



---

REVISTA SEMESTRAL DE LA RED DE ESTUDIOS SOCIALES EN PREVENCIÓN DE DESASTRES EN AMÉRICA LATINA

---

# **DESASTRES Y SOCIEDAD**

*Julio-Diciembre 1996 / No.7 / Año 4*

*Especial: Proyecto de Investigación-Acción:  
Comunidades Vulnerables en CentroAmérica  
y Opciones de Prevención y Mitigación*

REVISTA SEMESTRAL DE LA RED DE ESTUDIOS SOCIALES EN PREVENCIÓN DE  
DESASTRES EN AMÉRICA LATINA

**LA RED**

Red de Estudios Sociales en Prevención de  
Desastres en América Latina

**1996**

Este número 7 de *Desastres & Sociedad*, revista científica semestral de La Red de estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), continúa un esfuerzo editorial que tiene por objetivo mantener comunicada a una cada vez más grande comunidad que se reúne al rededor del objetivo de reducir los desastres , creando conocimiento y construyendo instrumentos que le hagan posible a la sociedad una gestión efectiva del riesgo al interior y como parte de sus procesos de desarrollo. Este número ofrece artículos sobre el tema del medio ambiente y de su relación con los desastres, sobre la institucionalización de la prevención de los desastres en gobiernos locales y un Especial que resume un proyecto de investigación-acción en Centroamérica que intenta identificar las opciones de prevención y mitigación de desastres dentro de las limitaciones que sufren esas comunidades dentro del proceso de urbanización. Ofrece asimismo los resultados del Congreso Hemisférico de Miami convocado por La Red, la OEA y la Universidad Internacional de Florida así como de otras conferencias regionales. Y continúa ofreciendo sus secciones Literatura y Desastres y Libros y Revistas, con comentarios de últimas publicaciones sobre el tema, así como el registro de las nuevas publicaciones llegadas al Sistema Regional Integrado de Información y Documentación sobre Desastres actualmente en construcción.

El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1990-2000) sigue transcurriendo y siguen produciéndose desastres en la región. Más aún la respuesta de los gobiernos, no sólo deja mucho que desear sino siguen reproduciendo antiguos comportamientos que ya debieran haber sido superados por la larga experiencia que demuestra su ineficacia para reconstruir y para prevenir. Una causa –quizá la principal- de que esto ocurra es que la sociedad en nuestros países aún no ha descubierto el ancho campo de desarrollo, individual y grupal, y nacionalmente colectivo, que se abre al prevenir los desastres. Sin embargo, hay campos en que hay que señalar avances, pequeños saltos que se pueden hacer grandes. Identificarlos significa descubrir aquellas dinámicas que hay que fortalecer para terminar cambiando la relación de las sociedades y de los Estados con los desastres y sus causas, inscribir las gestión del riesgo al interior y como parte de los procesos de desarrollo. Este número de *Desastres & Sociedad*, revista científica semestral de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), sigue contribuyendo a ello con artículos sobre diversos temas y regiones de América Latina y con sus secciones de siempre.

## Indice

<b>EDITORIAL</b> .....	<b>4</b>
<b>HECHOS Y DESECHOS</b> .....	<b>8</b>
PREÁMBULO DE CALI.....	8
DECLARACIÓN DE MIAMI.....	9
MIAMI: PLAN ESTRATEGICO DE ACCION SOBRE REDUCCIÓN DE DESASTRES Y DESARROLLO SOSTENIBLE .....	11

## Editorial

el decenio sigue transcurriendo y siguen produciéndose desastres en la región. Más aún, la respuesta de los gobiernos, no sólo deja mucho que desear sino que sigue reproduciendo antiguos comportamientos que ya debieran haber sido superados por la larga experiencia que demuestra su ineficacia y deformaciones que generan. Una causa- quizá la principal- de que esto ocurra es que la sociedad en nuestros países aún no ha descubierto el ancho campo de desarrollo, individual y grupal, y nacionalmente colectivo, que se puede abrir al prevenir los desastres. Sin embargo, hay campos en que hay que señalar avances, pequeños saltos que se pueden hacer grandes. Identificarlos significa descubrir aquellas dinámicas que hay que fortalecer para terminar cambiando la relación de las sociedades y de los estados con sus desastres y sus causas. Algunos tienen que ver con el Decenio, otros con otros cambios en la actual etapa de nuestros países y el mundo. Dos conferencias internacionales de 1996 nos permiten hablar de ello. La primera, realizada en abril de 1996 en Amsterdam –“ Segunda Conferencia Internacional Sobre Gobiernos Locales que Enfrentan Desastres y Emergencias”- indica el lugar que comienza a ocupar la gestión del riesgo en esas instancias de gobierno de la sociedad. Es verdad que la palabra en esa ocasión la tuvieron sobre todo los gobiernos locales de grandes ciudades del mundo desarrollado (Kobe, San Francisco, Oklahoma, o la misma Amsterdam). No hubo tampoco en las conferencias principales presencia de América Latina, la región (tomemos nota y hagamos algo por cambiarlo) que menos representación tenía en la conferencia. Pero era la forma que en esta ocasión se expresaba y se repetía con resonancia mundial (la primera conferencia fue en Tel Aviv en 1994) el postulado según el cual la gestión del riesgo de desastres no puede estar sólo en manos de los gobiernos centrales. Por otro lado, casi al mismo tiempo que esta conferencia, se realizaba una similar, para América Latina en Santiago de Chile. Felizmente sus conclusiones llegaron a la conferencia internacional gracias a la presencia de funcionarios latinoamericanos de USAID, que también participaban de LA RED. Y, más adelante, en noviembre del mismo año, se realizó en Quito la conferencia regional “América Latina y el Caribe hacia Hábitat II:... al encuentro de una ciudad para la vida” en cuyo contexto y como parte la conferencia, miembros de La Red organizaron, junto con la Asociación de Municipalidades del Ecuador y un conjunto de agencias internacionales con sede en Ecuador, el Taller “Gestión local del hábitat: prevención y mitigación de desastres”. Como parte de los talleres paralelos que diversas organizaciones realizaron con ocasión de este evento, LA RED tuvo también su III Taller Regional: Guía metodológica para la gestión local de riesgo de desastres. Podemos reconstruir fácilmente un camino desde las conferencias mundiales hasta los nuevos instrumentos que estamos creando en la región para servir el rol que deben cumplir los actores y las instancias locales de gobierno en la gestión del riesgo. Pero, al hacerlo, debemos tomar conciencia de la opción que estamos haciendo, de sus lazos con lo que ocurre en el mundo y la región, lazos que probablemente son claves para identificar la actual etapa que vive el tema de los desastres y actuar en consecuencia. Como decíamos, identificar dinámicas que a veces aparecen como más allá de nuestro control pero en las cuales estamos actuando, que estamos fortaleciendo como nuevas opciones que se abren a la gestión del riesgo de desastres. Este número de *Desastres & Sociedad* ofrece varias contribuciones en este tema. En especial un artículo -que surge de un trabajo de USAID-sobre la institucionalización del tema los desastres en el municipio de Asunción, que justamente se inscribe en todo lo que estamos sosteniendo. Los gobiernos centrales debieran tomar en cuenta todo esto si quieren realmente reducir los desastres que afectan las economías que impiden el despegue de muchos de nuestros países.

