

El reto y la dinámica de la presidencia CAPRADE 2006–2007

Por: Franklin Condori

Secretario Pro-Témpore del CAPRADE 2006–2007

El reglamento del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) indica que la transferencia de la Presidencia es paralela a la rotación del Consejo Presidencial Andino (CPA), hecho que para la gestión 2006–2007, fue adelantado a junio de 2006, periodo en el cual Su Excelencia, el Presidente Constitucional de la República de Bolivia, Don Evo Morales Ayma, ejerció de forma plena la Presidencia del CPA. Sin embargo, el Viceministerio de Defensa Civil y Cooperación al Desarrollo Integral de Bolivia, recibió la Presidencia del CAPRADE, oficialmente, el 27 de octubre 2006.

Ello no fue un óbice, para preparar el plan de acción y la propuesta de organización con el propósito de desarrollar las acciones inherentes a ejercicio de la Presidencia CAPRADE.



Compromisos al asumir la Presidencia del CAPRADE Gil Hernán Tuco Ayma, Gestión 2006–2007

ORGANIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE CAPRADE

Las Entidades CAPRADE de Bolivia, en julio de 2006, decidieron en consenso que la Presidencia del Comité fuera ejercida por el Señor Viceministro de Defensa Civil y Cooperación al Desarrollo Integral de Bolivia, Prof. G. Hernán Tuco Ayma.

Bajo este mandato, Defensa Civil propuso una organización para el ejercicio de la Presidencia del CAPRADE 2006–2007, en base a los objetivos y programas definidos en el Plan Estratégico Andino en Prevención y Atención de Desastres (EAPAD).

La organización, incorporó a las entidades CAPRADE de Bolivia (Cancillería y Ministerio de Planificación) como parte

fundamental en la Coordinación Interinstitucional para el desarrollo de las responsabilidades de la Presidencia.

Además, la atención de las responsabilidades de los ejes temáticos de la EAPAD, requirió la conformación de un equipo de asesoramiento y staff, en conjunción a los esfuerzos que ya se venían desarrollando con el apoyo de PREDECAN en anteriores gestiones.

Asimismo, se aprovechó la existencia del personal técnico y profesional que trabaja en las diferentes reparticiones y dependencias, constituyéndose en una organización matricial, que dio fruto a nuevas funciones y responsabilidades, basadas en la designación de un Responsable Titular y un Alterno por cada Eje Temático.

ACTIVIDADES Y LOGROS DE LA GESTIÓN OCTUBRE 2006 – JULIO 2007

La Presidencia del CAPRADE, como resultado de sus actividades 2006-2007, destaca las prioridades:

PROMOCIÓN DE LA ESTRATEGIA ANDINA ANTE LOS ORGANISMOS Y FOROS INTERNACIONALES

La Presidencia de Bolivia inició sus actividades con el encuentro de las entidades CAPRADE y los representantes de organismos internacionales, instituciones que han manifestado su amplio interés de respaldar las acciones.

Actualmente se está implementando un conjunto de programas y proyectos enmarcados en las prioridades de la EAPAD. Sin embargo, es necesario un mayor acercamiento de las entidades CAPRADE a estos organismos, toda vez que existen posibilidades de financiamiento de los programas y subprogramas de la EAPAD en sus cinco ejes.



Gil Hernán Tuco Ayma y Directores Generales del VIDEICODI

IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE MONITOREO ORIENTADO A IMPACTOS DE LA EAPAD

- Se aprobó el Sistema de Monitoreo Orientado a Impactos (SMOI) de la EAPAD, cuyos mecanismos permiten medir el nivel de avance de la estrategia andina en sus diferentes ejes temáticos.

- Encuentros en nuestros países para realizar la aplicación de este sistema. En Junio, en la ciudad de Santa Cruz, se presentaron los resultados en formato del SMOI que fue coordinado por las entidades CAPRADE del Perú, con el apoyo de la GTZ y el Proyecto de Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina-PREDECAN.

EL PROCESO DE LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA ANDINO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

- Elaboración de agendas estratégicas en cada uno de los países andinos sobre prevención y atención de desastres.
- Actualmente se organiza su implementación con base a la definición de las rutas críticas que orienten su proceso.

REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INSTITUCIONALIDAD DEL CAPRADE

Con base a la propuesta del Perú, se ha considerado el proyecto de convenio entre los países andinos para que sea el mecanismo de consolidación del CAPRADE. La Presidencia del CAPRADE remitió el mismo a la Secretaría General de la Comunidad Andina para su consideración.

FUNCIONALIDAD DE LA COORDINACIÓN ENTRE LAS ENTIDADES CAPRADE, A TRAVÉS DE LA VIDEOCONFERENCIA Y LA WEB DEL CAPRADE

Toda vez que los países miembros cuentan ya con los equipos de videoconferencia, la Presidencia del CAPRADE ha convocado y realizado tres videoconferencias, que han permitido avanzar en la comunicación que debe existir entre los Países Andinos.

Se ha solicitado al PREDECAN el análisis y recomendación para la dinamización y actualización del portal WEB del CAPRADE.



PRIMERA REUNIÓN VIDEOCONFERENCIA ENTIDADES CAPRADE 23-Mayo-2007

Con el propósito de explicar la agenda temática a ser tratada en la Reunión Ordinaria del CAPRADE, el 23 de mayo se llevó a cabo la primera Videoconferencia con la participación de los cinco países de la Región Andina, realizando de esta manera el estreno oficial del equipo que fueron facilitados por el PREDECAN a Bolivia.

SEGUNDA REUNIÓN VIDEOCONFERENCIA ENTIDADES CAPRADE 06-Julio-2007

La Segunda Videoconferencia del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres «CAPRADE» se llevó a cabo el día 6 de julio, la misma que fue presidida por el Sr. Presidente Pro Témpace del CAPRADE, Prof. Hernán G. Tuco Ayma, y el Secretario Pro Témpace, Lic. Franklin Condori, y contó con las representaciones de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

En el desarrollo de la reunión se habló del cronograma de trabajo del cuarto trimestre, del Plan Estratégico para trabajar con los Ministerios de Salud y Educación, así como de la elaboración del POA 2007-2008, actividades que deben ser desarrolladas a la brevedad.

TERCERA REUNIÓN VIDEOCONFERENCIA ENTIDADES CAPRADE 02-Agosto-2007

La Tercera Videoconferencia del Comité - Andino para la Prevención y Atención de

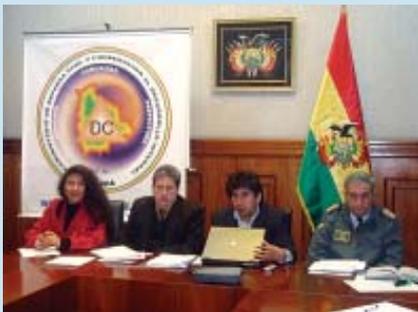
Desastres «CAPRADE» se realizó el 2 de agosto, en la Sala de Reuniones de la Cancillería.

Al inicio de la reunión se abordaron temas específicos y con gran satisfacción se dio a conocer que gracias a la donación del PREDECAN, el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) del Perú ya cuenta con equipo propio para llevar a cabo reuniones de videoconferencias.

Luego se procedió al Informe de Defensa Civil de los diferentes países, en el caso de Bolivia el tema de las heladas y la coordinación con los Ministerios de Salud y Educación.

Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y representantes de la Comunidad Andina, coordinaron de mutuo acuerdo apoyo técnico en esta temática.

A causa del calentamiento global se han producido heladas, lluvias y sequías. En tal sentido, las consecuencias afectaron el lado costero, enfriamiento y humedad, lo que ocasiona enfermedades a los niños y,



Representantes CAPRADE Bolivia



Desarrollo de la Videconferencia con la participación de representantes de la Cancillería, Ministerio de Planificación, Educación y Salud

más aún, a las personas mayores. Se han tomado medidas por parte de los países de la Comunidad Andina en cuanto a las bajas temperaturas (10° bajo cero) que azotó al sur.

ARTICULACIÓN DEL LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS DEL MARCO DE ACCIÓN DE HYOGO CON LA EAPAD

La relación con diferentes organismos internacionales ha permitido establecer la necesidad de articular las actividades de la EAPAD con el «MARCO DE ACCION DE HYOGO», por lo que se ha considerado necesario que los grupos nacionales de trabajo, consideren en sus acciones las prioridades establecidas en Hyogo.

REVISIÓN Y APLICACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO ANDINO DE PREPARATIVOS Y RESPUESTA DEL SECTOR SALUD Y PLAN ESTRATÉGICO ANDINO DE EDUCACIÓN Y COMUNICACIÓN

Se ha considerado necesario un mayor acercamiento a las instancias sectoriales en cada uno de los países, particularmente con los ámbitos de Educación y Salud. Por ello, se ha solicitado que se remitan los planes andinos a estos sectores para contar con el respaldo en relación a su implementación.

BREVE DESCRIPCIÓN DE ACCIONES DESARROLLADAS POR EJES TEMÁTICOS

EJE TEMÁTICO N° 1

- Promoción de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres (EAPAD) ante los Organismos y Foros Internacionales.
- Formulación de Agendas Estratégicas en cada uno de los países andinos sobre prevención y atención de desastres.
- Implementación del Sistema de Monitoreo Orientado a Impactos (SMOI) de la EAPAD.
- Revisión de la Estrategia de Institucionalidad del CAPRADE, en base a la propuesta del Perú.

EJE TEMÁTICO N° 2

- Desarrollo del Sistema Andino para la Prevención y Atención de Desastres (SIAPAD).
- Homogenización de inventarios de desastres por eventos históricos a nivel nacional y de la Subregión. Se ha concertado el uso de un programa como plataforma para la Subregión Andina (DesInventar).
- Implementación del Centro Subregional Andino de documentación e información para la Prevención y Atención de Desastres.



