



---

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

---

# **DESASTRES Y SOCIEDAD**

***Enero-Diciembre 1997 / No.8 / Año 5***

***Especial : Psicología Social y Desastres***

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

**1997**

*Desastres & Sociedad* llega a sus manos con su octava entrega. Además de sus secciones de siempre, contribuye con un especial sobre aspectos psicosociales de los desastres. Con gran calidad y rigor académico, este especial concentra mucha de su atención en los temas que señalan los derroteros de la discusión cultural de hoy en día. El estrés, el SIDA, la pobreza urbana y otros tópicos de plena vigencia, son recogidos en este campo de trabajo que comunica la psicología con los desastres. El tema de género –en realidad una perspectiva transversal a muchos temas– también forma parte de este número.

*Desastres & Sociedad* N°8 nos ofrece, además, como artículo independiente, los resultados de una investigación sobre vulnerabilidad realizada en una ciudad latinoamericana. Partiendo de la geografía,

este estudio despliega una diversidad de metodologías y herramientas de análisis que lo convierten en un hito en el desarrollo de las investigaciones sobre esta materia.

En lo que se refiere a los documentos, en la sección *Hechos y DesHechos* este número presenta los resultados del Primer Diálogo Interamericano sobre Reducción de Desastres y Desarrollo Sostenible, realizado en Panamá en diciembre de 1997: un nuevo estadio de la discusión, convergencia de temas y de acciones en el Hemisferio, que fue inaugurado por el Congreso de Miami

## Indice

|  |   |
|--|---|
| HECHOS Y DESHECHOS.....  | 1 |
| EL DIALOGO INTERAMERICANO PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES ..... | 1 |

## HECHOS Y DESHECHOS

### Documentos e Informaciones

#### ***EL DIALOGO INTERAMERICANO PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES***

Diálogo I: Ciudad de Panamá, 11 – 12 de diciembre de 1997

#### **Introducción**

Diálogo I, la primera Reunión del Diálogo Interamericano para la Reducción de Desastres, se realizó en la ciudad de Panamá, los días 11 y 12 de diciembre de 1997 con los siguientes objetivos complementarios:

- Establecer un marco permanente para el diálogo y negociación para la reducción de desastres y desarrollo sostenible en las Américas;
- Facilitar la implementación del Plan Estratégico de Acción, formulado en el Congreso Hemisférico sobre Reducción de Desastres y Desarrollo Sostenible, realizado del 30 de setiembre al 2 de octubre de 1996 en Miami, Florida, y permitir su monitoreo y desarrollo continuado;
- Crear un foro libre, en donde pueda participar toda organización, institución o persona en el hemisferio, vinculada con la promoción de la reducción de desastres y el desarrollo sostenible.

El Diálogo I fue patrocinado por el Sistema Nacional de Protección Civil de Panamá (SINAPROC), organizado por la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), la Unidad de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Organización de Estados Americanos (OEA), el International Hurricane Center de la Universidad Internacional de Florida (IHC), el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRF.DENAC) y el Caribbean Disaster Emergency Relief Agency (CDERA); y auspiciado por el Secretariado del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) y la Organización Panamericana de la Salud (PAHO/ OMS).

El Diálogo I contó con la participación de 72 asistentes registrados de América Central, del Sur, del Norte y el Caribe.

## Conclusiones del Diálogo I

### Sesión 1: Participación pública

#### Sesión 1a: Participación pública en la reducción de desastres

Cuando se implementan políticas e iniciativas para la reducción de desastres sin la participación pública, éstas frecuentemente enfrentan resistencia y desconfianza por parte de las comunidades en riesgo, por ejemplo, cuando se intenta reubicar a poblaciones que viven en áreas expuestas a amenazas. En términos simbólicos, cuando tales iniciativas son implementadas por organismos militares esta desconfianza aumenta. Lograr un consenso acerca de cómo mejorar la participación pública en la reducción de desastres es complejo debido a que con frecuencia existen objetivos contradictorios entre la gran cantidad de actores e instituciones involucrados. Estos objetivos se reflejan en las diferentes percepciones acerca de la participación misma, que van desde la simple recepción de información hasta la participación en las decisiones políticas. La desconfianza popular en las motivaciones de las organizaciones gubernamentales de reducción de desastres puede ser incomprensible desde un punto de vista oficial pero perfectamente entendible si consideramos experiencias anteriores de las comunidades en riesgo.

