
CAPRADE

Informe regional del progreso en la implementación del Marco de Acción de Hyogo (2009-2011)

Nombre del punto focal: Franklin Pedro Condori Chalco

Organización:

Título / Puesto: SECRETARIO PRO-TEMPORE PRESIDENCIA
CAPRADE 2010-2011

Período del informe: 2009-2011

Fecha de la última actualización:

Fecha de impresión: 11 Aug 2011

Resumen ejecutivo

El Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres – CAPRADE, creado el 07 de mayo de 2002, ha desarrollado los últimos 8 años, actividades para promover la reducción del riesgo de desastres tanto a nivel de la Subregión como en cada país miembro.

Su principal instrumento, la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres (EAPAD), aprobado mediante la Decisión 591 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores – CAMRE, el 10 de julio del año 2004.

CAPRADE consideró necesario armonizar y proponer una Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres articulada plenamente a los fundamentos, principios orientadores y las líneas de acción del Marco de Acción de Hyogo, como una estrategia de consolidación de los esfuerzos en torno a un enfoque compartido de la problemática que posibilite las sinergias no solo de la subregión andina, sino de los demás países que conforman la “plataforma global” para la reducción del riesgo de desastres, no solo por el compromiso de los cuatro países de la subregión andina con el MAH, sino porque se reconoce la necesidad de la unión de esfuerzos frente a fenómenos asociados a la variabilidad y al cambio climático, bajo el esquema de trabajo sinérgico en una escala que va más allá de los límites de cada país miembro.

En ese contexto se desarrolló la armonización de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres con el Marco de Acción de Hyogo, aprobada mediante Decisión 713 del CAMRE, el 19 de agosto de 2009 en Lima – Perú.

Esta armonización, ha permitido articular el Sistema de Monitoreo Orientado a Desastres del CAPRADE – SMOI con las herramientas propuestas por la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres – EIRD, para el seguimiento y monitoreo al MAH aplicado al contexto subregional.

El presente documento, elaborado bajo la coordinación del Perú, como impulsor del Eje Temático Número 1 de la EAPAD, propone el primer ejercicio de verificación de avances en la implementación del MAH/EAPAD empleando la Plantilla del HFA Monitor (por su nombre en inglés), adaptada al contexto de la Subregión Andina (toda vez que la herramienta se diseñó para análisis nacionales), y considerando el periodo Agosto 2009 – Agosto 2010, es decir el primer año de implementación de la EAPAD armonizada al MAH, pero incluyendo avances desde el 2005 por su carácter de informe de medio término.

Estatus de RRD en Andean

Prioridad 1 del MAH: indicadores 1-2

Indicador regional 1: Existe un marco sub/regional para la reducción del riesgo de desastres

Nivel de progreso alcanzado

3: Se ha adquirido un compromiso institucional, pero los logros no son amplios ni considerables

Medios de verificación

Si : Marco / plan / guía regional

Descripción

A nivel de la subregión andina, la creación del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres - CAPRADE, en el año 2002 y la posterior aprobación de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres EAPAD, en el año 2004 y su armonización con el Marco de Hyogo en el año 2009, reflejan el continuo nivel de compromiso que existe en la subregión para la reducción del riesgo de desastres.

La EAPAD es una decisión de los Ministros de Relaciones Exteriores en respuesta a un Mandato Presidencial, que expresa una voluntad política y un esfuerzo integrador para el desarrollo sostenible de la Subregión. Asimismo, constituye un marco conceptual para la negociación de acuerdos de trabajo, el logro de visiones compartidas y el intercambio de experiencias, tanto en la Subregión como a escala territorial y sectorial. Por lo tanto la EAPAD es el marco orientador de política de mayor relevancia en el seno del Sistema Andino de Integración (SAI).

Contexto y limitaciones

No obstante que todos los países cuentan con políticas y marcos nacionales, institucionales y jurídicos para la reducción del riesgo de desastres, con responsabilidades y capacidades descentralizadas a todo nivel; se tiene que actualmente las leyes/decretos que los norman están en proceso de revisión, actualización y/o reforma; tales acciones de transformación están motivadas por un creciente entendimiento del problema del riesgo y los desastres en el sentido de ubicarlos en la esfera de la problemática del desarrollo, pasando del enfoque tradicional en donde la única respuesta del Estado estaba fundamentada en los procesos de preparación y respuesta.

Los procesos de cambio hacia marcos nacionales, institucionales y jurídicos modernos en materia de gestión del riesgo de desastres son aun materia de trabajo en la subregión andina, asimismo la asignación de responsabilidades y fortalecimiento de capacidades descentralizadas, especialmente en el ámbito local, siguen presentando retos en materia de recursos financieros, de mecanismos de coordinación y de estrategias sostenibles y eficientes de capacitación y entrenamiento.

Se prevé que las reformas normativas y los instrumentos financieros y de coordinación se concreten en los próximos años en función de la dinámica propia de cada proceso nacional de transformación.

Indicador regional 2: Existe un mecanismo institucional multisectorial a nivel sub/regional

Nivel de progreso alcanzado

3: Se ha adquirido un compromiso institucional, pero los logros no son amplios ni considerables

Medios de verificación

Si : Plataforma regional

Descripción

El CAPRADE se constituye en la base de la Plataforma Subregional Andina para la Reducción del Riesgo de Desastres. Es un comité integrante del Sistema Andino de Integración (SAI), cuya Secretaría Técnica es asumida por la Secretaría General de la Comunidad Andina. El CAPRADE sintetiza la institucionalidad de los cuatro países en el tema, y está conformado por las Entidades Nacionales responsables de la Gestión del Riesgo, Prevención y Atención de Desastres o Defensa Civil, los organismos nacionales encargados de orientar la Planificación del Desarrollo y los Ministerios de Relaciones Exteriores; cuenta con una Estrategia Andina armonizada con el MAH, un plan Estratégico Andino 2009-2015 y Planes Operativos Anuales.

Durante el periodo 2005 a 2009, con apoyo de la CE (a través del Proyecto PREDECAN), el CAPRADE lideró una serie de actividades claves de la EAPAD, fortaleciendo esquemas de organización y coordinación, apoyando el proceso de construcción del Sistema de Información Andino para la Prevención y Atención de Desastres (SIAPAD), la actualización de la base de datos de desastres históricos (DesInventar), la elaboración de guías metodológicas en diversos aspectos del riesgo y la planificación del desarrollo, la inclusión de la gestión del riesgo en el currículo escolar y el fortalecimiento del propio Comité, entre otros temas destacados.

Contexto y limitaciones

Los sistemas y plataformas nacionales presentes en la subregión andina han ido evolucionando a través del tiempo, en correspondencia con el desarrollo del concepto y la práctica de la gestión del riesgo de desastres. Así, en el pasado, el riesgo de desastres era visto solamente como un problema de respuesta y recuperación, por eso los sistemas se fundamentaban en la atención de desastres. Actualmente, en todos los sistemas nacionales en la subregión andina se tiene plena conciencia de que el riesgo es una construcción social derivada de problemas no resueltos del desarrollo, y por ello, para lograr su reducción, se requiere de una amplia participación de todos los actores sociales, en donde cada institución, organización civil, empresa e individuo, debe asumir un papel proactivo en la previsión, reducción y control del riesgo.

No obstante lo anterior, la participación proactiva de actores no gubernamentales es relativamente escasa, especialmente del sector privado y las organizaciones comunitarias de base.

Como respuesta a esta problemática, en la subregión andina existe un consenso sobre la necesidad de consolidar el impulso dado a la organización y coordinación de la gestión del riesgo desde un enfoque integral (prospectivo, correctivo y reactivo), sistémico (por procesos) y fundamentalmente participativo y articulador de los diferentes actores y niveles territoriales (subregional, nacional, regional y local).

Prioridad 2 del MAH: indicadores 3-4

Indicador regional 3: Existen mecanismos y procedimientos para llevar a cabo evaluaciones transfronterizas del riesgo

Nivel de progreso alcanzado

2: Hay cierto progreso, pero sin políticas sistemáticas y/o un compromiso institucional

Medios de verificación

Si : Atlas sub/regional de amenazas, vulnerabilidades y riesgos

No : Sistema de información sub/regional

Descripción

En el nivel subregional el origen mismo del CAPRADE y de la propia EAPAD, se debe, en parte, a la generación de conciencia sobre la problemática transfronteriza del Fenómeno El Niño de los años 1982/83 y 1997/98, a través de los estudios realizados por la CEPAL, que pusieron en evidencia la vulnerabilidad de los sectores productivos, económicos y sociales de los países y cuyas conclusiones y recomendaciones llegaron a instancias de gobierno y de cooperación internacional de primer nivel.