¿Caminos que van desde las conferencias mundiales hasta lo que ocurre en nuestras más alejadas localidades, o a la inversa? No lo sabemos, quizá ocurre simultáneamente en ocasiones

da la impresión que la globalización, la reducción del tamaño de los estados, la liberación de nuestras economías tienen como contrapartida el surgimiento de nuevas capacidades locales para la gestión del desarrollo. Las localidades -que sufren casi diariamente desastres, pequeños para las estadísticas mundiales si se consideran cada uno por separado, enormes si se toma en cuenta sus efectos en el desarrollo local y, también, si todo ello se suma- pueden comenzar a estar en condiciones abordar el tema desde estas capacidades que surgen. Las experiencias en Perú, en Colombia, en varios países de Centroamérica, para sólo citar algunos casos, de concertación de actores sociales locales para la gestión del desarrollo en esos ámbitos comienzan a multiplicarse, al punto de parecer expresar una tendencia importante de la época. La red ha identificado esto desde varios años atrás, los organismos gubernamentales y sistemas nacionales que prevención y atención de desastres comienzan hacer sensibles al tema, toca también a las agencias apoyar. Los desastres, tan fácilmente desplazados al ámbito de un falso inescrutable en la conciencia los pueblos, requiere de acciones y de una palabra para ingresar en el ámbito de la gestión local del desarrollo. Llama la atención, sin embargo, como la problemática ambiental ocupa un lugar tan importante en esas experiencias locales a las que nos referimos. Con más frecuencia de lo que podría pensarse, al lado del tema de la generación de empleo e ingresos, de la educación, de la salud, de la vialidad (hablamos de regiones con frecuencia muy alejadas del centro de los países) está el tema medioambiental. De nosotros, y de los recursos de que dispongamos, depende que ese tema no se pierda en ilusiones de *mejor calidad de vida*, hasta que se manifieste nuevamente la naturaleza olvidada, ese otro que diariamente agredimos.

Esto nos permite retomar el hilo de las conferencias internacionales que expresan este otro hilo, el de la realidad más acá de ellas. La "Conferencia Hemisférica de Miami sobre Reducción de Desastres y Desarrollo Sostenible ", nos remite a otro de esos campos en que es necesario señalar avances, identificar hitos, mostrar justamente los campos abiertos y con perspectivas. Fue convocada por LA RED, en asociación con el Centro Internacional de Huracanes (IHC), el Centro para América Latina y el Caribe (LACC), el Centro de la Cumbre de las Américas (SOAC) y la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la OEA. También apoyaron OFDA, CEPREDENAC. La universidad internacional de florida, hizo de eslabón entre las Américas y, en el contexto de la anterior Cumbre y en los preparativos de la siguiente, permitió comunicar no sólo regiones del continente sino temas prioritarios en la agenda internacional que, como dijimos, tienen ya resonancia en los niveles locales. A LA RED le tocó llevar, entre otros, a importantes actores del diario trajinar en medio de los desastres: los organismos gubernamentales dedicados a la prevención y atención de los desastres. Regiones, temas y actores se encontraron allí. Once organismos gubernamentales de prevención y atención de desastres de América Latina, los organismos de emergencia federales y estatales de los Estados Unidos, los principales investigadores regionales y el hemisferio sobre el tema, los representantes de la mayor parte de las agencias bilaterales y multilaterales que intervienen en la región, tomaron importantes decisiones, produjeron un Plan Estratégico y una Declaración que este número de la revista difunde, que iniciaron un camino que hay seguir: una red interamericana, un sistema integrado regional de información sobre desastres, un sistema compatible de inventario y registro para el estudio de los desastres, acciones concordadas y que comuniquen los recursos de investigación de la comunidad científica y los recursos institucionales disponibles de los gobiernos. *DesInventar*, el esfuerzo desde años atrás de La Red por integrar en un solo sistema regional la información sobre desastres, el programa de fortalecimiento de los sistemas nacionales de prevención y atención de desastres en las regiones vulnerables de América Latina, los instrumentos de capacitación para los actores y los operadores de los sistemas nacionales, la capacitación a nivel superior de Diplomado y Maestría sobre Gestión de Riesgos y Prevención de Desastres, todos estos programas de La Red, son parte de los procesos reales que sostienen

una Conferencia como la de Miami y que hay que fortalecer. La sostenibilidad, entonces, proviene de inscribirse en procesos reales, pero también de poner una no pequeña cuota de voluntad. Porque, si cada cual mira hacia dentro, podrá verificar que la historia no camina sola. Que más de una vez ocurre con ella lo mismo que podamos hacer dentro de nosotros mismos. Individuos, organizaciones y países. Para hablar de plano regional e internacional.

La Conferencia de Miami es una prueba de ello. Fue confluencia de procesos y voluntades. Como no será automático que la gestión del riesgo sea aparte de los roles y las tareas de la gestión local del desarrollo, tampoco será automática la puesta en práctica del plan estratégico que la conferencia propone: ese programa de confluencia y comunicación entre actores, temas y procesos. Comunicación abierta, hito producido, campo que se muestra con perspectiva, pero el interior del cual toca actuar, desde la voluntad.

Ese es el tema del especial. El problema la voluntad frente a las limitaciones. Las limitaciones que cierran el pensamiento, que deforman las percepciones, que reducen a las poblaciones a una sucesiva acumulación de sobre adaptaciones. Un proyecto investigación-acción realizado por un conjunto de investigadores e instituciones académicas y no gubernamentales de Centroamérica miembros de LA RED, como objeto e intentan convertir en sujeto de estudio a un conjunto de comunidades urbanas vulnerables de esa región. Una reconstrucción de los procesos de urbanización de esos países y, en algunos casos, de sus áreas metropolitanas, la construcción de tipologías de comunidades urbanas y los criterios de selección, la elaboración y ejecución minuciosa de una estrategia de intervención en esas comunidades, un esfuerzo de dos años para, en la comunicación entre investigadores y pobladores, descubrir las opciones de prevención y mitigación de desastres en ellas, es decir, los espacios para la voluntad. O, si se quiere, los espacios para la libertad. La prevención y mitigación de desastres nos remite siempre a los procesos sociales más importantes, puesto que de los procesos de urbanización -por sólo mencionar un aspecto- provienen las comunidades vulnerables y en riesgo. Son procesos e intervenir desde el campo político. Pero imposible hacerlo sino se reconstruyen esos procesos en sus diversas escalas. Una vez más, sostenemos, no habrá prevención de desastres sin investigación académica que permita esas opciones políticas. Esos procesos no sólo se dan a nivel de los factores que afectan al conjunto la sociedad, se dan también al nivel de los factores inmediatos que afectan cada comunidad, grupo e individuo. En la intersección entre ambos es que se muestran los grandes limitantes de la realidad pero, también, pueden encontrarse las opciones. Por ejemplo, las relaciones hacia adentro, pero también *hacia fuera* de las comunidades, es uno de los temas recurrentes en la conclusiones de este estudio. Las limitantes son relaciones entre las cosas, pero la relaciones entre las cosas son también las grandes opciones para la voluntad. Las relaciones son mecanismos a desmontar o también, mecanismos a echar andar. Este proyecto trata justamente de encontrar esas opciones porque busca señalar esos mecanismos. No obstante, en sí mismo, el proyecto representa una opción, sin la cual muchas comunidades no podrían quizás encontrar las suyas, pero sin la cual tampoco la sociedad en su conjunto de las encontrara. Las grandes opciones políticas de gobierno para la prevención de desastres deberán referirse a muchos aspectos, niveles y escalas. Desmontar las relaciones limitantes requiere de montar otras. Entre la investigación y la acción es una ellas. En este proyecto esa relación se construye en varios niveles: el del estudio de los procesos a gran escala, el del estudio a pequeña escala, la reconstrucción de las relaciones materiales que se establecen entre esas dos escalas de la realidad y la relación entre agentes externos -esta vez investigadores- y pobladores. Como verá el lector con la lectura de este *Especial*, es en esas intersecciones en donde se encuentran para los investigadores, para los pobladores, para las opciones políticas, las opciones.

Finalmente diremos que, *Desastres & Sociedad* ofrece en este número sus secciones de siempre. *Hechos y DesHechos*, Literatura y Desastres, Reseñas y comentarios, Libros y Revistas. El lector nos revelará de anunciarle su contenido. Esperamos que este nuevo número, esfuerzo de muchos, sea hecho suyo con su lectura, le ofrezca nuevas opciones, y lo inspire en su quehacer.

