricos.</p> <p>3) Modelo de Simulación de Eventos Naturales para Venezuela.</p> <p>III.b.Cálculo de Indicadores de Riesgo Socio-económico.</p> <p>1) Parámetros de cálculo.</p> <p>2) Simulación de ejemplos de eventos y cálculo de daños.</p> <p>3) Amenazas Simuladas y Valor Esperado de daños.</p> <p>4) Conclusiones y recomendaciones.</p> <p>Capítulo IV. Estudios adicionales y comparación con otros análisis.</p> <p>IV.a. Evolución esperada del nivel de riesgo.</p> <p>1) Tendencias mundiales en desastres naturales.</p> <p>2) Crecimiento poblacional en Venezuela.</p> <p>3) Amenaza de Incremento del Nivel del Mar en Venezuela.</p> <p>IV.b.Las Áreas Homogéneas de Amenazas Naturales.</p> <p>IV.c.El cuadro de Amenazas Naturales y Tecnológicas de Venezuela.</p> <p>Capítulo V. Propositiones y recomendaciones para ampliar la base de información y desarrollar el sistema de indicadores a futuro.</p>	<p>Introducción.</p> <p>V.a.El desarrollo de la base de datos.</p> <p>1) Sistema de Información geográfico (SIG).</p> <p>2) Estadísticas de eventos ocurridos.</p> <p>3) Caracterización socio-económica actual y futura.</p> <p>4) Pautas para el desarrollo de la base de datos.</p> <p>V.b.Indicadores de riesgos tendenciales en áreas críticas.</p> <p>V.c.Elaboración de carteras de proyectos.</p> <p>V.d.Normas y regulaciones para la prevención de desastres.</p> <p>ANEXOS</p> <p>1. Mapas y conceptos usados para la descripción del riesgo sísmico.</p> <p>2. Actividades de FUNVISIS.</p> <p>3. Población urbana estatal sumada según nivel de sismicidad.</p> <p>4. Clasificación de centros poblados por zonas sísmicas.</p> <p>5. Valor esperado de población afectada por sismos en 2000, calculada a nivel de las zonas de sismicidad que componen cada entidad.</p>
--	---

Fuente: CAF. Indicadores Socioeconómicos para la Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres Naturales. Mimeo. Caracas, 2002.

El propósito de estos indicadores es contribuir a la formulación de las políticas, estrategias y acciones necesarias para una adecuada gestión de riesgos. Esto es, para prevenir o evitar, mitigar o reducir el riesgo existente en una localidad o en una región, con miras a la sostenibilidad del desarrollo, desde el punto de vista de los riesgos de desastres. Se considera que la gestión de riesgos deberá estar presente en cada instancia de formulación y elaboración de la planificación en Venezuela, a nivel nacional, sectorial y regional, por lo que la metodología es de aplicación generalizada, focalizando los indicadores en aquellos de interés para el respectivo nivel.

Este sistema se ha concebido inicialmente para operar con las herramientas del MS Office, Excel y Access, sin perjuicio de que posteriormente sus datos sean traspasados a una plataforma que facilite el manejo de los mayores volúmenes que signifique el estudio a un nivel más desagregado (municipios, parroquias, o zonas geográficas homogéneas).

Las metodologías derivadas del estudio han sido divulgadas en los diferentes países para su adaptación y aplicación. Venezuela ha incorporado este tipo de indicadores como parte del plan a ser desarrollado a mayor nivel de detalle espacial. La CRRD de Perú ha iniciado este proceso con un primer Taller sobre Medición de Impacto. Se ha propuesto continuar trabajando indicadores de medición y metodologías para dicho fin.

La limitación más importante para avanzar en esta temática ha sido la necesidad de aplicación específica en cada país con base a la data nacional existente en cada uno de ellos para adaptar la metodología según el tipo de información existente, lo cual se viene haciendo en los procesos de preparación de los planes de prevención o de formulación de las estrategias.

- Diseño de un sistema de indicadores para medir la internalización de la prevención en la cultura institucional

y societaria (como indicadores de gestión). Este indicador, que se ha considerado fundamental para visualizar los progresos que pueden tener los países en el mejoramiento de sus capacidades para manejar los riesgos de desastres, ha sido desarrollado en el marco del PREANDINO, conjuntamente con la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD), para evaluar tendencias de los países en ese tipo de procesos. Ha sido aplicado predominantemente en los países andinos para su validación. Requiere de revisión y consenso para su final aplicación.

- Evaluación y diseño de sistemas de información como apoyo a la planificación para la prevención y la reducción de vulnerabilidades. Esta línea de trabajo ha sido una constante en todos los procesos de planificación promovidos por el PREANDINO, tanto en el ámbito regional como nacional. Desde una perspectiva regional se llevó a cabo una reunión en Colombia en mayo de 2002, a la que asistieron los representantes de las instituciones de los cinco países andinos vinculadas al desarrollo de sistemas de información para la gestión de los riesgos de desastres y al conocimiento hidrometeorológico, así como las de planificación, con la finalidad de abordar la temática de los sistemas de información de apoyo a los procesos de reducción de riesgos. Dicha reunión estuvo orientada al logro de acuerdos para optimizar los esfuerzos regionales en el desarrollo de sistemas de información para la generación de productos de interés común relacionados con la gestión de riesgos, con base en los requerimientos y objetivos a ese nivel. Como producto de esas reuniones de trabajo, se acordó la designación de un grupo de trabajo regional para canalizar los acuerdos a los que se arribó. Cabe destacar de ellos la posibilidad de apoyo al CILFEN concebido como una red de instituciones y de información para la gestión de riesgos asociados al Fenómeno El Niño.

Recuadro IV-2. Reunión Regional del PREANDINO sobre los Sistemas de información regional para la gestión de riesgos de desastres⁵

Puntos centrales de consenso

Existe una clara conciencia de los países andinos sobre la necesidad de optimizar los esfuerzos regionales a los fines de buscar acuerdos que permitan generar información que pueda ser utilizada para generar productos regionales de interés común. Tomando en cuenta que en la región se vienen adelantando diferentes iniciativas nacionales respecto a los sistemas de información, y que existe un marco regional que favorece el tratamiento de estos temas de manera conjunta, esta iniciativa ha tenido gran acogida. Igualmente, se ha considerado este tema como de importancia regional, por lo que el conjunto de los países ha solicitado a la Unión Europea incorporar dentro del programa de cooperación de los próximos cinco años, el desarrollo de un sistema de información regional, apoyando para ello la estructuración de los sistemas nacionales orientado a esos objetivos y fue incluido en la Agenda de ese Programa.

Estrategia de actuación

Con base a este planteamiento, se ha llegado a una serie de acuerdos sobre la forma en que los países deberían trabajar desde el corto plazo, a los fines de lograr la mencionada optimización de esfuerzos y el logro de los objetivos:

- 1) Desarrollar un sistema de información regional que permita la obtención de los productos considerados relevantes a ese nivel, los cuales deberán ser definidos.
- 2) Cada país debe evolucionar hacia su propio sistema, tomando en cuenta sus desarrollos previos, las tecnologías disponibles o a las que pueda acceder, etc. pero estandarizando aquello que sea necesario para viabilizar la obtención de los productos regionales de interés.

Acuerdos con relación a los sistemas de información nacionales

- Canalizar esfuerzos para definir políticas nacionales orientadas a la estandarización y transferencia de información a nivel del país, enmarcadas en los acuerdos

que se lleguen a nivel regional (ver punto siguiente). Se recomienda que el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres se inserte en el Sistema de Información Nacional del desarrollo, siendo la prevención un módulo del mismo. Para iniciar los esfuerzos a nivel nacional se acordó:

- Conformar un equipo nacional integrado por las instituciones vinculadas a la temática y liderizada por el ente nacional de mayor competencia legal e institucional al respecto. (Seguimiento líderes del PREANDINO en cada país).
- Iniciar o continuar los esfuerzos de diagnóstico que sirvan de base para el desarrollo de los sistemas, aprovechando las infraestructuras existentes en el país, y que permitan evaluar las mejores opciones para la estandarización regional (inventarios de la información, de la infraestructura tecnológica disponible y de los niveles de calificación de los recursos humanos en cada uno de los países).
- Evaluar políticas respecto a los metadatos y los protocolos de transferencia.
- Evaluar y establecer criterios para actualización y sostenibilidad.
- Revisar en cada país si existe, o cómo se podría dar, la integración de los sistemas de información, y en particular, los de gestión de riesgos y atención de desastres con la institucionalidad general, de manera de disponer, mediante links, de la información general con carácter oficial, y la de prevención en particular para su incorporación en los planes de regulación y desarrollo.

Acuerdos con relación a los esfuerzos regionales relacionados con los sistemas de información

- Conformar un grupo de trabajo regional, integrado por las instituciones que liderizan esta temática a nivel de cada país. (Seguimiento de líderes del PREANDINO en el país).
- Iniciar los acuerdos sobre los aspectos que deberían trabajarse conjuntamente a los fines de garantizar la coherencia de las acciones nacionales con las regiona-

Continua

⁵ CAF-PREANDINO. Minuta y acuerdos alcanzados en la reunión sobre el CIIFEN y los Sistemas de Información regional para la gestión de desastres. Participaron por los países representantes de la institución líder (Planificación de cada país) y de la institución responsable de cartografía nacional o de sistemas de información y de planificación. Colombia, 17 y 18 de mayo de 2002.

Continuación

les. Para ello, el equipo anterior iniciaría un trabajo orientado a la identificación de las áreas de interés regional compartido, considerando aquellos productos que agregan valor a los meramente nacionales. Se identificaron de manera preliminar algunas áreas que podrían ser de interés pero cuya evaluación sería objeto del grupo de trabajo responsable de ello.

- Estudio de algunas amenazas, cuya comprensión es mayor en el ámbito regional. Sirve de modelo sobre el comportamiento de los fenómenos a este nivel.
- Estudio de vulnerabilidades comunes relacionados con ejes de integración como carreteras, infraestructuras regionales, cuencas compartidas, oleoductos, líneas de transmisión eléctrica, etc.
- Estudio de impactos socioeconómicos de fenómenos que afectan a la Región o a varios países de la misma.
- Esfuerzos encaminados a la integración de redes, con base a los puntos de interés antes mencionados. Objetivos de lo que pretendería un sistema de información regional y de las redes de soporte, datos necesarios, calidad de la información actualmente producida por los países.
- Tomar como base la revisión de los sistemas de información existentes en los países, de las infraestructuras y tecnologías disponibles, a los fines de contar con el conocimiento de las plataformas y evaluar opciones que optimicen los esfuerzos para el diseño del sistema de información regional, en el entendido de que el producto a nivel regional es diferente a la simple suma de los sistemas y las informaciones nacionales.
- En materia de redes y datos, se acordó solicitar apoyo de expertos internacionales para el diseño de la distribución óptima de las estaciones con carácter regional, para luego, con base a dicha información y un proceso de retroalimentación, los países verifiquen la distribución real de sus estaciones, las características técnicas y el estado en que se encontrarían aquéllas que integrarían la red regional. (Esfuerzo conjunto de las cooperaciones técnicas nacionales y la coordinación regional del PREANDINO).
- Identificar cuales instituciones tienen presencia en los países para el tratamiento de las amenazas; pe. el CIL-FEN para el tema de El Niño/La Niña y lo hidrometeorológico, CERESIS en su papel para fortalecer una visión andina de los riesgos geológicos, entre otros. Se acordó contactar al CERESIS a los fines de iniciar trabajos conjuntos de visión regional para los fines anteriores. (Para todos los aspectos, esfuerzo conjunto de las instituciones del conocimiento. Seguimiento líderes del PREANDINO en cada país).
- Identificar cuál es la brecha actual entre los países que permita definir las oportunidades, dificultades y el nivel de los esfuerzos a realizarse para lograr la integración.
- Identificar las cooperaciones y el soporte internacional para avanzar en todos estos tópicos. (Esfuerzo conjunto de los entes nacionales de cooperación internacional y la coordinación regional del PREANDINO)
- Preparar el planteamiento regional sobre la visión estratégica que deriva de esta reunión relacionada con los sistemas de información, de manera que sea presentada en la reunión que ha solicitado Bolivia para exponer los avances de su sistema de información. Se acordó también, para esta reunión, que Colombia presente los avances en sus sistemas de información para la Prevención y Atención de Desastres a los fines de que los países visualicen distintas opciones, y especialmente, algunas generadas internamente de manera progresiva. (Seguimiento de Líderes del PREANDINO en cada país y Grupo de trabajo regional).
- Para viabilizar lo anterior se acordó:
 - Iniciar un proceso de intercambio entre los representantes que tienen la máxima responsabilidad legal en estos temas en cada país, y que forman parte del grupo de trabajo regional mencionado en el primer punto de este aparte.
 - Iniciar los esfuerzos de discusión y de intercambio, con la identificación de los temas y productos que se considerarían relevantes para la configuración del sistema de información regional (objetivos del sistema). Se planteó que los países deberían iniciar una evaluación interna de su posición respecto a ello, a los fines de contar con un material previamente discutido en cada país, a los fines de iniciar los intercambios.

Continúa

Continuación

- Se recomendó utilizar video conferencias soportadas por la CAF para la promoción de los temas de interés, así como la página WEB del PREANDINO y los e-mail.
- Para la difusión de los acuerdos logrados en esta reunión a los fines de ir logrando una coherencia de las acciones para concretar visiones regionales con relación a los sistemas de información, se acordó:
 - Consolidar un documento de conjunto que contenga la memoria de este evento y que sea anexado a los contactos que se harían en cada uno de los países para el desarrollo de los acuerdos. Se prepararán dos versiones (i) para uso interno que contenga todos los detalles y (ii) resumen ejecutivo para circulación ampliada. (Coordinación Regional del PREANDINO).
- La Coordinación Regional del PREANDINO circulará a todos los asistentes, la ponencia presentada en la IV Conferencia Espacial, como base para la discusión interna de los países sobre las opciones de utilización de la tecnología espacial. Se revisará cuál es la posición oficial ante el tema en cada país, con los delegados que asistirán a la reunión de Bolivia.
- Hacer llegar a las Cancillerías, la visión acordada en esta reunión. (Líderes del PREANDINO en cada país).

Fuente: Minuta de la primera Reunión Regional Preparatoria para el lanzamiento del CIIFEN. Cartagena de Indias. Colombia, 17 y 18 de mayo de 2002.

Estos primeros encuentros sobre la temática fueron positivos en cuanto a la creación de una conciencia nacional y regional sobre este tipo de necesidades. En ese mismo año, los países aprobaron, en el marco de un proyecto de cooperación de la Unión Europea que está por iniciarse en el 2004, incorporar en dicho proyecto el desarrollo de un sistema de información regional, soportado en el fortalecimiento de los sistemas de información nacional.

Otra vertiente en la que se viene promoviendo el desarrollo de los sistemas de información es en el ámbito de los países. Los diferentes niveles incorporados al Programa (nacionales, territoriales y sectoriales), avanzan en el inventario y en la revisión de los sistemas de información disponibles en la red institucional de su jurisdicción. Relacionados, todos ellos, con la planificación, seguimiento y control de las informaciones y acciones del desarrollo y para las diferentes facetas de los desastres. Se persigue que ello se constituya en la base para propuestas que aprovechen la infraestructura existente, que integren el esfuerzo interinstitucional en la creación de una base informativa de acceso a los diferentes entes sociales, y que permita incorporar las experiencias y las lecciones aprendidas, tanto técnicas como de los desastres mismos, en la gestión permanente del desarrollo.

Venezuela ha incorporado esta línea de trabajo para ser adelantada durante la elaboración de la Estrategia Nacional para la Reducción de Riesgos de Desastres, y su incorporación en los procesos de desarrollo está actualmente en proceso de ejecución con el apoyo de la CAF. El IGVS, como parte de sus actividades normales, ha iniciado la recopilación e incorporación en SIG, de una valiosa información para el desarrollo, a la cual se adicionará toda la producida durante la elaboración de la Estrategia. Se plantea fortalecer este sistema de información de manera que cubra las necesidades de la gestión de riesgo. A escala territorial de ese país, los avances también son importantes. El PREANDINO viene apoyando la iniciativa de conformar el Sistema de Información Urbano Metropolitano, que adelanta la Alcaldía Metropolitana como parte del piloto, para desarrollar y consolidar la plataforma tecnológica y de integración interinstitucional, y así contribuir a la gobernabilidad de la ciudad y a la formulación del Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano. En esa iniciativa se inscribe toda la información requerida para fines de reducción de vulnerabilidades y riesgos. Para aprovechar iniciativas en marcha, se avanza en acuerdos con la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA) con base en el Proyecto que se viene desarrollando para tres municipios de esa jurisdicción, con miras a lograr la configuración del sistema con el aporte de la información re-

colectada en ese proyecto. Esfuerzos similares de evaluación y diagnóstico hacen cada una de las alcaldías del piloto territorial.

En Ecuador, el importante esfuerzo de recopilación /procesamiento/sistematización en SIG de los mapas de amenazas en el país, así como los de vulnerabilidades que se han generado durante la elaboración del Plan de Prevención, ha sido incorporado en el Sistema de Información para la Planificación INFOPLAN/ODEPLAN y puesta a disposición de los entes del conocimiento y de los encargados de la atención de desastres y reconstrucción/rehabilitación. Si bien dicho sistema todavía requiere de un desarrollo importante desde el punto de vista de las plataformas y procedimientos, constituye un gran avance en esa dirección.

En Bolivia, la Dirección de Ordenamiento Territorial ha tomado el liderazgo hasta el momento, participando en las reuniones regionales antes mencionadas y avanzando en un trabajo (conjunto entre el BID y el PNUD), para la estandarización de información territorial y de riesgos.