Más recientemente se ha avanzado en la evaluación de algunos riesgos regionales y transfronterizos y en el intercambio y difusión de información, por ejemplo a través del Atlas sobre las dinámicas del territorio andino. Adicionalmente, el CAPRADE en si mismo se constituye en un mecanismo de promoción del tema y de generación de informes subregionales (como el presente informe de avance sobre el MAH), y por su lado, la EAPAD se constituye en una Estrategia y marco subregional de actuación.

En relación a asuntos transfronterizos binacionales, se cuenta con algunos avances específicos, tales como el Programa Binacional de Ciudades Sostenibles: Perú – Ecuador, que incluye elementos metodológicos en relación a programas y proyectos, además de planes de ordenamiento territorial. Por otro lado, en la frontera Colombia – Ecuador, se comparte información sobre señales sísmicas en tiempo real de volcanes activos, lo cual alimenta los sistemas de cada país en materia de vigilancia volcánica.

Contexto y limitaciones

Los países andinos coinciden en que no se dispone plenamente de los mecanismos normativos requeridos, ni de los recursos económicos apropiados, para impulsar e implementar con mayor alcance las iniciativas de evaluaciones de riesgos transfronterizos.

Adicionalmente, la generación de información estandarizada sobre riesgos, impactos y pérdidas en ámbitos de frontera es todavía un tema pendiente en la agenda de las relaciones binacionales en la subregión andina.

Se considera estratégico impulsar las iniciativas en marcha del CAPRADE, sustentadas en la EAPAD (subprograma 2.1.3), para consolidar la cooperación regional e internacional para monitorear y evaluar amenazas transfronterizas y proveer información y alerta a través de arreglos apropiados.

Indicador regional 4: Existen sistemas sub/regionales de alerta temprana

Nivel de progreso alcanzado

1: Existe un progreso mínimo con pocos indicios de propiciar acciones en los planes o las políticas

Medios de verificación

No : Protocolo para la difusión de información sobre alerta temprana

Descripción

El indicador básico 2(iii) de la Plantilla HFA – Monitor, se refiere a avances esencialmente locales referidos a los 4 elementos básicos de un sistema de alerta: conocimiento sobre, el riesgo, servicios de monitoreo y alerta, diseminación y comunicación, y capacidades de respuesta.

Desde el ámbito subregional andino, que está relacionado principalmente con la promoción y apoyo subsidiario a los países en relación a la gestión del riesgo de desastres, es decir que no sustituye los niveles de actuación de cada país y al interior de los mismos, se tiene que los avances se ubican en el fomento del tema en el contexto subregional e internacional.

En este contexto, la EAPAD, establece en las líneas estratégicas sectoriales comunes: “el fortalecimiento de los sistemas de alerta y comunicaciones entre los entes del conocimiento hidrometeorológico y geológico, los planificadores sectoriales y los actores públicos y privados de los sectores” (línea 11), y adicionalmente, en el Programa 2.6, establece la “promoción de sistemas de alerta y su empleo en la planificación y la toma de decisiones a todo nivel”

Contexto y limitaciones

En todos los países de la subregión existen iniciativas locales en regiones y territorios priorizados en materia de sistemas de alerta temprana. La mayoría de estos sistemas han sido implementados a través de proyectos de gestión local del riesgo en los mecanismos de preparativos y respuesta, siendo la Comisión Europea, a través de sus Planes de Acción “DIPECHO”, el cooperante de mayor presencia en la subregión en este componente

(incluyendo capacitación, sensibilización, sistemas de alerta temprana, facilitación de la coordinación, planes de emergencia, y a pequeña escala, obra de mitigación con carácter demostrativo).

Estos proyectos en su mayoría son ejecutados por organizaciones no gubernamentales, y, no obstante las iniciativas recientes de documentación de sus resultados y de propuestas de sistematización de buenas prácticas, aún en los niveles nacionales y subregionales se requiere avanzar en la integración de los aprendizajes identificados a efectos de ser incorporados dentro de las acciones de fomento, fortalecimiento de capacidades y de promoción que son responsabilidad directa de los organismos coordinadores en cada país.

Prioridad 3 del MAH: indicadores 5-7

Indicador regional 5: Mecanismos sub/regionales disponibles para intercambiar información y conocimientos

Nivel de progreso alcanzado

3: Se ha adquirido un compromiso institucional, pero los logros no son amplios ni considerables

Medios de verificación

Si : Sitio web sub/regional

No : Comunidad de práctica / red de contactos sub/regionales

Descripción

En la subregión, a partir del diagnóstico sobre el estado de avance en el desarrollo de los sistemas de información, se logró la conceptualización y diseño participativo del Sistema de Información Andino para la Prevención y Atención de Desastres (SIAPAD), bajo un enfoque integrador, distribuido, estandarizado y dinámico.

El SIAPAD se constituyó en una red de servicios Web basada en Infraestructuras de Bases Espaciales (IDE), con el fin de integrar procesos, instituciones y sistemas a nivel de la subregión andina, sin sustituirlos o invalidarlos, sino articulándolos, complementándolos y reforzándolos a través de procesos de estandarización e interoperabilidad.

El SIAPAD está conformado por más de 40 portales Web interconectados que permiten a usuarios con diferentes necesidades la búsqueda, visualización y acceso a los recursos de información disponibles: (1) GEORiesgo (buscador de información), (2) Red BiVa-PaD (Red de Bibliotecas virtuales – documentación) y (3) DesInventar (base de datos de desastres). El SIAPAD puede ser accedido desde el sitio: <http://www.siapad.net/>.

A nivel de información documental, el CAPRADE logró la digitalización de más de 4 000

documentos relevantes para la gestión del riesgo, la sistematización de más de 200 recursos de carácter multimedia y un directorio de instituciones y organismos vinculados a la temática que supera los 800 contactos (Red BiVa-PaD).

A nivel nacional, cada país administra un nodo nacional del SIAPAD y la Red BiVa-PAD correspondiente desde los diferentes sistemas de información existentes: Bolivia: SINAGER, Colombia: SIGPAD; Ecuador: SNIGR, Perú: SINPAD.

En todos los procesos desarrollados por el CAPRADE se brindó capacitación y asesoría técnica en el tema de estándares, interoperabilidad y manejo de las herramientas. En total participaron más de 550 profesionales de 40 instituciones de la subregión.

Contexto y limitaciones

Mediante el trabajo en el SIAPAD y sus diferentes herramientas, se logró una mayor visibilidad y acceso a la información existente, con mejores posibilidades de intercambio entre entidades nacionales y subregionales a través del manejo de estándares y de la filosofía de las Infraestructuras de Datos Espaciales, sin embargo aun persisten requerimientos específicos tanto a nivel subregional como en el ámbito de cada sistema nacional.

A nivel subregional

- Implantación y capacitación en ámbitos regionales y locales.
- Mejorar la funcionalidad del SIAPAD y su integración con otros sistemas.
- Mejorar la capacidad del SIAPAD para la distribución y visualización de alertas

A nivel de los sistemas nacionales de información

- Integración de redes de monitoreo.
- Análisis de escenarios de efectos potenciales.
- Fortalecer los componentes de manejo de información sobre respuesta a emergencias.
- Integración de mecanismos de seguimiento y control.