Si se pretende que las comunidades en riesgo sean algo más que simples receptoras de información sobre las medidas de reducción de desastres que se deberían adoptar y que se transformen en participantes legítimos en los procesos de toma de decisiones, existen muchas barreras que derribar. Los intereses electorales y las campañas políticas influyen a veces en las relaciones entre las organizaciones oficiales de reducción de desastres y las comunidades en riesgo, tanto durante las emergencias como en otros momentos. No se pone de manifiesto una política estructural de los gobiernos con la finalidad de mejorar la relevancia o eficacia de sus políticas y programas de reducción de desastres mediante la participación comunitaria en la toma de decisiones. Por otro lado, las intervenciones dispersas y no coordinadas tanto de organizaciones gubernamentales como no gubernamentales actuando simultáneamente y a veces con intereses y objetivos contradictorios, producen apatía y agotamiento en la población. Por último, aunque en muchos países la legislación contempla la participación de las organizaciones comunitarias y la sociedad civil en la toma de decisiones en el ámbito local, esto a veces enfrenta resistencia de parte de los gobiernos locales.

Para romper estas barreras, se proponen las siguientes estrategias:

- Fortalecer el rol de las universidades, los Organismos no gubernamentales y otras instituciones que puedan mediar entre las organizaciones oficiales de reducción de desastres y los organismos militares (que a veces asumen el control en situaciones de emergencia) por un lado, y las comunidades en riesgo y las organizaciones locales por el otro, mediante la capacitación en enfoques participativos para la reducción de desastres;
- Introducir la capacitación en enfoques participativos para la reducción de desastres en los procesos de educación formal e informal, como una forma de incrementar la concientización pública y estimular la participación;

- Facilitar procesos de conciliación y diálogo sobre reducción de desastres entre comunidades en riesgo, organizaciones gubernamentales de reducción de desastres y otras instituciones que puedan actuar como mediadoras, tanto en el ámbito local como regional, en donde existe mayor densidad y permeabilidad en las relaciones organizacionales y sociales, y más experiencia de cooperación intersectorial; y donde el sector público tiende a ser más abierto hacia procesos de este tipo.

*Sesión 1b: La coordinación de ayuda internacional con los organismos oficiales y el sector privado*

Muchas Agencias de ayuda humanitaria en el ámbito internacional emplean más del 95% de sus presupuestos en la atención de emergencias y menos del 5% en otros aspectos de la reducción de desastres. Adicionalmente, cuando las diferentes agencias intentan brindar su apoyo a zonas, sectores y organizaciones específicos, sin una adecuada coordinación con organizaciones nacionales de reducción de desastres y otras a nivel regional y local, los recursos pueden duplicarse o incluso desperdiciarse, mientras que otras áreas reciben poca o ninguna atención.

Los recientes desastres provocados por el fenómeno del Niño ilustran este problema en sus diferentes manifestaciones. Se han otorgado préstamos internacionales de gran magnitud a varios países afectados para mitigar daños en infraestructuras y para financiar la reconstrucción. Sin embargo, a veces, las comisiones *ad hoc* han manejado estos programas con poca o ninguna participación de las organizaciones nacionales de reducción de desastres o de otras organizaciones involucradas en la reducción de desastres en el ámbito nacional, regional y local. Debido a esta falta de coordinación, la planificación e implementación de las acciones de mitigación han perdido efectividad, lo cual parece repetirse en los procesos de reconstrucción. Al mismo tiempo, la excesiva concentración de recursos en la "mitigación de la emergencia" y la no inclusión de componentes de fortalecimiento institucional muestran que, a pesar de la magnitud de los préstamos, éstos parecen no contribuir en el largo plazo a una reducción de riesgos de carácter sostenible en los países afectados.