En Perú, la Comisión Multisectorial, está llevando a cabo con apoyo de la CAF, un estudio para el diagnóstico y la conceptualización de un sistema de información relacionado con el desarrollo. Éste considera la información específica de riesgos. Esto forma parte de las actividades programadas en el proceso de formulación de la Estrategia Nacional para la Reducción de Riesgos de Desastres en el Desarrollo, antes mencionada. Como producto de ello, los organismos científicos han elaborado un auto-diagnóstico de los sistemas de Información. El trabajo está orientado a la formulación de propuestas y proyectos de fortalecimiento y el desarrollo de un sistema integrado de información para apoyar la gestión de riesgos en el desarrollo. El trabajo de equipo realizado durante meses ha permitido lograr un producto con el aporte de todos ellos, cuál es el diagnóstico de los sistemas de información, que ha sido acompañado de un glosario de términos sobre peligros naturales.

C. La sensibilización y fomento de una cultura preventiva

Los esfuerzos de sensibilización en los estamentos públicos se han iniciado por los niveles decisorios. Dentro de esta línea, se ha dado un gran énfasis a la concientización de los profesionales que laboran en las áreas de planificación de diferentes niveles, por ser canales transmisores en sus respectivos centros de trabajo, de la concepción y de la relevancia de la temática dentro del marco del desarrollo sostenible. La restricción que ha estado presente en el desarrollo de esta estrategia, es la falta de disponibilidad de tiempo de los profesionales, debido a que todavía no se ha formalizado legalmente esta responsabilidad por la ausencia de los marcos legales. También ha incidido en la sostenibilidad de los procesos de concientización, la continua rotación de personal relacionada con los cambios políticos, los cuales son frecuentes en todos los países.

Adicionalmente a la incidencia que ha tenido el Programa en la sensibilización de los estamentos públicos, en algunos países se han iniciado acciones para la internalización del tema de prevención en el sistema educativo con miras a que éste forme parte de la cultura y a cree capacidades en el ámbito de la sociedad. Ello ha sido más relevante en los países que ya contaban con líneas de trabajo sobre el particular, como son los casos de Colombia y Venezuela. En Perú, debido a la inestabilidad política que predominó durante parte del lapso de ejecución que ha tenido el Programa, los esfuerzos de éste se han concentrado en los temas de fortalecimiento institucional y planificación antes mencionados. Ecuador tampoco ha tenido avances en la línea educativa formal dentro del marco del Programa.

El cuadro IV-7 resume los avances con el PREANDINO en el nivel educativo en cada uno de los países.

Cuadro IV-7. Incidencia del PREANDINO en la internalización de la prevención en el sector educación en la Región Andina

Avances	
Bolivia	<p>Los avances en Bolivia con relación a la educación han sido limitados. Dentro de marco del PREANDINO se han iniciado gestiones con el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes para introducir en el proceso educativo el componente de gestión de riesgos, fundamentalmente en el nivel Inicial, Primario y Secundaria a través de la currícula como tema transversal. En el nivel universitario se ha promovido la inclusión de la materia de gestión de riesgos optativa en todas las carreras a través de una resolución administrativa, así como la organización de la carrera de Técnico Superior en Gestión de Riesgos. Sin embargo, los cambios de autoridades han imposibilitado la concreción de esos acuerdos.</p>
Colombia	<p>El PREANDINO impulsó la Estrategia de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, liderada por ocho entidades nacionales importantes, formalizada en un Convenio Interinstitucional. A través de ese proceso COLCIENCIAS se ha apropiado del tema de riesgos y se ejecutan cuidadosamente planes de trabajo anuales, que dinamizan nodos o redes de investigadores y universidades en las regiones.</p> <p>El comité de la Estrategia de Educación Superior de Ciencia y Tecnología, avanza en varias direcciones, donde se destaca la formulación, diseño y financiamiento de una estrategia para definir la política de educación superior en prevención de riesgos que contempla tres ejes: 1) incorporación de la temática preventiva en la formación de pregrado y postgrado, 2) transferencia del conocimiento de la institucionalidad científica oficial a los actores privados y los niveles territoriales y 3) la promoción de investigaciones a temas y realidades concretas de interés regional y 4) convocatorias a proyectos de investigación en gestión de riesgos.</p> <p>Se han realizado dos reuniones nacionales que congregan la representación de redes o nodos regionales para revisar avances. En la primera, se reunieron cerca de 80 directores de programas universitarios que debatieron la estrategia de educación superior y asumieron compromisos para generar iniciativas en sus esferas territoriales. En la segunda, se mostraron avances significativos en la conformación de redes regionales, en la formulación de iniciativas de estudios de estos temas en educación superior, y de otras de modificaciones de currícula, principalmente en las carreras de ingeniería.</p> <p>Este año se contará con las tres primeras investigaciones alusivas al tema, financiadas por el Fondo de Conciencias. Se dispone del Directorio Nacional de Grupos de Investigación en el tema, entre otros resultados. Para el presente año el Comité de la Estrategia organiza el Seminario Internacional de Investigación en Prevención y Atención de Desastres.</p>
Venezuela	<p>PREANDINO apoya el proceso que se viene dando en el sistema educativo, en el sentido de incorporar la prevención en la currícula de la educación básica y en el desarrollo de edificaciones escolares seguras, constituyó un objetivo del Programa ya concluido, EDUPLAN de la OEA, en el cual se incorporó Venezuela.</p> <p>En el nivel universitario, promovido por la UPEL (Instituto Pedagógico Experimental Libertador) y la Universidad Central de Venezuela (UCV), está en revisión la currícula de tres carreras (arquitectura, ingeniería y urbanismo) para incorporar la variable riesgo dentro de ellas.</p> <p>A nivel de postgrado se apoya la iniciativa vinculada con la gestión de riesgos socio naturales para capacitar profesionales en tal especialidad.</p> <p>El Programa ha apoyado intercambios entre Venezuela y Colombia, con los aportes del Ministerio de Ciencia y Tecnología de Venezuela, los cuales han sido de valiosa experiencia para Colombia en su proceso de fortalecimiento del área de Ciencia, Tecnología y Educación Superior.</p>

Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO, septiembre de 2004.

Se considera que los esfuerzos en esta dirección deben ser privilegiados en todo momento, focalizando la atención tanto en los espacios territoriales que presentan los mayores riesgos de desastres, como en los peligros más relevantes de cada país. Igualmente, se requiere concentrar enormes esfuerzos en apoyar técnicamente los procesos de identificación de vulnerabilidades en cada sec-

tor, ya que ello constituye la vía más expedita para lograr la reducción de las mismas en los procesos de planificación del desarrollo. La mayor limitación ha estado relacionada con la falta de información sobre prioridades territoriales o temáticas, pero ello se viene trabajando dentro de los procesos de formulación de los planes estratégicos de prevención. Otra limitación ha sido el conocimiento de ba-

se y los limitados avances de investigación que se presentan desde diversas perspectivas (espaciales y temáticas).

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

Esta tercera estrategia se ha desarrollado en paralelo a la anterior, ya que constituye una base necesaria para la concientización y para adelantar los procesos de planificación. Una de las lecciones aprendidas es que la reducción de los desastres sólo es posible si la ciencia y la tecnología relacionada con las amenazas naturales, vulnerabilidades y riesgos se aplican de una manera apropiada. Con esta premisa, el PREANDINO ha perseguido desde el inicio de su implementación, promover el desarrollo del conocimiento y la aplicación de los medios tecnológicos para enfrentar las amenazas. Como quiera que sobre estas temáticas se ha venido avanzando, no sólo en cada país sino en el resto del mundo, se cuenta con un marco de oportunidades en la esfera de intercambios de experiencias para acelerar los procesos.

Tomando en cuenta lo anterior, dentro del Programa se han enfatizado algunos aspectos, entre los que se cuentan: el desarrollo del conocimiento tanto de amenazas, vulnerabilidades y riesgos, como de metodologías de planificación para la prevención de desastres con visión nacional y sectoriales; el soporte a la expansión de infraestructuras de apoyo para mejorar dicho conocimiento; y el fortalecimiento institucional de los entes del conocimiento con miras a lograr una mayor capacidad de producción y de coordinación. Los mayores logros se han dado en la recopilación de información disponible y en avances en el conocimiento sobre los diferentes peligros, así como en el desarrollo de metodologías de planificación para la prevención y mitigación de riesgos de desastres. Las líneas de ejecución de acciones y de aplicaciones tecnológicas se corresponden a etapas posteriores a las ya iniciadas por el Programa. En forma más específica sobre estos tópicos, el PREANDINO avanza en las siguientes líneas:

D.1 Incidencia del PREANDINO en el desarrollo del conocimiento

El programa ha apoyado el desarrollo del conocimiento tanto en una perspectiva regional como a nivel de los países.

Ámbito regional

A este nivel, los mayores esfuerzos han estado orientados a mejorar el conocimiento de El Niño Oscilación del Sur (ENOS), por ser este Fenómeno uno de los generadores de mayor variabilidad climática en toda la región. Desde el inicio del Programa esta temática fue incorporada en los planes de trabajo, llevándose a cabo cuatro reuniones regionales con los entes del conocimiento para avanzar en el conocimiento científico del Fenómeno a nivel de la región, y como se verá más adelante, para institucionalizar el desarrollo de una red de monitoreo y de trabajo a este nivel.

Previo a la primera reunión, los representantes permanentes de los servicios meteorológicos e hidrológicos de los países andinos miembros de la Asociación Regional III de la Organización Meteorológica Mundial (OMM), en acuerdo con la Coordinación Regional del PREANDINO, elaboraron una acta para trabajar conjuntamente en acciones de apoyo al CIIFEN pero también en el desarrollo del conocimiento del ENOS desde una perspectiva regional.

La primera reunión preparatoria, celebrada en Cartagena de Indias en Mayo de 2002, tuvo entre sus objetivos (además de intercambiar experiencias sobre los sistemas de información), conocer el avance en el proyecto de establecimiento del Centro Internacional de Investigación sobre el Fenómeno El Niño (CIIFEN) cuya localización estaba prevista en Guayaquil por resolución de las Naciones Unidas, e iniciar las discusiones para un acuerdo de estrategias orientado a la materialización de dicho centro Internacional en esa localización. En el entendimiento de la necesidad de unir esfuerzos para mejorar ese conocimiento, se planteó como estrategia coordinar acciones conjuntas de los cinco países andinos, para avanzar en la integración de redes de monitoreo y de sistemas de información, que den soporte real al Centro en lo que respecta a su función regional y como soporte de la red internacional. En esta dirección se convino en adelantar reuniones con OMM, EIRD y CPPS para coordinar apoyos regionales del PREANDINO, en coherencia con la estrategia internacional para la Reducción de Desastres. También se convino en coordinar esfuerzos para la creación de la plataforma regional (integración de redes y de sistemas de información), con base en cooperaciones internacionales (inicialmente UE, UNESCO, BID y PNUD), en coordinación

Recuadro IV-3. Aspectos considerados y acuerdos alcanzados con relación al Fenómeno El Niño y el CIIFEN en la reunión de Quito

Acta

De la reunión realizada por los representantes permanentes de los servicios meteorológicos e hidrológicos de los países andinos miembros de la Asociación Regional III de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y de representantes de organismos internacionales

Los asistentes a la reunión, considerando de suma importancia los siguientes aspectos:

1. La inminente presencia del fenómeno de El Niño para finales de 2001 o comienzos de 2002, información difundida recientemente a través de los diferentes medios de comunicación de los países de la región y de la OMM, lo que plantea la necesidad de tomar las previsiones necesarias para reducir impactos y mejorar las respuestas durante el lapso de manifestación del evento.
2. La decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ratificada a través de varias resoluciones, de establecer el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Fenómeno El Niño (CIIFEN), en la región andina, con sede en la ciudad de Guayaquil, soportado en una plataforma regional.
3. Los avances alcanzados por el programa Estudio Regional sobre el Fenómeno El Niño, ERFEN, de la CPPS, en cuanto al seguimiento, diagnóstico y predicción de estos eventos con una cobertura regional.
4. Los actuales progresos en la organización del Programa Regional PREANDINO orientado a la prevención y mitigación de riesgos de desastres naturales en los países Andinos

Teniendo en cuenta, además, que entre los meses de Octubre y noviembre próximos, el Programa PREANDINO, el Comité Científico del ERFEN y el Grupo Mixto COI/OMM/CPPS llevarán a cabo unas reuniones en Bogotá, lo que es una oportunidad especial.

Acuerdan

Desarrollar una tarea conjunta para:

1. Apoyar y participar activamente como región, en la promoción frente a la comunidad internacional y en la conceptualización del CIIFEN, iniciando el mismo con una plataforma regional.

2. Iniciar esfuerzos inmediatos de coordinación regional, tomando como punto de partida del trabajo conjunto y como medio para mejorar las actuaciones preventivas, de preparación y de atención con visiones regionales, el fenómeno El Niño 2001-2002. Para esos fines:
 - Identificar visiones nacionales sobre la Alerta Climática asociada a la posible ocurrencia de un fenómeno El Niño para finales de 2001 y comienzos de 2002, a fin de presentarlas en la reunión del PREANDINO que se llevará a cabo a finales de noviembre y definir una visión regional unificada, en coordinación con la OPPS.
 - Preparar todo el material necesario que permita apoyar las acciones de preparación ante el fenómeno El Niño como los mapas de amenaza para tres escenarios básicos: Niño Débil, Niño Moderado y Niño Fuerte.
 - Establecer prioridades de preparación de la región para la posible ocurrencia del fenómeno El Niño y definir esquemas de proyección regional a diferentes lapsos de tiempo.

CARLOS DIAZ

Representante Permanente de Bolivia ante la OMM

CARLOS CASTAÑO URIBE

Representante Permanente de Colombia ante la OMM;

NELSON SALAZAR

Representante Permanente de Ecuador ante la OMM

RAFAEL CAMPO CRUZADO

Representante Permanente de Perú ante la OMM

A.E. MIJARES

Representante Permanente de Venezuela ante la OMM

MANUEL FLOREZ

Secretario Científico de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS)

TANIA MIQUILENA DE CORRALES

Coordinadora Programa PREANDINO
Corporación Andina de Fomento (CAF)

Fuente: Reunión Representantes Permanentes de la Región III de la OMM, CPPS, PREANDINO. Quito, septiembre de 2001.

con la OMM. Finalmente, se planteó promover la definición de una estrategia de trabajo regional con miras a coordinar los esfuerzos nacionales y a establecer la visión de la plataforma regional con relación a los sistemas de información, sistemas de alerta temprana y a la integración de información de base, de monitoreo y de gestión de riesgos a ese nivel.

Con base en esta primera reunión introductoria, y en el acta de los Representantes de los Servicios hidrometeorológicos, la Coordinación Regional del PREANDINO preparó, conjuntamente con la EIRD, un plan de trabajo con responsabilidades específicas para al OMM, EIRD y la CAF en el marco del PREANDINO.

Como parte de la preparación de la reunión a celebrarse en junio de 2002 en Quito, Ecuador, la Coordinación Regional del Programa elaboró una Guía para el Primer Encuentro de las Instituciones del Conocimiento Hidrometeorológico

y Oceanográfico sobre la Plataforma Regional del CIIFEN, para avanzar antes del lanzamiento del CIIFEN, en temas relevantes para la región: a) Preparación de escenarios de amenazas del Fenómeno El Niño. b) Avanzar en la conceptualización de la plataforma regional del CIIFEN.

Los países presentaron los avances en la construcción de los escenarios El Niño con miras a su consideración en los planes nacionales y para la preparación frente a un posible evento en el 2002-2003 de acuerdo a los más recientes pronósticos. Se trabajó sobre tres escenarios básicos: Niño Débil, Niño Moderado y Niño Fuerte, siguiendo las recomendaciones del acuerdo OMM-CPPS-PREANDINO. Vistos los primeros resultados, los países acordaron avanzar en el desarrollo de los escenarios, no sólo para el evento venidero sino considerando la tipificación histórica de cada país de acuerdo a la intensidad señalada a nivel internacional.

Recuadro IV-4. Acuerdos con la EIRD para la coordinación conjunta de la promoción del CIIFEN

"Tomando en cuenta la imbricación del CIIFEN en el contexto regional y la necesidad de que dicho Centro se inicie con trabajos regionales que conjuguen la capacidad técnica de los países que forman parte del ERFÉN más Bolivia y Venezuela, los acuerdos de ISDR con los mismos podrían establecerse alrededor de la coordinación conjunta para:

- Apoyar el desarrollo de una plataforma regional de información y comunicación y la implantación del CIIFEN de acuerdo a sus diferentes etapas.
- Establecer una red de trabajo regional par desarrollar un proyecto sobre El Niño y los impactos del mismo sobre específicos sectores de afectación, a los fines de identificar los requerimientos para cada uno de ellos que deben ser producidos en el Centro y generar esos productos ajustados a las necesidades sectoriales de reducción de vulnerabilidades. Igualmente establecer una red de comunicación para la difusión de los resultados. (con apoyo de PREANDINO-CAPRADE y ERFEN). CAF podría colaborar con la identificación de requerimientos para redes de infraestructura; PAHO con salud, FAO con agricultura, etc.
- Promover una red regional de instituciones académicas para la capacitación y entrenamiento sobre interpretación de diagnósticos y predicciones para ser apli-

cados en diferentes sectores afectables, y una red de especialistas y de profesores relacionados con estos temas que participen en los entrenamientos directamente asumidos por el Centro Internacional. Preparar un programa de acción para esos fines.

- Promover que las instituciones del conocimiento hidrometeorológico de los diferentes países de la región participen, conjuntamente con Ecuador (a través de las instituciones que conforman el CIIFEN en su fase inicial y los asesores), en la definición del plan de proyectos prioritarios para el Centro, garantizando que los mismos tengan una perspectiva regional.
- Contribuir a que los países participen de manera conjunta en la promoción del CIIFEN, incluyendo la búsqueda de apoyos políticos.
- Promover apoyos regionales e internacionales (CPPS, CAF, PAHO, etc) y acuerdos con el Gobierno de Ecuador para el desarrollo del CIIFEN. Acuerdos entre CPPS y CAF PREANDINO-CAPRADE.
- Promover la participación de entes regionales en el Consejo Directivo Internacional del CIIFEN.
- Promover dentro de la región y del CIIFEN con otras regiones o países, que se compartan capacidades científicas que ayuden al desarrollo de capacidades técnicas en Ecuador".