Biblioteca Virtual para la Subregión Andina (BiVa-PAD), Centro de Información sobre Prevención y Atención de Desastres

EJE TEMÁTICO N° 3

- Identificación, evaluación y monitoreo de riesgos, alerta temprana y planes específicos. A pesar que no se contaban con recursos para este eje, en base a la coordinación de las entidades CAPRADE del Ecuador, se han desarrollado las actividades planificadas. Asimismo, se tiene comprometido el apoyo de varios organismos para respaldar la implementación de los programas y subprogramas de este Eje.

EJE TEMÁTICO N° 4

- Revisión y definición de acciones para la implementación del Plan Subregional Andino sobre Educación y Comunicación en Prevención y Atención de desastres.

- Las entidades CAPRADE de Venezuela están considerando las acciones necesarias para su implementación.
- Otra de las actividades destacadas, se refiere a la selección de los municipios en cada uno de los países, para la implementación de los planes locales de Gestión del Riesgo con participación de las organizaciones locales comunitarias.
- Visita y coordinación con entidades CAPRADE del Perú
- Se participó de una reunión de las entidades CAPRADE del Perú para conocer el análisis y alternativas posibles que permitan fortalecer la institucionalización del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres.

EJE TEMÁTICO N° 5

- La asistencia mutua en casos de desastres tuvo entre las actividades principales la sistematización del conjunto de marcos normativos en la Subregión Andina en materia de desastres.
- En los últimos desastres soportados en Bolivia y en el Perú, los países andinos apoyaron en las operaciones de emergencias.
- Si bien los mecanismos de coordinación en la etapa de la respuesta frente a desastres, tiene limitaciones, está claro que la fase de la prevención y los sistemas de información de los Países Andinos trabajan en constante coordinación.

Otras actividades:

Visita y coordinación con entidades CAPRADE del Ecuador

En la sesión de videoconferencia del PREDECAN, se pudo hacer el seguimiento a las acciones que lleva adelante Ecuador. En este sentido, se pudo evidenciar las importantes gestiones que lleva a cabo este país, en procura de lograr el apoyo con recursos y otras iniciativas respecto al Eje temático 3.

Esta información será presentada y ampliada por las entidades CAPRADE del Ecuador en una próxima reunión.

Reunión taller sobre indicadores locales de riesgo y caja de herramientas, organizado por la Federación Internacional de la Cruz Roja

En la ciudad de Lima, en mayo de 2007, se realizó un encuentro con los responsables del proyecto regional DIPECHO, ejecutado por la Federación Internacional de la Cruz Roja, sobre indicadores y herramientas para la gestión local del riesgo. En esa oportunidad, estuvieron presentes los representantes del INDECI, y se manifestó la necesidad de que los responsables de este proyecto coordinen de manera más cercana con los futuros usuarios de sus resultados.

La preocupación de la Presidencia, hizo que se acordara la presencia de los responsables de este proyecto para ser considerado en esta IX reunión CAPRADE.

La novena Reunión Ordinaria del CAPRADE se llevó a cabo del 14 al 15 de junio de 2007, en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

El acto de inauguración fue presidido por el Viceministro de Defensa Civil y Cooperación al Desarrollo Integral y Presidente Pro Témpace del CAPRADE, señor Profesor Hernán G. Tuco Ayma, y contó con la presencia de la Coordinadora de Medio Ambiente de la Secretaría

General de la Comunidad Andina, Dra. Maria Luisa Guinand; el representante del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea, señor Jocelyn Lance y el Secretario Pro Témpace, Franklin Condori, además de los representantes de las entidades de cooperación e integrantes de cada delegación.

Participación en el Taller Subregional del Cuarto Plan de Acción de DIPECHO

En este Taller realizado en la ciudad de Otavalo, Ecuador, la Presidencia del CAPRADE estuvo representada por su Secretario Pro-Témpace, Franklin Condori. En dicha reunión se dió a conocer a los asistentes, los alcances de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres, así como las posibilidades de coadyuvar en su implementación, a través de los Proyectos DIPECHO.

Promoción de mecanismos de coordinación en casos de emergencias

En base a las experiencias de coordinación aplicadas en su oportunidad respecto a las inundaciones sufridas (fenómeno del niño 2006-2007), se ha establecido que existen limitaciones de información para la adecuada preparación de la asistencia mutua entre los países andinos. Por ello, se hace necesario avanzar de forma urgente en cuanto a los procedimientos y formas de cooperación mutua en casos de emergencias, lo que se determinó en la Primera Sesión de la plataforma global en la ciudad de Ginebra - Suiza.



Representantes de las Entidades de Cooperación e Integrantes de cada delegación.

El protocolo andino para la asistencia mutua en casos de desastres: Una herramienta para la Gestión del Riesgo

Por: Hernán G. Tuco Ayma
Viceministro de Defensa Civil y Cooperación al Desarrollo Integral – Bolivia

El presente artículo pretende poner a consideración de los miembros del CAPRADE y otras entidades nacionales e internacionales, la necesidad de poner en práctica las recomendaciones de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres EAPAD, como parte de la gestión integral del riesgo en los países andinos.



Presidente del Perú Sr. Alan García, Hernán Tuco A. Viceministro del VIDEICICODI, Lic. Julio Fernández Director de Prevención y Reconstrucción del VIDEICICODI

Desde hace más de 5 años, en el marco del CAPRADE se busca concretar las acciones inherentes a uno de los cinco ejes fundamentales de la estrategia andina, referida a la asistencia mutua en casos de desastres y estableciendo los mecanismos de interacción en casos de crisis, los marcos normativos y técnicos que faciliten la asistencia humanitaria. Ello indudablemente pasa por definir procedimientos aduaneros, estándares operativos, protocolos específicos y adecuados para facilitar y articular los mecanismos de respuesta de los países andinos.

Sin embargo, este proceso requiere medirse en cuanto a su verdadera

contribución, promoviendo indicadores de monitoreo y vigilancia sobre la calidad y pertinencia de la asistencia humanitaria con equidad. Requiere establecer una red Subregional Andina de asistencia mutua con recursos humanos, técnicos y, en algunos casos, financieros para el apoyo en caso de desastres y articulados a las redes nacionales con el propósito de promover mecanismos de comunicación para emergencias enlazados con la Subregión.

En algún caso, coincidimos con la Defensa Civil del Perú en el establecimiento de un Centro de Operaciones de Emergencias de la Subregión Andina, de carácter virtual, o

la conformación de un grupo de operaciones andinas para la respuesta, propuesta por Venezuela; pero algo debemos hacer, al menos poner en práctica las acciones previstas en el Eje 5 de la EAPAD.

La Subregión Andina, como espacio territorial con condiciones físico-geográficas similares, presenta características naturales de alto riesgo y es extremadamente propensa a los terremotos, inundaciones, sequías, tsunamis, actividades volcánicas, etc. Últimamente hemos vivido la presencia del Fenómeno del Niño y la Niña en Bolivia, el reciente sismo en el Perú y la permanente amenaza de las erupciones volcánicas en el Ecuador.

Adicionalmente al incremento de peligros/amenazas determinados por la ubicación y el clima propio de la subregión, se encuentran los factores relacionados con las vulnerabilidades socioeconómicas existentes y acrecentadas por los desastres, que aumentan considerablemente el riesgo o la probabilidad de daño.

Los mayores factores de vulnerabilidad en la subregión se dan por la escasa cultura de prevención, los patrones de asentamientos en suelos frágiles, mala calidad de las viviendas e infraestructura, degradación ambiental, carencia de estrategias eficientes para reducir los riesgos, el tipo y manejo de las actividades económicas.

El rápido crecimiento demográfico y el aumento de la densidad poblacional en zonas específicas durante las tres últimas décadas en la Subregión Andina han incrementado la cantidad de personas y elementos expuestos a los mismos peligros/amenazas.

Es necesario pensar y considerar el componente técnico en la toma de decisiones en casos de emergencias y desastres. Este componente considera herramientas y mecanismos para la

preparación y respuesta ante desastres, como los sistemas de información, alerta temprana y la planificación contingencial por tipo de amenaza.

También es fundamental involucrar a grupos relevantes, organizaciones de bases y sectores de la sociedad civil en la toma de decisiones; es central reconocer el rol y participación de los entes gubernamentales, el sector privado, las ONG, las instituciones académicas y sobre todo las organizaciones comunitarias, que permiten promover y respaldar una decisión que considera lo político y lo técnico.

De esta forma la movilización de recursos y la asistencia humanitaria en casos de desastres lograrán el efecto deseado y mitigarán de alguna forma el dolor de los sectores damnificados en la Subregión Andina.

No debemos esperar que se repita un «15 de agosto», un nuevo sismo con menor o mayor duración. Estamos expuestos al riesgo, no solo por las amenazas naturales sino porque en el contexto del desarrollo seguimos promoviendo la vulnerabilidad progresiva, en lo socio-económico, ambiental, físico e institucional.

En este escenario del desastre del sismo en el Perú, estuvimos presentes los cinco países andinos, además de Chile. Estuvo presente la SOLIDARIDAD Y HERMANDAD DE LA SUBREGION ANDINA, pero debemos reconocer que aún no contamos con mecanismos y procedimientos claros para la asistencia mutua en casos de desastres. Aún no establecimos el protocolo andino de asistencia mutua.

Según información parcial de los organismos de la defensa y protección civil y las Cancillerías, los países andinos jugaron un rol activo en la asistencia y respuesta frente al desastres por el sismo del 15 de agosto 2007 ocurrido en el Perú.

Bolivia: Contando con la información sobre necesidades suministrada por el INDECI del Perú, se llevó ayuda



Viceministro de Defensa Civil, Hernán Tuco A. difundiendo los protocolos de asistencia humanitaria

alimentaria, vituallas y el apoyo de grupos de voluntarios.

Colombia: Envío ayuda alimentaria, kits de aseo y de cocina, además de contingente de voluntarios de asistencia humanitaria.

Ecuador: Según parámetros pre-establecidos y de protocolo entre gobiernos (de orden bilateral), se entregaron ayudas en materia de alimentos y vituallas, se anota la preexistencia de kits, (almacenados en bodegas).