## **HECHOS Y DESECHOS**

### **Documentos e Información**

Primer Congreso Internacional: Mitigación de Riesgos para la Prevención de Desastres  
Cali, Colombia, octubre 6 al 8 de 1996

### ***PREÁMBULO DE CALI***

El Primer Congreso Internacional Mitigación de Riesgos para la Prevención de Desastres, celebrado en Santiago de Cali entre el 6 y el 8 de noviembre de 1996, con la participación de más de 300 profesionales de diversas áreas de la práctica de gestión de riesgos y desastres, se llevó a cabo a raíz del lanzamiento del Plan para la Mitigación de Riesgos en Cali, promovido por la Alcaldía de la Ciudad y por las diversas instituciones de su Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres; en él se recoge una de las concepciones más avanzadas de la planificación mitigadora, también en el contexto de un país como Colombia que ha contribuido a una importante transformación en el enfoque dado a la gestión de los riesgos y desastres.

El Congreso se celebra en la fase final del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales, promovido por las Naciones Unidas, cuyos objetivos apuntan claramente hacia la disminución de los niveles de riesgo y, en consecuencia, del número e intensidad de los desastres en términos de las poblaciones y de su interacción con el Medio Ambiente.

Más aún, el Congreso ocurre en un momento de importantes cambios en el contenido de los modelos de desarrollo en la región y en el mundo, cuyos efectos serán visibles en el próximo milenio, por ejemplo con la construcción de entornos sociales y ambientales más sujetos a riesgo, en la medida en que no se introduzcan nuevas concepciones y acciones por parte de los gobernantes locales, regionales y nacionales, en las instituciones y, lo que es fundamental, en la cultura y en la cotidianidad de las poblaciones.

Por estas razones, el Congreso y el caso de Santiago de Cali, como una ciudad que se anticipa con la planificación mitigadora y con la participación de amplios sectores de la base social y de sus instituciones, ilustran las urgentes necesidades de mitigación y de prevención hacia un nuevo siglo más humano y respetuoso del Medio Ambiente.

El Congreso mostró la diversidad de actores y enfoques que se despliegan en términos de las opciones de gestión de los riesgos en sus distintos componentes, informando sobre enormes avances conceptuales y en las prácticas por parte de ellos. Sin embargo, la proliferación de estos nuevos y diversos actores no está todavía acompañada por una mutua comprensión de los diversos enfoques, de tal manera que pueda disponerse de una visión global y holística del tema. La atomización de esfuerzos puede conducir a condiciones de debilidad frente al desafío que significa enfrentar eficaz y eficientemente la gestión de los riesgos y de los desastres.

El consenso de los participantes indica que la generación de condiciones de riesgo se relaciona estrechamente con los modelos de desarrollo seguidos durante los últimos decenios, a la vez que reconoce que su gestión y la de los desastres debe ser un componente de primera importancia en la planificación para el desarrollo. Existe una plena convicción acerca de que la prevención y la mitigación se lograrán con nuevas modalidades de gestión del desarrollo desde lo local hasta lo internacional, mediado por una clara voluntad política y con una fuerte participación de los actores y afectados, es decir, de la base social, más aún, teniendo en cuenta que el pronóstico y

la prevención son posibles hoy en día gracias a aportes y desarrollos de actores en el tema desde las ciencias y la tecnología.

Reconociendo que la transición hacia modalidades de desarrollo sostenible que incorporan desde su concepción la gestión del Medio Ambiente y la gestión de los riesgos será un proceso cuya concreción ocurrirá en el mediano y largo plazo, los participantes en el Congreso enfatizan en lo urgente de mantener y mejorar constantemente los preparativos y modalidades de respuesta y de rehabilitación.

Partiendo de que tanto la modificación de las condiciones de riesgo de la sociedad como las actividades de prevención y de respuesta están mediadas por procesos esencialmente socioeconómicos y políticos, ello exige una comprensión de la sociedad y de sus relaciones con el Medio Ambiente, así como de las oportunidades y limitaciones para el cambio de las políticas en diversos niveles de la sociedad, e incluso para cambios y adaptaciones de organismos e instituciones.

Los participantes reconocen la fundamental importancia que debe darse a la participación amplia de la población y de sus organizaciones, particularmente en los niveles comunitario, local y regional, en razón de que los riesgos tienen características y manifestaciones y, por consiguiente, opciones de solución según factores culturales, territoriales y temporales de una enorme diversidad en cada país y particularmente a la escala de ciudades y de pequeños poblados.

Los factores de riesgo relacionados con las amenazas y, en particular en nuestras sociedades modernas con nuevos insumos y procesos tecnológicos, están cambiando y cambiarán muy dinámicamente en los próximos años. En este sentido, el Siglo XXI será una época tipificada por la aparición de nuevas amenazas y riesgos generados antropogénicamente, si es que no se cuenta con las medidas mitigadoras necesarias. Este conjunto de cambios hace urgente desarrollar y fortalecer capacidades de comunicación entre la diversidad de actores actuales y futuros, para lograr análisis, prognosis y una visión integral de los problemas actuales y de aquéllos que están surgiendo constantemente. Ello mismo hace necesario enfatizar en la necesidad de que los organismos e instituciones adopten una mentalidad ágil, cooperativa y flexible, que nos permita ser capaces de observar y de prever los cambios en curso y de tener las capacidades para adaptarnos de manera eficaz y eficiente a estos cambios, con el objetivo último de hacer de la prevención y de la mitigación de riesgos una tarea con rentabilidad social.

ROSARIO E. TAFUR MUÑOZ *Subsecretaria Emergencias y Desastres y Directora Ejecutiva del Congreso*

Congreso Hemisférico sobre Reducción de Desastres y Desarrollo Sostenido  
Florida, EE.UU, Octubre de 1996

### ***DECLARACIÓN DE MIAMI***

El primer Congreso Hemisférico sobre Reducción de Desastres y Desarrollo Sostenible se celebró en Miami, Florida del 30 de Septiembre al 2 de Octubre de 1996. Más de 200 delegados de alto nivel, representando a organizaciones públicas, privadas e internacionales de Norte, Sur y Centro América, y del Caribe, se reunieron para discutir y proponer importantes iniciativas en pro de la reducción de desastres y el desarrollo sostenible.

La investigación sobre desastres ha demostrado que los crecientes patrones de vulnerabilidad y amenaza en nuestro hemisferio afectan clara y adversamente el desarrollo de la región. Amenazas tales como inundaciones, deslizamientos y sequías son, con frecuencia, el resultado de la intervención humana, y mientras tanto la vulnerabilidad de los sistemas socioeconómicos va en aumento aún en los países de altos ingresos como los Estados Unidos. El huracán Andrew demostró que el desarrollo no erradica la vulnerabilidad. Los US \$30,000 millones en pérdidas causados por Andrew afectaron drásticamente los mercados de seguros, así como la economía en general. En regiones menos desarrolladas de América Latina y el Caribe, las pérdidas económicas pueden tener un valor aún mayor en relación a la economía nacional. Es más, el efecto acumulado de numerosos desastres de pequeña y mediana escala, que ocurren anualmente en toda América, puede ser mayor que el de un solo evento catastrófico, afectando a grandes sectores de la población.

La reducción de desastres y el desarrollo sostenible son objetivos complementarios. Los patrones de desarrollo inadecuados incrementan las amenazas y la vulnerabilidad, lo que a su vez afecta negativamente la salud y el bienestar humanos, así como la infraestructura social y económica, reduciendo las perspectivas de un desarrollo a largo plazo. Los modelos económicos y proyectos de desarrollo a menudo han contribuido a incrementar la susceptibilidad a los desastres y la degradación de los recursos naturales, poniendo en peligro la continua viabilidad económica de una región. En cambio, las medidas y recursos destinados a la reducción de desastres, pueden contribuir a un ambiente de mayor estabilidad para las inversiones, reduciendo las pérdidas en seguros y evitando la necesidad de desviar escasos fondos públicos destinados al desarrollo social, para combatir emergencias.