Fuente: Minuta de la primera Reunión Regional Preparatoria para el lanzamiento del CIIFEN. Cartagena de Indias. Colombia, 17 y 18 de mayo de 2002.

En esta segunda reunión preparatoria al lanzamiento del CIIFEN, los países acuerdan los once productos que constituirán la plataforma regional del Centro.

Los representantes de los entes del conocimiento en las áreas hidrometeorológica y oceanográfica de los países andinos, de las instituciones líderes PREANDINO en cada país, el delegado de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) y de la Organización Meteorológica Mundial, se dieron cita en la Tercera Reunión Preparatoria al lanzamiento del CIIFEN organizada por el PREANDINO en la ciudad de Lima los días 26 y 27 de agosto 2002.

la identificación y caracterización general de la red de instituciones del conocimiento y sectoriales y, de los mecanismos para plantear futuros acuerdos de trabajo conjunto, una vez que el CIIFEN vaya definiendo los proyectos en concreto; (ii) los productos de la demanda regional tanto en hidrometeorología como para cada sector considerado (agricultura, Agua potable y Saneamiento, Pesca y Salud) fueron identificados, establecidos los subproductos de alcance regional y trabajadas las actividades requeridas para el desarrollo de los productos y así dimensionar los esfuerzos necesarios para adelantar cada uno de ellos, identificando las fortalezas y debilidades existentes de tipo organizacional, de conocimiento o tecnológica

Recuadro IV-5. Acuerdo sobre los once productos que conformaran la plataforma regional del CIIFEN

- | | |
|---|---|
| I. Conocimiento de los sistemas atmosféricos y aspectos oceanográficos a escala global y regional asociados a ENOS. | VI. Manejo integral de cuencas fronterizas. |
| II. Evidencias de cambio y variabilidad climática regional. | VII. Conocimiento del comportamiento de los glaciares frente a ENOS. |
| III. Desarrollo de un modelo regional acoplado tanto para aspectos hidrometeorológicos como oceanográfico. | VIII. Metodología para evaluar la probabilidad de ocurrencia de ENOS. |
| IV. Patrones y anomalías de distribución (temporal y espacial) de variables hidrometeorológicas y oceanográficas asociadas con ENOS a nivel regional. | IX. Metodología para evaluar la intensidad de ENOS. |
| V. Conocimiento del comportamiento hidrológico de las grandes cuencas transfronterizas vinculadas a las anomalías de ENOS. | X. Previsiones de corto, mediano y largo plazo relacionadas al ENOS. |
| | XI. Sistemas de alerta temprana y difusión de ENOS. |

Fuente: II Reunión Preparatoria al lanzamiento del CIIFEN. Quito, julio, 2002.

En esta oportunidad se continuó con el desarrollo de los productos de la plataforma regional del CIIFEN identificados y se presentaron los avances en el desarrollo de escenarios del Fenómeno El Niño. Tomando como base para los procesos de planificación y la orientación de las acciones de los entes del desarrollo y de las Defensas Civiles, se consolidó, con estos productos, el compromiso regional de apoyo al CIIFEN.

PREANDINO con el apoyo de cooperación técnica de CAF contrató el estudio Organizacional del CIIFEN, con la finalidad de brindar asistencia al Director del Centro en: (i)

en las instituciones en cada uno de los países. Este estudio ha permitido brindar las bases al CIIFEN para llegar a los futuros acuerdos, una vez que el Centro defina los proyectos científicos iniciales prioritarios por ejecutar y (iii) se definió una estrategia organizacional para apoyar el inicio de las actividades del Centro.

Ámbito nacional

El Estudio Organizacional del CIIFEN, también permitió la identificación de productos relevantes de la demanda de los sectores en el ámbito nacional. Los sectores más sen-

sibles a los peligros desatados por el Fenómeno El Niño (agricultura, pesca, agua potable y salud) trabajaron en la identificación de los productos sectoriales asociados a la plataforma regional apoyados por la Red PREANDINO. Para ello, se activaron los Comité del Conocimiento y de cada uno de los sectores involucrados en todos los países. Estos fungieron de soporte a consultores especialistas en la identificación de los productos. Aquellos de ámbito regional se trabajaron en el estudio organizacional y

se cuenta adicionalmente con una valiosa información referente a demandas de conocimiento en los sectores del nivel nacional.

Respecto a los apoyos en la producción del conocimiento, el Programa ha hecho especial énfasis en la recopilación y sistematización de la información disponible sobre aspectos relacionados con los desastres. Esto ha permitido recuperar esfuerzos anteriores de los países y accele-

Recuadro IV-6. Índice de contenido del Estudio Organizacional del CIIFEN

Estudio organizacional del centro internacional de investigación del fenómeno El Niño

Índice de contenido

1. Metodología de trabajo

- a. Metodología por fases.
- b. Metodología de levantamiento de información por instituciones.
- c. Metodología misión y visión para el CIIFEN.

2. Sesión de inicio

3. Fase I. Diagnóstico de la atención internacional dedicada al fenómeno El Niño (nacional e internacional)

Esta fase incluye un anexo con todas las instituciones de interés que fueron investigadas por tener directa o potencial relación con las redes en las que deberán soportarse los esfuerzos del CIIFEN.

4. Fase II. Definición del alcance y estrategia del CIIFEN

- a. Oportunidades para el CIIFEN según diagnóstico.
- b. Definición de la Misión y Visión.
- c. Productos requeridos del sector del conocimiento.
- d. Diseño de la red básica de apoyo al CIIFEN.
- e. Anexos.

5. Fase III. Definición del alcance y estrategia del CIIFEN

- a. Ejemplos relevantes de organización.
- b. Criterios de diseño organizacional.
- c. Modelos organizacionales.
- d. Estructura organizacional seleccionada.
- e. Definición de los procesos de trabajo.
- f. Mecanismos de vinculación a la red.

6. Fase IV. Desarrollo del plan de implantación

- a. Necesidades de financiamiento del CIIFEN.
- b. Plan de implantación.
- c. Competencias clave del CIIFEN.

7. Taller para la definición de la estructura de gobierno propuesta para el CIIFEN

8. Presupuesto 2005-2008

9. Anexo sectores

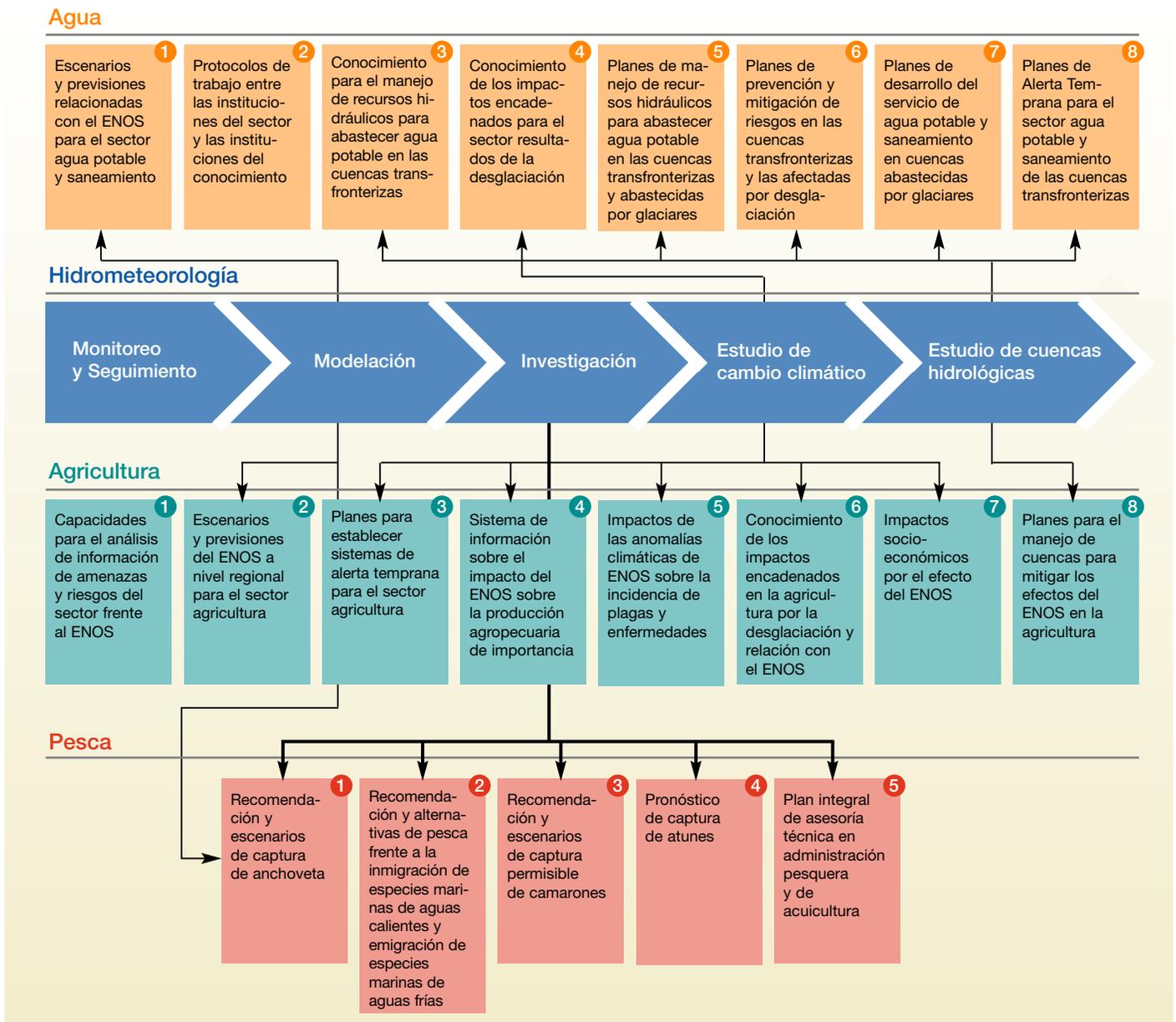
- a. Sector del conocimiento.
- b. Sector de pesca.
- c. Sector de agua potable.
- d. Sector de agricultura.

Fuente: Estudio Organizacional del CIIFEN. CAF, CIIFEN, Little, Arthur D. Estudio Organizacional del CIIFEN. CAF. CIIFEN PREANDINO. Caracas, 2004.

rar los procesos de diagnóstico sobre peligros, vulnerabilidades y riesgos. Igualmente, todos los países han promovido o continuado la generación de mapas temáticos, principalmente de amenazas y de riesgos, como base para los procesos de planificación. El conjunto de actividades ha permitido también la identificación de debilidades y vacíos que es necesario afrontar. Entre ellas destaca de manera significativa, el conocimiento sobre las vulnerabilidades, y por tanto, la de riesgos, tanto de visión nacio-

nal o territorial como sectorial. Sin este conocimiento se hace muy difícil avanzar en la reducción de riesgos, tomando en cuenta que es mediante el conocimiento y reducción de las vulnerabilidades que se puede materializar el objetivo de una política de prevención y mitigación. Los procesos de planificación que se vienen adelantando en todos los países, y los esfuerzos de involucrar a todos los sectores en los mismos, permitirán dar un salto cualitativo en esta dirección.

Figura IV-1. Estudio Organizacional del CIIFEN. Relaciones entre productos sectoriales y la investigación en hidrometeorología



Fuente: CAF-CIIFEN-PREANDINO. Estudio Organizacional del CIIFEN. Caracas, 2004.

Debido a la falta de experiencia en la preparación de planes, se han desarrollado también metodologías generales para la elaboración del Plan Nacional, los Sectoriales y los Territoriales de Prevención, incluyendo indicadores de impactos socioeconómicos, las cuales, según se ha mencionado antes, han sido ajustadas de acuerdo al criterio de los países.

El cuadro IV-8 resume las líneas de trabajo y los avances en la promoción del conocimiento por la incidencia del Programa en cada uno de los países.

D.2 Incidencia del PREANDINO en el desarrollo de la infraestructura de apoyo al conocimiento

Adicionalmente al desarrollo del conocimiento en sí, el Programa ha llevado a cabo esfuerzos importantes para

consolidar infraestructuras de apoyo que mejoren dicho conocimiento de una manera permanente considerando algunas amenazas en el ámbito regional. El más importante se relaciona con el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Fenómeno El Niño (CIIFEN), establecido en la ciudad de Guayaquil, Ecuador. Este Centro ha sido promovido por el propio país, la OMM y recibido el apoyo de la EIRD, y decidido en el marco de las Naciones Unidas a través de una serie de Resoluciones. Los cinco países andinos, en el marco del PREANDINO, han definido una estrategia para crear una plataforma regional que beneficie particularmente a la Región en el desarrollo del conocimiento sobre el tema, tomando en cuenta que este fenómeno es el causante de la mayor variabilidad climática en el área y ha sido generador de los mayores impactos negativos desde el punto de vista socioeconómico y ambiental. El PREANDINO ha venido apoyando este

Cuadro IV- 8. Incidencia del PREANDINO en la promoción del desarrollo del conocimiento en la Región Andina

Avances	
Bolivia	<p>La Unidad de Ordenamiento Territorial del MDS, como miembro del Comité del Conocimiento, llevó a cabo la recolección de información sobre amenazas y vulnerabilidades para la base de datos, con miras a la elaboración del mapa de riesgos.</p> <p>Si bien se concluye, se edita y publica el mapa de Riesgos y Vulnerabilidades a cargo de la Unidad de Ordenamiento Territorial del MDS, éste todavía requiere ser trabajado, mejorando la base técnica metodológica para su elaboración.</p> <p>El PREANDINO también promueve el apoyo al CIIFEN, para lo cual las instituciones del conocimiento lideradas por el SENAMHI, trabajan en la elaboración de Escenarios de El Niño para tres niveles: débil, moderado y fuerte, así como en las metodologías y criterios para su construcción.</p> <p>También se avanza en la identificación de productos para la plataforma regional del CIIFEN, metodologías, predicciones del próximo Fenómeno El Niño (FEN), etc, trabajo que es presentado en las Reuniones preparatorias al lanzamiento del CIIFEN realizadas en Quito, Lima y Guayaquil.</p> <p>En la actualidad, y como apoyo al Estudio Organizacional del CIIFEN se inicia la preparación de un Diagnóstico y demandas de productos nacionales y regionales para el CIIFEN, relacionadas con los sectores de agua y saneamiento básico, salud, agricultura y pesca.</p>
Colombia	<p>Los avances se relacionan con la identificación de proyectos tendientes a mejorar las redes tecnológicas de conocimiento de fenómenos.</p> <p>Para la identificación y conocimiento de las vulnerabilidades, se requiere mejorar la capacidad técnica de los municipios y departamentos. Para lograrlo, se están concretando en el CONPES varias estrategias, una de las cuales es la transferencia de conocimientos de los institutos nacionales expertos hacia las autoridades ambientales regionales y el desarrollo de procesos de formación a futuros profesionales que puedan aportar al conocimiento de riesgos en el nivel local y departamental.</p> <p>Las Direcciones de Desarrollo Territorial, de Prevención y Atención de Desastres y el DNP, con el apoyo del Programa, desarrollarán proyectos para mejorar las capacidades de las Corporaciones Autónomas Regionales en la gestión de riesgos.</p>

Continúa

Continuación

Avances	
Ecuador	<p>Se ha realizado un esfuerzo importante de recopilación, procesamiento y sistematización, en formatos de sistemas de información, mapas de las principales amenazas con origen en fenómenos naturales en el país, así como de vulnerabilidades- especialmente sectoriales- y riesgos, puesta a disposición de los usuarios en de las diferentes facetas en la gestión de riesgos.</p> <p>En ese proceso se ha avanzado en cinco amenazas (inundaciones, déficit de escorrentía, volcánicas, sísmicas, movimientos de terrenos) y producido 14 mapas temáticos que sirven de apoyo para estudios, análisis y planes de gestión ambiental, ordenamiento territorial y que ha sido incorporado como un Subsistema de Prevención de Riesgos en el Sistema de Información para la Planificación-INFOPLAN. El mismo se encuentra en línea en la siguiente dirección: http://65.199.170.229:8080/ic/ecuadortematico/index.jsp</p> <p>Se ha iniciado, también, la evaluación a escala regional de la vulnerabilidad física de los sectores Energía, Salud, Agua Potable y Saneamiento.</p> <p>El Ministerio de Ambiente trabaja en amenazas antrópicas y tecnológicas utilizando los atributos del SIG en el Sistema de Información Ambiental (SIAM).</p> <p>ODEPLAN en el marco del Programa PREANDINO ha apoyado en la canalización de recursos de asistencia técnica de organismos nacionales e internacionales para el fortalecimiento de los Sistemas de Alerta Temprana y socialización de la información a los organismos del conocimiento.</p> <p>Fundación Natura, una ONG Nacional, ha producido -en la realización de la Evaluación Ambiental Estratégica de los Caminos Vecinales financiada por BID Y BM -mapas provinciales de amenazas y vulnerabilidades socioambientales.</p> <p>Además, ODEPLAN ha brindado asistencia técnica en la formulación de proyectos específicos del Instituto Oceanográfico de la Armada (INOCAR) e Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional.</p>
Perú	<p>En el marco de la elaboración de la Estrategia para la Reducción de Riesgos en el Desarrollo, se han recopilado y/o elaborado 60 mapas a nivel nacional de los principales peligros (sequía, sismicidad, inundación, deslizamiento, erupción volcánica, aluviones), así como mapas de vulnerabilidad de infraestructura y de riesgos (a nivel provincial).</p> <p>El Comité del Conocimiento ha participado activamente en este proceso, procesando y estandarizando la información a utilizar para la confección de los mapas.</p> <p>También se han realizado análisis preliminares de vulnerabilidad y riesgo en la formulación de la estrategia.</p> <p>Similares avances se llevan a cabo en los niveles locales, en las zonas pilotos seleccionadas para esos fines.</p>
Venezuela	<p>Se ha dado apoyo (fomento y facilidades para la coordinación interinstitucional, formas de trabajo, promoción de acuerdos, metodologías, soporte físico, etc) a las instituciones generadoras de información básica para las acciones de recopilar y sistematizar la información disponible relacionada con amenazas con nivel de detalle desde lo nacional hasta lo local.</p> <p>La Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas (FUNVISIS) concluyó para la fase de preparación de las base de la Estrategia Nacional de Reducción de Riesgos en el Desarrollo, la actualización del mapa nacional de amenazas sísmicas, que está sirviendo de base para el trabajo de los sectores, con el apoyo técnico de esta institución.</p> <p>Se avanzó en la comprensión del FEN durante 2002 y 2003, elaborándose escenarios de expresión del fenómeno El Niño en Venezuela y sus impactos socioeconómicos.</p> <p>Se avanzó en una zonificación sobre el comportamiento y afectación climática de ese Fenómeno.</p>

Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO, septiembre de 2004.

proceso de fortalecimiento y conformación de la red, la cual beneficiará a la región no sólo con el mejoramiento sobre el conocimiento del FEN sino también con relación a todas las amenazas de origen hidroclimático.