Para incrementar la proporción de recursos destinados a la reducción de desastres, para facilitar la coordinación entre las agencias internacionales, las organizaciones nacionales de reducción de desastres y otras organizaciones involucradas; y para asegurar que las inversiones internacionales en la mitigación o reconstrucción de las emergencias sirvan para fortalecer la capacidad institucional para la reducción de riesgos en el ámbito nacional, regional y local, se proponen las siguientes estrategias:

- Lograr que las Agencias de ayuda humanitaria y de desarrollo internacional otorguen mayor prioridad a la reducción del riesgo en sus programas, mediante la documentación e investigación del uso de la ayuda internacional en desastres recientes, tales como aquellos asociados al fenómeno del Niño y difundiendo sus resultados a través de publicaciones, seminarios y otros medios;

- Flexibilizar los criterios de aplicación de los recursos internacionales para la reducción de desastres, con la finalidad de facilitar la participación de organizaciones no gubernamentales y otras de la sociedad civil en el ámbito nacional, regional y local;
- Asegurar que los programas de reducción de desastres no se centren exclusivamente en las medidas de mitigación de la amenaza física sino también que incluyan componentes para el fortalecimiento de la capacidad institucional para la reducción de riesgos en el ámbito nacional, regional y local, incluyendo capacitación en enfoques participativos para la gestión de riesgos y mejorando sistemas para el análisis de amenaza, riesgo y vulnerabilidad. Sería recomendable elaborar una guía para desarrollar programas de gestión y reducción de riesgos, similar a la que existe para la gestión de la emergencia;
- Utilizar las situaciones de emergencia de larga duración, tales como el fenómeno del Niño, en donde las actividades de mitigación, respuesta a emergencias y reconstrucción se traduzcan con el tiempo en oportunidades para avanzar en la reducción de desastres. Incluir recursos especializados dentro de los programas de emergencia para fortalecer la capacidad de reducción de los riesgos en el ámbito nacional, regional y local;
- Asegurar que la ayuda internacional para la reducción de desastres esté en completa coordinación con las organizaciones nacionales de reducción de desastres y otras organizaciones relevantes involucradas en la reducción de desastres en el ámbito nacional, regional y local, para que así los programas tengan como base y contribuyan al conocimiento y experiencia nacional existente;
- Crear registros sistemáticos de proyectos relevantes de reducción de desastres, coordinados por organizaciones nacionales de reducción de desastres y validados por equipos independientes especializados, para facilitar y ratificar la orientación de la ayuda internacional.

Sesión 1c: Las decisiones públicas con respecto a niveles aceptables de vulnerabilidad para la infraestructura económica y social en el ámbito local

Para definir criterios que determinen cuáles son los niveles aceptables de vulnerabilidad para la infraestructura económica y social en el ámbito local, la vulnerabilidad debe ser reconocida como tal. A menudo, tanto en las evaluaciones de riesgo como en las políticas de reducción de desastres se considera a la amenaza como sinónimo de riesgo, mientras que la vulnerabilidad no es tomada en cuenta.

Aun cuando se considera a la vulnerabilidad, normalmente se le reduce a una medida de la probabilidad de que una estructura física sea dañada, en vez de considerarla como la capacidad de las comunidades en riesgo de absorber el impacto de un evento y recuperarse de él. Por lo tanto, si bien es recomendable que los niveles de vulnerabilidad sean considerados en la planificación del desarrollo, es necesario asegurar que se tome en cuenta la capacidad de adaptación, resistencia y recuperación de las comunidades en riesgo y que la vulnerabilidad de la infraestructura económica y social en el ámbito local no sea reducida tan sólo a sus aspectos físicos.

Aun cuando existe un consenso público acerca del objetivo de reducir la vulnerabilidad, existe poco consenso acerca de cuáles son los niveles aceptables de vulnerabilidad. El concepto de vulnerabilidad es relativo y depende de las percepciones de las comunidades en riesgo y su capacidad de adaptación, resistencia y recuperación. Aun frente a patrones de amenaza similares, un nivel de vulnerabilidad que puede ser aceptable para una comunidad puede ser totalmente inaceptable para otra. En todo caso, en muchos contextos no existen organismos públicos que tengan una visión global de vulnerabilidad. La mayoría de las instituciones que potencialmente intervienen en la reducción de la vulnerabilidad y en la definición de niveles de aceptabilidad tienden a ocuparse de determinados sectores o tratan sólo aspectos específicos de ésta.