Aun cuando la Naciones Unidas ha declarado la década de 1990 como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (IDNDR), ha sido difícil lograr un compromiso firme para obtener la reducción de desastres y un desarrollo sostenible. Señalando los efectos críticos que el riesgo de desastre puede llegar a tener en el desarrollo social y económico, el Congreso Hemisférico sobre Reducción de Desastres y Desarrollo Sostenible ofreció recomendaciones concretas que toman en cuenta las metas complementarias de la reducción de desastres y el desarrollo sostenible. El Congreso enfatizó que el desarrollo sostenible en las Américas será imposible, sin una reducción en los niveles de riesgo. Los planes y políticas de desarrollo tendrán que tomar en cuenta los patrones cambiantes de amenaza y vulnerabilidad en el hemisferio, a fin de evitar pérdidas económicas y sociales más severas en el futuro.

El Congreso puso énfasis en la necesidad de llevar a cabo acciones concertadas que vinculen al sector gubernamental con entidades no gubernamentales, otras organizaciones de la sociedad civil, universidades, organismos internacionales y el sector privado, en todo el hemisferio, como la única manera de implantar políticas exitosas para la reducción de riesgos. Destacando que la globalización significa que tanto los problemas como las soluciones en los países de las Américas están cada vez más entrelazados, el Congreso también propuso iniciativas para promover la integración de las naciones del hemisferio.

Durante el Congreso, varios grupos de trabajo formularon recomendaciones específicas en una amplia gama de temas cruciales, incluyendo: inventarios de desastres; análisis y cartografía de la vulnerabilidad; sistemas organizacionales e institucionales; participación de la comunidad y de la sociedad civil; información e investigación; capacitación y educación; mercados de vivienda y tierras; mercados de capitales y seguros; gestión ambiental urbana; contabilidad ambiental y desarrollo; reducción de desastres en la planificación del desarrollo así como reducción de desastres y la ayuda humanitaria. Se ha desarrollado un Plan Estratégico de Acción que incluye

políticas hemisféricas respecto a muchos de los temas mencionados. Dicho Plan se presenta en el capítulo siguiente.

El Plan Estratégico de Acción se basa en el Plan de Acción adoptado por la Cumbre de las Américas (1994), y en las recomendaciones de la Conferencia Interamericana sobre Reducción de Desastres Naturales, realizada en Cartagena (1994), así como el Plan de Acción y Estrategia para un Mundo más Seguro formulados en Yokohama (1994), por el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales.

La Cumbre Presidencial sobre el Desarrollo Sostenible, a celebrarse en Santa Cruz, Bolivia en diciembre de este año, ofrece una importantísima oportunidad para enfocar diferentes aspectos relacionados con la reducción de desastres y el desarrollo sostenible, así como para la adopción de un plan de acción dentro del marco de los compromisos interamericanos de cooperación solidaria. Los delegados a este Congreso Hemisférico, ofrecen esta Declaración de Miami y Plan de Acción Estratégico de 1996 como una contribución al proceso preparatorio de dicha Cumbre Presidencial.

Finalmente, el Congreso propuso el establecimiento de una Red Interamericana para la Reducción de Desastres, como un mecanismo permanente para el diálogo y la identificación de políticas estratégicas en el hemisferio. Dicho mecanismo facilitará la canalización de iniciativas sobre la reducción de desastres hacia varios foros políticos nacionales y regionales. Esta iniciativa tendrá como meta facilitar la comunicación, la cooperación y la colaboración entre individuos y grupos comprometidos a relacionar los temas de la reducción de desastres y el desarrollo sostenible en las Américas. Los organizadores del Congreso Hemisférico sobre Reducción de Desastres y Desarrollo Sostenible han acordado apoyar acciones para promover dicho diálogo, para lo cual se convocará a una reunión futura.

### ***MIAMI: PLAN ESTRATEGICO DE ACCION SOBRE REDUCCIÓN DE DESASTRES Y DESARROLLO SOSTENIBLE***

El Plan Estratégico de Acción –que complementa la Declaración de Miami sobre Reducción de Desastres y Desarrollo Sostenible– es un conjunto de iniciativas que aspiran a conjugar armoniosamente las metas de reducción de desastres y de promover el desarrollo sostenible. Las iniciativas son producto de los aportes de los participantes al Congreso Hemisférico sobre Reducción de Desastre y Desarrollo Sostenible, organizados en Grupos de Trabajo cuyas deliberaciones giraron alrededor de trece áreas temáticas.

#### **I. LA REDUCCIÓN DE DESASTRES Y LA AYUDA HUMANITARIA**

Muchas organizaciones internacionales de asistencia humanitaria actualmente dedican más del 98% de su presupuesto para atender emergencias y menos del 2% en acciones para reducir los desastres. Tomando en cuenta los altos niveles de riesgo de desastre a escala hemisférica, así como las relativamente poco complejas emergencias que acarrearán, es necesario transformar el enfoque político y programático actual –cuyo énfasis está en la respuestas a emergencias– hacia otra visión, que otorgue mayor prioridad a la reducción de desastres. Sus lineamientos de política deberán orientarse tanto hacia la población y las vulnerabilidades sociales, como también a la infraestructura económica a lo largo del hemisferio. Esto significa incrementar las inversiones generales en reducción de desastres, como parte de una estrategia mayor de desarrollo sostenible.

Reconociendo que la reducción de desastres es un asunto político, que la vulnerabilidad es parte del déficit de desarrollo; y que se conoce menos sobre la vulnerabilidad social que sobre la vulnerabilidad de las estructuras físicas, se proponen las siguientes iniciativas:

- Destinar mayores recursos de los utilizados en el desarrollo nacional e internacional, de la ayuda humanitaria y de las agencias internacionales de crédito para promover iniciativas de reducción de desastres. De hecho, una mayor proporción del financiamiento internacional para el desarrollo y la ayuda humanitaria deberá ser destinado a la reducción de desastres.
- Asegurar la efectividad de las políticas, planes y programas de reducción de desastres, mediante la creación de una estructura a nivel hemisférico que promueva el diálogo, el intercambio, la coordinación y la negociación entre las agencias internacionales, los gobiernos, el sector privado, instituciones educativas, organizaciones no gubernamentales y locales y las comunidades.
- La inclusión en la agenda del financiamiento y la asistencia humanitaria internacional, el compromiso de los países beneficiarios de adoptar políticas y establecer programas para la reducción de desastres.
- Promover una mejor coordinación nacional y local entre las agencias internacionales, los gobiernos, el sector privado, las instituciones educativas, las organizaciones no gubernamentales y locales, para lograr que los recursos internacionales de promoción del desarrollo y de ayuda humanitaria para la reducción de desastres y los procesos recuperación y reconstrucción post-desastre promuevan el desarrollo sostenible.

## **II. CONTABILIDAD "VERDE" Y DESARROLLO**

El Informe Brundtland subrayó la necesidad de complementar el tradicional presupuesto anual y los planes de desarrollo con recursos naturales y cuentas que son "... esenciales para obtener un cuadro exacto de la riqueza y salud de la economía nacional en su progreso hacia el desarrollo sostenible" –(Comisión Mundial sobre el Ambiente y Desarrollo 1987:314). Esta posición fue endosada en la Agenda 21, indicando: "... que tales sistemas integrados de contabilidad ambiental y económica, deben ser establecidos en todos los Estados miembros lo más pronto posible y estos sistemas deberán verse como un complemento, en lugar de un sustituto, a las tradicionales prácticas de contabilidad nacional" –( Conferencia de la UNCED, Res. 1, Anexo II, párrafo 8.42).