Indicador regional 6: Existe un mecanismo institucional para monitorear el estatus y progreso de la reducción del riesgo a nivel sub/regional

Nivel de progreso alcanzado

2: Hay cierto progreso, pero sin políticas sistemáticas y/o un compromiso institucional

Medios de verificación

Si : Sistemas / marcos de monitoreo

Descripción

Fomento en el nivel universitario (proyectos de investigación)

A nivel de programas universitarios, desde el CAPRADE se consolidaron alianzas estratégicas

con cuatro socios académicos: (Universidad Andina Simón Bolívar –UASB- en Bolivia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- en Ecuador, Universidad de Ciencias Ambientales Aplicadas –UDCA- en Colombia y la Universidad de Piura en Perú), que permitieron el desarrollo de talleres nacionales y la creación de la Red Andina de Universidades en Gestión del Riesgo y Cambio Climático, formalizada en 2009 con la participación de 32 universidades y el Consejo Universitario Andino –CONSUAN. La Red de universidades cuenta con un sitio Web con información adicional:
<http://www.ru-riesgoycambioclimatico.org/>

Incorporación del análisis de riesgo en los proyectos de inversión pública

Considerando que la incorporación del análisis de riesgo contribuye a la seguridad y sostenibilidad de las inversiones, y que éste debe incorporarse en todas las etapas del ciclo de los proyectos, se formularon a nivel andino “lineamientos y estrategias para la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública incorporando la gestión del riesgo de desastres”, en los que se incluyen los criterios básicos para el análisis costo – beneficio de las actividades de reducción de riesgos en los proyectos de inversión.

Contexto y limitaciones

A nivel de los países andinos, se coincide en que el rol de las universidades en materia de investigación aplicada a temas relacionados con la gestión del riesgo de desastres es fundamental, sin embargo persisten las limitaciones financieras para impulsar este tipo de programas. Los recursos públicos tienden a ser escasos y en algunos países inexistentes en esta línea de investigación.

Los países igualmente coinciden en que se deben impulsar nuevos programas académicos de formación y proyectos de investigación en gestión del riesgo desde la Red Andina de Universidades y fomentar el intercambio de experiencias.

Adicionalmente, en relación al análisis costo-beneficio en la gestión de proyectos de inversión pública, persiste una baja disponibilidad de información local (el ámbito del proyecto), que permita la realización de los análisis en la fase de pre-factibilidad. Esta ausencia de información condiciona las posibilidades reales de integrar la gestión del riesgo en la inversión, lo que conduce a dificultades en la promoción del desarrollo seguro de los territorios.

Indicador regional 7: Existen instituciones sub/regionales de investigación para la reducción del riesgo de desastres

Nivel de progreso alcanzado

2: Hay cierto progreso, pero sin políticas sistemáticas y/o un compromiso institucional

Medios de verificación

No : Programas y proyectos de investigación

Descripción

La existencia del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres - CAPRADE, y el contar con una Estrategia Andina y un Plan Estratégico Andino armonizados al Marco de Acción de Hyogo, constituyen la principal fortaleza de la Subregión Andina para lograr la reducción del riesgo de desastres y la incorporación del tema en los lineamientos de políticas de los gobiernos nacionales.

En cuanto a la existencia de instituciones de investigación, en el contexto del CAPRADE se han promovido redes de profesionales en gestión del riesgo y su relevancia a nivel subregional.

A nivel de la subregión andina, se verifica que en todos los países existen procedimientos habilitados para realizar el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en los grandes proyectos de inversión, principalmente en términos de infraestructura vial, refinamiento y transporte de hidrocarburos y proyectos energéticos.

Por su parte, el análisis de riesgo, como parte de los EIA en los proyectos de inversión pública pequeños (que son la mayoría en los Sistemas Nacionales de Inversión Pública), no cuenta con avance homogéneo entre países y regiones, constituyéndose en uno de los temas pendientes de intervención.

Contexto y limitaciones

A pesar que se ha avanzado en instrumentos de investigación, institucionalmente, el CAPRADE no dispone de una institución subregional que depende de forma directa dedicada a la investigación en reducción del riesgo de desastres; existen instituciones de investigación a nivel subregional como el CIFEN pero que no son exclusivos para la subregión andina.

Prioridad 4 del MAH: indicadores 8-9

Indicador regional 8: La RRD es un objetivo integral de las políticas y planes regionales

Nivel de progreso alcanzado

2: Hay cierto progreso, pero sin políticas sistemáticas y/o un compromiso institucional

Medios de verificación

No : En los planes ambientales sub/regional

No : En las políticas y planes sub/regionales de adaptación a cambio climático

Descripción

En los países de la subregión andina se ha avanzado en la reflexión institucional sobre los vínculos entre la gestión ambiental territorial y la gestión del riesgo de desastres, identificando

con claridad que la prevención del riesgo futuro (gestión prospectiva), se implementa a través de la toma anticipada de decisiones sobre el uso y la ocupación del territorio; en consecuencia, se considera que el análisis de riesgo es un componente integral de Planes de Ordenamiento Territorial, planes de Manejo de Cuencas Hidrográficas y de los instrumentos a través de los cuales se busca incorporar la dimensión ambiental en los procesos de ordenamiento del territorio.

Desde la subregión andina se ha promovido la elaboración de lineamientos con carácter subregional como criterios mínimos de referencia común sobre los aspectos a considerar desde el punto de vista del riesgo en la planificación territorial, permitiendo construir una visión colectiva sobre: cómo evaluar el riesgo y cómo incorporar criterios para la reducción del mismo en la gestión y planificación territorial.

Estos lineamientos han sido publicados por el CAPRADE mediante la guía técnica: “Planificación y gestión territorial: Interpretación y aplicación del análisis de amenazas y riesgos por fenómenos naturales”. Este documento aborda el análisis de cuatro tipos de riesgo: deslizamientos, inundaciones, sismos y erupciones volcánicas, y hace énfasis en la identificación y selección de políticas, objetivos estratégicos, disposiciones regulatorias y programas y proyectos de reducción del riesgo, a fin de incorporarlos en los planes de ordenamiento territorial y los demás instrumentos en cada país.

Contexto y limitaciones

No obstante que estos avances no son generalizados, se puede concluir que la vinculación conceptual y práctica que tiene el ordenamiento ambiental territorial y la gestión del riesgo de desastres es significativa, ampliamente aceptada y reconocida en la subregión andina y está siendo objeto de discusión para la formulación de leyes que hagan que éstos sean de obligatorio cumplimiento en los procesos del desarrollo.

Actualmente se considera que una de las principales limitaciones que tienen los países en relación a la integración de la gestión del riesgo con la temática ambiental, especialmente con la problemática asociada al cambio climático, radica en la dispersión de esfuerzos y la poca articulación o coordinación entre los diversos mecanismos institucionales, marcos normativos y legales, y en la realización de estudios compartidos.

A nivel de consenso, entre los países miembros del CAPRADE, se considera como una necesidad desarrollar y fortalecer espacios de socialización y mecanismos de articulación permanentes entre los Ministerios/Entidades de Planificación, Medio Ambiente (ordenamiento territorial y cambio climático), las entidades encargadas de la Inversión Pública (a nivel general y sectorial) y las entidades coordinadoras del tema de Gestión del Riesgo / Prevención y Atención de Desastres / Defensa Civil, a fin de compartir una misma visión estratégica de la problemática que permita la implementación de acciones integrales.

Indicador regional 9: Proyectos sub/regionales de infraestructura (redes de transporte transfronterizas, represas, etc.) cuentan con procesos para evaluar los posibles impactos de los riesgos de desastres

Nivel de progreso alcanzado

1: Existe un progreso mínimo con pocos indicios de propiciar acciones en los planes o las políticas

Medios de verificación

No : Estandares y procedimientos para las evaluaciones de los posibles impactos de los riesgos de desastres

Descripción

No obstante que la planificación y la gestión de los asentamientos humanos (ciudades, centros poblados, etc.) corresponden al nivel nacional, desde el ámbito subregional, la EAPAD establece, en el Programa 4.8, “la promoción de la formulación y adopción de códigos de construcción, urbanismo y otras medidas técnicas que incorporen la reducción del riesgo de desastres”

Como rasgo común, se tiene que todos los países de la subregión han adoptado códigos nacionales de construcciones sismo-resistentes de obligatorio cumplimiento, existiendo aún muchas debilidades en los procesos de implementación y seguimiento.

Por otra parte, en algunas ciudades claves de la subregión se han realizado microzonificaciones sísmicas y se han determinado instrumentos específicos de gestión territorial para velar por su cumplimiento, sin embargo los avances no son generales en la mayoría de los centros poblados de cada país.

Contexto y limitaciones

A nivel de los países andinos, una limitación común, reportada en los diferentes diagnósticos y evaluaciones nacionales, en relación a la planificación de asentamientos humanos y el cumplimiento de códigos urbanísticos y de construcción, radica en las enormes dificultades técnicas y logísticas que se tiene para hacer seguimiento, evaluación y control en la aplicación de las normas, especialmente en municipios / distritos / cantones de bajos recursos económicos y con limitadas capacidades.