Al mismo tiempo, las decisiones para reducir la vulnerabilidad económica y social son principalmente de carácter político y se caracterizan por la existencia de conflictos y presiones tanto en las esferas técnicas como políticas. Decidir entre proteger la infraestructura económica estratégica o reducir la vulnerabilidad de los grupos sociales marginales, por ejemplo, es una decisión claramente de carácter político. Estos conflictos y presiones surgen desde el momento en que la vulnerabilidad es reconocida formalmente y aumentan cuando se tienen que tomar decisiones de inversión difíciles. Con la descentralización de los procesos de toma de decisiones a nivel local tienden a aumentar los conflictos y las presiones pero también las posibilidades de concertación a través de la negociación y el uso de métodos de planificación estratégica.

Para facilitar la reducción de la vulnerabilidad de la infraestructura económica y social en el ámbito local, se proponen las siguientes estrategias:

- Tomar en cuenta la capacidad de adaptación, resistencia, y recuperación de las comunidades en riesgo en la definición de niveles aceptables de vulnerabilidad para la infraestructura económica y social en el ámbito local;
- Asegurar que los análisis de vulnerabilidad sean de carácter holístico más que sectorial y que se realicen en el ámbito local, utilizando métodos y enfoques participativos, para asegurar que las percepciones y capacidades de las comunidades en riesgo se reflejen en el análisis;
- Descentralizar la toma de decisiones hacia el nivel local, para facilitar el proceso de negociación entre las diferentes instituciones, comunidades y grupos sociales involucrados. Esto implica, sin embargo, que los gobiernos locales no sólo tengan la responsabilidad de reducir la vulnerabilidad sino que también tengan la capacidad institucional, técnica y financiera necesaria para desempeñar un rol efectivo;
- Desarrollar estrategias de reducción de la vulnerabilidad en el ámbito nacional que explícitamente den prioridad a las zonas de más alto riesgo y vulnerabilidad social; y no sólo la protección de la infraestructura productiva de carácter estratégico. Esto implica un reconocimiento explícito de parte de los gobiernos de que el desarrollo sostenible es imposible sin el incremento de la capacidad de comunidades altamente vulnerables para resistir y recuperarse de los desastres.

## Sesión 2: Análisis de amenazas, riesgo y vulnerabilidad

Es fundamental impulsar la realización de análisis detallados y sistemáticos de amenazas, riesgo y vulnerabilidad para el diseño y aplicación de políticas y programas de reducción y gestión de riesgos que sean relevantes y efectivos en diversos sectores en el ámbito local, regional y nacional. Existen, sin embargo, problemas conceptuales y metodológicos serios que deben ser resueltos para que el análisis de riesgo pueda cumplir un papel útil. Estos incluyen la generación de modelos conceptuales de vulnerabilidad, la medición y referencia espacial y temporal de los datos, la disponibilidad, calidad y cobertura de los datos y la confiabilidad y calidad de la información producida. Estos problemas deben ser confrontados si se quiere incorporar con éxito variables sociales, culturales, económicas e institucionales en los análisis de riesgo. El registro de información histórica sobre desastres, pérdidas y daños, proporciona una plataforma potencial para complementar y validar la información prospectiva producida por modelos inductivos de riesgo y puede contribuir a proporcionar información más confiable sobre riesgos para su uso en los procesos de planificación del uso de tierras y de toma de decisiones. Sin embargo, son pocas las organizaciones que actualmente manejan inventarios de desastres sistemáticos y detallados.

El uso de análisis de riesgo en la reducción de desastres tiende a complicarse por problemas de comunicación entre las organizaciones científicas que a menudo llevan a cabo los análisis, y aquellas que requieren información sobre riesgos para desarrollar planes y políticas y para tomar decisiones. En particular, la información sobre riesgos rara vez es transmitida a las comunidades vulnerables de modo que pueda permitirles interpretar y utilizar la información de manera significativa. Desafortunadamente, muchas de las organizaciones que trabajan con comunidades en riesgo, y que podrían actuar como comunicadores potenciales de la información, desconocen, o son incapaces de interpretar la información que existe.