De la misma forma, se están impulsando iniciativas nacionales, como ocurre con el caso del VENEMETH en Venezuela, que constituye una propuesta de avanzada hacia la integración nacional de los entes del conocimiento y hacia la creación de un sistema de alerta temprana que dé respuesta a los requerimientos de todos los usuarios que demandan información sobre riesgos y amenazas hidroclimáticas. Se persigue también, como producto de los procesos de planificación que se adelantan en todos los países, identificar las debilidades que deberán ser superadas con mayor prioridad en el desarrollo de infraestructuras de apoyo al conocimiento, con miras a su priorización y a la búsqueda de apoyos inmediatos para su mejoramiento.

D.3 Incidencia del PREANDINO en el fortalecimiento institucional del sector del conocimiento

Debido a la estrategia definida desde el inicio del Programa, muchas de las acciones que se vienen adelantando

dentro del mismo, están vinculadas al fortalecimiento institucional de los entes del conocimiento, principalmente en lo que tiene que ver con la coordinación y la presencia de las instancias que deben participar para el desarrollo del conocimiento en estos temas. El principal logro de los procesos que se adelantan es la vinculación que se viene logrando entre los entes del conocimiento científico y los de desarrollo, y entre aquellos y los centros de investigación y universidades. Todos los países cuentan con sus Comités de Conocimiento, y los mismos han estado integrados a las actividades de nivel nacional, sectorial y territorial que se adelantan en los mismos. Igualmente resalta el perfil que se le ha dado a las instancias de Ciencia y Tecnología (Ministerio de Ciencia y Tecnología en Venezuela, COLCIENCIAS en Colombia; COLCyTEC en Perú), lográndose un fortalecimiento de su función de coordinación y de difusión del conocimiento a través del sistema educativo.

El cuadro IV-9 resume las acciones más relevantes que se han adelantado en el marco del PREANDINO, orientadas a dicho fortalecimiento.

Cuadro IV-9. Incidencia del PREANDINO en el fortalecimiento institucional del sector del conocimiento en la Región Andina

Avances	
Bolivia	La creación del Comité del Conocimiento ha permitido un mayor contacto interinstitucional entre los entes dedicados a la investigación científica y al desarrollo del conocimiento de las diferentes amenazas y vulnerabilidades y los entes del desarrollo (sectores y Ministerios transversales como Desarrollo Sostenible). A su vez, el desarrollo de actividades relacionadas con el CIIFEN ha permitido un intercambio de los técnicos de SENAMHI con sus pares de los otros 4 países. Se espera que las instituciones del conocimiento como SENAMHI y el IHH, puedan fortalecerse técnicamente en su relación con el CIIFEN.
Colombia	Entre los esfuerzos de fortalecimiento se ha logrado dar un mayor perfil institucional a COLCIENCIAS en el sector de Ciencia y Tecnología, reforzando su coordinación con el SNPAD y con los entes del desarrollo, investigadores y académicos. La creación del Comité del Conocimiento, con participación de los entes del sector, el Ministerio de Educación y los entes líderes del desarrollo, es un paso importante en este proceso de fortalecimiento. COLCIENCIAS ya contempla elegir proyectos de prevención a la hora de financiar la investigación y, en coordinación con la DPAD, emprenderán próximamente un convenio para identificar la existencia de estudios nacionales sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos, tendiente a alimentar el Sistema de Información y la priorización de problemas nacionales.

Continúa

Continuación

Avances	
Ecuador	<p>El Programa ha apoyado el fortalecimiento de los canales de coordinación entre los entes del conocimiento y entre éstos y las instituciones usuarias del mismo, lo cual ha sido posible a través del Comité del Conocimiento creado en el marco del PREANDINO. Dicho Comité amplía el Grupo del Programa para el Estudio Regional del Fenómeno El Niño en el Pacífico Sudeste (ERFEN), incorporando temas geológicos, antrópicos y tecnológicos entre otros.</p> <p>Se plantea promover el papel de la Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología (FUNDACYT).</p> <p>Se ha participado en asesoramiento técnico al CIIFEN, a través de los organismos del conocimiento, en lo concerniente a la problemática hidrometeorológica/oceanográfica del Ecuador.</p>
Perú	<p>La conformación del Comité del Conocimiento y su funcionamiento continuó bajo la coordinación del Concejo de Ciencia y Tecnología es lo más destacable. El trabajo iniciado para diagnosticar los sistemas de información y preparar los diagnósticos correspondientes, ha permitido fortalecer este tipo de trabajos.</p>
Venezuela	<p>Se ha fortalecido la vinculación y coordinación entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y los entes del conocimiento y del desarrollo. La política que adelanta este Ministerio es una de las experiencias más relevantes en este campo en la esfera regional.</p> <p>Se creó el Comité del Conocimiento, en el marco de las competencias del Ministerio de Ciencia y Tecnología y de todas las instituciones nacionales en materia del desarrollo del conocimiento científico.</p> <p>Los entes del conocimiento forman parte del Comité Técnico responsable de la elaboración de la Estrategia Nacional para la Reducción de Riesgos en el Desarrollo.</p>

Fuente: Coordinación Regional del PREANDINO, septiembre de 2004.

CAPÍTULO V

La sostenibilidad de los procesos

I. La sostenibilidad del sistema institucional para la gestión de riesgos en el marco del desarrollo

Adicionalmente al desarrollo de las líneas estratégicas antes señaladas, ha sido una tarea permanente del PREANDINO, enfocar los apoyos a los procesos de institucionalización dentro de una visión de sostenibilidad de los esfuerzos. Por esa razón, el programa se ha desarrollado considerando dos facetas que han requerido ser evaluadas y tratadas en su ejecución. Por una parte, la sostenibilidad de la situación final del proceso, es decir, del esquema institucional al que se pretende llegar con dicha institucionalización. Por la otra, la sostenibilidad de los procesos para llegar a dicho estadio, tomando en cuenta el esfuerzo que debe realizarse en el tiempo para lograrlo.

En el primer caso, es decir, la sostenibilidad del marco y de los mecanismos institucionales para soportar la gestión de riesgos, su incorporación en la planificación y las acciones del desarrollo, está referida a que el sistema institucional planteado para la gestión de riesgos se corresponda con un diseño tal que garantice, una vez alcanzado los componentes básicos del mismo, que las funciones y responsabilidades previstas se ejecutan y mantienen sin apoyos externos, en una tendencia permanente y no afectable. La sostenibilidad en este caso está asocia-

da al diseño mismo del esquema institucional planteado. Esta línea ha constituido, en coherencia con el mandato de los cinco presidentes andinos a la CAF, un componente esencial del objetivo del Programa PREANDINO. En este sentido, se ha estructurado el marco conceptual y orientado el trabajo que se adelanta dentro del mismo.

En el segundo caso, la sostenibilidad apunta al proceso en sí para lograr el objetivo, tomando en cuenta que puede haber cambios en los soportes y mecanismos utilizados inicialmente, antes de haberse logrado el estadio final.

La sostenibilidad del sistema institucional para la gestión de riesgos

Desde su inicio, las instituciones de los países que dan soporte al PREANDINO han estructurado una visión, e identificado mecanismos, que permiten la funcionalidad de una propuesta que sea sostenible. Se trata de un tema transversal todavía fuera de la política pública en la mayoría de los países y que requiere ser promovida. Dentro de esta perspectiva, se han considerado diferentes instrumentos: los propios del proceso de institucionalización (principalmente los legales, la estructuración de redes y el desarrollo institucional nacional y regional), el desarrollo de metodologías y criterios orientados al proceso de planificación y de inversión pública así como instrumentos

de soporte a esos procesos; el involucrar la responsabilidad institucional en el desarrollo de los procesos y en la implantación de sus mecanismos de soporte; la estructuración de canales formales y efectivos de coordinación y de cooperación que garanticen la generación de información básica y la producción y difusión del conocimiento requerido para la gestión de riesgo; la existencia de mecanismos que garanticen la creación de capacidades y la formación educativa permanente sobre la temática; y finalmente, la estructuración de instancias y canales de participación ciudadana en la reducción de riesgos y en el control social.

Desde el punto de vista conceptual, se ha convenido que la sostenibilidad del sistema que se persigue, debe soportarse en un conjunto de condiciones que garanticen el engranaje y su funcionalidad del mismo en forma permanente:

a) La misión corresponde a un interés nacional y está enmarcada en las políticas de desarrollo del país, su vigencia se sustenta con base al interés supralocal. La gestión de riesgo está orientada al desarrollo sostenible de proyectos, donde la institucionalidad que se promueve en todos los países se apoya en esta misión considerando las negativas repercusiones de los desastres en la sostenibilidad de dicho desarrollo.

Tomando en cuenta la elevada propensión de los países andinos a ser afectados por desastres debido a los procesos históricos que representan riesgos de desastres, este tema ha sido aceptado en todos los países como factor de retroceso en el desarrollo y como tal, se trabaja en el ámbito de los entes públicos que tienen la competencia de garantizar la sostenibilidad.

b) Las propuestas institucionales, estructuradas sobre la base de una claridad conceptual y con una implementación adecuada para garantizar el cubrimiento de los objetivos de la gestión de riesgos y los resultados esperados, se corresponden con las propias del desarrollo. Es decir, no se pretenden crear nuevas instituciones sino reforzar las existentes, en cuanto a su capacidad para incorporar los riesgos de desastres de una manera permanente y cotidiana.

En este sentido, se viene fortaleciendo una estructura de trabajo en los canales de planificación en todos los niveles y ámbitos temáticos. Dentro de estos canales juegan un papel relevante las instancias responsables de articular las relaciones intra e interinstitucionales, así como las que vinculan lo público con el sector privado. Nos referimos a las instancias de coordinación para la preparación de los planes y presupuestos de todas las organizaciones involucradas en el desarrollo. Debe destacarse que la institucionalidad que se promueve persigue garantizar de manera permanente la incorporación de la prevención en las dos vertientes de actuación de la gestión pública y en todos los niveles y sectores: inversión pública (planificación del desarrollo, ejecución de proyectos de inversión, presupuestos anuales, etc.) y regulación (planificación del ordenamiento territorial y urbano, normas de obligatorio cumplimiento, etc.). Lo anterior implica establecer todos los mecanismos, procedimientos y metodologías que permiten incorporar la gestión del riesgo en la planificación y acciones de desarrollo.

c) Por tratarse del fortalecimiento de una red de instituciones que se vinculan en los procesos de planificación, se ha considerado que el esquema institucional debe garantizar el complemento de las actuaciones institucionales dentro de una filosofía que reporte beneficios para todos los participantes. De igual forma, debe fortalecer las relaciones interinstitucionales, multidisciplinarias y la vinculación entre agentes de una manera permanente.

Para garantizar esta condición, el esquema de relaciones interinstitucionales y de coordinación en diversas instancias ha sido estructurado, tomando en consideración varias instancias. Las relaciones naturales entre niveles de planificación y los mecanismos de retroalimentación entre instituciones que se complementan y que corresponden a diferentes áreas (como es el caso de las instancias de investigación y las de planificación). Y la relación entre la comunidad y el Estado, a través de los mecanismos de participación. El esquema que se ha venido desarrollando es el de redes de cooperación, tanto a nivel nacional, como regional, soportadas por mecanismos para el funcionamiento ade-

cuado de las mismas: comunicaciones permanentemente actualizadas, portal WEB, red de contactos, banco de proyectos para el intercambio de información de interés, etc.

- d) La institucionalidad para garantizar la reducción de riesgos debe quedar plenamente formalizada mediante instrumentos de carácter legal, que garanticen un estatus permanente; así como, de las funciones atribuidas a cada una de las instancias que la conforman.

Bajo la fundamentación legal de esta propuesta se persigue legitimar las responsabilidades institucionales de cada uno de los actores en la reducción de riesgos de desastres, establecer las reglas de juego para el funcionamiento y hacer obligante el ejercicio relacionado con la temática. Por otra parte, un variado número de las leyes y bases legales existentes han sido ajustadas para hacer más viable la gestión de riesgos en sus respectivos campos. Esto ha permitido concretar orientaciones y responsabilidades específicas que les atañen.

- e) Otro requisito de la institucionalidad ha sido que los beneficios que puedan derivarse del ejercicio de la internalización de la propuesta, puedan evidenciarse a cada uno de los integrantes del sistema, garantizar su participación activa, tanto desde la perspectiva pública como de los actores privados que estén involucrados en el sistema institucional.

Con miras a cubrir este requerimiento, se considera necesario evidenciar permanentemente los beneficios de cada actor y mantenerlos informados sobre los mismos en el tiempo. A tal fin, se ha previsto incorporar, de manera estable, los análisis de impactos socioeconómicos y el uso de técnicas de prospectiva que faciliten el nivel de información y de motivación, como una práctica cotidiana. Lo anterior está relacionado con los procesos de planificación del desarrollo (inversión pública, ordenamiento territorial y urbano, criterios de diseño de los proyectos de inversión), ya que a través de los diagnósticos y prospectivas es posible poner en evidencia los riesgos y los escenarios de impactos. También se considera necesario desarrollar indicadores de resultados que permitan evaluar los impactos de la gestión

institucional, habiéndose avanzado en una propuesta preliminar orientada a esos fines.

- f) Se ha considerado también como condición, dentro de la sostenibilidad de la reducción de riesgos, la responsabilidad de los diferentes actores en procurar recursos financieros permanentes, así como recursos humanos capacitados, reactualizados y con soportes para los distintos procesos funcionales, que permiten generar los productos y cubrir los objetivos del sistema.

El sistema que se promueve tiene claramente establecidas las fuentes de financiamiento permanente, las cuales son coherentes con la filosofía de la gestión de riesgos. Los presupuestos anuales, con una transversalización del tema de riesgos de desastres en los programas y proyectos y, por lo tanto, incorporando la reducción de vulnerabilidades, es la fuente normal que soporta esos procesos. También se han identificado otras fuentes, sean presupuestarias o con apoyo de cooperaciones, para el fortalecimiento institucional permanente del tema preventivo y de reducción de riesgos de desastres, con los respectivos mecanismo para su materialización (Identificación de fuentes de financiamiento y de los procedimientos para acceder al mismo; acuerdos de sinergias entre cooperantes y de estos con el Estado, etc.).

- g) Adicionalmente, se considera indispensable que el sistema disponga de metodologías de trabajo relacionadas con todos los procesos técnicos que demanda la temática, a los fines de establecer una cultura y práctica estable de trabajo, independientemente de las rotaciones de personal que pudiesen presentarse.

Debido a lo reciente del tratamiento de esta temática para los países andinos en su acepción de desarrollo sostenible y no de seguridad o atención de desastres como era lo usual. Se vienen desarrollando dentro del Programa numerosas metodologías que están permitiendo llevar a la práctica y soportar los procesos de planificación y de incorporación de esta visión en los procesos de planificación y ejecución del desarrollo. También se avanza en el desarrollo de sistemas de soporte a los procesos de planificación, como son los de información y de indicadores de gestión.

La sostenibilidad de los procesos en marcha para la institucionalización de la gestión de riesgos

Tomando en cuenta que el Programa desencadena procesos que conduzcan a la consolidación de una institucionalización del tema de reducción de riesgos en las acciones del desarrollo, se trabaja bajo la premisa de que dichos procesos deben mantener de forma sostenida su dirección y avanzar hacia el objetivo perseguido, cubriendo etapas evolutivas. El proceso será exitoso si en todo momento se cuenta con los soportes necesarios que consideren mantener la permanencia de los esfuerzos en el tiempo.

Como todo proceso, y más en uno de institucionalización, la evolución está asociada a las condiciones del contexto. En el caso de los países andinos, juegan un papel relevante las condiciones cambiantes del ambiente político y el grado de fortaleza o de debilidad institucional en que se desarrollan los procesos.