Un problema común, asociado al control físico es el rápido crecimiento de centros poblados, muchas veces a través de asentamientos informales que no consideran las normas de seguridad en edificaciones. Esta presión dinámica genera condiciones inseguras que normalmente están por fuera de las reales capacidades de intervención de las autoridades locales, convirtiéndose en un problema crónico de incremento del riesgo de desastres.

Prioridad 5 del MAH: indicadores 10-14

Indicador regional 10: Existen instituciones sub/regionales que apoyan el desarrollo de capacidades a nivel nacional / regional

Nivel de progreso alcanzado

2: Hay cierto progreso, pero sin políticas sistemáticas y/o un compromiso institucional

Medios de verificación

No : Programas y proyectos para el desarrollo de capacidades

Descripción

En cuanto a su relevancia a nivel subregional, el fortalecimiento de los sistemas y mecanismos de preparación, atención y de asistencia mutua en caso de desastres se aborda en forma explícita en la Estrategia Andina de Prevención y Atención de Desastres, tanto en sus lineamientos de política, como en varias de sus líneas estratégicas sectoriales, en especial para el sector salud, sector energético, minero e industrial, el sector de turismo y comercio y el sector de educación. Los sectores de salud, energético, minero, industrial, turismo, comercio y el de educación.

Contexto y limitaciones

No obstante los avances en cada país, como elementos comunes a nivel de limitaciones se tiene: (i) la baja cobertura en el fortalecimiento de las capacidades operativas de respuesta a emergencias y desastres con especial atención a los niveles locales, y (ii) la poca disponibilidad de recursos para mejorar las capacidades del voluntariado en la respuesta a emergencias y desastres. Estos temas han sido priorizados en la EAPAD y en el Plan Estratégico 2009 – 2015 y requerirán del apoyo de organizaciones y entidades de cooperación hacia el futuro.

Indicador regional 11: Cuentan con mecanismos sub/regionales para impulsar los procesos de preparativos, respuesta y rehabilitación en caso de emergencias transfronterizas

Nivel de progreso alcanzado

2: Hay cierto progreso, pero sin políticas sistemáticas y/o un compromiso institucional

Medios de verificación

No : Planes de respuesta sub/regionales

Descripción

La formulación de planes de preparación y contingencia, y la puesta a prueba de los mismos a través de simulacros y simulaciones a todo nivel, con especial atención al ámbito local, es una responsabilidad básica de los Sistemas Nacionales en cada país.

Desde el nivel subregional, la EAPAD incluye la promoción de tales instrumentos (planes) y considera, dentro de sus prioridades de implementación, el programa 5.3: la “promoción de planes de preparación, de emergencia y de contingencia en todos los niveles”

A través de los diferentes Planes de Acción DIPECHO, con recursos de la Comisión Europea,

se han formulado planes de respuesta en territorios priorizados en cada país de la subregión.

Contexto y limitaciones

No obstante que el indicador básico 5 (ii) hace referencia a un compromiso esencialmente nacional, y local, y por lo tanto los informes de avance de cada país describen mejor la situación específica a cada Estado; se tiene que existen limitaciones comunes que han sido indicadas en talleres y espacios de concertación institucional a nivel andino, relacionadas con la necesidad de socializar y retroalimentar los protocolos de actuación (planes) frente a emergencias y contingencias y aumentar la gestión de recursos económicos requeridos para la realización de simulacros y simulaciones que garanticen su efectividad. La mayoría de los países no cuentan con recursos presupuestales para financiar la puesta a prueba de los planes elaborados.

Indicador regional 12: Existe un mecanismo sub/regional de contingencia para apoyar a los países en la recuperación postdesastre

Nivel de progreso alcanzado

2: Hay cierto progreso, pero sin políticas sistemáticas y/o un compromiso institucional

Medios de verificación

No : Plan de contingencia sub/regional

Descripción

A nivel de la subregión andina se presentan avances diferenciados entre los países miembros, que incluyen la creación de fondos (como el fondo de fideicomiso para la reducción de riesgos y la atención de desastres de Bolivia – FORADE; o el Fondo Nacional de Calamidades - FNC, en Colombia), la disposición de una reserva contingente (Perú) o incluso una política de no creación de fondos específicos para la respuesta sino disponer de presupuestos sectoriales (caso Ecuador).

A nivel subregional, la EAPAD establece, el programa 4.7: “promoción de mecanismos de protección financiera en relación al riesgo y desastres”

Contexto y limitaciones

La respuesta a los desastres genera una carga extraordinaria en las finanzas públicas que puede afectar la obtención de metas de desarrollo trazadas por los países. No obstante lo anterior, los procedimientos para el establecimiento de mecanismos de retención y transferencia y la creación de instrumentos financieros apropiados para la gestión del riesgo de desastres son aún muy incipientes (excepto en el caso de Colombia que cuenta con un programa de retención y transferencia de riesgos en fase de implementación). Por lo tanto, uno de los temas a futuro que deben ser objeto de intervención en la subregión andina es el de avanzar en los mecanismos financieros de retención y transferencia de riesgos, lo cual implica estudios sobre pérdidas máximas probables, análisis actuariales y de cobertura de seguros, entre otros.

Indicador regional 13: Existe un mecanismo sub/regional de seguro de riesgo ante catástrofes

Nivel de progreso alcanzado

1: Existe un progreso mínimo con pocos indicios de propiciar acciones en los planes o las políticas

Medios de verificación

No : Mecanismo sub/regional de seguro de riesgo ante catástrofes

Descripción

Cada país está encarando la promoción de mecanismos de seguro de riesgo ante catástrofes, como es el caso de Bolivia que recientemente aprobó una ley del Seguro Agrícola.

Existen otros mecanismos financieros en los demás países, sin embargo no son mecanismos regionales comunes.

Contexto y limitaciones

Diferentes realidades para un mecanismo común de seguro. Existe necesidad de profundizar los estudios sobre el tema del seguro, a fin de promover un mecanismo de carácter regional.

Indicador regional 14: Existe un mecanismo sub/regional de intercambio de información que facilita la comunicación efectiva durante los desastres transfronterizos

Nivel de progreso alcanzado

3: Se ha adquirido un compromiso institucional, pero los logros no son amplios ni considerables

Medios de verificación

Si : Planes / protocolos de comunicación en situaciones de emergencia

Descripción

A nivel de la Subregión Andina, se ha avanzado en la formulación, aprobación y prueba de la "Guía de operación para asistencia mutua frente a desastres en los países andinos", con el apoyo de la OPS/OMS y la FICR. Esta guía establece los procedimientos de aplicación, incluyendo las acciones del país afectado, el país donante y de los organismos internacionales, además detalla las condiciones de la asistencia humanitaria, la información mínima para solicitar ayuda y los documentos de referencia.

El trabajo en torno a la guía de asistencia mutua ha estado liderado a nivel subregional andino por las cancillerías de cada país.

Adicionalmente, a nivel subregional andino se cuenta desde el año 2006 con el "Plan Subregional Andino para la prevención y respuesta a emergencias por productos químicos

peligrosos y materiales radiactivos”, aprobado por el CAPRADE y socializado entre los países miembros.

Contexto y limitaciones

Como base para el trabajo en una segunda fase, los países convergen en la necesidad de establecer protocolos operativos de asistencia mutua en caso de desastres entre regiones y países.

Esta actividad supone la inversión de recursos financieros y técnicos apropiados que serían objeto de futuras gestiones por parte del CAPRADE y de los países miembros.