Contrariamente, si los análisis de riesgo pueden incorporar el conocimiento local sobre amenazas y vulnerabilidad, existe mayor probabilidad no sólo de que sean considerados confiables sino también de que puedan ser adoptados. Lamentablemente, existen problemas de comunicación entre las comunidades en riesgo y las entidades científicas que realizan los análisis de riesgo y estas últimas generalmente no están conscientes del potencial que representa el uso de metodologías de investigación participativa para generar información sobre riesgos.

En términos generales, existe una necesidad de democratizar y socializar la información sobre riesgos con la finalidad de permitir la confrontación pública y la comparación de las diferentes percepciones del riesgo y estimular los debates públicos y políticos sobre estrategias alternativas para la reducción y gestión del riesgo.

Tomando en cuenta estas consideraciones se plantearon las siguientes estrategias:

- Promover la importancia del análisis de riesgo como base indispensable para el desarrollo sostenible, fomentando el diálogo y negociación entre las organizaciones que evalúan amenazas, vulnerabilidades y riesgos y las organizaciones públicas y privadas que potencialmente podrían utilizar tal información en la reducción de desastres y la planificación del desarrollo;
- Promover el uso de la herramienta informática Desinventar y su metodología, además de otros sistemas desarrollados y aplicados exitosamente en algunos países en la región, para producir inventarios de desastres y pérdidas en el ámbito nacional, regional y local, con la finalidad de producir, complementar y validar los análisis de riesgo;
- Generar, a través de un grupo de expertos, una guía metodológica y conceptual para incorporar variables sociales, culturales, económicas e institucionales en el análisis de riesgo;
- Capacitar a especialistas responsables de la realización de los análisis de riesgo, en metodologías y enfoques participativos de investigación para asegurar que dichos análisis incorporen el conocimiento y la percepción local del riesgo;
- Implementar programas de capacitación sobre análisis de amenaza, vulnerabilidad y riesgo, para incrementar las capacidades de las organizaciones no gubernamentales poblacionales, la sociedad civil y organizaciones comunitarias, además de otras entidades que trabajan directamente con poblaciones en riesgo; mejorando la generación de datos e información para el análisis de riesgo, así como la difusión de información sobre riesgos a las comunidades. Estos programas de capacitación también deberían estar orientados a los gobiernos locales, regionales y centrales, el sector privado y financiero, y otras organizaciones no gubernamentales con la finalidad de mejorar su capacidad en el uso de la información sobre riesgos en los procesos de planificación y de toma de decisiones;
- Generar información de dominio público y programas de educación tanto de nivel escolar como de educación para adultos, utilizando los resultados del análisis de riesgo, con la finalidad de que la información sea difundida ampliamente a las comunidades en riesgo y al público en general;
- Impulsar el uso de Internet como un medio interactivo para la difusión, discusión y validación de información sobre riesgos. La difusión de la información en formato multimedia sería una vía eficaz para poder lograr una mayor visualización de los riesgos de parte de aquellos que intentan utilizar los análisis de riesgo para obtener información sobre reducción de desastres y planificación del desarrollo;
- Incorporar consideraciones de amenaza, vulnerabilidad y riesgo en estudios e investigaciones en comunidades en riesgo sobre temas tales como género, pobreza y recursos naturales.

### Sesión 3: Urbanización, riesgos y desastres

El crecimiento y el carácter cada vez más complejo, sinérgico e integrado del riesgo urbano, no está relacionado únicamente con el crecimiento poblacional sino también con una serie de procesos dinámicos y concatenados. El rol económico que cumple una determinada ciudad, en el contexto de los procesos de globalización y reestructuración económica, tiene gran incidencia

en la generación de riesgos urbanos. La reestructuración económica a menudo no toma en cuenta las amenazas presentes en un territorio y al modificar los procesos de urbanización puede cambiar la distribución, frecuencia e intensidad de las amenazas. Al mismo tiempo, procesos tales como la privatización o la reestructuración económica pueden incrementar la pobreza urbana y la vulnerabilidad.