A. La estrategia del PREANDINO para la sostenibilidad de los procesos

Dado su reciente aplicación y propuesta, se cuenta con poco desarrollo metodológico para avanzar en los procesos, lo cual ha requerido esfuerzos en esa dirección. Por esta razón, y en el marco de las temáticas que son relevantes para la gestión de riesgos de desastres y la institucionalización de esos procesos, el PREANDINO ha sido fortalecido con las siguientes estrategias de actuación para garantizar la creación progresiva de la sostenibilidad final, y de igual manera la de los procesos que se requieren para ello:

A.1 Fuerte involucramiento institucional

El Programa persigue, desde el inicio, la participación de todas las instituciones que están vinculadas al tema de riesgos de desastres, tanto en las definiciones de sus propios procesos como en los análisis y propuestas a las que estos conllevan. Con esta forma de trabajo se garantiza un sentido de pertenencia institucional que es indispensable en este caso. Tomando en cuenta que se trata de que un tema atraviesa algunos cambios en una institución, requiere de un conocimiento interno de su funcionamiento, así como de las prácticas que les son inherentes. La per-

manencia a la institución se promueve bajo ciertas premisas:

- a. Claridad en las responsabilidades institucionales, principalmente por parte de las instancias líderes, partiendo de un marco conceptual moderno y actualizado de la gestión de riesgos, internalizado para esos fines.
- b. Construcción de los procesos por las propias instituciones, en la medida que el Programa se desarrolla en el tiempo. En este sentido, se construye sobre la marcha.
- c. Creación de capacidades mediante apoyos, metodologías, técnicas, etc, que faciliten las acciones en una adecuada dirección y que contribuyan a vencer la resistencia al cambio, característico en la gestión pública.
- d. Fortalecimiento de la institucionalidad existente, y dentro de ella, de los procesos que dan viabilidad a la transversalización en la gestión de riesgo como lo son los de planificación y ejecución de acciones del desarrollo: instancias de coordinación, procesos de elaboración de planes y presupuestos, mecanismos y procesos para lograr integración de visiones y de perspectivas, etc.
- e. Fortalecimiento de capacidades para la identificación y búsqueda de apoyos para avanzar en los procesos.

A.2 Acompañamiento externo

El Programa se inicia y se mantiene, en diversos grados en el tiempo, con soportes y catalizadores exógenos por tratarse de una temática nueva y herramientas y metodologías incipientes para su tratamiento en los países en vías de desarrollo. Se contempla que la participación externa, si bien debe ser continua, debe ir decreciendo en el tiempo en la medida que se logran materializar procesos de institucionalización. Sin embargo, los apoyos exógenos serán necesarios hasta tanto se concreten ciertos procesos esenciales para garantizar la sostenibilidad del proceso. El foco central de estos apoyos externos es el de promotor y paralelamente catalizador, así como suministrador de asistencia técnica en acompañamiento a los procesos.

La CAF ha asumido el mandato de los Presidentes, dentro del marco del PREANDINO, para lo cual ha contado con una Coordinación Regional del Programa y con consultores de la CAF responsables del mismo en cada país.

Igualmente, tiene soporte institucional en cada Representación-CAF con apoyos de esta naturaleza en toda la Región. Dentro de las responsabilidades asumidas, la CAF ha venido adelantando directamente las siguientes actividades:

- a. Promover activamente la participación inicial de las instituciones para la asunción de la temática de riesgos y para involucrarse en los procesos de definición y construcción que son esenciales para la institucionalización del tema.
- b. Acompañar a las instituciones que liderizan el proceso en cada país o instancia que así lo requiera, catalizando la continuidad y el fortalecimiento de los procesos que se van iniciando para la institucionalización.
- c. Asumir las actividades que son parte de los procesos pero que no pueden ser adelantadas por las instituciones. Éste es el caso del proceso de lobbyings en los altos niveles de gobierno de los países, en la búsqueda de apoyos políticos a los procesos cuando ocurren cambios de gabinete y funcionarios sin haberse logrado las metas finales de institucionalización. El objetivo es mantener la continuidad de los esfuerzos y garantizar el avance de los mismos desde lo ya logrado.
- d. Dar apoyos de asistencia técnica para temáticas o metodologías que no son del manejo institucional, con lo cual se fortalece la pertenencia institucional y se acelera el cubrimiento de los procesos.
- e. Fortalecer las capacidades de los funcionarios públicos involucrados mediante la promoción de procesos de discusión conceptual en cada una de las etapas y líneas de trabajo.
- f. Promoción la cooperación y los acuerdos sinérgicos las instituciones del Estado responsables del desarrollo de estos temas, para dar acompañamiento a los procesos institucionales en una misma dirección.

B. La estrategia del PREANDINO para el desencadenamiento y evolución sostenible de los procesos

El Programa se desarrolla con la implementación de tres acciones fundamentales: la incorporación progresiva de los actores; el inicio y desarrollo de los procesos por las propias instituciones; y la estructuración de mecanismos para la sostenibilidad de los procesos.

B.1 Incorporación de los actores

El Programa contempla el ingreso progresivo de actores fundamentales, los cuales constituirán la columna vertebral para el desarrollo de todos los procesos. El inicio del Programa ha estado bajo la responsabilidad de la CAF como agente de acompañamiento externo fundamental. El trabajo de conceptualización inicial y de arranque del Programa ha derivado de actividades de la propia CAF, de común acuerdo con los países, con base en los estudios adelantados con las instituciones en relación con el Fenómeno El Niño 1997-1998. La validación del esquema propuesto por parte de los países y los ajustes al mismo, se realizaron en la Primera Reunión Regional del PREANDINO a finales del año 2000.

La CAF, mediante consultores que son responsables del Programa en cada país, han iniciado los procesos mediante esfuerzos de promoción para lograr el compromiso institucional al involucrar inicialmente a las instituciones en el programa. La secuencia que se ha implementado para esos fines, parte de la identificación de la institución líder y el logro de su compromiso en el esfuerzo demandado en el marco del Programa. De igual forma, se continúa en la conformación de grupos intra institucionales dentro de los canales de planificación, una vez lograda la anuencia a nivel político. El esquema adquiere complejidad en la medida que se articulan varias instancias o grupos de coordinación en diferentes niveles entre ellos y en relación a diferentes temáticas, todas acordes con la fluidez dentro de los marcos existentes. Esta incorporación ocurre en los niveles nacionales, sectoriales y territoriales, con lo cual se va estructurando una maya o red de trabajo interinstitucional. Con el esfuerzo conjunto del acompañamiento de la CAF y de las instancias de planificación, se ha logrado la conexión de las redes nacionales con las de los otros países, contándose actualmente con la participación de más de 200 instituciones en toda la Región. Han realizado actividades conjuntas en cuatro Reuniones Regionales del Programa, así como han definido similar número de Planes de Cooperación Horizontal.

Con la creación del CAPRADE se abre un ámbito de trabajo con nuevos actores, tanto los de planificación como los de Defensa Civil, Relaciones Exteriores y la propia Secretaría de la CAN, que deberá absorber la red ya existente e incorporar los actores responsables de la atención de

desastres. A este nivel también se requiere la asunción de responsabilidades y el trabajo entre actores con visión regional.

B.2 Avances progresivos en la implantación y el desarrollo de los procesos

Se viene trabajando desde el inicio del Programa en la concreción de la institucionalización de la gestión de riesgos y su consideración en los procesos del desarrollo, basado en una participación activa de las instituciones que se van incorporando al Programa, con acompañamiento técnico de los consultores del PREANDINO-CAF. Los equipos hacen esfuerzos internos para ir desarrollando las actividades y responsabilizando a las instituciones en los procesos que van construyendo la institucionalización adecuada y sostenible de estas funciones. Generalmente se han apoyado en sus propios recursos y en algunos casos de cooperaciones que se han sumado a los procesos. Si bien se adolece todavía de marcos legales sancionados en algunos países, la institucionalización del manejo de riesgos viene avanzando en la realidad, mediante acciones concretas de trabajos específicos que constituyen avances en ese proceso. Se plantea como visión el fortalecimiento de lo ya avanzado.

El involucramiento institucional se ha llevado a cabo de diversas formas:

En la estructuración progresiva del marco institucional: este proceso, según se ha mencionado, se ha venido dando mediante la participación directa de las instancias de planificación y el apoyo de la CAF. Esto ha permitido la creación de instancias informales aún sin soporte legal (mientras se avanza en la formalización institucional), sino mediante instrumentos legales que dan soporte a la transitoriedad (resoluciones ministeriales, por ejemplo). Los líderes del Programa en cada país, como responsables de promover la transversalización de la gestión de riesgo en el esquema por institucionalizar, vienen coordinando todos los procesos (con el acompañamiento de la CAF) y en este caso promoviendo la incorporación de nuevos actores tanto sectoriales como territoriales. El esfuerzo llevado a cabo con participación de las propias instituciones involucradas, ha estado acompañado por una serie de análisis por parte de las mismas instituciones sobre la institucionalidad correspondiente a cada una de ellas y de la identificación de las responsabilidades de las diversas

instancias que las conforman en la reducción de vulnerabilidades y la asunción de riesgos de desastres. Se han adelantado también discusiones sobre las relaciones entre instancias y niveles en materia de gestión de riesgos, con miras a visualizar todo el esquema. En este sentido puede afirmarse que los avances de la institucionalización han estado vinculado al esfuerzo de las propias instituciones.

En el desarrollo de marcos legales y ajustes de normativas existentes: esta línea de trabajo, así como el esfuerzo de conceptualización y definición de los marcos legales, ha estado a cargo también de las instituciones nacionales que se han venido incorporando al PREANDINO. Esta tarea se ha realizado para soportar el esquema institucional descrito anteriormente. Los ministerios de planificación o sus equivalentes (la PCM en el caso de Perú) en los países que no contaban con este tipo de marcos (Perú y Venezuela), han elaborado propuestas sobre sistemas nacionales que respondan a una visión actualizada sobre la temática, las cuales están siendo promovidas por ellos mismos para su aprobación legislativa. Como ejemplo de ello, Ecuador avanza en esa misma dirección. En este sentido, la participación institucional en este proceso de definiciones, ha sido compatible con la realidad de cada uno de los países. Y se ha acompañado también por un esfuerzo de las propias instituciones en la incorporación de este tema en el marco legal y normativo, que han estado en proceso de revisión. Esto ha facilitado la coherencia.

En la implantación de los procesos de preparación de planes y estrategias para la reducción de riesgos: para lograr un verdadero ingreso institucional, el Programa ha contemplado el desarrollo de ejercicios de planificación orientados a identificar las líneas para la reducción de riesgos en el desarrollo. El proceso consiste en la preparación de varios planes o estrategias adelantadas por las propias instituciones con apoyos técnicos a los fines de desarrollar metodologías, la construcción de escenarios, la consideración de los impactos socioeconómicos en los procesos de planificación: la identificación de estrategias y políticas prioritarias que puedan servir de base para la consideración de la temática de riesgos en los planes de desarrollo, de inversión pública y de regulación. Todo ello ha exigido la participación de numerosas instituciones y de mecanismos de coordinación para la participación y

complementación, lo cual ha sido objeto de atención dentro de la filosofía del Programa. Según se ha indicado en apartes anteriores, la mayoría de los países han avanzado en la preparación de estos planes estratégicos, tanto a nivel nacional como en algunos sectores y territorios. Esto ha dado como resultado, el entendimiento de lo que realmente significa la problemática de riesgos en el nivel correspondiente. Se ha podido promover la concientización en los propios funcionarios y de las instancias de alto nivel. Se considera que un mejor entendimiento de esos problemas y así como la pertenencia que deben tener los actores del desarrollo en la solución de los mismos, es un paso fundamental para lograr el compromiso político de los niveles de decisión, convirtiéndose por lo tanto estos procesos de planificación en mecanismos de consolidación de los esfuerzos institucionales mediante la creación de capacidades y la concientización de los funcionarios que participan en esos desarrollos. De manera similar, mediante el esfuerzo interinstitucional durante la elaboración, se va logrando un fortalecimiento de las coordinaciones y una clarificación de responsabilidades de la participación institucional. La materialización de los primeros productos en esta dirección ha tenido también como efecto que se concreta en acciones prioritarias identificadas en los planes, con lo cual se estaría avanzando en la reducción real de los riesgos. Esta forma de trabajo garantiza el éxito del programa, aun cuando todavía no se haya formalizado el marco institucional para asentar este tipo de funciones y de responsabilidades en las instituciones de la administración pública en cada uno de los países.

C. Estructuración de herramientas que apoyan la sostenibilidad de los procesos

Con miras a dar soporte a los procesos iniciados, paralelamente a los esfuerzos que se vienen haciendo en las líneas antes señaladas y, aprovechando las oportunidades en cada uno de ellos, se viene avanzando en el desarrollo de las herramientas de apoyo que den soporte y sostenibilidad a los procesos de planificación ya iniciados. La acción del Programa se ha centrado principalmente en:

C.1 La oportunidad de la preparación de los planes o estrategias de prevención y reducción de riesgos de desastres

La actividad relacionada con la recolección y producción

de información ha permitido iniciar la estructuración de sistemas de información con desarrollos de sistemas de información geográficos, que van dando soporte de forma inmediata a este tipo de funciones y que propician una sostenibilidad muy clara para el futuro. Este esfuerzo se ha considerado, por lo tanto, una línea de acción simultánea fundamental para sustentar a los procesos de planificación, así como un instrumento que da permanencia a lo avanzado.

C.2 La creación de sinergias entre cooperantes a través de alianzas estratégicas de soporte a los procesos iniciados

Ha sido otra línea de acción considerada de capital importancia, no solo para acelerar los procesos sino también para garantizar la afluencia de recursos en una dirección adecuada y complementaria a los esfuerzos iniciados y en progreso en todos los países. Por tratarse de procesos de transversalización que deben extenderse a todo el estado público y permear el privado, estas sinergias constituyen el instrumento fundamental para garantizar la continuidad de los procesos que se van ampliando en la dirección adecuada. Igualmente, dichas sinergias permiten una mejor distribución de los recursos de cada cooperante durante su tiempo de intervención. En el último año, la CAF en el marco del PREANDINO, ha iniciado este tipo de sinergias, habiéndose logrado avances en tres países, sobre la base de programas conjuntos. En Perú, este esquema se ha establecido con la estructuración de una instancia creada especialmente para promover y coordinar los procesos de nivel nacional y regional, denominada "Grupo Gestor", donde participa la Comisión Multisectorial para la Reducción de Riesgos en el Desarrollo a través de la Presidencia del Consejo de Ministros (quien la preside) y el Ministerio de Economía y Finanzas, PREANDINO-CAF, GTZ, BID y CARE. En Ecuador se ha creado el "Grupo Multisectorial", integrado por la CAF, BID, BM y PNUD, que persigue coordinar los esfuerzos mediante un plan de trabajo previamente convenido. En Bolivia, la "Alianza Estratégica de Gobernanza" entre el MDS, PREANDINO-CAF y GTZ en el nivel nacional, y de la Alcaldía de la Paz, PREANDINO-CAF, GTZ y el PNUD, se inscribe en esta tendencia. Se trabaja en un esfuerzo similar en Venezuela entre la CAF-PREANDINO y el PNUD. La diferencia de esta modalidad de apoyo respecto a la tradicional, es que la alianza no se realiza sobre la base de llevar a cabo un proyecto específico, sino para soportar un proceso en marcha, con dife-

rentes arreglos programáticos en el tiempo según el desarrollo alcanzado en cada momento.

C.3 La estructuración de redes de trabajo local, nacional y regional, con objetivos de interacción y de cooperación

Esta tercera línea, que es el modelo de base de la propuesta institucional en su acepción más amplia, no se construye en un solo momento sino que requiere de un

desarrollo progresivo. El esfuerzo para esta estructuración conlleva la identificación de las instituciones y agentes que irán formando parte de la Red (red de instituciones), la clarificación de los mecanismos para el relacionamiento entre ellos (Sistemas de comunicación y WEB), instrumentos de soporte para el trabajo conjunto (Banco de proyectos, Planes de Cooperación Horizontal, Sistema de Documentación, etc); Indicadores de Gestión, etc.

CAPÍTULO VI

Prioridades del fortalecimiento institucional

I. Las acciones prioritarias para el fortalecimiento institucional de la gestión de riesgos de desastres en el desarrollo

Con base en los avances alcanzados hasta el momento y tomando en consideración los criterios y mecanismos para la duración de los procesos y del esquema de institucionalización, se ha realizado una evaluación en el marco del Programa a los fines de identificar los puntos críticos para dicha sostenibilidad en el momento actual. Así mismo, derivar de ello lineamientos para una estrategia concreta de fortalecimiento orientada a la irreversibilidad de los procesos iniciados. De esta forma, pueda ser apoyada desde distintas vertientes (institucionales, cooperantes, financieras, etc.), tanto por el CAPRADE y la Secretaría Técnica de éste en el ejercicio de las funciones regionales; así como, por parte de cada uno de los países una vez que estos han asumido completamente la conducción del PREANDINO.

Debido a la naturaleza del tema de institucionalización cuya concreción se soporta en el desarrollo de procesos que requieren maduración, se ha identificado que para la sostenibilidad de los procesos en el corto plazo, se deben garantizar en los países al menos las siguientes metas relacionadas con las condiciones de sostenibilidad del mismo:

- Garantizar que todos los países concluyan, para internalizar la reducción de riesgos de desastres, las propuestas institucionales que asignan responsabilidades a los entes del desarrollo en esos procesos. Esto permitirá la clarificación de dichas competencias y responsabilidades en los niveles nacional, sectorial y territorial, coherentes con la visión moderna del tratamiento de los riesgos, y estará vinculada a los entes del desarrollo y adaptada fielmente a la institucionalidad de cada país. Esto es relevante, dada la alta confusión que todavía prevalece sobre el tema en la Región Andina y las tendencias observadas al confundir la prevención con la preparación. Ello implica un esfuerzo de asistencia técnica a los equipos nacionales y de promoción para la incorporación progresiva de actores y consolidación de los equipos conformados, reforzando la pertenencia de los mismos.
- Garantizar que todos los países dispongan de propuestas de leyes que puedan ser presentadas a los parlamentos para su aprobación; así como de proyectos de reglamentación de dicha Ley que recojan la visión del marco institucional. De esta manera, se garantiza que las mismas también sean coherentes desde el punto de vista conceptual con la visión moderna del tratamiento de los riesgos. La justificación de esta meta es similar a la del marco institucional. Para ese objetivo es funda-

mental el compromiso político de los entes del desarrollo, el apoyo técnico a los países en temas especializados y el mantenimiento del lobbying para promover la aprobación de las mismas.