Venezuela: Cumplió con el protocolo de activación: 48 horas después del evento se llevó a través de la Fuerza de Tarea «Simón Bolívar», personal de primera respuesta con herramientas y primeros implementos.

Chile: En coordinación con las autoridades y de acuerdo con los protocolos pre establecidos entre los dos países, se dispuso de comunicaciones gratuitas en Chile para los peruanos residentes en el país, se envió una primera ayuda en materia de alimentos (énfasis en leche), expertos en identificación de víctimas y envío de hospital de campaña.

Como vemos, están las capacidades para la respuesta, pero urge la necesidad de establecer procedimientos y protocolos que dinamicen la asistencia humanitaria entre los países de la Subregión Andina, en el marco del CAPRADE.

La unidad en la prevención y la solidaridad en el desastre

Por: Unidad de Negociación e Integración.

Viceministerio de Relaciones Económicas y Comercio Exterior de la Cancillería de Bolivia.



El nacimiento jurídico internacional del CAPRADE, permitirá a éste captar recursos y establecer acuerdos específicos que fortalezcan la organización y promuevan el mejor uso de la cooperación y recursos para anteponerse a los fenómenos naturales.

El proceso de integración más importante de Sudamérica fue decidido por los países andinos e iniciado en los años sesenta, a través de un acuerdo internacional que les permitió aunar esfuerzos en pos de un objetivo común, cual es vencer la pobreza y el subdesarrollo de la región en forma conjunta y solidaria. Este proceso ha permitido, a lo largo de estos años, que los países miembros ahorren esfuerzos y acorten distancias en la carrera -que individualmente están condenados a afrontar- para conseguir desarrollarse.

Este Pacto contra el subdesarrollo de los años sesenta, no podía estar completo ni ser orgánicamente funcional y apto para afrontar los retos del subdesarrollo, sin alcanzar la mayoría de edad, que en el presente siglo consiguió lograr. Justamente, un rasgo de esa madurez alcanzada se evidencia en la transformación de Pacto Andino a Comunidad Andina, y en la creación de un órgano para atender las contingencias de la naturaleza y los desastres que subrepticamente aparecen, de cuanto en cuanto, para restar posibilidades y aminorar capacidades a las economías andinas que luchan por progresar.

Con este claro objetivo, hoy la Comunidad Andina ha visto por conveniente desarrollar y estimular la gestión del riesgo y la atención de las contingencias naturales, con el Comité Andino para la Atención y Prevención de Desastres y el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN, que en alianza con la Unión Europea, buscan atender esta

fase de su propia organicidad, que el proceso integrador buscó copar desde el siglo pasado.

Es en ese ámbito que los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países miembros desempeñan un rol articulador activo de gran importancia, al lubricar el choque de intereses de los diferentes Estados Partes del acuerdo andino, con las buenas relaciones que facilitan ampliamente el derrumbe de barreras y obstáculos a las intencionalidades particulares. Todo ello con el fin de buscar el bien mayor y reducir las vulnerabilidades en comunidad de acciones y tareas.

De esa forma, los diferentes Ministerios de Relaciones Exteriores tienen la difícil tarea de otorgar la personería jurídica internacional al CAPRADE, a fin de dotarle capacidades propias que le permitan multiplicar los beneficios de sus esfuerzos desplegados en la región. Esta es una tarea impostergable que deberá ser finalizada a la brevedad por las diferentes Cancillerías de la Región. Asimismo, el fortalecer al CAPRADE con su personalidad jurídica o alguna forma de autonomía para luchar contra el subdesarrollo que se expresa en la carencia de educación y costumbre preventiva en la región.

El nacimiento jurídico internacional del CAPRADE, permitirá a esta institución captar recursos y establecer acuerdos específicos que faciliten la organización y mejor uso de la cooperación y los recursos para anteponerse a los fenómenos naturales.

El Ministerio de Relaciones Exteriores en Bolivia ha facilitado la organización técnico institucional de las diferentes entidades (públicas o privadas) vinculadas con esta temática para la celebración de reuniones periódicas, fruto de las cuales se suscribió un acuerdo interinstitucional del manejo de competencias y de responsabilidades en el quehacer de esta importante temática.

Estas gestiones fortalecieron posteriormente la presencia de los Órganos Técnicos responsables de la prevención y manejo de los desastres, mediante la planificación y estructuración de tareas a cumplir en la gestión integral del riesgo.

Simultáneamente, el creciente interés de la sociedad boliviana por este tema es resultado del trabajo organizativo interno institucional que este Ministerio ha logrado, al permitir que los puntos

focales técnicos interactúen entre sí y, a través de ellos, con la población en general para preparar, alertar y efectuar tareas de prevención y atención de desastres, los cuales se presentan ahora con más frecuencia en el país como consecuencia también del calentamiento global.

La educación y capacitación, tareas principales de la prevención, han sido factores desarrollados con la ejecución de varios seminarios, talleres y conversatorios que buscan promover el conocimiento y uso de técnicas mínimas para la reacción preventiva e inmediata frente a desastres y calamidades naturales, de manera que las diferentes poblaciones puedan incorporarlos en sus costumbres y sus forma de vida.

Este factor está dando sus primeros frutos a nivel nacional al generar el interés mayor de sectores definidos de la

población boliviana (tanto por el tema como por la variedad de los grupos étnicos de los consultantes), que deseados buscan obtener información sobre un asunto «nuevo» y de gran actualidad en los últimos años.

Siendo así, que el trabajo a ser desarrollado por los diferentes Ministerios es todavía promisorio y se puede afirmar que apenas se está iniciando, al descubrir lo complejo y variado de la información de procesos, técnicas, métodos sobre la prevención de desastres en la región. De esta manera, no queda otro compromiso que el de seguir fortaleciendo a las entidades CAPRADE en su quehacer nacional e internacional. Por eso, nos queda la firme convicción de que sólo unidos podremos vencer en la prevención y atención de desastres y solidariamente podremos recuperarnos de los fenómenos naturales.



La educación y capacitación, tareas principales de la prevención.

La política exterior de Colombia en materia de desastres

Por: Mery Cecilia Hurtado Salamanca
Asesora de Cooperación Internacional
Dirección de Cooperación Internacional
Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

La política exterior Colombiana es una política de Estado, fundamentada en los principios y normas de derecho internacional consagrados en la Constitución Política Nacional y en la Carta de las Naciones Unidas.

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el rector de la política exterior de Colombia y la cooperación es un instrumento de esta política. Las entidades rectoras en materia de cooperación internacional son: el Ministerio de Relaciones Exteriores, que fija la política, y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que asesora la parte técnica. De manera articulada están las oficinas de cooperación internacional de cada una de las instituciones del país, a través del Sistema Nacional de Cooperación Internacional.

Colombia busca con la cooperación internacional complementar los esfuerzos nacionales en la búsqueda de los objetivos de desarrollo, tanto nacionales como internacionales, en especial los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En Colombia, la política en materia de cooperación internacional está sustentada en:

- La Constitución Política de Colombia.
- El Plan Nacional de Desarrollo.
- La Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia.

En el Plan Estratégico 2007 del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección de Cooperación Internacional tiene como misión coordinar y orientar la

implementación de la política exterior de cooperación internacional y de liderar las negociaciones y diálogos intergubernamentales. De igual modo, contribuye a la consolidación de las capacidades nacionales, mediante la gestión de proyectos que favorezca el desarrollo social e integral y dirigida a las prioridades nacionales.

POLÍTICA DE COOPERACIÓN

Colombia, si bien es un país de renta media, continúa recibiendo recursos de cooperación internacional. La Estrategia de Cooperación Internacional concertada entre el Gobierno, la Comunidad y la Sociedad Civil, ha sido un instrumento que ha facilitado la coordinación de la cooperación que recibe el país de las fuentes cooperantes.

Colombia, además de ser un país receptor de cooperación, también se ha consolidado en la región de América Latina como oferente de acuerdo con sus fortalezas y capacidades. En este momento, Colombia tiene programas de cooperación técnica y científica con la mayoría de países de América Latina y con algunos países de Asia y África.

INTERÉS DE COLOMBIA EN LA POLÍTICA REGIONAL EN MATERIA DE DESASTRES

Colombia, como los demás países de la subregión, es vulnerable a distintos tipos

de desastres, tales como: deslizamientos, terremotos o inundaciones; es por ello, que coincidieron en la necesidad de contribuir en el futuro de la región. En consecuencia, se han logrado avances, principalmente, con respecto al logro de mejores niveles de preparativos y respuestas frente a los desastres.

En este sentido, se presentaron los avances de Colombia en el desarrollo del Eje Temático 5 correspondiente a la Ayuda Mutua en Casos de Desastre, durante la VIII Reunión del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres - CAPRADE, que se llevó a cabo en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, entre el 14 y 15 de junio de 2007.

Se repartió un borrador del Protocolo de Asistencia Humanitaria entre los Países Andinos Miembros del CAPRADE en caso de Desastre Nacional y Subregional, preparado por la Dirección de Cooperación Internacional de la Cancillería de Colombia, con el que se pretende establecer un canal homogéneo y coherente respecto a cómo las diferentes cancillerías de los países que conforman la subregión andina deben reaccionar en caso de desastre, cuando éste sobrepase las capacidades de atención del país afectado.

Si bien, es apenas un borrador sujeto a adiciones y modificaciones, por parte de los países de la Comunidad Andina, el Protocolo provee un marco que permitirá, una vez entre en vigencia, efectivizar la ayuda mutua mediante acciones concretas y coordinadas en lo que respecta a plazos, términos y oportunidad, así como al establecimiento de las necesidades detectadas para atender la emergencia.

Por otro lado, se han dado avances en la recopilación de los convenios de cooperación en materia de desastres. Sin embargo, es preciso dar cabal cumplimiento a esta tarea con el fin de presentar formalmente una base de datos consolidada sobre el tema. Colombia está comprometida con el

establecimiento de un marco regional que facilite la ayuda internacional. Igualmente, cabe mencionar el compromiso de los gobiernos manifestados en la Conferencia de Kobe, a la que haremos referencia más adelante, para revisar y adaptar la legislación en materia de gestión de desastres y mejorar la compatibilidad con las leyes, normas y principios internacionales.