Para hacer efectivos esos lineamientos se requiere que los gobiernos nacionales desarrollen un conjunto de procedimientos contables donde el costo de los desastres –incluyendo la pérdida de vidas humanas, de propiedades y de funciones ecológicas– se muestren explícitamente en las cuentas corrientes y de capital nacional, y que éstas sean integradas en las partidas nacionales de ingresos, gastos y producción. Las pérdidas deberán evaluarse como costos (acelerados) de depreciación del capital económico y de agotamiento (acelerado) de los recursos ambientales. Las enmiendas de 1993 a los sistemas de cuentas nacionales recomendaron que estos costos deberán restarse del Producto Interno Bruto para obtener un Producto Interno Neto. Adicionalmente, junto a las pérdidas de capital económico y natural, el concepto deberá ampliarse para incluir las pérdidas de capital cultural.

Reconociendo la necesidad de incorporar los costos de los riesgos y pérdidas por desastres en la contabilidad nacional, como parte de una estrategia que promueva la reducción de desastres y el desarrollo sostenible, se propusieron las siguientes iniciativas:

- Diseñar e implementar un proyecto hemisférico o regional para desarrollar metodologías que dimensionen y contabilicen los riesgos y costos de desastres. El proyecto, además, servirá para sistematizar la información y la base de conocimientos sobre estos temas.
- Integrar la información sobre riesgos y pérdidas por desastres a los actuales esfuerzos para desarrollar cuentas sociales y ambientales tales como el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica de las Naciones Unidas.
- Desarrollar proyectos piloto sobre metodologías de contabilidad en países selectos, que: 1) incluyan índices de amenaza, vulnerabilidad y riesgo; 2) registren en las cuentas de capital las pérdidas relacionadas a desastres; 3) desarrollen índices para contabilizar pérdidas en el capital cultural; y 4) otorguen especial atención a la devaluación del capital económico, ambiental y cultural debido al incremento en los niveles de riesgo; y a las consideraciones de carácter ético involucradas en la valorización de los recursos naturales y culturales.

### **III. Sistemas Institucionales y Organizativos**

Todos los países en el hemisferio tienen sistemas nacionales responsables tanto de la gestión de emergencias como de la prevención y reducción de desastres. En algunos países tales organizaciones coordinan y coparticipan con otras organizaciones públicas, privadas, no gubernamentales, educativas y otras organizaciones locales. Pero en otros este no es el caso.

Por ello, y dada la necesidad que estas organizaciones mantengan un alto nivel de coordinación para poder brindar un relevante, efectivo y eficiente programa de reducción de desastres, se proponen las siguientes iniciativas:

- Asegurarse que los sistemas nacionales para la gestión y reducción de desastres, sean capaces de ocuparse no sólo de la gestión de emergencias, si no también de programas, proyectos y actividades para una relevante, efectiva y eficiente reducción de desastres. Tales sistemas deberán incorporar la participación de las organizaciones y gobiernos locales, para así responder mejor a los riesgos que encaran las comunidades vulnerables.
- Lograr una efectiva descentralización de las estructuras y sistemas nacionales de reducción de desastres, mediante mejoras en la legislación y su normatividad, asegurándose que los grupos vulnerables participen en su diseño y que las peculiaridades y condiciones locales se reflejen en las políticas y programas nacionales.
- Priorizar en cada país aquellas políticas y programas nacionales para la reducción de riesgos que se dirijan específicamente hacia las regiones, grupos sociales y situaciones con alto riesgo de peligro.
- Crear y fomentar instancias para el diálogo y la coordinación entre los sectores gubernamentales, no gubernamentales, educativos y privados; y entre los niveles nacionales, regionales y locales, en base a la definición de roles específicos y la asignación de los presupuestos específicos pertinentes.

- Asegurarse que los gobiernos nacionales tengan la capacidad institucional para proveer políticas y programas de reducción de desastres, mediante incrementos en la inversión, la calidad de la administración y la capacitación.
- Asegurarse que los resultados de investigaciones y las experiencias sobre nuevas tecnologías y metodologías para la reducción de desastres sean transferidos hacia quienes toman decisiones a diferentes niveles del gobierno, mediante mecanismos de cooperación hemisférica.

#### **IV. La Participación Local y Comunitaria**

La participación de las organizaciones y comunidades locales en la formulación de políticas y programas de prevención y reducción de desastres y desarrollo sostenible, a escalas nacional y local, es esencial para asegurar su relevancia, efectividad y eficiencia.

Las iniciativas de reducción de riesgos y de promoción del desarrollo sostenible, dependen de mecanismos verticales y horizontales de coordinación entre los gobiernos nacionales, regionales y locales y entre estas estructuras gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, privadas y comunitarias. Desafortunadamente, en muchos países la participación de las organizaciones y comunidades locales en estos temas no se ha logrado aún. Por lo tanto, se propone:

- La incorporación en los procesos de planificación y toma de decisiones, de mecanismos explícitos y formales para asegurar la participación de las organizaciones y comunidades locales, tanto las informales como aquellas oficialmente reconocidas.
- Crear mecanismos formales para la negociación y la resolución de conflictos entre las organizaciones gubernamentales –de nivel local, regional y nacional dedicadas a la reducción y gestión de desastres– y entre esas agencias y los organismos no gubernamentales, el sector privado y las organizaciones locales.
- Promover la creación y consolidación de redes comunitarias y organizaciones locales como una vía para facilitar la articulación y la negociación.
- Promover y difundir las investigaciones que demuestren las ventajas y hagan más efectiva la participación local comunitaria en la creación de políticas y programas de desarrollo sostenible y de reducción de desastres.
- Promover la inversión con fondos de organizaciones nacionales y de agencias internacionales en actividades de fortalecimiento institucional y de capacitación que permitan a las comunidades locales incrementar su capacidad negociadora y lograr mayor sostenibilidad en los procesos, políticas y programas de reducción de desastres.
- Diseñar e implementar sistemas interactivos de información sobre metodologías y tecnologías de reducción de desastres y riesgo accesibles a las comunidades locales; con el propósito de que éstas incrementen su participación en los procesos de planificación y de toma de decisiones sobre reducción de desastres.

#### **V. Inventario de Desastres**

En la actualidad, no existen inventarios extensivos y comparables de datos nacionales y hemisféricos sobre ocurrencia de desastres y pérdidas en toda América. Es más, los inventarios

internacionales de desastres tienden a concentrarse en aquéllos de gran escala, los cuales no constituyen geo-referencias adecuadas al nivel local.

El desarrollo de inventarios de datos exhaustivos sobre ocurrencia de desastres y pérdidas es clave para la planificación de los preparativos para emergencias y la reducción de desastres, para el diseño de políticas, para la ejecución de programas y para la investigación. La existencia de estos datos facilitará la formulación de adecuadas cuentas nacionales útiles para la planificación del desarrollo sostenible.

Reconociendo la necesidad de contar con inventarios de desastres, se proponen las siguientes iniciativas:

- Establecer un formato, metodología y estructura de base de datos estándares para el registro, almacenamiento y visualización de datos sobre ocurrencia de desastres y pérdidas, utilizando definiciones usualmente aceptadas para describir situaciones de amenaza, pérdidas y otros términos. El software de inventario de desastres DesInventar es un programa de computadoras diseñado para inventariar desastres, que podrá adoptarse como punto de referencia por las organizaciones nacionales de gestión y reducción de desastres del hemisferio.
- Brindar capacitación a las organizaciones nacionales sobre el desarrollo, diseño, implementación y utilización de inventarios de desastres, con el apoyo de agencias internacionales.
- Establecer un Inventario Hemisférico de Desastres, utilizando una metodología, definiciones y un sistema de información compatibles, para ser adoptado por las organizaciones nacionales de reducción y gestión de desastres, con el auspicio de la Organización de Estados Americanos y las Naciones Unidas, mediante el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales y otras agencias internacionales relevantes.