Síntesis del progreso nacional

Prioridad de acción 1

Resumen (del *HFA Monitor Nacional*) 4 (de 4) países que han finalizado sus informes preliminares

- 4 Con Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza (PRSPs) que incluyen iniciativas para la RRD
- 2 Con Evaluaciones Comunes de los Países y Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (CCA/UNDAF por sus siglas en inglés) que incluyen elementos de RRD
- 4 Con políticas y estrategias de cambio climático que incluyen RRD
- 3 Que incluye RRD en los planes y estrategias para el desarrollo
- 3 con elementos de RRD en sus planes nacionales de desarrollo
- 3 con asignaciones específicas en los presupuestos nacionales para la RRD
- 4 con plataformas nacionales operativas con múltiples socios
- 4 con responsabilidades legales y asignación presupuestaria para la RRD a nivel de los gobiernos locales

Descripción

Existe en cada país políticas y marcos normativos nacionales: Bolivia cuenta con la Ley N° 2140 (Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres), la cual creó el Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias (SISRADE); Colombia cuenta con la Ley N° 46 de 1988 que creó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), el cual fue revisado en su planteamiento organizativo mediante el Decreto Presidencial 919 de 1989 complementando su normativa con otras disposiciones en la década de los 90, incluyendo la aprobación del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en 1998 y su financiación en 2001; por su parte Ecuador, desde abril del 2008, mediante Decreto Ejecutivo 1046-A, crea la Secretaría Técnica de

Gestión de Riesgos, que asume todas las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones que eran ejercidas por la Dirección Nacional de Defensa Civil; posteriormente, mediante los Decretos Ejecutivos 52 (septiembre 2009) y 103 (octubre 2009), eleva el estatus de la entidad a Secretaría Nacional con rango de Ministro de Estado, y en correspondencia con la Nueva Constitución de 2008, se está trabajando en la construcción de un Sistema Nacional Descentralizado y Desconcentrado para la Gestión de Riesgos. Finalmente en Perú, existe la Ley Nacional del Sistema de Defensa Civil - SINADECI (Decreto Ley N° 19338 de 1972 y normas modificatorias), que actualmente está en revisión con el objeto de formular un nuevo proyecto que se ajuste a las características actuales de la problemática del riesgo en el país. Adicionalmente, la prevención y atención de desastres ha procurado ser incorporada en diversas leyes relativas a campos afines a la gestión del riesgo, como en la Ley de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867) y a través de la Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres, que está constituida por los ministerios de temáticas afines, (doce en total), y el Instituto Nacional de Defensa Civil, que se desempeña como secretaría técnica.

Es de anotar que Ecuador y Bolivia han redefinido recientemente su Constitución Nacional, incorporando en ella el tema de la reducción del riesgo de desastres; Colombia ha incorporado la gestión del riesgo en su Plan Nacional de Desarrollo, y Perú mediante la figura del “Acuerdo Nacional”, (políticas de estado, que norman los ejes de política pública prioritarios) ha incorporado el tema en la política para la Reducción de la Pobreza.

Contexto y limitaciones

No obstante que todos los países cuentan con políticas y marcos nacionales, institucionales y jurídicos para la reducción del riesgo de desastres, con responsabilidades y capacidades descentralizadas a todo nivel; se tiene que actualmente las leyes/decretos que los norman están en proceso de revisión, actualización y/o reforma; tales acciones de transformación están motivadas por un creciente entendimiento del problema del riesgo y los desastres en el sentido de ubicarlos en la esfera de la problemática del desarrollo, pasando del enfoque tradicional en donde la única respuesta del Estado estaba fundamentada en los procesos de preparación y respuesta.

Los procesos de cambio hacia marcos nacionales, institucionales y jurídicos modernos en materia de gestión del riesgo de desastres son aun materia de trabajo en la subregión andina, asimismo la asignación de responsabilidades y fortalecimiento de capacidades descentralizadas, especialmente en el ámbito local, siguen presentando retos en materia de recursos financieros, de mecanismos de coordinación y de estrategias sostenibles y eficientes de capacitación y entrenamiento.

Se prevé que las reformas normativas y los instrumentos financieros y de coordinación se concreten en los próximos años en función de la dinámica propia de cada proceso nacional de transformación.

Prioridad de acción 2

Resumen (del HFA Monitor Nacional) 4 (de 4) países que han finalizado sus informes

preliminares

- 3 llevando a cabo evaluaciones de riesgo multi-amenaza
- 3 con bases de datos de pérdidas por los desastres
- 4 con sistemas operativas de alerta temprana
- 4 participando en programas y proyectos regionales y/o subregionales para la RRD
- 4 con un sistema que permita sistemáticamente informar, monitorear y analizar las pérdidas generadas por los desastres
- 3 con sistemas y protocolos de comunicación in situ para diseminar información de alerta temprana

Descripción

En la subregión andina se avanzó en la creación, actualización y/o homogenización de inventarios de desastres por eventos históricos y cotidianos a nivel de cada país para el período 1970 – 2007, a través del Sistema de Bases de Datos sobre Desastres – (DesInventar 8), incluyendo la generación / actualización de una base de datos con más de 57 000 registros, lo cual permite analizar la recurrencia de desastres en la subregión y al interior de cada país llegando a un nivel de resolución local; además admite su consulta en línea. (NOTA: Incluye Venezuela, país que participó en actividades del CAPRADE hasta julio de 2007)

La información recabada incluye aspectos esenciales de la exposición y la vulnerabilidad, y permite documentar los desastres a todas las escalas, incluyendo los eventos cotidianos y de impacto local que normalmente pasan inadvertidos en las estadísticas de desastres internacionales, los cuales, sin embargo, de forma agregada implican un impacto considerable con el agravante que estos eventos normalmente no logran suscitar mecanismos de ayuda post desastre, minando las posibilidades de desarrollo sostenible en los territorios afectados.

A través de la creación, actualización y/o homogeneización de inventarios de desastres por eventos históricos y cotidianos a nivel de la subregión andina, se logró avanzar en: (a) la creación o actualización de inventarios históricos de desastres, (b) el fortalecimiento institucional para continuar comunicando, monitoreando y analizando de forma sistemática las pérdidas ocasionadas por los desastres en cada país, (c) el desarrollo de software en línea (DesInventar 8), y (d) elaboración de informes y artículos de difusión.

Actualmente, las bases de datos pueden ser consultadas a nivel subregional, nacional o local, y se han incorporado a los diferentes Sistemas de Información de cada país, lo cual garantiza su sostenibilidad y desarrollo futuro. (<http://online.desinventar.org/>)

La EAPAD, establece en las líneas estratégicas sectoriales comunes: “el fortalecimiento de los sistemas de alerta y comunicaciones entre los entes del conocimiento hidrometeorológico y geológico, los planificadores sectoriales y los actores públicos y privados de los sectores” (línea 11), y adicionalmente, en el Programa 2.6, establece la “promoción de sistemas de alerta y su empleo en la planificación y la toma de decisiones a todo nivel”

Más recientemente se ha avanzado en la evaluación de algunos riesgos regionales y transfronterizos y en el intercambio y difusión de información, por ejemplo a través del Atlas sobre las dinámicas del territorio andino. Adicionalmente, el CAPRADE en si mismo se constituye en un mecanismo de promoción del tema y de generación de informes subregionales (como el presente informe de avance sobre el MAH), y por su lado, la EAPAD se constituye en una Estrategia y marco subregional de actuación.

Contexto y limitaciones

No obstante los avances subregionales, la escala de trabajo y el nivel de resolución es todavía muy general y para una efectiva gestión del riesgo de desastres se requiere de niveles de detalle locales, pues es en este nivel en el que se concretiza el riesgo de desastres y en el que es posible de intervención real

Los inventarios históricos antes de la década de 1990 fueron construidos principalmente con fuentes hemerográficas, se reconoce que este tipo de fuente puede tener imprecisiones en cuanto a algunas cifras, pero permite identificar tendencias y/o patrones en los comportamientos espaciales y temporales de los desastres, así como en las tipologías de eventos y efectos. Posterior a la década de 1900 las fuentes de información han sido en su mayoría de tipo oficial provenientes de las entidades competentes en cada país.

El conocimiento de los diversos tipos de pérdidas y efectos ocasionados por eventos de tipo hidrometeorológico, geológico, climático, o antrópico, requieren de una observación continuada e ininterrumpida. Para ello es importante la sostenibilidad de las bases de datos en el tiempo, en términos del registro continuo de las pérdidas por desastres ocurridas en un territorio. En cada país se han asumido compromisos en esta línea, sin embargo no en todos los casos se ha formalizado plenamente el protocolo de registro de los desastres.