COMPROMISOS INTERNACIONALES ADQUIRIDOS EN EL MARCO DE LA DECLARACIÓN DE HYOGO DE 2005

La Conferencia Internacional de la Organización de las Naciones Unidas sobre Reducción de Desastres, que se realizó en Kobe (Japón), adoptó el Marco para la Acción de Hyogo 2005-2015 sobre el Aumento de la Resiliencia de las Naciones y Comunidades ante los Desastres.

El CAPRADE estuvo representado por su entonces Presidente el Contralmirante® Juan Luis Podestá Llosa. Como resultado de la Conferencia se estableció el Plan de Acción 2005-2015 de Hyogo que contiene directrices concretas dirigidas a reducir los riesgos y vulnerabilidad.

Por su parte, el CAPRADE recoge estas directrices en el Plan Estratégico Andino y en la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres. Durante la VII Reunión de CAPRADE realizada en Caracas, entre el 27 y 28 de octubre de 2005, presidida por el hoy General Antonio José Rivero González,

los países asumieron sus compromisos con cada uno de los ejes temáticos, así:

1. Fortalecimiento de la institucionalidad y de las capacidades a nivel subregional andino, nacional y local (Perú).
2. Información, investigación y desarrollo (Bolivia).
3. Identificación, evaluación y monitoreo de riesgos, alerta temprana y planes específicos (Ecuador).
4. Fomento de una cultura de prevención con participación social (Venezuela).
5. Asistencia mutua en caso de desastres (Colombia).

IMPORTANCIA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE DESASTRES

La VI Reunión de Coordinación de la Subregión Andina con Organismos y Agencias de Cooperación se realizó en Cochabamba - Bolivia el 26 de octubre de 2007, en el marco de la VII Reunión Ordinaria del CAPRADE.

Esta reunión contó con la participación de los representantes del CAPRADE de Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela y los representantes de las agencias y organismos internacionales como: PNUD, la Comisión Europea, Programa- ECHO/ DIPECHO, OPS-OMS de Bolivia, UN/ISDR, OCHA-UN, OXFAM Internacional de América, Bolivia, USAID/ OFDA, OEA/DDS, CRID, Cruz Roja Internacional, Save The Children, Care-Bolivia, entre otros.

Como un avance de lo que se espera del CAPRADE en materia de la cooperación regional e internacional, los organismos y las agencias suscribieron un documento en el cual plasmaron su voluntad de apoyar, entre otros, los siguientes temas:

- La Estrategia Andina para la Atención y Prevención de Desastres, con la implementación de los cinco ejes temáticos, de acuerdo a los

programas y proyectos que estén en curso; porque esta estrategia se articula con la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres y el Marco de Acción de Hyogo.

- El Plan Estratégico Andino 2005-2010. La cooperación de estas fuentes se realizará teniendo en cuenta sus mandatos y continuarán apoyando la coordinación, inter-cambio de información, experiencias y prácticas.

La delegación de Colombia y, en particular, la Dirección de Cooperación Internacional sostuvo un diálogo directo con las siguientes fuentes: ECHO, OCHA, Cruz Roja, ITDG, DIPECHO, CARE de Bolivia, OXFAM, PNUD, DIPECHO, USAID/ OFDA. El conocimiento por parte de éstos de la matriz acordada para el POA 2006-2007, con los diferentes subprogramas, produjo como resultado un acercamiento y compromiso de los cooperantes.

El CAPRADE ha contado con apoyos muy importantes como el Proyecto PREDECAN, que le ha permitido avanzar en el fortalecimiento institucional de los Sistemas y Plataformas Nacionales para la Prevención y Atención de Desastres en la Región. Asimismo, otros cooperantes como la OPS-OMS, ECHO, DIPECHO etc., han contribuido en el desarrollo de los objetivos de este Comité.

La cooperación internacional será fundamental para el cumplimiento de las recomendaciones del Seminario sobre Reducción de Riesgos ante la ocurrencia de Desastres en América Latina y el Caribe, así como para el diseño de iniciativas de cooperación técnica y científica; tal y como se planteó en el Seminario realizado en marzo de 2006 en la Ciudad de México.

Igualmente, para cumplir con las metas propuestas por Colombia en el periodo de

la Presidencia 2007-2008, es fundamental contar con el compromiso de los países, el apoyo de la Comunidad Internacional y los recursos de la Cooperación Internacional, alineados con los principios establecidos en la Declaración de París.

Hoy, luego de cinco años de vida, el CAPRADE ha logrado posicionarse en el ámbito internacional como un Comité sólido e influyente en las decisiones de los miembros del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Bienvenidas las nuevas fuentes de cooperación internacional que ayuden al CAPRADE y a los países en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Los impactos de los desastres son un obstáculo para el desarrollo y para la vida de quienes habitamos el planeta. No hay que esperar que los desastres echen por tierra los esfuerzos y logros alcanzados en materia de desarrollo.



VII Reunión Ordinaria del CAPRADE

Comentario sobre el artículo de Terry Cannon «Análisis de la vulnerabilidad, los medios de vida y los desastres»

Por: Alex Segovia Fernández

Encargado del Área de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades.
Defensa Civil de Bolivia

Los nuevos paradigmas que se plantean, implican la necesidad de considerar una mayor participación de la sociedad civil en base a parámetros que, insertados en su accionar, permitan una reacción conjunta y basada en capacidades locales bajo modelos racionales y adecuados a la realidad nacional.

INTRODUCCIÓN

El cambio de paradigmas de la acción centrada esencialmente a la respuesta del desastre, por el enfoque más completo y complejo de la Gestión de Riesgos, implica una relación directa con la temática del desarrollo sostenible; cuyas variables se relacionan directamente con el accionar humano y los efectos de los modelos que se aplican sucesivamente o repetidamente en las diversas comunidades o países, estableciendo el marco de vulnerabilidades y niveles de riesgo proporcionales a la participación de la comunidad y la inserción de los poderes políticos en el tema.

En las siguientes líneas se trata de resumir, de manera sencilla, las nuevas variables que comprenden el Análisis de Vulnerabilidad y su relación con la sociedad en un entorno de Gestión de Riesgos. Se basa esencialmente en el artículo citado, así como en los comentarios y experiencia del Dr. Alan Lavell.¹

I. RESUMEN

El objetivo general de la Gestión de Riesgos es reducir el sufrimiento al que está sometida una población que no se halla adecuadamente preparada y cuya capacidad de respuesta está condicionada a la ayuda externa. Dentro de la concepción de la Gestión de Riesgos además de las amenazas, cuyo efecto en algunos casos podemos prevenir, existe el concepto de vulnerabilidad, que en

ningún caso es sinónimo de pobreza o marginación.

Terry Cannon considera que la vulnerabilidad está condicionada por procesos y factores que no se hallan precisamente relacionados en forma directa con el desastre; por lo que es necesario identificar las «causas de fondo», los factores institucionales y su influencia en los medios de vida y condiciones de autoprotección de la población. Es decir, un adecuado existir de los medios de vida implicaría un descenso de la vulnerabilidad de las comunidades en riesgo, o en su defecto un incremento de las mismas.

T. Cannon con fines didácticos describe los componentes de la vulnerabilidad de la siguiente manera:

1. Fortaleza y estabilidad de los medios de vida

Definiéndola como la capacidad de trabajar, y poseer bienes que puedan ser intercambiables en un momento de crisis, cuyos factores componentes más importantes serían: el Capital Natural (Tierra, Agua, etc.), Capital Financiero (Dinero efectivo, joyas, crédito), el Capital Humano (Educación, Fuerza de trabajo), el Capital Social (Redes sociales previamente establecidas) y el Capital Político (peso específico de los sectores en la sociedad organizada).

¹ Doctor en geografía y asesor internacional de PREDECAN

Así mismo determina que la resiliencia y los medios de vida se constituyen por los siguientes sub-componentes: bienes financieros, físicos, capital humano, capital natural, flexibilidad de la población vs. fuentes de trabajo, flexibilidad de intercambio de bienes y fuentes de ingreso.

2. Bienestar Inicial o Condición Básica
Determinada por sub-componentes como el estado nutricional, salud mental, moral, física y estrés, sentido de seguridad y los niveles de identidad local. Los aspectos determinantes para el peso de estos componentes están dados por la flexibilidad y estabilidad de los medios de vida, la seguridad y liberación de las causas del estrés.

3. Autoprotección
Definida como los niveles de protección y conocimiento adquiridos para construir una vivienda segura en un lugar seguro. Considera los siguientes sub-componentes: Ingresos adecuados, disponibilidad de materiales adecuados, conocimientos técnicos y aptitud para construir además, y esencialmente, de la voluntad para construir de esta manera. Los aspectos determinantes en estos factores se establecen por contar con medios de vida adecuados, tener acceso a las tecnologías de construcción, y, esencialmente, a la motivación para aplicarlas.

4. Protección Social
Definiendo como tal a las precauciones que las sociedades toman para enfrentar



los desastres. Tiene los siguientes sub-componentes: sustitución de la autoprotección y medidas de prevención de alto nivel.

Los aspectos que determinan estos componentes se hallan relacionados con la accesibilidad a ingresos adecuados, la existencia de una voluntad política y disponibilidad de conocimientos que viabilicen el accionar del Estado y organismos privados.

5. Ejercicio del Poder, Sociedad Civil y ambiente participativo en las instituciones

Explicado como el grado en que grupos de personas pueden afectar las prioridades de un gobierno, así mismo el derecho de las ONG's a participar y cooperar con la población. Estos actores, a su vez, están divididos en sub-componentes como: capital social de la población, capital político de la población, apertura de los procesos políticos, discriminación de grupos, desigualdad de géneros, existencia de redes institucionales y libertad de prensa.