## **VI. El Análisis de Vulnerabilidad y Delineación de Planos**

La información sobre vulnerabilidades es un complemento necesario a la información sobre amenazas, para producir información sobre riesgos que pueda ser utilizada en el desarrollo de políticas y programas para la reducción de desastres y el desarrollo sostenible por parte de las organizaciones nacionales de gestión y reducción de desastres.

Se han dedicado considerables esfuerzos durante el IDNDR para mejorar la calidad y cobertura de la información científica sobre diversas amenazas y para visualizar tales datos en forma de mapas. Sin embargo, se ha prestado poca atención a la representación gráfica de las vulnerabilidades sociales y económicas de la población y la infraestructura expuesta a esos peligros y aún menores esfuerzos para analizar la vulnerabilidad de las sociedades y economías expuestas al peligro.

Considerando que la mayoría de los mapas de riesgo se limitan a representar los peligros y que el análisis de vulnerabilidad se limita principalmente a la probabilidad de daño de estructuras físicas; y en tanto que los planificadores y quienes toman decisiones necesitan disponer de un mayor acceso a fuentes confiables sobre las dimensiones sociales, económicas y culturales de la vulnerabilidad, se proponen las siguientes iniciativas:

- Incorporar las dimensiones sociales, económicas, culturales e institucionales en el análisis de vulnerabilidad, complementando la información respecto a la vulnerabilidad de las estructuras

físicas, partiendo del reconocimiento que los procesos sociales y económicos aumentan y/o generan riesgos ambientales.

- Propiciar la participación de las organizaciones locales en la evaluación y análisis de la vulnerabilidad de manera esencial para incorporar las percepciones de la comunidad sobre vulnerabilidad y riesgo y su evaluación respecto a la exactitud y relevancia de estos análisis.
- Definir los propósitos para los cuales se ha realizado el análisis de vulnerabilidad, la unidad de análisis y explícitamente incluir factores culturales y de comportamiento con amplios rangos de variabilidad de la vulnerabilidad entre diferentes comunidades, regiones y culturas.
- Apoyar –mediante las agencias de financiamiento del desarrollo y de asistencia humanitaria– la implementación de análisis de amenazas, vulnerabilidad y riesgo; incluyendo el riesgo como un factor constante durante la vida útil de los proyectos de inversión y distinguiendo entre las pérdidas corrientes y las de capital.
- Distribuir información sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos entre quienes definen esas políticas, en todos los niveles de gobierno; en las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, y las comunidades locales, de tal forma que los costos del desarrollo en áreas predispuestas al peligro, sean conocidos por todos e incorporados como un factor clave en la planificación regional y urbana.
- Promover el uso de herramientas interactivas tal como DesInventar y Aquiles/Perfilmapp, otras tecnologías multi-media y el World Wide Web, para facilitar la comunicación y difusión de información sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos entre quienes definen las políticas, los investigadores y el público en general.

## **VII. Mecanismos del Sector Privado: Mercado de Vivienda y de Tierras**

En la actualidad los mercados de vivienda y terrenos no necesariamente contribuyen a los objetivos de reducción de desastres y desarrollo sostenible.

Los instrumentos gubernamentales convencionales empleados para regular estos mercados, tales como la planificación del uso de suelos, la zonificación y las normas de edificación, rara vez se basan en información sobre análisis de peligros, riesgos y vulnerabilidad. Asimismo, su desarrollo y aplicación están politizados y son difíciles de imponer. Como resultado, su eficacia para evitar el desarrollo urbano en zonas predispuestas al peligro, se ha reducido. Por otro lado, el sector privado ha mostrado muy poco interés en incluir los factores de riesgo en proyectos de viviendas y desarrollo urbano, préstamos y financiamiento.

Para que los mecanismos relativos a los mercados de vivienda y terrenos contribuyan a la reducción de desastres y al desarrollo sostenible, se proponen las siguientes iniciativas:

- Empezar el análisis de amenazas, riesgos y vulnerabilidad entre las instituciones financieras, y que sus resultados deban ser explícitamente incluidos en la documentación de préstamos y de pólizas de seguro para viviendas y desarrollo urbano; y que los prestatarios deberán aceptar explícitamente como una condición de aceptación de los préstamos.
- Asegurar la participación activa del sector privado en la formulación, revisión y difusión de normas de construcción. Se deberá otorgar prioridad al adiestramiento de los trabajadores de la construcción, particularmente del sector informal, respecto al uso de materiales y tecnologías

seguras y apropiadas a los recursos y riesgos locales. La culminación de la capacitación en estas técnicas deberá ser formalmente incorporada como una obligación estatutaria de los programas de capacitación del sector así como para obtener las licencias como constructores.

- Fomentar el uso por parte del sector público de mecanismos tales como el impuesto diferencial a la propiedad –como por ejemplo reducir los incentivos para el desarrollo del sector privado en zonas peligrosas o subsidiar programas de préstamo como un incentivo para los propietarios de viviendas en zonas altamente vulnerables que desean trasladarse a lugares más seguros o para mejorar la seguridad de su vivienda.
- Negociar planes de desarrollo urbano entre organizaciones gubernamentales, el sector privado y organizaciones comunitarias locales en zonas de alto riesgo –fomentando la zonificación de usos del suelo y normas de construcción que eviten el inapropiado desarrollo de zonas de amenaza y que mejoren la seguridad de las comunidades vulnerables.
- Promover la educación pública como un instrumento fundamental para incorporar información sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidades en las operaciones del mercado de terrenos y vivienda.

#### **VIII. Mecanismos del Sector Privado: Mercado de Seguros**

La actuales operaciones del mercado de seguros y reaseguros no están contribuyendo con los objetivos de reducción de desastres y desarrollo sostenible. A pesar del hecho de que estos mercados han sido recientemente afectados por una sucesión de grandes desastres, su presencia en zonas propensas a amenazas en el hemisferio está aumentando rápidamente, amenazando su capacidad para absorber pérdidas por desastres a gran escala.

Al mismo tiempo, la información sobre riesgos, amenazas y vulnerabilidad no está siendo adecuadamente ponderada en la determinación de las pólizas de seguro, mientras que, por otro, la inmensa mayoría de las poblaciones más vulnerables en el hemisferio, simplemente no están protegidas por ningún seguro. Para enfrentar esa situación, se proponen las siguientes iniciativas:

- Determinar pólizas de seguro en base a una detallada y desagregada información sobre los riesgos, peligros y vulnerabilidad tomando en cuenta la frecuencia del daño de acuerdo con los diferentes tipos de amenazas en lugares específicos. Las compañías de seguros y reaseguros deberán auspiciar la producción y uso de tal información.
- Establecer un esquema de cooperación entre las organizaciones de seguros y reaseguros, y el sector público, las instituciones financieras y la industria de la construcción con el fin de asegurar el desarrollo y aplicación de normas de construcción y de usos de suelo apropiadas como instrumentos de reducción de riesgos.
- Establecer fondos especiales para atender catástrofes a escala nacional, regional y hemisférica, con el fin de compensar altos niveles de pérdidas inevitables y sin suficiente cobertura de seguros como consecuencia de los desastres.

#### **IX. Gestión Ambiental Urbana**

La mayoría de la población hemisférica reside en zonas urbanas en las que se constata una continua degradación ambiental, ocasionada por una mala administración del crecimiento y por la

inapropiada explotación de recursos para cubrir necesidades básicas de alimento, refugio, agua y de combustible, factores que socavan los logros en materia de desarrollo sostenible y aumentan la potencialidad y severidad de desastres.

La administración ambiental urbana es compleja, debido, por un lado, a las múltiples interacciones entre diferentes vulnerabilidades y peligros, capaces de producir una extrema variedad de escenarios de riesgos ; y por el otro, a la presencia en la ciudad de diferentes niveles de gobierno junto a una multiplicidad de organizaciones públicas, privadas, no gubernamentales, locales y comunitarias.