- Disponer en cada país de resultados y mecanismos para la generación continua de información sobre los beneficios tangibles que favorecerían a cada integrante de la red institucional. Esto implica dar un énfasis particular a la elaboración y conclusión de los Planes de Prevención y Mitigación de Riesgos" o "Estrategias para la Reducción de Riesgos en el Desarrollo", de acuerdo a la modalidad seguida por cada país, en los niveles territoriales y sectoriales, debido al alto impacto que dicho conocimiento tiene sobre los niveles decisorios. Se incluye dentro de los Planes y Estrategias, los análisis de escenarios de impacto socioeconómicos y mecanismos de medición de resultados. Conlleva también disponer de metodologías que faciliten los procesos futuros de elaboración de este tipo de análisis.
- Garantizar que las redes institucionales cuenten con mecanismos concretos para lograr la vinculación necesaria entre ellas, en una relación beneficiosa. De esta forma, adicionalmente a las propias instancias de coordinación previstas en los sistemas de planificación, se requiere promover acuerdos estables entre sectores o instituciones que no cuentan con estos mecanismos de relacionamiento entre ellas. Principalmente, deben promoverse los acuerdos entre el sector del conocimiento y los entes públicos sectoriales y territoriales.
- Contar con un grupo de profesionales de las instituciones, con una clara conciencia sobre el tema a través de la discusión y la participación en los procesos, que motoricen las acciones en marcha, así como la apertura de nuevos procesos. Lo anterior implica el liderazgo de los entes del desarrollo en este tipo de actividades. Igualmente, que estos puedan contar con apoyos tanto de asistencia técnica para promover las discusiones conceptuales, como de formación sobre el tema en procesos de capacitación en el ejercicio de las actividades.
- Para facilitar en el futuro la canalización de soporte financiero para proyectos que consideren la prevención, es necesario que los entes de planificación nacional,

sectorial y territorial lleven a la práctica algunos ejercicios de preparación de presupuestos, que incluyan la reducción de vulnerabilidades. Igualmente implementar un desarrollo metodológico para la elaboración de proyectos de financiamiento y de criterios para la incorporación de este tema en el análisis de proyecto. Para el fortalecimiento institucional, lograr alianzas entre entes cooperantes que acompañen la evolución de los procesos.

- Avanzar lo máximo posible en el desarrollo y consolidación de soportes que potencien la sostenibilidad, como son los sistemas de información y los indicadores de gestión. Todos los procesos requieren consolidar estos soportes y contar con el sistema de indicadores, partiendo del ya desarrollado y en proceso de implantación.

Los procesos prioritarios

A. Desarrollo institucional

Este objetivo específico debe tener una atención preferente entre las acciones inmediatas dada su importancia para asegurar la sostenibilidad de las tareas de la gestión del riesgo.

A.1 Mejorar la comprensión y la conceptualización sobre el tema de riesgos de desastres

Esta línea de trabajo se considera de gran importancia, dadas las reacciones que se han suscitado en las instituciones responsables de las respuestas frente a desastres en algunos países, se hace necesaria la incorporación de nuevos actores en esa temática (los entes del desarrollo sectoriales y territoriales a través de sus canales de planificación). Se requiere hacer esfuerzos importantes para lograr un entendimiento sobre la complejidad del tema y sobre las responsabilidades de los diferentes actores en el proceso. Para esos fines se plantea como prioridad:

- i. Avanzar en un proceso de discusiones conceptuales sobre los tópicos relacionados con la temática de riesgos de desastres basado en los procesos de la realidad, con miras a clarificar los temas controversiales y tener un entendimiento claro de las responsabilidades de los entes del desarrollo en esos procesos y de los

organismos de respuesta -Defensas o Protecciones Civiles.

- ii. Realizar intercambios de información y experiencias sobre los avances que se vayan teniendo en la elaboración de metodologías. A fin de incorporar de la gestión de riesgos en el desarrollo (durante los procesos de planificación) como parte de los elementos concretos para entender los procesos que están relacionados con esta temática y los diferentes canales con respecto a los de los organismos de respuesta.

A.2 Apoyo para la consolidación de los equipos de trabajo

A pesar de la alta tasa de rotación de funcionarios en las instituciones, se han venido estructurando equipos de trabajo que requieren ser consolidados al interior de las organizaciones o en las instancias de coordinación existentes, a nivel nacional, sectorial y territorial, para la consideración del tema de riesgos dentro de la gestión de cada una de ellas.

- i. Se deberá hacer un esfuerzo especial para formalizar los equipos de trabajo sectoriales, nacionales y territoriales que se han conformado en el marco de los procesos de planificación del desarrollo. Lo anterior implica una revisión de los integrantes y garantizar su vinculación formal.
- ii. Para los equipos que se correspondan a instancias de coordinación entre niveles o entre instituciones de un mismo nivel, se tendrá especial cuidado de fortalecer los mecanismos de conexión que se han venido estableciendo, a los fines de hacerlos más estables.
- iii. Se profundizarán los mecanismos de participación de las instituciones en todos los procesos en desarrollo, para fortalecer aún más su pertenencia en la construcción de los mismos.

A.3 Esfuerzos orientados al establecimiento de marco legales

Se requiere consolidar las iniciativas en tal sentido, las cuales consideran a todos los actores en las diferentes facetas de la gestión de riesgos de desastres y explicitan la

necesaria inclusión de los entes del desarrollo en las mismas.

- i. En Bolivia se deberán hacer esfuerzos en la búsqueda de acuerdos prácticos entre el MDS y el MDN que faciliten el trabajo de ambas instituciones, mientras se mantiene el actual estamento legal. Se requiere contar con apoyos técnicos para preparar un ajuste a la Ley vigente, con base a la clarificación conceptual.
- ii. En Colombia se requiere apoyar el establecimiento de pautas específicas que faciliten la labor sectorial y nacional.
- iii. En Ecuador, la labor del Grupo Multilateral es fundamental para apoyar de manera conjunta la preparación, por parte del Estado, de una propuesta de consenso con relación al proyecto de ley de gestión de riesgo a ser presentada en su oportunidad al parlamento.
- iv. En Perú se requiere profundizar los esfuerzos para lograr la asunción del tema de reducción de riesgos en el marco del sistema de planificación estratégica que ha sido propuesto para reiniciar en el país este tipo de funciones. Mientras se oficializa este tipo de decisiones, se requiere continuar los esfuerzos de fortalecimiento de la inclusión de esta temática en las labores cotidianas de los sectores.
- v. En Venezuela se plantea la necesidad de continuar promoviendo la aprobación de la Ley de Gestión Integral de Riesgos actualmente en la Asamblea Nacional, manteniendo la vigilancia para el aprovechamiento de las oportunidades.
- vi. En todos los países se deben continuar los esfuerzos para incentivar la incorporación del tema de reducción de riesgos en las leyes existentes que así lo requieran. Con base a los análisis legales que se han adelantado hasta el momento en cada uno de los niveles territoriales y sectoriales, y de los que requieran ser adelantados. Se deberán concretar propuestas para avanzar en esta dirección, con el apoyo de cooperaciones orientadas a esos fines.

A.4 Continuación de los esfuerzos de análisis de la institucionalidad

Se requiere precisar los mecanismos existentes en cada nivel territorial y en el ámbito sectorial, a los fines de clarificar el marco institucional y las responsabilidades de cada instancia dentro de éste en materia de reducción de riesgos.

- i. Se requiere continuar apoyando la profundización de los análisis y las propuestas para cada institución en cada nivel, con el objetivo de incorporarlas a las diferentes instancias de la misma en estos procesos.
- ii. Se debe continuar con los esfuerzos iniciados en la clarificación de las relaciones institucionales entre niveles y dentro de un mismo nivel.
- iii. Se requiere perfilar los criterios que permitan reglamentar todo lo anterior dentro del marco de la propuesta de ley de cada país, e inclusive en el marco colombiano que aún no ha desarrollado esta perspectiva.

B. Procesos de planificación

B.1 Conclusión de los marcos estratégicos o planes de prevención para incorporar la prevención en la gestión del desarrollo

Se requiere concluir la formulación de este tipo de instrumentos (al menos a un nivel que permita derivar las orientaciones fundamentales para todo el país: sectores, territorios, sector privado, entes del conocimiento, etc.).

- i. En el nivel nacional
 - Venezuela tiene una cooperación con la CAF para consolidar este proceso, la cual está en su etapa inicial. Se debe continuar con acuerdos sinérgicos entre cooperantes para lograr una ampliación de las líneas de trabajo sectoriales.
 - Ecuador tiene una cooperación técnica con la CAF para continuar la etapa iniciada, producto de la cual fue el primer borrador de Plan de Prevención y Mitigación de riesgos de Desastres con que cuenta el país. Se deben continuar estos esfuerzos con fuerte involucramiento institucional.

- Perú avanzó, con una cooperación CAF en la primera etapa de ese proceso, logrando concluir el diagnóstico y la visión nacional de vulnerabilidades y la identificación de los primeros lineamientos a los entes territoriales. Se trabaja en una nueva cooperación con CAF y otra con el BID para apoyar la continuación de esos procesos.

- Se promueve en Colombia dar mayor especificidad al Plan de Prevención ya que éste solo cuenta con lineamientos de política y con un CONPES para su implementación, pero requiere de un trabajo más específico en la dimensión físico espacial con el uso de mapas y el entendimiento de procesos (naturales, de ocupación del espacio, de tendencias en el ordenamiento, entre otros). Esto permitirá establecer una priorización nacional y una mejor comprensión de las políticas que darán soporte a esas prioridades.

- En Bolivia se ha incluido dentro de la alianza entre el PREANDINO, la GTZ y el MDS, el trabajar en esta visión, tomando en cuenta que ya se ha avanzado en la generación de información básica necesaria para esos fines.

ii. Los niveles territoriales que forman parte del Piloto Territorial

- En Bolivia se trabaja con un piloto en el Departamento de Santa Cruz que incluye también varios municipios, en cada uno de los cuales se viene avanzando en esos procesos. Se plantea continuar el esfuerzo dentro de la Alianza Estratégica del MDS como líder del PREANDINO, con la GTZ, el Departamento y los Municipios involucrados.

- El piloto territorial en Colombia está referido al Departamento de Cundinamarca y a la ciudad de Bogotá. Dado que los procesos de planificación de la prevención a nivel urbano están muy desarrollados, el mayor énfasis deberá darse a nivel del Departamento para incorporar nuevos elementos con una visión ampliada, entre ellos la de cuenca hidrográfica. Se promueve como principal foco a ser apoyado el Departamento, pero se requiere identificar nuevas fuentes de recursos para asistencia técnica.

- En Ecuador el Piloto territorial está centrado en la Provincia y en la ciudad de Quito. Los procesos de preparación de los planes se han iniciado pero se requiere concretar recursos de apoyo técnico para ello.
 - En Perú los esfuerzos del piloto se han hecho coincidir con zonas de alto riesgo como Piura y Arequipa, donde se cuenta con asistencia técnica para la elaboración de estos planes por parte de la GTZ. Se deberá profundizar, en el marco del Grupo Gestor, en los enfoques de planificación y en la cobertura en todos los niveles, así como en sus interrelaciones en los procesos de planificación.
 - El piloto de Venezuela incluye la Región Centro Norte Costera, la Gran Caracas (el MINFRA dispone de un equipo de profesionales y de apoyo de los recursos de la cooperación de la CAF, para avanzar en esta línea); Distrito Metropolitano (Ha avanzado significativamente en la recopilación de información básica en el marco del PREANDINO, y es apoyado actualmente por una cooperación de JICA que incluye tres municipios de los cinco: Libertador, Chacao y Sucre. Actualmente se incluyeron algunos aportes para los municipios no incluidos en el proyecto con JICA (Baruta y El Hatillo) en la cooperación CAF para la formulación de la Estrategia Nacional, a los fines de sentar bases para un mayor apoyo de JICA a los mismos y nivelar la información al resto de los municipios). Los cinco municipios del Distrito Metropolitano así como el de Vargas, también avanzan en esos procesos. Se requiere continuar los esfuerzos en todos esos niveles, tomando en cuenta que la experiencia ha sido implementada para avanzar en el conocimiento de los procesos a esos niveles y de las relaciones entre ellos, lo cual sería extendido posteriormente a todo el territorio nacional.
- do fuertes vulnerabilidades frente a eventos climáticos como son los de infraestructura y servicios.
- i. En la continuación de los esfuerzos que se vienen haciendo para el CIIFEN en 4 sectores relevantes para el Fenómeno El Niño, como son: agricultura, pesca salud y agua potable, sería una oportunidad avanzar en la preparación de los planes o estrategias relacionadas con este Fenómeno para incorporar la prevención en los procesos de desarrollo. Igualmente avanzar en el conocimiento de dicho Fenómeno a través del sector del conocimiento, como base para dichas estrategias. Para ello se requiere contar con recursos técnicos que permitan avanzar con la calidad necesaria.
 - ii. La conclusión de los trabajos sectoriales que se vienen adelantando en los cinco países:
 - En Bolivia, continuar los esfuerzos en los sectores de agua potable, transporte y educación.
 - En Colombia, avanzar en la implementación del CONPES para varios sectores. Continuar con los apoyos a Ciencia y Tecnología con Educación Superior.
 - En Ecuador, continuar los avances en los sectores salud, agua potable y energía.
 - En Perú, dar énfasis a los sectores de agricultura y asentamientos humanos.
 - En Venezuela, continuar los apoyos en los sectores de asentamientos humanos y agua potable.

B.2 Conclusión de los planes de prevención o estratégicos sectoriales para la prevención y gestión de riesgos que están en proceso

Se requiere iniciar el desarrollo de los planes o estrategias correspondientes a aquellos sectores que han evidencia-

Adicionalmente a los planes específicos para fenómenos muy relevantes como lo es el Fenómeno El Niño, se requiere apoyar a los países en la preparación de planes de prevención o de estrategias para la reducción de riesgos de desastres con relación a otras amenazas que sean relevantes para cada país (sísmicas, volcánicas, etc) según el caso y que se consideren prioritarias para incorporar en los análisis sectoriales. Se requiere que estos apoyos se orienten al tratamiento de este tema, no sólo con visión nacional y sectorial, sino también en el marco territorial de los niveles descentralizados de pilotos territoriales.

B.3 Reforzar los esfuerzos regionales, nacionales, sectoriales y territoriales para ampliar y profundizar el conocimiento sobre los peligros

- i. A nivel Regional, el fortalecimiento del CIIFEN por cuanto será una base estable para el desarrollo del conocimiento del Fenómeno El Niño a ese nivel, y un soporte para ciertas demandas nacionales que pueden ser apoyadas desde el mismo.
 - ii. Inicio y desarrollo del proyecto de cooperación técnica de los países con la Unión Europea –Prevención de Riesgos en los países de la CAN (PREDECAN) en apoyo al CAPRADE, el cual tiene entre uno de sus objetivos, fortalecer el desarrollo del conocimiento que sea de interés para el conjunto de países, y su representación en sistemas de información, incluyendo la expresión geográfica.
 - iii. En los niveles nacionales, promover la conclusión de las temáticas que ya están en desarrollo y promover el establecimiento de planes de acción y de proyectos específicos para mejorar las falencias de conocimiento a ese nivel, derivados de los lineamientos estratégicos y de las prioridades que se produzcan como consecuencia de los planes de prevención o estratégicos de cada país.
 - iv. En los niveles sectoriales, promover la clarificación e identificación de las demandas sectoriales de conocimiento de cada sector, de acuerdo a la sensibilidad de los mismos frente a los diferentes peligros naturales que se manifiestan en el país.
 - v. En los niveles territoriales, promover los apoyos que debe dar el sector del conocimiento o los que deriven de asistencias técnicas soportadas por cooperaciones, para completar la información que se requiere, como base para los planes de prevención o estratégicos que se adelantan en la actualidad.
- En el caso de Bolivia, mantener los esfuerzos realizados para garantizar que esta temática se mantenga en el marco de los planes estratégicos que orientan las acciones del país. Mantener una vigilancia sobre las actividades de consenso que se realicen a los fines de promover que este tema tenga un espacio dentro de las decisiones.
 - En Perú, acompañando los avances que se tengan sobre la institucionalización de la función de planificación nacional estratégica que se encuentra en progreso, se requieran apoyos para que esta temática sea considerada dentro del primer plan nacional que se formule. Para ello se cuenta con los primeros lineamientos de la Estrategia Nacional que ha desarrollado la Comisión Multisectorial para la Reducción de Riesgos en el Desarrollo.
 - En Venezuela y Ecuador se deberá apuntalar este mismo esfuerzo, para los momentos de elaboración de dichos planes.
- ii. Se requiere dar un apoyo particular que logren la consideración de la reducción de riesgos en los planes sectoriales, pero fundamentalmente en los proyectos de inversión y en los presupuestos anuales.
 - En esta dirección se debe dar énfasis en al preparación de estrategias de reducción de riesgos frente al Fenómeno El Niño.
 - Seleccionar en cada país el sector o los sectores en los cuales debería focalizarse este tipo de acciones, a los fines de contar con una experiencia concreta en cada uno de ellos sobre tales procesos.
 - Continuar los esfuerzos para el establecimiento de criterios y metodologías que permitan la consideración de la variable riesgo en los proyectos de inversión pública.
 - iii. Con base en los resultados de los Planes de Prevención o Estratégicos en el nivel nacional y territorial, es una prioridad lograr que la información contenida en los mismos sea considerada en los planes de ordenamiento territorial y urbano que se formulen en los próximos años. En cada país se podría avanzar en una experiencia piloto a los fines de preparar criterios para su generalización al resto del país.
 - iv. Se requiere hacer esfuerzos catalizadores y de seguimiento para que los países vayan desarrollando las

B.4 Esfuerzos para lograr la inclusión de la gestión de riesgos en los planes de desarrollo

- i. Se deben hacer esfuerzos importantes para que los países, en la medida que formulan planes nacionales de desarrollo, incluyan la gestión de riesgos como eje transversal.

metodologías y estableciendo los criterios necesarios en todos los procesos anteriormente descritos, con miras a su formalización como soporte para la institucionalización de estos procesos. Deberá tratarse de que todos los procesos vayan acompañados de los enfoques metodológicos y de criterios, que permitan garantizar la continuidad de las experiencias ganadas y de las buenas prácticas.