En todos los países de la subregión existen iniciativas locales en regiones y territorios priorizados en materia de sistemas de alerta temprana. La mayoría de estos sistemas han sido implementados a través de proyectos de gestión local del riesgo en los mecanismos de preparativos y respuesta, siendo la Comisión Europea, a través de sus Planes de Acción "DIPECHO", el cooperante de mayor presencia en la subregión en este componente (incluyendo capacitación, sensibilización, sistemas de alerta temprana, facilitación de la coordinación, planes de emergencia, y a pequeña escala, obra de mitigación con carácter demostrativo).

Los países andinos coinciden en que no se dispone plenamente de los mecanismos normativos requeridos, ni de los recursos económicos apropiados, para impulsar e implementar con mayor alcance las iniciativas de evaluaciones de riesgos transfronterizos.

Prioridad de acción 3

Resumen (del HFA Monitor Nacional) 4 (de 4) países que han finalizado sus informes preliminares

4 con un sistema nacional de información sobre desastres disponible al público

-
- 3 que incluye la RRD en el currículo educativo nacional
 - 3 que incluye la RRD en el currículo educativo primario y secundario
 - 4 con programas educativos profesionales sobre la RRD
 - 1 que han conducido estudios sobre los costos y beneficios económicos de la RRD
 - 4 que incluye la RRD en la agenda nacional para la investigación
 - 4 que contiene una estrategia de sensibilización a nivel del país

Descripción

Se logró la conceptualización y diseño participativo del Sistema de Información Andino para la Prevención y Atención de Desastres (SIAPAD), bajo un enfoque integrador, distribuido, estandarizado y dinámico.

El SIAPAD se constituyó en una red de servicios Web basada en Infraestructuras de Bases Espaciales (IDE), con el fin de integrar procesos, instituciones y sistemas a nivel de la subregión andina, sin sustituirlos o invalidarlos, sino articulándolos, complementándolos y reforzándolos a través de procesos de estandarización e interoperabilidad.

El SIAPAD está conformado por más de 40 portales Web interconectados que permiten a usuarios con diferentes necesidades la búsqueda, visualización y acceso a los recursos de información disponibles: (1) GEORiesgo (buscador de información), (2) Red BiVa-PaD (Red de Bibliotecas virtuales – documentación) y (3) DesInventar (base de datos de desastres). El SIAPAD puede ser accedido desde el sitio: <http://www.siapad.net/>.

A nivel de información documental, el CAPRADE logró la digitalización de más de 4 000 documentos relevantes para la gestión del riesgo, la sistematización de más de 200 recursos de carácter multimedia y un directorio de instituciones y organismos vinculados a la temática que supera los 800 contactos (Red BiVa-PaD).

A nivel nacional, cada país administra un nodo nacional del SIAPAD y la Red BiVa-PAD correspondiente desde los diferentes sistemas de información existentes: Bolivia: SINAGER, Colombia: SIGPAD; Ecuador: SNIGR, Perú: SINPAD.

En todos los procesos desarrollados por el CAPRADE se brindó capacitación y asesoría técnica en el tema de estándares, interoperabilidad y manejo de las herramientas. En total participaron más de 550 profesionales de 40 instituciones de la subregión.

A nivel de los planes educativos, los materiales didácticos y las capacitaciones más relevantes incluyen conceptos y prácticas sobre la reducción del riesgo de desastres y recuperación.

El CAPRADE desde el año 2005 lideró la conceptualización y desarrollo de los Planes Subregionales Andino “Aprendiendo a Prevenir” y de “Educación Comunitaria y Comunicación Social”

Posteriormente, a través de la generación de espacios de discusión conceptual y desarrollo

participativo de herramientas con comunicadores, periodistas y representantes del sector académico, se logró concertar y validar una visión teórica y metodológica sobre los potenciales alcances que pueden tener los procesos de educación y de comunicación social en la transformación cultural requerida para la gestión del riesgo de desastres; procurando con ello contar con una actitud más proactiva de parte de todos los actores sociales involucrados en la temática en cada país de la subregión andina.

De manera articulada con los Ministerios de Educación, y como impulso a iniciativas ya en marcha desde la subregión andina se elaboraron diagnósticos sobre el estado actual de la educación respecto a la gestión del riesgo en los planes, políticas, programas y proyectos educativos; inventariando y analizando más de 180 publicaciones y materiales de gestión del riesgo en el ámbito escolar, y sistematizando 12 experiencias sobre inserción curricular de la gestión del riesgo en el ámbito escolar, como insumo para el diseño participativo de los lineamientos para orientar la inserción curricular de la gestión del riesgo para Bolivia, Ecuador y Perú (cada uno con una publicación específica).

Los lineamientos producidos en el ámbito de la subregión andina, se conciben como criterios orientadores de tipo conceptual y metodológico, para la incorporación de la temática de gestión del riesgo en el currículo. Éstos permiten coordinar, aunar y dirigir los esfuerzos del Estado y de los organismos internacionales y nacionales de carácter no gubernamental, para la formación de individuos y una comunidad con capacidad de gestión desde una visión integral y en el marco del desarrollo sostenible, frente a las situaciones de riesgo que los afectan

Contexto y limitaciones

Mediante el trabajo en el SIAPAD y sus diferentes herramientas, se logró una mayor visibilidad y acceso a la información existente, con mejores posibilidades de intercambio entre entidades nacionales y subregionales a través del manejo de estándares y de la filosofía de las Infraestructuras de Datos Espaciales, sin embargo aun persisten requerimientos específicos tanto a nivel subregional como en el ámbito de cada sistema nacional.

A nivel subregional

- Implantación y capacitación en ámbitos regionales y locales.
- Mejorar la funcionalidad del SIAPAD y su integración con otros sistemas.
- Mejorar la capacidad del SIAPAD para la distribución y visualización de alertas

A nivel de los sistemas nacionales de información

- Integración de redes de monitoreo.
- Análisis de escenarios de efectos potenciales.
- Fortalecer los componentes de manejo de información sobre respuesta a emergencias.
- Integración de mecanismos de seguimiento y control.

En el contexto de la Educación, las adaptaciones curriculares en cada país corresponden al trabajo interno de los Ministerios de Educación, la promoción a nivel subregional andino de

lineamientos y recomendaciones curriculares presentan un carácter indicativo y una herramienta para el trabajo que cada país, de acuerdo con su dinámica interna, recursos y prioridades, realice en esta temática.

Desde el nivel subregional, y como un consenso de los países, se tiene que la educación en gestión del riesgo constituye uno de los procesos fundamentales para fortalecer la prevención como práctica de vida, y es indispensable en la tarea de construir una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.

Por lo anterior, es necesario implementar procesos de educación y comunicación asertivos, que logren involucrar a todos los actores sociales claves. No obstante los avances obtenidos, la institucionalización del proceso, a través de normas apropiadas de mejoramiento curricular, y la puesta a prueba de los programas académicos a través de experiencias piloto, es todavía un tema de trabajo a futuro donde son requeridos recursos técnicos y financieros.

Prioridad de acción 4

Resumen (del HFA Monitor Nacional) 4 (de 4) países que han finalizado sus informes preliminares

- 4 con mecanismos in situ para proteger y restaurar los servicios regulatorios de los ecosistemas
- 3 con redes sociales para aumentar la resiliencia de viviendas y comunidades propensas al riesgo
- 1 tomando medidas para considerar aspectos de género en la recuperación
- 4 invirtiendo para reducir el riesgo en los asentamientos urbanos vulnerables
- 3 incorporando explícitamente presupuestos para RRD en programas de recuperación
- 2 considerando los posibles impactos del riesgo de desastres en las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA por sus siglas en inglés)

Descripción

Existe una coincidencia sobre: cómo evaluar el riesgo y cómo incorporar criterios para la reducción del mismo en la gestión y planificación territorial.

La guía técnica: “Planificación y gestión territorial: Interpretación y aplicación del análisis de amenazas y riesgos por fenómenos naturales” aborda el análisis de cuatro tipos de riesgo: deslizamientos, inundaciones, sismos y erupciones volcánicas, y hace énfasis en la identificación y selección de políticas, objetivos estratégicos, disposiciones regulatorias y programas y proyectos de reducción del riesgo, a fin de incorporarlos en los planes de ordenamiento territorial y los demás instrumentos en cada país.