Para encarar esta realidad, se proponen las siguientes iniciativas:

- Establecer en las ciudades instancias e instrumentos que faciliten el diálogo y la negociación entre los organismos del gobierno local, regional y nacional y organizaciones no gubernamentales, el sector privado y otras organizaciones comunitarias locales para lograr la formulación, implementación y la aplicación de políticas, planes y programas de gestión ambiental urbana y de reducción de desastres a nivel comunitario.

- Establecer en las ciudades sistemas de información accesibles a todos los ciudadanos, que permitan compartir y tener acceso a información sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos urbanos, así como las percepciones de cada quien. Tales sistemas de información deberán propiciar la comprensión de los riesgos percibidos y que enfrentan las comunidades más vulnerables.

- Incrementar la capacidad de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para mejorar la relevancia, eficacia y eficiencia de las políticas, planes y programas de gestión ambiental urbana y de reducción de desastres, mediante la capacitación y otras actividades de fortalecimiento institucional.

## **X. Educación y Capacitación para la Reducción de Desastres**

Mientras que, a nivel hemisférico, los programas de capacitación en gestión de emergencias pueden exhibir cierta tradición, la capacitación y la educación profesional formal en reducción de desastres es un campo relativamente nuevo.

Pocos profesionales que ahora trabajan en la gestión y reducción de desastres han recibido entrenamiento y/o educación especializada. En años recientes, se han venido desarrollando carreras profesionales y maestrías en varias universidades de países diferentes. Sin embargo, estos programas se han concebido y puesto en marcha en forma aislada, con currícula y requisitos académicos diferentes. Para mejorar la idoneidad y calidad de los programas de educación y capacitación en reducción de desastres, se proponen las siguientes iniciativas:

- Crear un sistema hemisférico de cooperación para la educación en el tema de reducción de desastres basado en el desarrollo de una currícula, recursos académicos compartidos, un plan de estudios con altas normas académicas y un sistema de requisitos profesionales reconocidos internacionalmente.

- Crear y consolidar relaciones y acuerdos entre universidades y otras instituciones de capacitación con los organismos gubernamentales, no gubernamentales y del sector privado, así como con las organizaciones internacionales que trabajan en la reducción de desastres, para profesionalizar los recursos humanos y aumentar su capacidad institucional.

- Promover la capacitación de los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales y otros organismos que formen parte del sistema nacional de reducción y gestión de desastres. La capacitación deberá tener un carácter interdisciplinario, incorporar términos y definiciones comunes y estar basado tanto en experiencias prácticas como en conocimientos teóricos y en investigaciones rigurosas.
- Enfocar algunos componentes específicos de los programas educativos y de capacitación en reducción de desastres hacia los especialistas de los medios de comunicación, para facilitar el importante papel que ellos desempeñan en la definición de imágenes y mensajes sobre la reducción de desastres.
- Incorporar la protección de la infraestructura educativa en sí misma, en las estrategias de educación y capacitación para la reducción de desastres.

### **XI. Compartir Investigaciones e Información**

La investigación sobre reducción de desastres en el hemisferio está todavía en su infancia. Muy pocas políticas, planes y programas de reducción de desastres se sustentan en una apropiada investigación local y esto impide el logro de sus propósitos de pertinencia, eficacia y eficiencia.

La investigación deberá desempeñar un papel crucial y de avanzada al informar sobre nuevos paradigmas y para la mejora de políticas, planes y programas de reducción de desastres. Un aspecto particular de este problema concierne a la difusión de los resultados de la investigación y de la información en general, debido a barreras entre países, entre investigadores y ejecutivos, entre los especialistas en ciencias naturales, ingeniería y de las ciencias sociales, y entre diferentes tipos de organizaciones.

Reconociendo que es vital romper estas barreras para que la información y la investigación puedan contribuir más efectivamente a la reducción de desastres se proponen las siguientes iniciativas:

- Fortalecer y lograr coordinación entre las iniciativas existentes en el hemisferio para producir, clasificar y difundir información sobre la temática de reducción de desastres, facilitando su acceso y uso. En vez de una política de información centralizada, se requiere la creación y el enlace de redes de información regional y nacional.
- Priorizar el uso del INTERNET, sin abandonar los métodos tradicionales de difusión de información, como una dinámica manera de acceso a la información a muy bajo costo, particularmente para el nivel local y entre diferentes tipos de organizaciones. Las redes de información basadas en el INTERNET necesitan ser auspiciadas por las instituciones mediante proyectos específicos que fomenten la interacción, el intercambio de información y la colaboración.
- Localizar toda la información posible sobre reducción de desastres que haya sido producida por individuos e instituciones, particularmente aquella producida con fondos públicos o internacionales y de dominio público, con el propósito de reducir las limitaciones por derechos de propiedad.
- Traducir y adecuar las publicaciones académicas y de investigación a un formato y lenguaje que enfatice los hallazgos pertinentes a la comunidad local y de utilidad para quienes tomen decisiones sobre reducción de desastres a ese nivel.

- Establecer sistemas de evaluación y monitoreo para asegurarse que los flujos de información lleguen a sus destinatarios en el nivel local y que permitan evaluar el uso e impacto de esa información entre las organizaciones locales y su personal.
- Introducir la temática de reducción de desastres en los programas educativos académicos y profesionales, para que los conceptos de gestión, reducción y control de riesgos ligados a los de desarrollo sostenible puedan ser incorporados en todas las iniciativas de desarrollo a largo plazo.

## **XII. Incorporación de la Reducción de Desastres en los Proyectos de Desarrollo**

Rara vez se enfocan los riesgos de desastres en proyectos de infraestructura y desarrollo. El resultado es que una proporción considerable de la infraestructura productiva y social del hemisferio es susceptible a amenazas. Las pérdidas anuales debido a la ocurrencia de desastres puede significar que muchos proyectos de desarrollo son en realidad proyectos de rehabilitación o reconstrucción. El problema se complica porque los sistemas nacionales de administración y reducción de desastres están frecuentemente aislados de otras instancias de gobierno y poco involucrados en proyectos de infraestructura y desarrollo. A fin de incorporar más efectivamente los asuntos de reducción de desastres en los proyectos de desarrollo, se proponen las siguientes iniciativas:

- Incluir los riesgos de desastre como un costo explícito en el diseño de proyectos de inversión privada y pública. Para ello, deberán desarrollarse y difundirse metodologías estandarizadas para incorporar el riesgo de desastres en los costos de los proyectos de inversión y fomentar su uso en los sectores público y privado.
- Condicionar el financiamiento nacional e internacional de proyectos de desarrollo a la inclusión de variables de riesgo de desastres en el costo de dichos proyectos. La información detallada sobre peligros, vulnerabilidades y los riesgos deberán utilizarse para hacer provisiones de usos del suelo y con fines de planificación regional, de tal forma que los planes de pre-inversión y de inversión tomen en cuenta esos riesgos.
- Dar relevancia a los conceptos de reducción de desastres y de desarrollo sostenible, incorporando criterios de vulnerabilidad y riesgo en todas las políticas, planes y programas de desarrollo iniciados por agencias internacionales de desarrollo.
- Fortalecer la capacidad de los gobiernos, organizaciones y comunidades locales para planificar, monitorear y controlar el desarrollo local, mediante regulaciones y normas que incorporen explícitamente criterios de reducción de desastres en sus planes y proyectos de desarrollo. Los sectores y grupos sociales vulnerables deberán incluirse formalmente en estos procesos, reconociendo no solamente su vulnerabilidad sino también su capacidad de liderazgo y conocimiento de la realidad local.
- Asegurar la continuidad de las políticas, planes y proyectos de reducción de desastres, estableciendo instancias permanentes de negociación y consenso entre gobiernos, el sector privado, las organizaciones comunitarias no gubernamentales y locales, que trasciendan períodos gubernamentales específicos.