Sostenibilidad de los procesos

A. Promoción de sinergias con cooperantes en apoyo a los procesos.

Se debe hacer un énfasis especial en la búsqueda de sinergias entre cooperantes que tengan interés en la temática de riesgos, en lo posible con base en programas conjuntos.

B. Involucramiento institucional

Se requiere que el sistema institucional se involucre en todos los procesos de definición y de desarrollos temáticos.

C. Líneas de financiamiento

Adicionalmente a la búsqueda de apoyos de cooperación, se considera fundamental hacer esfuerzos para identificar líneas de inversión en cada sector y nivel territorial que requieran de financiamiento (interno o externo), tanto desde la perspectiva del fortalecimiento institucional como de la ejecución de proyectos. Las cooperaciones deberán estar orientadas también a definir esos proyectos de inversión.

Estrategia de divulgación

La política de publicaciones y de información, de los avances en la incorporación de la prevención y reducción de riesgos en los procesos de desarrollo se considera como una prioridad regional, a cargo del CAPRADE y operativamente de la Secretaría General de la CAN, con la finalidad de contribuir con la divulgación de estos enfoques y de las prácticas que vayan acompañando el proceso en la Región Andina. Las divulgaciones pueden hacerse por países o para la visión regional con relación a todos los tó-

picos de interés relacionados con la reducción de riesgo de desastres.

La participación regional en reuniones internacionales permite extender la visión que ha dado soporte al Programa, entre las experiencias internacionales.

Fortalecimiento del CAPRADE

Se considera que el fortalecimiento del ente regional responsable de la temática es fundamental para sostener los esfuerzos que se han venido realizando. Dentro de esta línea:

Inicio operativo del proyecto regional PREDECAN, se requiere hacer esfuerzos para garantizar que el proyecto de los países con la UE inicie operaciones, con lo cual se podrá contar con una unidad coordinadora relacionada con la temática de gestión de riesgos y de atención de desastres.

Traspaso y centralización de información regional en la SG-CAN como secretaria del CAPRADE. La instancia regional debe concentrar toda la información e implantar los mecanismos que se han desarrollado en el marco del PREANDINO, principalmente aquellos de soporte a las redes regionales.

Organización regional de mayor relevancia institucional, mediante la promoción desde la SG-CAN de un estudio que permita identificar opciones de organización regional que tengan mayor posibilidad de garantizar los objetivos perseguidos por los países con relación a esta temática.

Apoyar la concreción de los Planes de Cooperación Horizontal apoyándolos desde el CAPRADE mediante el fortalecimiento de los mecanismos y modalidades de avanzar en la ejecución de estos entre países que se han elaborado dentro del marco del PREANDINO.

Internalización de la gestión de riesgos en la política de los entes regionales

Aprobación de la Política de la CAF sobre gestión de riesgos y atención de desastres relacionados con fenómenos naturales, para contribuir con la reducción

de vulnerabilidades, desde los proyectos que se vinculen al financiamiento de esa entidad regional.

Transversalizar la política mediante esfuerzos para continuar el proceso de incorporación de la política de

prevención y reducción de riesgos de desastres en todos los programas y acciones que se adelantan en el marco de la Comunidad Andina (CAN).

ANEXO I

Organización y funcionamiento del Programa PREANDINO¹

Los representantes de los países andinos y la Corporación Andina de Fomento, reunidos en Caracas en fecha 30 de noviembre del año 2000 con motivo de celebrarse la Primera Reunión Regional del Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos – PREANDINO, por cuanto:

El Consejo Presidencial Andino, reconociendo la gravedad de los efectos provocados por el Fenómeno El Niño 1997-1998 sobre el bienestar y el desarrollo económico de todos los países del área andina, encomendó a la CAF la ejecución de un estudio sobre el impacto socioeconómico de los desastres ocasionados por este Fenómeno, la evaluación de la gestión y la institucionalidad de los países afectados y la propuesta de políticas y estrategias tendientes a reducir en el futuro las consecuencias negativas de eventos naturales de este tipo;

El estudio en referencia, adelantado por la CAF con el apoyo de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) y de las instituciones nacionales de los países, ha propuesto un conjunto de recomendaciones entre las que destacan las de promover en cada país de la Región An-

dina el desarrollo de políticas públicas tendientes a la prevención y mitigación de riesgos frente a fenómenos naturales, impulsar esquemas de cooperación entre sectores gubernamentales, técnico científicos y de apoyo internacional, así como la instrumentación de acuerdos regionales orientados al mejor conocimiento de los efectos territoriales provocados por fenómenos naturales;

La CAF, teniendo en consideración los requerimientos de orden institucional evidenciados por el estudio realizado, y en cumplimiento de la decisión adoptada por el XI Congreso Presidencial Andino por la cual se le instruye a realizar las gestiones de cooperación necesarias para fortalecer y desarrollar normas e instituciones orientadas a la prevención de riesgos en cada país, ha emprendido el diseño e instrumentación del Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos (PREANDINO);

El desarrollo de esta iniciativa requiere de un marco institucional que asegure la continuidad y permanencia en el tiempo de las acciones y políticas emprendidas;

Los países andinos disponen de una base institucional dentro de la cual deben encaminarse y desarrollarse los propósitos aquí expresados;

¹ Este documento contentivo de las bases de organización y funcionamiento del Programa fue aprobado por los países en ocasión de la Primera Reunión Regional del PREANDINO. Caracas, noviembre de 2000.

Resulta conveniente constituir, a partir de esa estructura institucional existente, una RED ANDINA orientada a integrar experiencias e iniciativas, a consolidar los avances experimentados y a potenciar las capacidades de todos los países en la prevención y mitigación de riesgos;

Por todas estas consideraciones,

Se somete al conocimiento de los países andinos, a los fines de su revisión y ulterior aprobación, el presente Documento de Bases de Organización y Funcionamiento del Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos (PREANDINO).

Denominación

1. La organización se denominará RED PREANDINO.

Objetivos de la red PREANDINO

2. En cuanto estructura organizativa concebida para impulsar y asegurar el cumplimiento de los fines del PREANDINO (El Programa), los objetivos de la RED serán coincidentes con los de El Programa. En consecuencia, los objetivos de la RED PREANDINO y de El Programa son los siguientes:

Objetivo General

Impulsar y apoyar en los países andinos la formulación de políticas nacionales y sectoriales de prevención y mitigación de riesgos y el desarrollo de esquemas y formas de organización institucionales orientadas a incorporar en la planificación del desarrollo las consideraciones sobre el impacto de los fenómenos naturales hidrolimáticos, geológicos y de otro orden, así como sus riesgos concomitantes.

Objetivos Específicos

a) Impulsar la formulación y definición de políticas nacionales para la prevención y mitigación de riesgos, así como el desarrollo de esquemas institucionales que aseguren la efectiva ejecución de las políticas instrumentadas.

b) Promover, orientar y apoyar la organización de escenarios y programas de cooperación horizontal entre sectores institucionales equivalentes de los países andinos, con la finalidad de fortalecer la comprensión técnica de los riesgos, estudiar las alternativas de prevención y propiciar la adopción de políticas y programas sectoriales permanentes y sostenibles de prevención y mitigación de riesgos específicos.

c) Promover, con ocasión de la formulación de políticas nacionales, la consideración tanto de los ámbitos técnico institucionales como del político y de toma de decisiones gubernamentales, en cuanto factores coadyuvantes y complementarios de la implantación y sostenibilidad de las políticas públicas sobre prevención de riesgos.

d) Impulsar la formulación y ejecución de programas de interés regional sobre prevención de riesgos y prioritariamente, de aquellos relacionados con el conocimiento del clima y los fenómenos naturales generadores de amenazas.

e) Propiciar, apoyar y generar opciones de estímulo a la cooperación técnica entre los países andinos a través del intercambio de conocimientos, experiencias, asesorías sectoriales y de la capacitación.

f) Promover la participación de instancias suprarregionales y organismos internacionales en la oferta y ejecución de proyectos de cooperación relacionados con la prevención y mitigación de riesgos de alcance tanto nacional como regional.

g) Promover la institucionalización de la prevención y mitigación de riesgos en el ámbito regional, así como la adopción de políticas y acciones con visión regional, sostenibles en el tiempo y compartidas por el conjunto de los países andinos.

Organización y funciones de la red PREANDINO

3. Con la finalidad de dar soporte y operatividad inmediata a la RED PREANDINO se ha convenido en establecer

una organización inicial conformada por los órganos siguientes:

Nivel regional

- Comité Regional del PREANDINO
- Grupo de Apoyo Internacional
- Comités Sectoriales Regionales
- Unidad Coordinadora del Programa

Nivel nacional

- Comités Nacional
- Comités Sectoriales Nacionales
- Comités locales o territoriales

4. La RED PREANDINO se constituye bajo la premisa de aprovechar al máximo el marco institucional existente en los países andinos, pero reconociendo, al propio tiempo, la necesidad de promover e impulsar el desarrollo institucional para la prevención y mitigación de riesgos en dichos países.

5. Los órganos regionales de la RED PREANDINO (Comité Regional del PREANDINO, Comités Sectoriales Regionales) estarán integrados por funcionarios o directivos de las instituciones más representativas de cada país en materia de prevención y mitigación de riesgos. Ello significa que participan en la propuesta y discusión de iniciativas y en la adopción de decisiones de carácter regional. Gracias a esta doble condición (miembros de un órgano regional y funcionarios relevantes en sus respectivos países) conocerán de antemano el alcance y contenido de los compromisos asumidos, estarán en mejor condición de impulsar su desarrollo y podrán generar sinergia y crear oportunidades de actuación desde la RED PREANDINO hacia los organismos e instituciones nacionales y viceversa.

6. No existe relación jerárquica o de subordinación entre los órganos regionales y nacionales de la RED PREANDINO. No obstante, el cumplimiento de los objetivos del PREANDINO requiere de una clara delimitación de roles, del cumplimiento de los compromisos asumidos y de una actuación combinada y armónica bajo los principios de colaboración, cooperación, coordinación y complementación.

7. Los órganos nacionales de la RED PREANDINO serán el instrumento fundamental por medio del cual se procurará el efectivo enlace y articulación entre las propuestas,

programas y acciones provenientes del ámbito regional y el conjunto de instituciones u organismos nacionales que conforman la RED.

8. La conformación de la RED PREANDINO en el ámbito nacional (Comité Nacional, Comités Sectoriales Nacionales) no supone necesariamente la creación de nuevas estructuras organizativas, siendo posible su desarrollo por parte de organismos o instituciones cuyas atribuciones y funciones legalmente establecidas ofrezcan la mayor viabilidad a los fines del PREANDINO. En cualquier caso, se requerirá de algún mecanismo de coordinación administrativa o interinstitucional, dispuesto según el mejor criterio de cada país, que informe sobre los mecanismos de conformación y articulación de la RED PREANDINO en el orden interno.

9. Los funcionarios o directivos que actúan como representantes en la RED PREANDINO asumen el compromiso de dar cumplimiento a las decisiones acordadas con su consentimiento en el órgano del cual forman parte.

Comité Regional del PREANDINO

10. El Comité Regional del PREANDINO tendrá las siguientes funciones:

- a) Ejercer la coordinación general de la RED PREANDINO, así como promover y apoyar su establecimiento y puesta en funcionamiento.
- b) Promover y proponer acuerdos de cooperación en función de los objetivos del PREANDINO.
- c) Apoyar las iniciativas dirigidas al desarrollo institucional y a la integración regional en materia de prevención y mitigación de riesgos.
- d) Coordinar y promover la ejecución del inventario, recopilación y sistematización de los estudios, programas e iniciativas existentes en el ámbito regional sobre detección, evaluación, medición y control de riesgos, apoyar su mejoramiento y actualización y proponer las acciones orientadas a asegurar su acceso y utilización por parte de los países miembros de la RED PREANDINO.
- e) Promover la ejecución de estudios y proyectos dirigidos a mejorar el conocimiento científico sobre amenazas naturales, y estimular fórmulas que conduzcan a la efectiva consideración de esta variable en la toma de

decisiones y en la formulación de planes y políticas nacionales.

- f) Suministrar a los países miembros de la RED PREANDINO de acuerdo con sus necesidades, información objetiva que les facilite la elaboración e instrumentación de políticas públicas eficaces y oportunas en materia de prevención y mitigación de riesgos.
- g) Conocer el distinto grado de desarrollo y desempeño de las instituciones nacionales responsables de la prevención y mitigación de riesgos, y promover la adopción de medidas encaminadas a su fortalecimiento.
- h) Promover la efectiva inserción en los planes de desarrollo, de ordenación del territorio, de ordenación urbanística o sus equivalentes, de las previsiones, políticas y acciones orientadas a la evaluación, prevención y mitigación de riesgos.
- i) Apoyar y promover la formulación y ejecución de programas de educación, capacitación e información en materia de prevención y mitigación de riesgos, previendo la participación privada y comunitaria.
- j) Apoyar las gestiones para la obtención de recursos de cooperación internacional requeridos para cumplir los objetivos asociados a la prevención y mitigación de riesgos en el ámbito de la Región y de los países andinos.
- k) Elaborar el Programa Anual de actividades que adelantará cada país en el marco del PREANDINO, el cual tendrá como fundamento los objetivos de conformación de la RED PREANDINO y el desarrollo de las funciones asignadas al Comité.
- l) Elaborar el Plan de Cooperación horizontal entre los países, orientado a fortalecer la institucionalidad y la integración de políticas de prevención en los ámbitos nacionales.
- m) Realizar la evaluación y seguimiento de los programas y actividades emprendidos.

11. El Comité Regional del PREANDINO estará integrado por tres (3) representantes por cada país. Uno de ellos, en representación del organismo que promoverá la incorporación de la prevención en los planes de desarrollo (Ministerio de Planificación o su equivalente); otro, en representación del Ministerio, organismo o institución que tenga la capacidad de coordinar o representar a las instituciones del conocimiento científico en el campo de los fenómenos naturales que pueden generar desastres (Ministerio de Ciencia y Tecnología o equivalentes) y el tercero, en repre-

sentación del Ministerio del Ambiente, del Desarrollo Sostenible o su equivalente.

Grupo de Apoyo Internacional

12. La iniciativa de establecer vínculos entre la RED PREANDINO y el Grupo de Apoyo Internacional tiene por objeto incorporar elementos de experiencia, de apoyo político y financiero y de conocimiento de las instituciones internacionales, de una forma coordinada optimizando los esfuerzos, para contribuir eficazmente al logro de los objetivos del PREANDINO y en particular, a ofrecer apoyo y asistencia en la formulación de proyectos y programas, al financiamiento de iniciativas nacionales y regionales, a la capacitación y a la consolidación institucional de la RED PREANDINO.

13. El Grupo de Apoyo Internacional estará conformado por aquellas instituciones que manifiesten su interés de ofrecer respaldo al Programa, entre las cuales pueden citarse:

- La CAF, el Banco Mundial y el BID.
- El Sistema de Naciones Unidas (PNUD, OPS, FAO).
- La OEA.
- La Oficina de Cooperación Técnica de la Unión Europea.
- La Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Los Organismos de Cooperación Bilateral.
- Cualesquiera otros organismos e instituciones con líneas de apoyo a la prevención y mitigación de riesgos frente a fenómenos naturales.

Comités Sectoriales Regionales

14. Se establecen inicialmente los siguientes siete (7) Comités Sectoriales Regionales:

- Conocimiento de los fenómenos y sus efectos.
- Agua potable, saneamiento y salud.
- Agricultura, ganadería, pesca y suelos.
- Vialidad y Transporte.
- Energía.
- Desarrollo Urbano.
- Finanzas y tributación.