A su vez, dependen de factores determinantes como: el nivel de libertad democrática, el respeto a los derechos de las minorías y géneros, así como las rivalidades grupales en el momento; además de las facilidades o derechos de las ONG's y organizaciones de la Sociedad Civil para intervenir.

Vulnerabilidad y Capacidad.- Las capacidades se perciben desde dos enfoques diferentes: la aptitud para una respuesta específica (nutricional, tecnológica o material) y el de la vulnerabilidad, en el cual se debería considerar las capacidades valiosas que posee la gente y pueden ser incluidas en la prevención de los desastres. El problema es que se liga vulnerabilidad con victimización, sin tomar en cuenta que las capacidades son consideradas como un factor que incide en la exposición a una mayor o menor vulnerabilidad.

Preparación para desastres y política.- Los componentes de la vulnerabilidad están relacionados con el ejercicio del poder. La gestión de riesgos tendría que cambiar la situación política existente, o incluso enfrentarla de ser necesario a través del cambio de modelos existentes.

II. COMENTARIO A LA LECTURA

El conjunto de la lectura, presenta nuevos paradigmas en el enfoque hacia la gestión del riesgo, pero así mismo considera variables muy importantes como el entorno político, o las aptitudes locales y la respuesta social como *ceteris paribus*, así mismo es claro que la distribución de riqueza e ingresos en un país dependen de la estructura del poder en el mismo, lo cual determina niveles distintos de participación en cada sociedad. Este hecho podría distorsionar los componentes descritos, no en su esencia específica mas si en su peso específico en la concreción de la aplicación de una gestión de riesgos eficiente o al menos eficaz.

Los nuevos paradigmas que se plantean, implican la necesidad de considerar una mayor participación de la sociedad civil, en base a parámetros que insertados en su accionar permitan una reacción conjunta y basadas en capacidades locales bajo modelos racionales y adecuados a la realidad nacional

III. CRITICA

Es tal vez demasiado pretencioso ejercer una crítica a las bases conceptuales y paradigmáticas presentadas, pero tal vez sería necesario observar casos en los que una sociedad con libertad de prensa pueda llegar a «victimizar» a sectores de la población, que teniendo capacidad de respuesta local, utilizan los medios para que el tema de los desastres les permita captar recursos en periodos estacionales y/o anuales.

Amenazas asociadas a fenómenos naturales frecuentes¹

Por: Julio Fernández
 Director General de Prevención y Reconstrucción
 VICEMINISTERIO DE DEFENSA CIVIL (VIDECICODI)

El riesgo de desastre existe por la presencia e interrelación de amenazas físicas y vulnerabilidades humanas o sociales.



Las amenazas físicas y las vulnerabilidades humanas o sociales son elementos mutuamente interdependientes y necesarios para la existencia del riesgo; de allí que no es posible hablar de vulnerabilidad (entendida como un conjunto de características y condiciones de origen social que hacen a la sociedad propensa o susceptible de sufrir daños y pérdidas) sin hacer referencia explícita a los fenómenos físicos (internos o externos) asociados.

De forma recíproca sucede con las amenazas: ningún fenómeno recurrente de la naturaleza podría ser considerado como una amenaza sino se evidencia y verifica su potencialidad de causar daños y pérdidas. Ello no se debe exclusivamente a la fuerza (en términos de energía liberada) del fenómeno como tal, sino a

una serie de factores sociales que dan la connotación de «amenazantes» a tales fenómenos.

Un sismo por ejemplo, no puede ser considerado en sí mismo como una amenaza, ya que no todos los sismos tienen la potencialidad de causar daños y pérdidas. Tampoco son considerados como amenazas los sismos moderados o fuertes² que suceden en sitios desolados o bien construidos. Todo ello supone que la fuerza del sismo no determina por sí sola las pérdidas, sino que está asociada a una ocupación inadecuada o insegura del territorio, para que ese sismo pueda ser visto y asumido como una amenaza de la naturaleza.

Esta interrelación entre la amenaza y la vulnerabilidad conlleva a la necesaria

afirmación de que no puede existir una sin la otra y, por consiguiente, es deseable plantearla como objeto principal del análisis al riesgo porque incluye ambos elementos.

Sin embargo, y para efectos conceptuales, es importante entender tanto las amenazas como las vulnerabilidades de

¹ Este artículo retoma las ideas y desarrollos conceptuales expresados en el documento «La Gestión Local del Riesgo: Nociones en torno al Concepto y la Práctica». PNUD, CEPREDENAC (2003). Elaborado por Allan Lavell con la colaboración de Elizabeth Mansilla y David Smith y la participación de Alice Brenes, Luis Romano, Horacio Somarriba, Luis Gamarra y Federico Armien.

² Con excepción de sismos muy fuertes que superen los umbrales de diseño sismorresistente; los cuales sin embargo son de menor recurrencia.

forma particular para poder diseñar y fomentar acciones de prevención y de reducción de riesgos.

A continuación se presenta la propuesta más ampliamente reconocida y validada de clasificación de las amenazas de acuerdo con el origen de las mismas:

LAS AMENAZAS Y LOS FENÓMENOS O EVENTOS FÍSICOS PELIGROSOS.

Una amenaza, se puede definir como «la probabilidad de la ocurrencia en un espacio y tiempo determinado de uno o varios fenómenos físicos peligrosos que pueden contribuir en la concreción de daños y pérdidas, de tal modo que la sociedad entra en una condición de desastre».

De esta definición, se establece una distinción básica entre la amenaza, que es latente, y el fenómeno físico particular, que representa la materialización o concreción de la amenaza. La amenaza anuncia un peligro; el evento o fenómeno es el peligro mismo materializado.

LOS TRES TIPOS GENÉRICOS DE AMENAZAS:

Naturales: se refiere a las amenazas que son propias del mundo natural, como son las asociadas a la dinámica geológica, geomorfológica, atmosférica, hidrometeorológica oceanográfica y biótica.

La amenaza naturales, a su vez, se suelen clasificar según su naturaleza en:

- Amenazas naturales de tipo geológico/geomorfológico: sismos, erupciones volcánicas, y deslizamientos de tierra (cuando no son inducidos por acciones humanas).



- Amenazas naturales de tipo atmosférico/hidrometeorológico: huracanes, tsunamis, ciclones, tornados, inundaciones, sequías e incendios naturales (cuando no son inducidos por acciones humanas)



Socio-naturales: las que se producen como resultado de la interrelación de las prácticas sociales con el ambiente natural. Se puede advertir el creciente número de casos de inundación, deslizamiento y sequía, a raíz de procesos intermedios de degradación o transformación ambiental, como la deforestación; además de cambios en los patrones de uso del suelo, crecimiento de la trama urbana y otros procesos sociales, los cuales crean o amplían las condiciones de amenaza y la ocurrencia o recurrencia de eventos dañinos.



Antropogénicas: producto directo y unilateral de la actividad humana, como son los casos de explosiones, conflagraciones, derrames de materiales tóxicos, contaminación de aire, tierra y agua por productos industriales, etc.

Plan estratégico andino de preparativos y respuesta del sector salud 2005 - 2010

Por: Juan Nacer Villagomez Ledesma
Responsable de Desastres
Ministerio de Salud y Deporte
República de Bolivia



INTRODUCCIÓN

Conscientes del alto grado de vulnerabilidad reflejados en estudios de impacto y análisis de riesgos, los países del Área Andina consideraron importante definir un «Plan Andino estratégico de preparativos y respuesta del sector salud ante emergencias y desastres» que concordara con las estrategias planteadas al interior del Comité Andino para la Atención y Prevención de Desastres - CAPRADE.

Bajo estos lineamientos, representantes de las oficinas de desastres y de relaciones internacionales de los Ministerios de Salud Pública de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela¹, con el acompañamiento técnico y financiero de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), el Organismo Regional Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue (ORAS-CONHU) y la Federación Internacional de la Cruz Roja (IFRC, por sus siglas en inglés), realizaron cuatro reuniones que permitieron determinar las necesidades comunes del área andina, así como establecer las líneas estratégicas de trabajo y los mecanismos más adecuados para solventarlas. La última reunión de coordinadores de desastres de los Ministerios de Salud fue realizada del 15 al 17 de noviembre de 2006 en la Ciudad de Quito-Ecuador.

Para sus efectos, el sector salud es tomado de manera integral y amplia, estipulando como responsabilidades de los Ministerios de Salud: la planificación, orientación, regulación y coordinación de las actividades de salud pública; de modo que promueva la prestación de servicios de calidad, la interacción con los diferentes actores y organizaciones que tengan injerencia en el tema, la ejecución de las medidas necesarias de prevención y mitigación para proteger

las instalaciones y mantener su funcionalidad, además de promover la generación de una cultura de hábitos de vida saludable y segura que mejoren las condiciones de vida y disminuyan la vulnerabilidad y ocurrencia de desastres.

La adopción de este Plan por los/as Ministros/as de Salud Pública de los países del área andina en la XXVII Reunión de Ministros de Salud del Área Andina (REMSAA) que se realizó en mayo del 2007, permite contar con un apoyo político a las estrategias en materia de preparativos y atención de desastres.



¹ Entendidos en el presente documento como Ministerios de Salud Pública:
Bolivia: Ministerios de Salud y Deporte.
Ecuador: Ministerios de Salud Pública.
Chile: Ministerio de Salud.
Colombia: Ministerio de la Protección Social.
Perú: Ministerio de Salud.
República Bolivariana de Venezuela: Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

ANTECEDENTES

Los países del área andina tienen características similares referidas a la ubicación de sus centros poblados, a sus condiciones geomorfológicas y meteorológicas, aspectos que los han hecho vulnerables ante la ocurrencia de sismos, inundaciones, sequías y actividades volcánicas, así como eventos que generan graves pérdidas sociales y económicas.

Esta situación se ha convertido en motivo para impulsar la formación del recurso humano especializado en diferentes temas, así como el fortalecimiento de los sistemas de atención y prevención de desastres.

Este Plan, está enfocado en la coordinación y optimización para mejorar la preparación y tener respuestas conjuntas, coordinadas y sinérgicas ante los eventos adversos que puedan requerirlas.