## **XIII. Poblaciones Altamente Vulnerables**

Además de todo lo mencionado, los organizadores del Congreso Hemisférico sobre Reducción de Desastres y Desarrollo Sostenible, consideran importante señalar las especiales necesidades

de las poblaciones altamente vulnerables. Con el fin de atender los aspectos fundamentales de la producción social de vulnerabilidad, se proponen las siguientes iniciativas de política:

- Comprender que la carencia de recursos en la vida diaria aumenta la vulnerabilidad. Cuando las opciones son tan limitadas para enfrentar las realidades de la vida diaria, los más vulnerables pueden utilizar los recursos de maneras que aumentan su vulnerabilidad. Este es un círculo vicioso que añade marginalidad a quienes ya son muy vulnerables. Por ello, quienes definen las políticas deben dar una sostenida atención a las condiciones de pobreza que aumentan la vulnerabilidad.
- Respetar las voces y la experiencia de quienes están más expuestos al riesgo y propiciar que su sapiencia sea incorporada en los procedimientos, programas y políticas de sostenibilidad y reducción de desastres.
- Reconocer que mucha gente, incluyendo los trabajadores migratorios, refugiados y mujeres, los niños y los extremadamente pobres, no tienen acceso a una vivienda segura. Quienes definen las políticas en las organizaciones de promoción social, deben dirigir sus esfuerzos a programas que aporten soluciones para quienes están marginados de un hogar y tienen necesidades específicas de vivienda.
- Reconocer que quienes dictan las políticas autoricen arreglos domésticos cambiantes para el acceso a recursos y para ser beneficiario de los esfuerzos de mitigación, respuesta y recuperación. Las barreras a la autoasistencia y a la solidaridad deben ser anuladas para permitir a los propietarios de viviendas tener diversas alternativas de acceso a los recursos.
- Instruir a quienes son responsables de los sistemas nacionales de respuesta a desastres, para que actúen de una manera flexible y no burocrática. Esta flexibilidad deberá fomentar la sensibilidad hacia las formas en que la gente utiliza las redes sociales para acceder a la ayuda y hacia la variedad de condiciones de vida doméstica.
- Reconocer que los conflictos de género pueden derivar en una desigual distribución de recursos familiares. Quienes definen políticas deberán reconocer que la asistencia dirigida exclusivamente a los presuntos cabeza de familia puede empeorar estas desigualdades así como los efectos de los desastres y el potencial para la sostenibilidad.
- Reconocer que el lugar donde vive una persona no determina elegibilidad para la asistencia. Más bien, que las relaciones y redes (condiciones domésticas/con quienes uno vive) deben entenderse como factores importantes que influyen en los propósitos de asistencia y recuperación. Se necesita una mayor investigación sobre la naturaleza de estas relaciones y como influyen en el uso de recursos.
- Reconocer la necesidad de institucionalizar la revisión programática, con el fin de detectar los prejuicios y faltas de percepción en las prácticas rutinarias que discriminen o empeoren la vulnerabilidad en base a las características individuales o grupales. Estos prejuicios incluyen actitudes y políticas que refuerzan la marginación en base a factores étnicos, culturales, de nacionalidad, edad, género o clase social.

## **HACIA LA CREACIÓN DE LA RED INTERAMERICANA SOBRE REDUCCIÓN DE DESASTRES**

Los lineamientos de política propuestos en el Plan Estratégico de Acción no pueden lograrse mediante la acción de un solo sector u organización, sea éste gubernamental, privado o público. La mayoría de iniciativas requieren un proceso de negociación entre las diversas organizaciones y sectores e incluso naciones si se quiere tener posibilidades de éxito. De allí que la negociación y coordinación multisectorial hemisférica es la clave para lograr programas y políticas de reducción de desastres relevantes, efectivos y eficientes en toda América, durante el resto del IDNDR y en el siguiente milenio.

Un gran número de instituciones y organizaciones están comprometidas en la promoción de la reducción de desastres en el hemisferio. Estas incluyen:

- Los sistemas nacionales de prevención y gestión de desastres que existen en todos los países del hemisferio y que son formalmente responsables de la educación y respuesta a desastres;
- otros sectores y organismos de gobierno involucrados en la incorporación de la reducción de desastres en la planificación, políticas, programas y proyectos de desarrollo sostenible;
- las universidades y otras instituciones educativas de los países del hemisferio involucrados en la investigación, educación y capacitación en reducción de desastres;
- las organizaciones no gubernamentales y las redes de organizaciones no gubernamentales comprometidas con el desarrollo de políticas, programas y proyectos de reducción de desastres a nivel local y nacional, tales como la Confederación Colombiana de ONGs (Colombia) y la Red de Prevención de Desastres de la Región de San Martín (LA RED — San Martín), Perú;
- organizaciones del sector privado incluyendo los sectores de seguros, construcción y bienes raíces así como diversas organizaciones profesionales;
- organizaciones subregionales, tales como el Caribbean Disaster Emergency Response Agency (CDERA) y el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC);
- alguna redes temáticas existentes, tales como la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED);
- agencias bilaterales, multilaterales y no gubernamentales regionales e internacionales, tales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Oficina para la Asistencia de Desastres en el Extranjero (OFDA), la Organización Panamericana de la Salud (PAHO), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC), el Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (DHA) y el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (IDNDR), que desarrolla programas de asistencia técnica, capacitación y de transferencia de tecnología sobre reducción de desastres en el hemisferio; y
- agencias bilaterales y multilaterales extra-hemisféricas que financian programas de reducción de desastres, tales como el Overseas Development Administration (ODA-UK), la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), la GTZ de Alemania, la Cooperación Técnica Italiana y muchas otras.

Una de las conclusiones del Congreso Hemisférico sobre Reducción de Desastres y Desarrollo Sostenible y uno de los principios básicos de la Declaración de Miami y del Plan Estratégico de Acción sobre la Reducción de Desastre y el Desarrollo Sostenible, es que la gama de iniciativas políticas contenidas en el Plan únicamente pueden ser implementadas mediante el establecimiento de un diálogo permanente entre los actores involucrados en la promoción de la reducción de desastres en el hemisferio.

Se propone a la Red Interamericana para la Reducción de Desastres (IANDR) como una instancia para el diálogo y negociación entre las diferentes regiones y países del hemisferio y entre las diversas organizaciones, instituciones y sectores, con la finalidad de facilitar la implementación del Plan Estratégico de Acción sobre Reducción de Desastres y Desarrollo Sostenible, permitiendo as su monitoreo y continuo desarrollo.

Además se espera que la IANDR pueda constituir un mecanismo consultivo para las organizaciones regionales e internacionales responsables de producir las políticas y legislación para la reducción de desastres y desarrollo sostenible en el hemisferio, proporcionando un canal para la participación de sectores diferentes en países diferentes.

La Red Interamericana para la Reducción de Desastres será un foro abierto a la participación de todas las organizaciones, instituciones e individuos interesados en promover la reducción de desastres en el hemisferio.

Los organizadores del Congreso Hemisférico sobre Reducción de Desastres y Desarrollo Sostenible, el Centro Internacional de Huracanes de la Universidad Internacional de la Florida (IHC), la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) y la Unidad de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Organización de los Estados Americanos (OEA), apoyarán las actividades necesarias para crear la Red y para dotarla de una apropiada infraestructura, una secretaría y los recursos financieros.

A corto plazo, el IHC, LA RED, la OEA, junto a otras entidades interesadas, actuando como un comité directivo, organizarán una reunión para establecer la Red Interamericana para la Reducción de Desastres, con la participación de diferentes sectores y pases. En esa reunión, serán definidos la misión y los objetivos de la Red, se formulará un plan de actividades, se establecerá un comité ejecutivo y se designará una Secretaría de la Red.

En la actualidad se están buscando los recursos financieros para organizar la reunión inicial en 1997.