15. Son funciones comunes a los Comités Sectoriales Regionales las siguientes:

- a) Promover la ejecución de estudios y proyectos orientados a: desarrollo y aplicación de técnicas de prevención, evaluación de los costos asociados a la prevención y mitigación de desastres naturales y diseño e instrumentación de políticas sectoriales dirigidas a la prevención y mitigación de riesgos.
 - b) Promover la ejecución de estudios y proyectos dirigidos a mejorar el conocimiento científico sobre desastres naturales, y estimular fórmulas que conduzcan a la efectiva consideración de esta variable en la toma de decisiones y en la formulación de planes y políticas sectoriales.
 - c) Propiciar una vinculación más estrecha entre la prevención de riesgos en los respectivos sectores, la temática ambiental y el desarrollo sostenible.
 - d) Promover la institucionalidad para la prevención de riesgos en los respectivos sectores.
 - e) Propiciar el apoyo para el establecimiento de criterios uniformes de evaluación y detección de riesgos, a los fines de facilitar las actividades de comparación y medición en cada sector a nivel regional e intersectorial.
 - f) Generar información relativa a los métodos y prácticas más apropiados para la obtención y procesamiento de datos sobre prevención y mitigación de riesgos, propiciando la utilización de indicadores de gestión y desempeño.
 - g) Promover y gestionar en los distintos países el análisis de vulnerabilidad frente a fenómenos naturales y también previo a la ejecución de obras o edificaciones que por su magnitud, peligrosidad o grado de riesgo, pudieran constituirse en causa o factor coadyuvante en la producción de desastres.
 - h) Colaborar con el Comité Regional del PREANDINO en la elaboración del inventario, recopilación y sistematización de los estudios, programas e iniciativas existentes en el ámbito regional sobre detección, evaluación, medición y control de riesgos, y propiciar la incorporación de los aportes y experiencias de contenido sectorial.
 - i) Elaborar el Programa Anual de proyectos y actividades de cada Comité sectorial regional, con expresión de sus alcances y metas en el ámbito regional y de los mecanismos de apoyo a los objetivos de carácter nacional. Dicho Programa tendrá como fundamento los objetivos de constitución de la RED PREANDINO y el desarrollo de las funciones asignadas a dichos Comités.
 - j) Elaborar el Plan de Cooperación sectorial entre los países, orientado a fortalecer la institucionalidad en el sector para la prevención, así como la incorporación del manejo de riesgos en la planificación sectorial, a través del intercambio de apoyos.
 - k) Realizar la evaluación y seguimiento de los programas y actividades emprendidos.
16. Cada Comité Sectorial Regional estará, en principio, conformado por cinco (5) representantes, uno por país, con jerarquía suficiente para ejercer la representación del sector en nombre del cual concurre a la RED PREANDINO. Una vez que ésta sea puesta en funcionamiento y considerados sus requerimientos de actuación y de cobertura, el Comité Regional del PREANDINO evaluará la incorporación de un mayor número de representantes por sector o la agregación de nuevos Comités Sectoriales Nacionales, como serían los territoriales, a los ya establecidos.
- Unidad Coordinadora del Programa**
17. La Unidad Coordinadora del Programa tendrá las siguientes funciones:
- a) Apoyar y coordinar, en colaboración con el COMITÉ REGIONAL DEL PREANDINO el establecimiento y el inicio de actividades de la RED PREANDINO.
 - b) Ejecutar las decisiones de ámbito regional adoptadas por el Comité Regional del PREANDINO.
 - c) Propiciar acuerdos, formas de cooperación y, en general, mecanismos que faciliten la efectiva interacción entre los distintos Comités, así como entre éstos y las organizaciones e instituciones de los respectivos países.
 - d) Contribuir a propiciar las condiciones que permitan a los Comités prestar colaboración y asistencia técnica a los países integrantes de la RED PREANDINO que la requieran.
 - e) Gestionar e impulsar la cooperación internacional en apoyo al PREANDINO.
 - f) Consolidar la información recopilada por los Comités Regional y Sectoriales y proponer estrategias para el desarrollo de planes y programas en el corto y mediano plazo por parte de la RED PREANDINO.
 - g) Promover la creación de un Centro de Documentación que ofrezca información útil, comparable y actualiza-

ble sobre prevención, evaluación, medición y mitigación de riesgos.

- h) Instrumentar mecanismos que permitan hacer seguimiento, medir el estado de avance y ofrecer apoyo a las iniciativas puestas en marcha por los Comité Regional del PREANDINO y los Sectoriales regionales.
- i) Solicitar informes a los distintos Comités regionales sobre el estado de ejecución de los proyectos, programas e iniciativas a cuya ejecución se hubieren comprometido.
- j) Administrar los recursos propios de la cooperación prestada por la CAF para el PREANDINO y rendir cuentas a esa corporación por el uso de dichos recursos.
- k) Preparar las agendas, propuestas, convocatorias y demás documentación que deba distribuirse para las reuniones, encuentros y demás actividades de la RED, y prestar apoyo a la organización de tales eventos.

18. En la fase de establecimiento e inicio de actividades de la RED PREANDINO, la Unidad de Coordinación estará bajo la responsabilidad de la CAF, quien designará al Coordinador. En cada país, la Unidad de Coordinación contará con un profesional de apoyo igualmente designado por la CAF. Asimismo, recibirá el soporte de la CAF en el país de que se trate, a través de un Ejecutivo adscrito a la Vicepresidencia de Infraestructura.

Una vez cumplida la gestión de promoción y apoyo al establecimiento de la RED por parte de la CAF, la designación del coordinador y el soporte económico para la Unidad Coordinadora, corresponderá a los países.

Comité Nacional

19. En cada país funcionará un Comité Nacional del Programa Preandino, conformado, al menos por los representantes del respectivo país al Comité Regional del PREANDINO y los coordinadores de cada uno de los Comités Sectoriales Nacionales. Los Comités Nacionales serán los encargados de desarrollar en el orden interno las actividades señaladas para ser promovidas por el Comité Regional del PREANDINO.

Comités Sectoriales Nacionales

20. Estos Comités serán los encargados de desarrollar las actividades señaladas para ser promovidas por los Comités Sectoriales Regionales.

Serán conformados por los representantes de los organismos seleccionados en cada país para cada sector, y, para su integración, se tendrá en consideración la participación de las instancias territoriales, las comunidades organizadas y el sector privado.

Reglas de funcionamiento de los órganos regionales

21. Salvo disposiciones específicas que indiquen otra cosa, los Comités y demás órganos regionales funcionarán conforme a las siguientes reglas:

- a) Cada Comité designará por mayoría a uno de sus miembros, quien será el Coordinador del Comité.
- b) El Coordinador ejercerá sus funciones por un (1) año. Después de este periodo, la coordinación pasará a otro país en forma rotatoria
- c) Los Comités se reunirán de acuerdo a lo que se vaya estableciendo en los programas de trabajo en función de los recursos disponibles del PREANDINO y de las cooperaciones internacionales.
- d) Salvo acuerdo en contrario, las reuniones de los Comités de trabajo se llevarán a cabo alternativamente en el territorio de cada país.
- e) La organización de las reuniones será realizada por el Comité Nacional del país en cuyo territorio deba celebrarse dicha reunión, de común acuerdo con la Unidad Coordinadora.
- f) Los Comités podrán encomendar a expertos la realización de tareas precisas.
- g) Cada Comité sufragará sus propios gastos, así como la retribución de sus expertos, a menos que se trate de contrataciones o asesorías previstas para ser sufragadas con cargo a fondos propios de la RED PREANDINO.
- h) Los Comités podrán adoptar reglas de actuación complementarias de las aquí previstas, a cuyo efecto presentarán sus propuestas a la Unidad Coordinadora.

22. Sin perjuicio de la conformación inicial de los Comités en cuanto al número de representantes y a su procedencia, podrá invitarse a participar en los Comités y a incorporarse en ellos a cualesquiera organismos o instituciones de los países andinos cuyo objeto guarde relación con la prevención y mitigación de riesgos, con el propósito de abrir cauces y oportunidades a favor del desarrollo y ampliación de la RED PREANDINO.

23. El cumplimiento de los compromisos por parte de los representantes de cada órgano se basa en la mutua confianza y en la reciprocidad. En consecuencia, el cumplimiento de sus compromisos por parte de alguno de ellos no estará condicionado al cumplimiento previo por parte de otro.

Mecanismos y reglas de coordinación regional

24. En el ámbito de su actividad dentro de la RED PREANDINO, los órganos regionales actuarán conforme al principio de coordinación, el cual se apoya en la práctica de los siguientes mecanismos y reglas:

- a) Acuerdo entre los Comités con relación al alcance, tiempo de ejecución y método de integración de la información que debe producir cada uno con el apoyo de los organismos e instituciones de sus respectivos países
- b) Acuerdo entre los Comités con relación a la definición de los estudios, programas e iniciativas que corresponde adelantar a cada uno de acuerdo con sus funciones, a cuyo efecto se tomarán siempre en consideración las prioridades detectadas y los objetivos del PREANDINO.
- c) Suministro oportuno de la información requerida por un órgano a otro, especialmente cuando aquélla sea indispensable para integrar o completar algún informe o proyecto asumido como compromiso de la RED PREANDINO o que forme parte de sus objetivos.
- d) Establecimiento de mecanismos que permitan y faciliten el intercambio, armonización y complementación de la información producida o disponible en uno de los órganos, por parte de cualesquiera de los otros que conforman la RED PREANDINO.

- e) Suministro a la Unidad de Coordinación del Programa en forma oportuna, y según los acuerdos establecidos, de la información necesaria para adelantar las acciones preparativas para el establecimiento de la RED PREANDINO y para ejercer la actividad coordinadora y de seguimiento del PREANDINO.
- f) No incurrir en duplicidad de esfuerzos respecto de actividades ya iniciadas o a cargo de otro órgano de la RED PREANDINO.

25. Los órganos de la RED PREANDINO, actuando en el marco de sus funciones, se comprometen a propiciar los acuerdos y mecanismos necesarios para lograr una efectiva y eficaz colaboración y cooperación tanto interinstitucional como transgubernamental, entre los organismos e instituciones de los países integrantes de la RED PREANDINO.

26. Los órganos de la RED PREANDINO promoverán entre los organismos competentes de los distintos países, la adopción de acciones y políticas de prevención y mitigación de riesgos como acciones permanentes y no coyunturales o contingentes.

27. La RED PREANDINO realizará las gestiones para el establecimiento de un sitio WEB que facilite el intercambio de información, las comunicaciones en tiempo real entre los países, y su vinculación con otros organismos e instituciones en el ámbito mundial dedicados a los temas de prevención y mitigación de riesgos.

Mecanismos de cooperación regional

28. Los órganos regionales de la RED PREANDINO cooperarán entre sí para el logro de los objetivos del PREANDINO, mediante las siguientes actividades y mecanismos:

- a) Intercambio de experiencias
- b) Intercambio de información sobre disposiciones y medidas relativas a la prevención y mitigación de riesgos
- c) Intercambio de expertos
- d) Intercambio de publicaciones, disposiciones y directrices
- e) Participación en reuniones científicas especializadas
- f) Tratamiento de proyectos en el territorio de cualesquiera de los países miembros de la RED PREANDINO

- g) Discusiones en el seno de los Comités o de la RED PREANDINO reunida en plenaria.
- h) Cualesquiera otros mecanismos que contribuyan a fomentar y hacer efectiva la cooperación.

Procedimiento para la adopción de acuerdos regionales

29. Las decisiones adoptadas en el seno de los Comités y demás órganos regionales revestirán la forma de Acuerdos. El procedimiento para la concertación y formalización de acuerdos es el siguiente:

- a) El Coordinador del Comité notificará con la debida antelación a los demás integrantes y a la Unidad Coordinadora del Programa sobre las materias a tratar.
- b) Para alcanzar acuerdos en el seno de los Comités no se requerirá necesariamente de la reunión personal. En todo caso, se seguirán las formalidades relativas a la convocatoria, al suministro de información oportuna y suficiente y al establecimiento del lapso dentro del cual los integrantes del Comité deberán manifestar su aceptación o rechazo de las propuestas presentadas.
- c) Las materias a tratar serán siempre de contenido o interés regional y deberán guardar relación con los objetivos de la RED PREANDINO y con las funciones asignadas al Comité de que se trate.
- d) Igualmente podrán ser materias sometidas a acuerdos en el seno de los Comités, si no hubiere consenso o compromiso previo, las relacionadas con la determinación del alcance y contenido de los programas, planes y proyectos de los Comités, su funcionamiento interno y los mecanismos de instrumentación o ejecución de sus acuerdos o decisiones.
- e) Las propuestas presentadas deberán contener una breve memoria explicativa de sus alcances, objetivos, costos estimados y beneficios esperados.
- f) Sometidas a su consideración las propuestas presentadas, los integrantes del Comité las discutirán, y manifestarán su aceptación o rechazo dentro del plazo que se hubiere fijado para ello.
- g) Los acuerdos se adoptarán por el consenso entre todos los miembros del Comité. Quienes no estuvieren de acuerdo en aprobar la propuesta presentada deberán razonar sus motivos. Los integrantes del Comité podrán evaluar los razonamientos presentados y pro-

- curar el consenso mediante propuestas alternativas. En estos casos se convocará a una nueva reunión observando las formalidades previstas en este capítulo.
- h) Las propuestas rechazadas sólo podrán ser sometidas a nueva consideración en caso de ser presentadas a consideración por la mayoría de los miembros del Comité.
- i) Los acuerdos adoptados serán comunicados al Comité Regional del PREANDINO, a los fines de facilitar su actividad de coordinación y de verificar la conformidad de dichos acuerdos con los objetivos de la RED PREANDINO.
- j) Los acuerdos deberán contener expresa mención de los mecanismos establecidos para su cumplimiento y en particular, de los canales de la RED PREANDINO a través de los cuales se haya previsto dirigir su ejecución.

Mecanismos de evaluación y seguimiento de planes y proyectos regionales

30. Los proyectos a ser desarrollados en ejecución del PREANDINO por los Comités y demás órganos regionales estarán sujetos a un proceso de evaluación y seguimiento continuos. A tal efecto, cada proyecto seguirá las siguientes pautas y reglas:

- a) Establecimiento de sus objetivos.
- b) Identificación de metas cuantificables y medibles para cada proyecto.
- c) Designación de los responsables de su ejecución y de los responsables de la evaluación y seguimiento del proyecto, con indicación de sus tareas específicas.
- d) Establecimiento de los criterios y métodos de evaluación de los proyectos y de las fechas u oportunidad fijadas para efectuar dicha evaluación.
- e) A partir de las metas y objetivos establecidos se diseñarán los indicadores más apropiados para medir el desempeño del proyecto, como instrumento complementario del proceso de evaluación y seguimiento.
- f) Evaluación de los proyectos, la cual se expresará en un Informe de Evaluación que contendrá:
 - Medición y cuantificación del grado de avance del proyecto en relación con los objetivos establecidos.

- Impacto esperado y no esperado del proyecto.
- Relación de los problemas o situaciones que afectan el ritmo de ejecución, con indicación de sus posibles causas.
- Indicadores de desempeño del proyecto.
- Recomendaciones.

g) Mantenimiento de registros y datos actualizados que permitan la evaluación continua del proyecto.

31. Una vez examinados los Informes de Evaluación y establecido el grado de avance de cada proyecto, el Coordinador del Comité y la Unidad Coordinadora del Programa formularán, de ser necesario, las acciones y propuestas orientadas a proveer los apoyos, observaciones y recomendaciones necesarios para su mejoramiento, ajuste o reformulación.

32. El Coordinador del Comité y la Unidad Coordinadora del Programa presentarán al Comité Regional del PREANDINO informes periódicos consolidados del grado de ejecución de los proyectos de la RED PREANDINO.

33. En lo que respecta al seguimiento y evaluación de los planes regionales de cooperación y a los compromisos acordados, se establecerán criterios de consenso para esos fines. Dichos criterios contendrán indicadores de gestión así como de desempeño, a los fines de evaluar también el impacto de los programas sobre la adopción de políticas de prevención en cada país.

34. Los procedimientos de coordinación, de adopción de acuerdos y de evaluación y seguimiento establecidos en este Documento para los órganos regionales, podrán ser seguidos por los órganos nacionales de la RED PREAN-

DINO en la medida resulten de utilidad para el cumplimiento de sus fines.

Acciones preparatorias para el establecimiento y la puesta en funcionamiento de la Red PREANDINO

35. A los fines de impulsar el establecimiento y puesta en funcionamiento de la RED PREANDINO, los países miembros se comprometen a poner a disposición de la Unidad Coordinadora del Programa, a través de los Grupos de Trabajo que deberán constituirse de inmediato para dar inicio a las actividades de los Comités, y dentro de los treinta (30) días siguientes a la celebración de la Primera Reunión Regional sobre el PREANDINO, la siguiente información:

- a) Organismos e instituciones así como los nombres de las personas que actuarán en representación del país en los distintos órganos de la RED PREANDINO.
- b) Organismos e instituciones que conforman la red nacional de prevención y mitigación de riesgos.
- c) Organizaciones e instituciones, distintas de las acreditadas en la RED PREANDINO, que por su cobertura geográfica, trayectoria o ámbito de actuación estarían en capacidad de prestar su colaboración en forma permanente a aquélla, y sugerir los acuerdos o modalidades de cooperación que pudieran instrumentarse.
- d) Canales de comunicación disponibles en cada país tales como direcciones, teléfonos, número de fax, correo electrónico, página WEB u otros medios que permitan a las instituciones y personas designadas para integrar los Grupos de Trabajo, los contactos e intercambios permanentes entre los integrantes de la RED PREANDINO.

Este libro se terminó
de imprimir en Febrero de 2007
Caracas, Venezuela.
La presente edición consta
de 1.000 ejemplares.

Instituciones nacionales líderes del PREANDINO

Bolivia

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP)
Ministerio de Desarrollo Sostenible (MDS)

Colombia

Departamento Nacional de Planeación (DNP)
Dirección de Prevención y Atención de Desastres (DPAD)

Ecuador

Oficina Nacional de Planificación y Desarrollo (ODEPLAN)
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

Perú

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Venezuela

Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD)

El tema de los desastres naturales cobra cada vez más importancia en todo el mundo, debido a la mayor frecuencia de eventos catastróficos que se traducen en graves pérdidas humanas y económicas. Los países de la región andina no escapan a esta realidad, pues los desastres naturales de diverso origen –muchos de ellos recurrentes, como el caso del Fenómeno El Niño– son los causantes de severos deterioros en las condiciones de vida de la población.

En respuesta a la solicitud del Consejo Presidencial Andino de finales de los años 90, la CAF creó el Programa Regional Andino para la Prevención y Mitigación de Riesgos de Desastres (PREANDINO), estructurado de común acuerdo con las autoridades de los países. Desde sus inicios en el año 2000 y hasta la fecha, un total de 287 instituciones nacionales, sectoriales y territoriales han formado parte de este programa, organizadas en 73 comités de trabajo y la participación de más de 1.500 profesionales.

Centrado en una visión preventiva –que reconoce la responsabilidad de los actores del desarrollo en la creación de vulnerabilidades– el Programa ha tenido como objetivo central apoyar a los países andinos en la formulación de políticas nacionales, sectoriales y territoriales de prevención y mitigación de riesgos, y el desarrollo de esquemas institucionales orientados a incorporar en la planificación del desarrollo las consideraciones sobre el impacto de fenómenos naturales adversos.

En la actualidad la CAF ha dado inicio a una nueva estrategia con respecto a esta materia, apoyando decididamente las inversiones en la disminución de vulnerabilidades y riesgos, motivo por el cual decidió publicar la presente *serie* que recoge la memoria institucional del PREANDINO.