En términos de gestión urbana, por lo general, existe poca coordinación entre los sectores público y privado, entre los gobiernos nacionales y locales y entre éstos y las comunidades en riesgo. Mientras que las decisiones económicas en el sector privado pueden ser responsables del incremento del riesgo urbano, es el gobierno quien normalmente tiene la responsabilidad formal de la reducción de desastres. La descentralización de la gestión urbana crea oportunidades para el manejo de riesgos a escala local. Sin embargo, las responsabilidades de la gestión urbana son con frecuencia transferidas a los gobiernos locales sin los recursos necesarios para aprovechar las oportunidades que se presentan. La gestión de riesgos urbanos específicos a escala local, a menudo requiere una concatenación con las políticas de gestión de riesgo en la ciudad como un todo y orientada hacia el futuro. Frecuentemente existe un problema de poca simetría entre los espacios donde se generan los riesgos urbanos y las instituciones responsables de su gestión.

Al mismo tiempo, el riesgo nunca ha sido claramente identificado como un problema urbano. Si los procesos de desarrollo que condujeron a la acumulación del riesgo urbano en el pasado no son entendidos con claridad, es difícil modificar esos procesos para que el riesgo sea reducido en el futuro. En el contexto de tales procesos, las estrategias de gestión del riesgo urbano aún no han sido claramente articuladas. En el ámbito local, se han propuesto algunas estrategias, sin embargo aún no se han encontrado los medios para implementarlas.

Para mejorar la gestión y reducción de los riesgos urbanos, se proponen las siguientes estrategias:

- Investigar las relaciones entre la urbanización y la acumulación del riesgo para producir y difundir información sobre: los grupos sociales en riesgo en las ciudades; la generación de nuevos riesgos en el contexto de procesos tales como la privatización; los costos sociales, económicos y políticos de riesgos urbanos no manejados y las responsabilidades de los gobiernos, el sector privado y otros en la construcción del riesgo urbano;
- Evaluar las políticas de las agencias de desarrollo internacional, los convenios multilaterales y otros planes, acuerdos y proyectos que conducen a reconfigurar los procesos de urbanización y los patrones de uso de tierras con la finalidad de evaluar su potencial para incrementar el riesgo urbano e insistir para que incluyan la gestión y reducción del riesgo como componentes explícitos;
- Investigar, diseñar y promover estrategias integrales para la reducción y gestión de riesgos urbanos. Dichas estrategias deberían considerar la aplicación de instrumentos técnicos tales como estudios de microzonificación de amenazas, con un enfoque

multiamenaza, como base para el establecimiento de códigos de construcción y zonificación del uso del suelo en aquellos contextos donde el desarrollo urbano no está reglamentado o donde no es posible hacer cumplir los instrumentos de reglamentación. Esto requiere el desarrollo de herramientas de planificación estratégica para la resolución de conflictos, para así facilitar el diálogo y la negociación entre el gobierno, el sector privado y las comunidades en riesgo;

- Fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos locales, organismos no gubernamentales y otras instituciones a través de la implementación de programas de capacitación enfocados en estrategias para la gestión y reducción del riesgo urbano;
- Fortalecer y promover estructuras, instituciones y procesos democráticos y buscar reducir y erradicar la corrupción en el ámbito local y nacional, de modo tal que los gobiernos y sus políticas respondan más a las necesidades de la población y sean más efectivos en la promoción del desarrollo sostenible equitativo y la reducción del riesgo;
- Promover la creación de marcos institucionales capaces de desarrollar e implementar estrategias integrales y multisectoriales para la gestión y reducción del riesgo en espacios complejos y dinámicos en donde se generan los riesgos urbanos, a través de la formación de alianzas y redes entre los diferentes niveles de gobierno, el sector privado, los organismos no gubernamentales y las comunidades en riesgo;
- Investigar las implicancias de la legalización de los derechos de propiedad en asentamientos marginales con respecto a los riesgos urbanos potenciales o existentes con la finalidad de cuestionar la política generalizada de otorgar títulos de propiedad sin tomar en cuenta los niveles de riesgo. Difundir información sobre riesgos urbanos en las ciudades para que los niveles de riesgo existentes y aquellos que puedan generarse por la construcción o urbanización puedan hacerse explícitos y reflejarse en la zonificación del uso del suelo, códigos de construcción y otros instrumentos para reglamentar los mercados de propiedad y tierras;
- Difundir información sobre los riesgos urbanos y su gestión para lograr que se debatan públicamente, en los medios masivos de comunicación, en las redes de ciudades, a escala local, en las campañas electorales y entre todos los partidos políticos.