En abril de 2004, durante la reunión desarrollada en la ciudad de Quito - Ecuador, directores y representantes de las oficinas de atención de desastres y de cooperación internacional de los Ministerios de Salud Pública del área andina analizaron la necesidad de establecer una estrategia coordinada a nivel regional, que integre las iniciativas de los países y de los organismos de cooperación en la preparación y respuesta a desastres del sector salud.

Esta propuesta se sustenta en las declaraciones de las cumbres presidenciales y normas de integración andina.

VULNERABILIDAD DEL ÁREA ANDINA

En el área andina habitan cerca de 130 millones de personas distribuidas en una amplia extensión geográfica integrada por los países de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Su ubicación sobre tres placas tectónicas activas (Nazca, Suramericana y Caribe) en el «cinturón de fuego» del Pacífico,

hace de esta área extremadamente propensa a eventos adversos como terremotos, deslizamientos, tsunamis y erupciones volcánicas. A esto se suma, la presencia de extremos climáticos que se manifiestan como sequías, inundaciones y fuertes vientos, asociados a otras anomalías climáticas de diverso origen.

NIVEL ESTRATÉGICO

1. VISIÓN

Al año 2010 contar con el área andina como una región solidaria, integrada, organizada y fortalecida en materia de prevención y respuesta a emergencias y desastres, mediante la ejecución de acciones conjuntas que permitan disminuir el impacto sobre la vida humana y la infraestructura de salud.

2. MISIÓN

Fortalecer los programas de prevención y atención de desastres para mejorar la capacidad de respuesta ante los eventos, a través de un trabajo conjunto entre los Ministerios de Salud Pública y apoyados en el intercambio de lecciones aprendidas.

3. LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y OBJETIVOS

Se han definido cuatro líneas estratégicas sobre las cuales se desarrollarán las acciones encaminadas a lograr programas ministeriales más fuertes, unificados y solidarios, que permitan, con la cooperación entre los países que integran el área y el apoyo de la cooperación internacional, generar la coordinación necesaria para reducir el impacto de los desastres y mejorar la respuesta.

Para cada una de estas líneas se plantearon objetivos que permitan el desarrollo de la estrategia andina, los cuales se describen a continuación:

3.1. Fortalecimiento del sector salud frente a emergencias y desastres

- Posicionar en los niveles político, técnico, administrativo y operativo los programas de emergencias y desastres.

- Elaborar un plan sectorial en cada país que esté armonizado con el plan estratégico andino de preparativos y respuesta del sector salud frente a emergencias y desastres.
- Promover redes asistenciales en servicios de salud, bajo el concepto de hospital seguro.



3.2. Desarrollo del conocimiento investigación y gestión de la información en emergencias y desastres

- Fomentar la educación en gestión del riesgo en emergencias y desastres en las instituciones educativas de los países del área andina.

3.3. Asistencia mutua y cooperación entre países del área andina

- Armonizar en el área andina los documentos técnicos para la movilización de recursos de asistencia humanitaria, evaluación de daños manejo de información y toma de decisiones.

3.4. Cooperación internacional

- Promover, implementar y dar seguimiento al Plan Estratégico Andino de Preparativos y Respuesta del Sector Salud en todas las instancias.

Condiciones de vulnerabilidad y la Gestión del Riesgo ante el fenómeno «El Niño» en Bolivia

Por: Franklin Condori
Secretario Pro-Témpore
Presidencia CAPRADE Bolivia 2006-2007



Este artículo presenta una breve evaluación de los daños ocasionados por las alteraciones climáticas de El Niño 2006-2007, entre enero y marzo de 2007, con una consideración particular a los factores de vulnerabilidad que configuran el escenario de los riesgos en Bolivia.

La recurrencia de anomalías climáticas y eventos de gran intensidad a la par de las vulnerabilidades de un proceso de expansión poblacional y desarrollo de actividades hacia zonas frágiles eleva el riesgo local. Sumadas todas ellas plantean riesgos crecientes al país que tienen efectos negativos sobre su nivel y ritmo de crecimiento y frenan o generan retrocesos en las metas de desarrollo social. Tales efectos son diferentes para distintos grupos poblacionales, afectando en particular a aquellos que presentan, aún antes de los desastres, una mayor vulnerabilidad. Cambiantes patrones de asentamientos humanos, movimientos poblacionales y migraciones con efectos en las distintas etnias y culturas locales agravan tales riesgos. En muchos casos, la migración a nuevos hábitat y la adopción de patrones de asentamiento y producción lleva a la pérdida de valores tradicionales y patrones culturales muy valiosos respecto al manejo del entorno y del medio ambiente y se pierde capacidad de enfrentar este tipo de fenómenos.

Bolivia, por su ubicación geográfica, con un territorio amplio y gran variedad de climas y ecosistemas, está expuesta al embate de desastres de origen geológico y meteorológico. Los estragos de tales eventos en el curso de los años, han dejado una secuela de efectos cuya superación demandó esfuerzos extraordinarios. Estos daños y pérdidas deterioran el potencial de crecimiento y desarrollo del país.

Bolivia, junto con los demás países andinos se encuentra situado en una zona de intensa actividad climática, marcada periódicamente por El Niño Oscilación Sur (ENOS). Cada año, Bolivia es amenazada por ondas tropicales, tormentas, y disturbios de mayor intensidad, como heladas y sequías estacionales que afectan su territorio (los asentamientos humanos y las actividades productivas de toda índole).

Esta estacionalidad y variabilidad climática cíclica ha tenido alteraciones significativas en las últimas décadas produciendo fenómenos de moderada a elevada intensidad. Una visión retrospectiva evidencia que lo ocurrido este año es parte de un patrón que genera un círculo vicioso que afecta la sostenibilidad del proceso de desarrollo, del cual el país requiere salir mediante la inclusión de insertar la gestión del riesgo como parte central de su plan nacional de desarrollo.

IMPACTOS DE EL NIÑO 2006-2007 EN BOLIVIA

De acuerdo a la información del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI) de Bolivia el régimen pluviométrico del país se vio afectado desde 2006 por la anomalía del posicionamiento del patrón más importante en la formación de precipitaciones identificado como la «Alta de Bolivia», el cual tuvo su centro

desplazado hacia el sudeste del territorio, generando precipitaciones principalmente sobre la Cordillera Oriental, las Tierras Bajas del Sur, los Llanos Orientales y el Beni.

LAS VULNERABILIDADES QUE CONDICIONARON LOS IMPACTOS DE «EL NIÑO 2006 – 2007» EN BOLIVIA

Establecer la distinción si los efectos de El Niño han obedecido a anomalías inusitadas del clima, o si corresponde a vulnerabilidades incrementadas como consecuencia de la intervención humana, e intentar estimar los pesos relativos de estos factores como determinantes de lo sucedido resulta central para identificar los aspectos necesarios y posibles de intervenir o prevenir, tanto para la recuperación post-desastre como para la política de desarrollo sostenible del país.

Acumulación de vulnerabilidades que llevaron a las situaciones de riesgo.

El desarrollo y acumulación de vulnerabilidades ha sido continuo en Bolivia en las últimas décadas y se ha expresado en dinámicas poco sostenibles en los ámbitos ambiental, económico, social, político e institucional. Estas vulnerabilidades se han generado por procesos de desarrollo caracterizados por la atracción productiva de población hacia zonas de mayor potencial económico pero altamente expuestas por su susceptibilidad a la inundación y a otras amenazas, como ha sucedido en los valles y el oriente del país.

Históricamente ello ha sido el resultado, en gran medida, de políticas de fomento de actividades agropecuarias, viales, de desarrollo de vivienda y asentamientos humanos y otras inversiones en estas áreas.

a) Vulnerabilidades físicas y movimientos de población

La ocurrencia de fenómenos naturales y regulares como las inundaciones, sequías, granizadas y heladas es

inherente a las condiciones geográficas de Bolivia. En los valles y el oriente del país la compleja red hidrográfica conlleva a que zonas bajas y planas sean periódicamente inundables, especialmente en las temporadas anuales de lluvias entre los meses de diciembre y marzo. La mayor exposición de personas y bienes a la acción de las amenazas ha sido uno de los factores condicionantes o determinantes de la ocurrencia de los desastres, tal como se confirma con las tasas de crecimiento y densificación poblacional, el desarrollo agrícola y urbano, el aumento de inversiones y de las actividades productivas en las áreas susceptibles a inundaciones, sequías y granizada.

Las migraciones. Un componente importante del crecimiento poblacional en zonas de amenaza en los últimos 50 años en Bolivia se explica por la dinámica migratoria, la cuál se ha caracterizado por las condiciones de exposición o vulnerabilidad.

La experiencia boliviana evidencia que las tendencias migratorias típicas y predominantes en la región se asocian a procesos de colonización y desarrollo no debidamente planificados y que no consideraron los determinantes ambientales y geográficos para su ocupación, tales como el uso de zonas tradicionales de inundación o la puesta en práctica de técnicas constructivas inadecuadas para el medio geográfico del área de recepción. Es importante tomar en cuenta como los procesos migratorios tienen efectos importantes no sólo sobre el entorno físico sino sobre aspectos culturales de adaptación y transculturación entre los migrantes y la población originaria.

Según la revisión de los flujos migratorios en las últimas tres décadas en el altiplano, Santa Cruz ha sido el mayor receptor de población del país. Estos procesos migratorios han sido precariamente planificados y han propiciado mayor exposición, si se considera la tipología de los procesos de colonización.