Desde la subregión andina se ha venido avanzando en la generación de lineamientos para orientar la formulación de planes de desarrollo que incluyeran la gestión del riesgo, y que a su vez estuvieran estrechamente vinculados con el ordenamiento territorial, asegurando la

coherencia conceptual y metodológica de ambos procesos y su articulación práctica. La propuesta del CAPRADE se concreta en el documento Incorporando la Gestión del Riesgo de Desastres en la Planificación del Desarrollo: Lineamientos generales para la formulación de planes a nivel local

La EAPAD, define el sector agropecuario como uno de los ámbitos más vulnerables de la subregión andina, y sin duda el más afectado por los efectos adversos del cambio climático a nivel de cada país. En el año 2006, los países representados en el CAPRADE, seleccionaron el sector agropecuario para iniciar el proceso de incorporación de la gestión del riesgo en la planificación, teniendo en cuenta su importancia en la seguridad alimentaria, la protección de la calidad de vida campesina, el ambiente, la conservación de inversiones y los activos productivos.

A partir del taller internacional “Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agropecuario en las Subregiones Andina y Amazónica” (2007), se obtuvo un diagnóstico preliminar de la situación en los países sobre los riesgos asociados al cambio climático y se identificaron mecanismos financieros más eficientes y el papel de los diferentes actores relacionados en el tema (productores, compañías, Estado). Además, se logró la identificación de criterios y orientaciones para la incorporación de la gestión del riesgo y adaptación al cambio climático en los instrumentos de planificación sectorial, así como para el mejoramiento de la gestión de la información.

Desde el ámbito subregional, la EAPAD establece, en el Programa 4.8, “la promoción de la formulación y adopción de códigos de construcción, urbanismo y otras medidas técnicas que incorporen la reducción del riesgo de desastres”

Como rasgo común, se tiene que todos los países de la subregión han adoptado códigos nacionales de construcciones sismo-resistentes de obligatorio cumplimiento, existiendo aún muchas debilidades en los procesos de implementación y seguimiento.

Por otra parte, en algunas ciudades claves de la subregión se han realizado microzonificaciones sísmicas y se han determinado instrumentos específicos de gestión territorial para velar por su cumplimiento, sin embargo los avances no son generales en la mayoría de los centros poblados de cada país.

La EAPAD hace un reconocimiento explícito de la importancia de incorporar criterios de reducción de riesgo en el diseño y en la ejecución de los programas de reconstrucción; y acuerda, como uno de los lineamientos de política el de “promover el desarrollo de planes, programas, proyectos de reconstrucción pos desastre articulados a los procesos de desarrollo, con el fin de evitar la reconstrucción de vulnerabilidades y riesgos”.

A nivel de la subregión andina, se verifica que en todos los países existen procedimientos habilitados para realizar el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en los grandes proyectos de inversión, principalmente en términos de infraestructura vial, refinamiento y transporte de hidrocarburos y proyectos energéticos.

Contexto y limitaciones

Una de las principales limitaciones en relación a la integración de la gestión del riesgo con la temática ambiental, especialmente con la problemática asociada al cambio climático, radica en la dispersión de esfuerzos y la poca articulación o coordinación entre los diversos mecanismos institucionales, marcos normativos y legales, y en la realización de estudios compartidos.

Se considera una necesidad, desarrollar y fortalecer espacios de socialización y mecanismos de articulación permanentes entre los Ministerios/Entidades de Planificación, Medio Ambiente (ordenamiento territorial y cambio climático), las entidades encargadas de la Inversión Pública (a nivel general y sectorial) y las entidades coordinadoras del tema de Gestión del Riesgo / Prevención y Atención de Desastres / Defensa Civil, a fin de compartir una misma visión estratégica de la problemática que permita la implementación de acciones integrales.

Entre los países miembros del CAPRADE se han identificado al menos 3 restricciones fundamentales que limitan la obtención de territorios seguros:

- La falta de información local y detallada sobre amenazas o peligros, exposición y vulnerabilidad y escenarios de riesgo que permita su uso en la planificación del desarrollo
- Las limitadas capacidades técnicas locales que presentan precisamente los territorios que enfrentan mayor riesgo
- La falta de recursos adecuados y suficientes para impulsar la implementación de estudios, proyectos demostrativos, asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades a todo nivel

A nivel de los países andinos, una limitación común, reportada en los diferentes diagnósticos y evaluaciones nacionales, en relación a la planificación de asentamientos humanos y el cumplimiento de códigos urbanísticos y de construcción, radica en las enormes dificultades técnicas y logísticas que se tiene para hacer seguimiento, evaluación y control en la aplicación de las normas, especialmente en municipios / distritos / cantones de bajos recursos económicos y con limitadas capacidades.

Un problema común, asociado al control físico es el rápido crecimiento de centros poblados, muchas veces a través de asentamientos informales que no consideran las normas de seguridad en edificaciones.

No obstante que cada país ha de presentar las limitaciones propias a su realidad con relación a la reducción del riesgo de desastres en los procesos de reconstrucción, como un elemento común de análisis en la subregión andina, los procesos de reconstrucción muchas veces son implementados por una organización o agencia creada a partir del desastre, la misma que es evaluada principalmente en términos de la rapidez del proceso y no necesariamente en función de su eficacia en la no generación de nuevos riesgos.

Al ser CAPRADE una entidad por fuera del esquema institucional o sistema nacional se pierde la coherencia con los otros procesos de la gestión del riesgo (prevención, mitigación), y ocasionalmente se genera duplicidad de funciones.

Prioridad de acción 5

Resumen (del HFA Monitor Nacional) 4 (de 4) países que han finalizado sus informes preliminares

- 3 con políticas o programas nacionales para hospitales y escuelas seguras en situaciones de emergencia
- 3 llevando a cabo simulacros y entrenamientos en escuelas y hospitales como parte de los preparativos para desastres
- 3 cuentan con planes de contingencia y procedimientos para enfrentar desastres mayores
- 3 cuentan con arreglos financieros para enfrentar desastres mayores
- 4 cuentan con capacidad para la aplicación de metodologías para evaluar daños y pérdidas
- 1 cuentan con servicios de seguros ante catástrofes

Descripción

Contar con una Estrategia Andina y un Plan Estratégico Andino armonizados al Marco de Acción de Hyogo, constituyen la principal fortaleza de la Subregión Andina y de cada país para lograr el fortalecimiento de los sistemas y mecanismos de preparación, atención y de asistencia mutua en caso de desastres.

La formulación de planes de preparación y contingencia, y la puesta a prueba de los mismos a través de simulacros y simulaciones a todo nivel, con especial atención al ámbito local, es una responsabilidad básica de los Sistemas Nacionales en cada país.

Desde el nivel subregional, la EAPAD incluye la promoción de tales instrumentos (planes) y considera, dentro de sus prioridades de implementación, el programa 5.3: la “promoción de planes de preparación, de emergencia y de contingencia en todos los niveles”

A través de los diferentes Planes de Acción DIPECHO, con recursos de la Comisión Europea, se han formulado planes de respuesta en territorios priorizados en cada país de la subregión.

A nivel de la subregión andina se presentan avances diferenciados entre los países miembros, que incluyen la creación de fondos (como el fondo de fideicomiso para la reducción de riesgos y la atención de desastres de Bolivia – FORADE; o el Fondo Nacional de Calamidades - FNC, en Colombia), la disposición de una reserva contingente (Perú) o incluso una política de no creación de fondos específicos para la respuesta sino disponer de presupuestos sectoriales (caso Ecuador).

A nivel subregional, la EAPAD establece, el programa 4.7: “promoción de mecanismos de protección financiera en relación al riesgo y desastres”

A nivel de la Subregión Andina, se ha avanzado en la formulación, aprobación y prueba de la “Guía de operación para asistencia mutua frente a desastres en los países andinos”, con el apoyo de la OPS/OMS y la FICR. Esta guía establece los procedimientos de aplicación, incluyendo las acciones del país afectado, el país donante y de los organismos

internacionales, además detalla las condiciones de la asistencia humanitaria, la información mínima para solicitar ayuda y los documentos de referencia.

El trabajo en torno a la guía de asistencia mutua ha estado liderado a nivel subregional andino por las cancillerías de cada país.

Adicionalmente, a nivel subregional andino se cuenta desde el año 2006 con el “Plan Subregional Andino para la prevención y respuesta a emergencias por productos químicos peligrosos y materiales radiactivos”, aprobado por el CAPRADE y socializado entre los países miembros.