#### Sesión 4: Reducción de desastres y desarrollo sostenible

Si se quiere lograr que la gestión y reducción de desastres contribuya con el desarrollo sostenible, es necesario encontrar formas y medios para incluir estas consideraciones en el desarrollo de planes, políticas, programas y proyectos de desarrollo.

La agenda del desarrollo y sus marcos institucionales continúa siendo estructurada sobre la base de objetivos sectoriales, obstaculizando una visión o tratamiento más holístico del riesgo. Existe una falta generalizada de sinergia, articulación y comunicación entre las organizaciones de desarrollo y las de reducción de desastres en el ámbito nacional, regional y local, salvo cuando ocurren las emergencias. En muchos países, una baja capacidad institucional para la gestión del desarrollo en general y de los riesgos en particular, es otro factor que impide que el desarrollo sostenible y la reducción de riesgos se transformen de discursos académicos en planes políticamente viables. La reducción de desastres raramente es incluida en procesos

tales como la planificación territorial. La meta política de lograr un crecimiento económico rápido a nivel nacional, en el contexto de una economía mundial cada vez más integrada e interdependiente, induce a que los países se vean forzados a competir uno contra otro para atraer inversiones, aun cuando tales inversiones no son sostenibles desde una perspectiva ambiental e incluso pueden aumentar el riesgo. El mismo proceso ocurre entre regiones dentro de un país. Los planes para reglamentar el uso del territorio y de los recursos naturales en el ámbito nacional, aun cuando existen en el papel, con frecuencia no son políticamente viables en la práctica. La existencia de estadísticas básicas altamente deficientes en muchos países, hace que instrumentos potenciales para la reducción de riesgos tales como la contabilidad verde, sigan siendo difíciles de implementar.

Es necesario transformar los sistemas de reducción de desastres "formales", los cuales sólo existen en el papel, en sistemas "reales" en donde exista una mejor articulación horizontal y vertical entre las diferentes organizaciones y niveles. Es necesario asegurar que las organizaciones no gubernamentales y sus asociaciones nacionales, los programas de seguridad escolar, la Cruz Roja y otras instituciones que trabajan con comunidades en riesgo participen activamente en los análisis de amenaza, riesgo y vulnerabilidad.

Frente a este panorama se proponen las siguientes estrategias:

- Introducir aspectos de reducción de riesgos en los programas de organizaciones existentes cuyos mandatos incluyen la reducción de desastres o el desarrollo sostenible. Por ejemplo, los programas sectoriales que existen para el mejoramiento de la infraestructura de salud y de educación pueden utilizarse como oportunidades para integrar los objetivos de la reducción de riesgos y el desarrollo sostenible. Para lograr una mayor sinergia con las organizaciones de desarrollo, el diseño de programas debe enfocarse más en los riesgos que en los desastres;
- Crear alianzas entre las agencias internacionales de financiamiento del desarrollo y otras instituciones involucradas en temas afines como medio ambiente, el cambio climático y los bloques regionales con la finalidad de incluir el tema de la reducción de riesgos en sus políticas, planes y programas, particularmente en el contexto de los programas de mitigación y reconstrucción financiados por estas agencias en el contexto del actual fenómeno del Niño;
- Utilizar las iniciativas y criterios técnicos de las organizaciones e instituciones regionales e internacionales para promover la reducción de riesgos en el ámbito nacional y local;
- Desarrollar y promover programas de educación e información pública sobre el rol de la reducción de riesgos en el desarrollo sostenible, con el objetivo de incrementar la viabilidad política de la reducción de desastres. Incluir aspectos de reducción de riesgos en la currícula de los programas de educación superior y profesional en disciplinas relevantes como la planificación territorial, con la finalidad de lograr una nueva generación de profesionales conscientes del rol que la reducción de riesgos puede desempeñar en el desarrollo sostenible;

- Desarrollar y aplicar metodologías capaces de medir los beneficios potenciales de la reducción de riesgos en términos del sostenimiento del desarrollo y que sean factibles de implementar en países donde las estadísticas básicas manifiestan deficiencias.