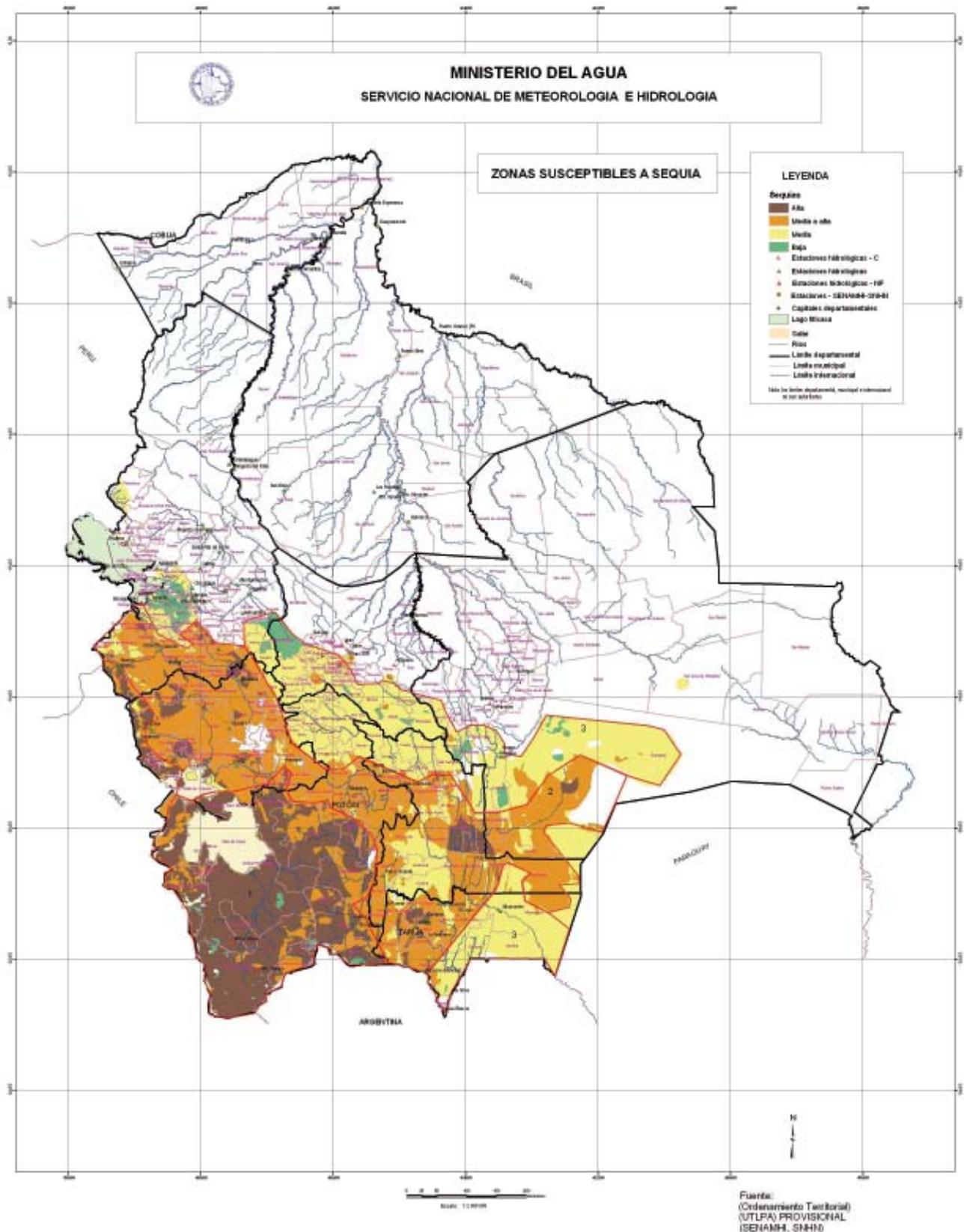
Toda esta situación explica los altos niveles de riesgo de este departamento y de los desastres ocurridos en años recientes, como los efectos de las inundaciones que afectaron el 2006, principalmente a Santa Cruz, donde 6,055 familias se vieron afectadas, especialmente aquellas que habitan en la provincia de Ñ. de Chávez, en el municipio de San Julián, en el sector del Playón. Esta zona se desarrolló en la década de los años 80 por la población originaria del altiplano, que migró a raíz de las crisis sucedida ese entonces y se asentó en un antiguo cauce del Río Grande. El municipio de San Julián registra una tasa de inmigración bruta del 57,13% y ha sido afectado tanto en las inundaciones del 2006 como las del 2007 donde 4,812 familias han sufrido los efectos de las inundaciones.

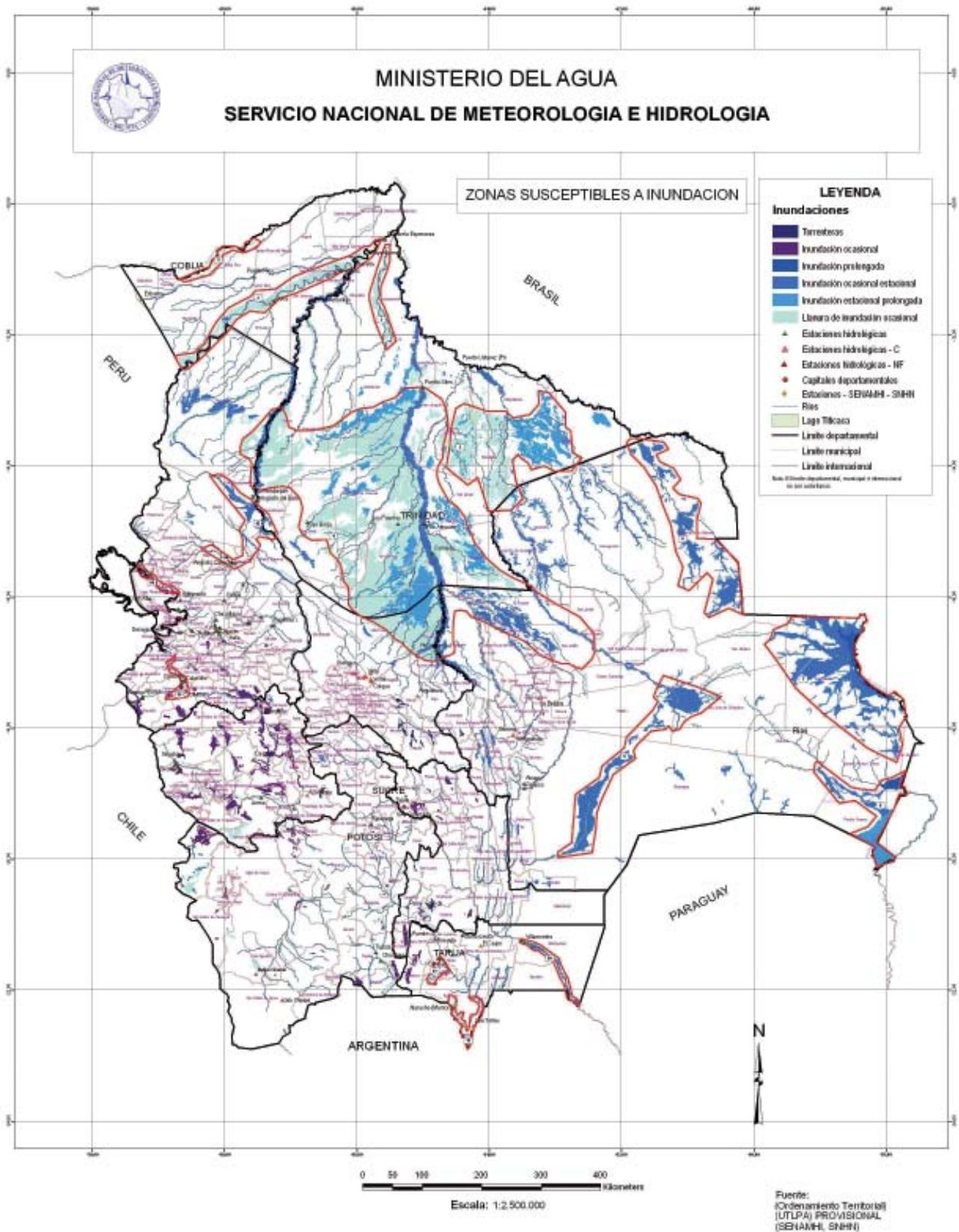
Otro ejemplo de vulnerabilidad construida en el departamento del Beni sería su capital, Trinidad, que ha recibido un flujo migratorio intradepartamental mayor al crecimiento demográfico del departamento, y que se ha asentado por fuera de su dique perimetral en una zona reconocidamente inundable.

En síntesis, un número apreciable de los municipios que tuvieron la mayor cantidad de población afectada durante el 2007 (ver sección de población afectada) están caracterizados por una fuerte dinámica migratoria y crecimiento poblacional superior a los promedios nacionales. Las estimaciones de migración para los próximos años, hacen prever que la tendencia poblacional y migratoria puede llegar a agudizar las condiciones de riesgo, por lo menos en Santa Cruz y Beni.

b) Vulnerabilidad asociada al deterioro ambiental

El aumento de la vulnerabilidad y fragilidad ambiental ha sido considerablemente alto en las últimas décadas en Bolivia, explicado en buena medida por la deforestación y el deterioro de cuencas con alta fragilidad.





Entre los años 1990 al 2000 la reducción de la cobertura forestal fue de 1.6 millones de hectáreas o 2.9% de la superficie forestal. Una gran cantidad de desmontes se realiza en las zonas de protección de las cuencas, especialmente en las orillas del río Pirai y Grande, donde se siguen afectando las servidumbres ecológicas, quebradas y lagunas que han sido niveladas para uso agropecuario.

El deterioro de la cobertura vegetal propicia las condiciones para el arrastre de suelo y materiales blandos hacia el cauce de los ríos por acción de las lluvias, así también reduce los tiempos de retención y regulación del agua de lluvia que escurre a ríos y quebradas. Esto es especialmente importante cuando se trata de amortiguar lluvias intensas de corta duración como las ocurridas durante el fenómeno El Niño 2006 – 2007 (ver evaluación de impacto ambiental).