Contexto y limitaciones

No obstante los avances en cada país, como elementos comunes a nivel de limitaciones se tiene: (i) la baja cobertura en el fortalecimiento de las capacidades operativas de respuesta a emergencias y desastres con especial atención a los niveles locales, y (ii) la poca disponibilidad de recursos para mejorar las capacidades del voluntariado en la respuesta a emergencias y desastres. Estos temas han sido priorizados en la EAPAD y en el Plan Estratégico 2009 – 2015 y requerirán del apoyo de organizaciones y entidades de cooperación hacia el futuro.

A nivel local, existen limitaciones comunes que han sido indicadas en talleres y espacios de concertación institucional a nivel andino, relacionadas con la necesidad de socializar y retroalimentar los protocolos de actuación (planes) frente a emergencias y contingencias y aumentar la gestión de recursos económicos requeridos para la realización de simulacros y simulaciones que garanticen su efectividad. La mayoría de los países no cuentan con recursos presupuestales para financiar la puesta a prueba de los planes elaborados.

La respuesta a los desastres genera una carga extraordinaria en las finanzas públicas que puede afectar la obtención de metas de desarrollo trazadas por los países. No obstante lo anterior, los procedimientos para el establecimiento de mecanismos de retención y transferencia y la creación de instrumentos financieros apropiados para la gestión del riesgo de desastres son aún muy incipientes (excepto en el caso de Colombia que cuenta con un programa de retención y transferencia de riesgos en fase de implementación). Por lo tanto, uno de los temas a futuro que deben ser objeto de intervención en la subregión andina es el de avanzar en los mecanismos financieros de retención y transferencia de riesgos, lo cual implica estudios sobre pérdidas máximas probables, análisis actuariales y de cobertura de seguros, entre otros.

Como base para el trabajo en una segunda fase, los países convergen en la necesidad de establecer protocolos operativos de asistencia mutua en caso de desastres entre regiones y países.

Esta actividad supone la inversión de recursos financieros y técnicos apropiados que serían objeto de futuras gestiones por parte del CAPRADE y de los países miembros.

Proyectos e iniciativas regionales

Proyecto Prevención de Desastres PREDECAN

Fecha de inicio: 12 Sep 2005

Fecha de finalización: 30 Sep 2009

Relacionado al tema: Capacity Development; Disaster Risk Management; Governance; Urban Risk & Planning;

Región: Americas;

País: Bolivia; Colombia; Ecuador; Peru;

Descripción del proyecto / iniciativa:

El Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina PREDECAN, es una iniciativa de los países andinos, representados por la Secretaría General de la Comunidad Andina con el soporte financiero de la Comisión Europea, diseñado y ejecutado para mejorar los servicios en el área de gestión del riesgo en la subregión andina, a través del fortalecimiento de políticas nacionales, de instituciones y de la coordinación de actividades en estas áreas.

Durante el periodo de ejecución técnica, 2005 – 2009, el Proyecto PREDECAN brindó su soporte al Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres CAPRADE, en el contexto de la promoción e implementación de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres (EAPAD)

El proyecto, fue el resultado del Convenio de Financiación No. ASR/B7-3100/99/313, suscrito en el año 2003 entre la Comisión Europea - CE y la Secretaría General de la Comunidad Andina – CAN.

Costo total (en dólares EEUU): \$9,000,000

Agencias participantes / colaboradoras:

Entidades CAPRADE, instituciones de los países andinos referidos a:

- Protección/defensa civil
- Entidades de planificación
- Caballerías

Fuente / agencia de financiamiento:

comision europea

Persona de contacto:

Ana Campos
Directora PREDECAN

Maria Teresa Becerra
SGCAN

Vacíos y retos

A nivel de la subregión andina, el reto principal en materia de integración del riesgo de desastres con las políticas, planes y programas de desarrollo sostenible radica en establecer mecanismos apropiados y eficaces de articulación entre las entidades promotoras de la reducción del riesgo y las de la esfera del desarrollo y del medio ambiente, que permita la promoción de estudios compartidos (por ejemplo de cambio climático), y la definición de estrategias comunes de intervención.

Lo anterior implica la construcción de consensos en torno al concepto y la práctica de la gestión del riesgo, pues en la actualidad muchos actores institucionales en diferentes niveles territoriales siguen considerando al problema del riesgo como algo separado de los procesos de ocupación y uso del territorio, y por otro lado persiste la concepción de que la gestión del riesgo es un sector en sí mismo (con sus actores específicos y exclusivos y su presupuesto particular), y no como una política de desarrollo, lo cual impide que la gestión del riesgo sea entendida y asumida como un elemento transversal a todos los niveles de gobierno y en todos los sectores del desarrollo.

A nivel del fortalecimiento de capacidades, en la subregión andina persiste el reto de lograr que los niveles territoriales locales efectivamente mejoren sus habilidades de gestión, particularmente en el ámbito comunitario que es donde más se requiere aumentar la resiliencia de las poblaciones expuestas.

Progresivamente, la mayoría de los esfuerzos en materia de fortalecimiento de capacidades comunitarias han sido asumidos como parte de las funciones transferidas a los niveles regionales o locales / municipales, lo cual responde a la lógica de subsidiaridad de los Sistemas Nacionales. Adicionalmente, muchos proyectos en esta línea se vienen ejecutando desde la esfera del apoyo del sector no gubernamental. No obstante que se considera que estas iniciativas son positivas, desde el ámbito nacional e incluso subregional andino, se evidencia como un reto pendiente, el lograr una mayor cobertura y efectividad de tales procesos de fortalecimiento de capacidades locales, donde la articulación y la coordinación de actividades permita potenciar los esfuerzos en marcha y mejorar sus resultados esperados.

Los procesos de reconstrucción presentan el mayor desafío para los países de la subregión andina por su complejidad y su carácter eminentemente político, lo que hace que normalmente sean asumidos por entidades creadas por fuera de los Sistemas Nacionales y en donde se pierde la coherencia con los demás procesos constitutivos de la gestión del riesgo.

El reto básico de la subregión andina, frente a los procesos de reconstrucción post desastre, consiste en garantizar que durante la ejecución de tales procesos no se creen nuevos riesgos en las zonas afectadas.

Recomendaciones

Fortalecer el trabajo de los actores claves de la planificación del desarrollo, representados en el propio Comité, y que se lidere la implementación de la EAPAD a través de la promoción de actividades demostrativas, el intercambio de experiencias y el establecimiento de alianzas multisectoriales que permitan evidenciar las bondades de la inclusión de la reducción del riesgo de desastres en la planificación del desarrollo a todo nivel.

En relación a la temática ambiental, donde los vínculos con la gestión prospectiva a través del ordenamiento ambiental territorial son más evidentes, el trabajo a nivel del CAPRADE se debe promover el establecimiento de mecanismos de articulación y de trabajo compartido con los actores claves de la temática ambiental (iniciando con el Comité Andino de Autoridades Ambientales), a fin de aunar esfuerzos en materia de estudios compartidos sobre el impacto del cambio climático y la variabilidad climática a escala de la subregión y el diseño y puesta en marcha de actividades concretas que respondan a los objetivos comunes de la EAPAD y de la Agenda Ambiental Andina.

Continuar con el impulso a la EAPAD, particularmente en lo referido al desarrollo de capacidades locales, a través del establecimiento de mecanismos dinámicos de seguimiento y evaluación que permitan no solo dimensionar los logros en materia de fortalecimiento de capacidades locales, sino detectar rápidamente las necesidades más apremiantes y gestionar planes, programas y proyectos para coadyuvar con su mejoramiento continuo, a la vez que se propicia la coherencia y el intercambio de experiencias entre territorios con problemáticas similares.

Promover y consolidar alianzas estratégicas con actores de la cooperación internacional que vienen adelantando importantes esfuerzos en materia de fortalecimiento de capacidades locales en la subregión andina.

En relación a los procesos de reconstrucción, documentar las experiencias andinas en este tema, promover la sistematización de “buenas prácticas” y la promoción y difusión de aprendizajes que puedan servir a los países miembros como referentes en el momento de enfrentar procesos de reconstrucción.

Desarrollar tareas de abogacía por la integridad, promoción y desarrollo de los Sistemas Nacionales que permita su versatilidad y potencie su nivel de desempeño incluso frente a los procesos de reconstrucción post desastre tal como lo establece la EAPAD.