La disposición geográfica y ambiental de las cuencas en el país hacen más proclive y sensible la zona del trópico y subtropical a los deterioros y la degradación ambiental que corre a través del altiplano y los valles.

c) Vulnerabilidades sociales y económicas

Las condiciones de pobreza y vulnerabilidad social han sido factores asociados al impacto de los desastres nuevamente en El Niño 2006 – 2007. Existe una alta correlación entre los municipios de mayor afectación y un precario desarrollo humano. La mayor parte de la población que se encontraba vulnerable y que fue afectada por las inundaciones, las sequías y las



granizadas eran habitantes que se encontraban en condiciones de pobreza o miseria.

Estas formas de vulnerabilidad social, están asociadas a la precariedad en el acceso a servicios sociales básicos, tales como: salud, educación y otras formas de bienestar social básico; carente además de beneficios de protección social (seguros de vejez y desempleo) y de otras formas de acceso a servicios esenciales de carácter social, así como de mecanismos que permitan el manejo de la volatilidad en los ingresos de la población.

En la escala individual y de las familias, las vulnerabilidades se acentuaron por factores como una alta dependencia de actividades agropecuarias, una baja capacidad económica de las familias para la recuperación y de mecanismos institucionales de mitigación o transferencias de riesgos económicos o de protección social.

La carencia de mecanismos de transferencias de riesgos, en materias como, por ejemplo, el seguro agropecuario; la debilidad en los mecanismos financieros o de préstamos, especialmente los microfinancieros han acrecentado la vulnerabilidad económica de la población.

d) Vulnerabilidad institucional

En el ámbito institucional la posibilidad normativa de acceder a recursos hasta del 1% del presupuesto general de la nación para atender las situaciones derivadas de una emergencia, establecida en esta ocasión, constituye una fortaleza. Sin embargo, se carece de mecanismos correspondientes para financiar las



acciones de reducción de riesgos y de preparación de la respuesta.

De otro lado, los esquemas institucionales vigentes y la capacidad de ejecución de proyectos muestran limitaciones en el uso de recursos disponibles más allá de la atención de la emergencia¹. En muchos casos, a nivel municipal y departamental, permanecen sin uso los recursos presupuestados generando una subutilización importante del presupuesto.

La eficiencia en la gestión de riesgos es posible cuando hay una adecuada convergencia y combinación de políticas públicas que permiten resultados sostenibles. La experiencia internacional² ha demostrado que, cuando menos, se necesita la incorporación de la gestión de riesgos en políticas sectoriales de diferente naturaleza, como en el marco del sector agropecuario, de vialidad y transporte, agua y saneamiento básico, educación, vivienda e infraestructura. La gestión de riesgos demanda políticas y arreglos institucionales concomitantes, especialmente en los temas ambientales, en el ordenamiento territorial y planificación del uso del suelo, en los sistemas de inversión pública, a la vez que un marco propio para la recuperación post-desastres.

¹ Durante las emergencias del 2006 el gobierno planificó y decidió orientar recursos para la recuperación. Corrido un año desde entonces, el procedimiento no ha permitido la ejecución de los recursos y el inicio de la mayoría de proyectos.

² Marco de Acción y Declaratoria de Hyogo – Cumbre Mundial para la Reducción de Riesgos de Desastres.

Reflexiones sobre el ayer y el mañana del CAPRADE

Por: Alexander Martínez Montero

Delegado de Colombia del Departamento Nacional de Planeación-DNP, como representante titular ante el CAPRADE.

Ingeniero Forestal con especialización en Ingeniería Ambiental con énfasis en Sanitaria y Evaluación del Impacto Ambiental de Proyectos.

Cuántos de ustedes no han disfrutado del placer de caminar por una playa. El sol ocultándose sobre el horizonte señala la proximidad del anochecer y el preámbulo de un nuevo día. El camino recorrido y dejado atrás, nuestras huellas en la arena como testigos fieles de cada paso y decisión tomada, se perpetúan en el tiempo tanto como la próxima ola lo permita, o dependiendo de que tanto seamos capaces de registrar cada momento en nuestra mente. La única forma de saber dónde estamos, es analizar cómo llegamos al sitio que pisamos y preguntarnos hasta qué lugar pretendemos avanzar.

Esta pequeña introducción, de la cual muchos pensarán está en la revista equivocada, a mi manera de ver, es el reflejo de lo acontecido desde la primera vez que tuve la oportunidad de ser parte del CAPRADE. Cuando se discutía, en ese entonces, el contenido de lo que hoy es la Decisión 591 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina y la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres, EAPAD.



La evolución del CAPRADE ha sido notoria. El comienzo, como la mayoría de los inicios, no fue fácil. Surgieron discusiones tan difíciles, que superaron el discurso de lo semántico, como el mismo título de nuestra EAPAD, que en algún momento se propuso llamar Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo. Decisiones como dejar las Estrategias Sectoriales como un capítulo 5 en la EAPAD, y no como un eje temático, han tenido un impacto que hoy desconocemos. Una evidencia al respecto es, por ejemplo, que los Planes Operativos Anuales desde el 2004 sólo se han concentrado en los 5 ejes temáticos.

Un encuentro afortunado, antes de la aprobación de la EAPAD, fue la invitación a participar en la conformación de este Comité por parte de las Defensas Civiles o de Protección Civil, a las instancias que tienen por competencia asuntos de Planeación o Planificación del Desarrollo al interior de los cinco países andinos. Una de las consecuencias positivas para Colombia, junto con otros eventos anecdóticos que no traeré a colación en este momento, resulta ser que en el Plan Nacional de Desarrollo actual 2006-2010, la gestión del riesgo junto con la ambiental aparecen como estrategias para un desarrollo sostenible.

El manejo de los desastres, con una visión tradicional sobre la atención, se abre paso a un escenario de participación de nuevos actores y modelos de desarrollo.

La articulación de actores, con sus políticas e intereses particulares, es tal vez, uno de los mayores retos de una planificación que incorpore la gestión del riesgo. La definición de roles y responsabilidades para cada piñón que mueve el motor de dicha gestión, generó en los primeros inicios del CAPRADE -como en cualquier proceso de construcción social- dificultades de comunicación y diálogo entre las personas, limitaciones que poco a poco han sido superadas. Las piedras encontradas a través de nuestro andar, no son sólo parte de la complejidad misma de la temática sino de las evidentes diferencias culturales entre nuestros países.

Los logros y pasos dados por cada una de las Presidencias del CAPRADE y los resultados de cada uno de los Planes Operativos, corresponden a huellas dejadas por el Comité sobre la arena. Registro que está sujeto a su perpetuidad en la memoria de las futuras generaciones, dependiendo de nuestra capacidad para registrar los acontecimientos y, sobre todo, de hacer un alto en el camino y analizar como llegamos hasta aquí y cuál es la ruta a seguir.

No es intención de este artículo evaluar la gestión adelantada del CAPRADE, de las entidades que lo representan o de las personas que, desde diferentes instancias, han aportado al proceso. Lo que estas líneas pretenden, de manera cordial, es compartir con los lectores algunas reflexiones realizadas por el autor y sobre todo extender al Comité mismo, una invitación a analizar de una manera autocrítica las huellas dejadas, antes de que la ola del tiempo y el

cambio de los actores, borre para siempre las experiencias tan valiosas hasta ahora aprendidas.

El Sistema de Monitoreo Orientado hacia Impactos, SMOI, propone para los cinco países 10 indicadores que persiguen medir la trascendencia de las acciones del CAPRADE. El SMOI ha sido un esfuerzo conjunto y, tal vez, lo más loable del ejercicio, haya sido que a pesar de las diferencias culturales, en los conceptos y en la multiplicidad de actores, se llegue a un consenso de semejante dimensión.

En la IX Reunión Ordinaria del CAPRADE realizada en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, en junio de 2007, se evidenciaron dos circunstancias que considero revelan un gran cambio al interior del Comité. Primero, se entiende al Proyecto PREDECAN como una herramienta para la implementación de la EAPAD y, por supuesto, se evidenció la necesidad de fortalecer el trabajo del Comité, a través de la vinculación de nuevos socios y cooperantes. Segundo, se hace apremiante analizar el papel del CAPRADE y evaluar el camino recorrido, de tal manera que se tengan asimilados los aprendizajes antes de continuar dejando huellas. Solo con la seguridad que tengamos al dar cada nuevo paso y la claridad y sustento de las nuevas decisiones, podremos asegurar el éxito en los resultados.

La articulación de los sectores en pro de la gestión del riesgo, al interior de cada país, no es una tarea fácil. Por tanto, se deben buscar nuevas estrategias que aseguren un reto mucho más grande como lo es la integración andina. La formulación de los Planes Operativos Anuales como un ejercicio concertado entre los cinco países, ha sido un resultado ejemplar del accionar del Comité. El desconcentrar la coordinación

de la implementación de los ejes temáticos de la EAPAD en cada uno de los países, ha traído resultados interesantes. Sin embargo, los ejes han tenido un desarrollo propio y marcado, según cada actor y sus fuentes de financiación, ante lo cual se hace más evidente el reto que representa para el CAPRADE; la integración - que sería deseable para los 5 países - más allá de una coordinación por áreas temáticas.

Las dificultades que encontremos en nuestro andar no deben alejarnos nunca de la visión que todos construyamos para el CAPRADE, solo un acuerdo en lo fundamental, facilitará la adopción de nuevas decisiones, sin que con ello nos alejemos de nuestra labor misional. Es en este punto que quisiera recordar del Plan Estratégico Andino para la Prevención y Atención de Desastres, 2005-2010, los siguientes párrafos:

Visión: «Comunidad Andina integrada, caracterizada por una sólida cultura de prevención para la reducción de desastres, así como con una mejor capacidad para atender los que ocurran, que se refleja en un marco de políticas subregionales y nacionales eficientes y oportunas, cuya aplicación se basa en la participación de la sociedad civil y las instituciones públicas y privadas fortalecidas, en aras de contribuir con el logro del desarrollo sostenible para preservar y mejorar la vida de la población».

Misión: «Contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de los desastres de origen natural y antrópico que puedan producirse en el territorio de la Subregión Andina mediante la promoción y adopción de estrategias, mecanismos y herramientas destinadas al fortalecimiento de la prevención y atención de desastres».