#### Sesión 5: El Diálogo Interamericano para la Reducción de Desastres

El Diálogo I, realizado en la ciudad de Panamá en diciembre de 1997, ha puesto de manifiesto un conjunto de procesos convergentes que van a configurar el desarrollo futuro de la reducción de desastres en las Américas durante los últimos dos años del DIRDN y hacia el siglo XXI:

- En el transcurso del DIRDN ha ocurrido un cambio de paradigmas en el tema de la reducción de desastres en las Américas, desde un enfoque que enfatizaba la preparación para las emergencias hacia un enfoque más integrador que incluye aspectos de la emergencia dentro de una relación más amplia entre la gestión y reducción de riesgos y el desarrollo sostenible. La gestión y reducción de riesgos para el desarrollo sostenible es un paradigma atractivo para una gran variedad de individuos y organizaciones de diferentes sectores, países y disciplinas y no sólo para aquellos tradicionalmente involucrados en la reducción de desastres. Como paradigma, crea vínculos entre la reducción de desastres y temas relacionados, tales como el medio ambiente, el calentamiento global, la reestructuración económica y otros;
- El diseño e implementación de programas que cruzan fronteras temáticas y geográficas y que integran diferentes organizaciones y sectores también han caracterizado cada vez más el trabajo sobre el tema de la reducción de desastres en las Américas. Los programas y proyectos lineales, unitemáticos y unisectoriales en la región, están siendo reemplazados por patrones de comunicación multidireccional, estructuras en redes y la definición de prioridades y programas a través de negociaciones entre una gran variedad de diferentes actores. El incremento en el uso de Internet como medio de comunicación entre las organizaciones de reducción de desastres en la región, refleja este cambio de paradigmas;
- La creación de un espacio permanente, donde todos los actores involucrados en la reducción de desastres en la región puedan reunirse libremente, es esencial para permitir que el debate y la confrontación de ideas y propuestas diferentes, puedan estimular en forma creativa e innovadora la formulación de iniciativas políticas transnacionales y multisectoriales para la reducción de desastres en las Américas.

El Diálogo Interamericano para la Reducción de Desastres surge en el contexto de un proceso ya en marcha que tiene como hitos anteriores a la Conferencia Interamericana sobre la Reducción de Desastres Naturales realizada en Cartagena de las Indias, Colombia en 1994 y el Congreso Hemisférico sobre Reducción de Desastres y Desarrollo Sostenible que se llevó a cabo en Miami, Florida en 1996. El Diálogo I realizado en la ciudad de Panamá en 1997, permite plantear los siguientes parámetros para la continuación de este proceso en los próximos años:

- El Diálogo no es institución, ni acuerdo multilateral, ni red. Es una encrucijada donde las diferentes iniciativas sobre reducción de desastres que están en marcha en las Américas se encuentran para ser debatidas y transformadas. Su objetivo primordial es la creación de un espacio para la formulación y promoción de iniciativas políticas de carácter creativo e innovador en favor de la reducción de desastres y el desarrollo sostenible. De la misma forma como el Istmo de Panamá es una encrucijada entre América del Sur, América Central, América del Norte y el Caribe, el Diálogo es un punto de encuentro entre iniciativas para la reducción de desastres de diferentes regiones de las Américas que comparten una direccionalidad común;
- El Diálogo es abierto e inclusivo a cualquier individuo u organización involucrada en la reducción de desastres en las Américas, sean estos organismos internacionales, gubernamentales, no gubernamentales, académicos, el sector privado o la sociedad civil; en el ámbito local, nacional o internacional y representando diferentes sectores y disciplinas. El Diálogo facilita el debate y la confrontación de ideas entre: los investigadores y los responsables de programas de aplicación; entre América del Sur, América Central, América del Norte y el Caribe; entre gobiernos, el sector privado y la sociedad civil; y entre los diferentes sectores y disciplinas;
- El producto principal del Diálogo sería la formulación de iniciativas de política innovadoras y creativas y de acciones estratégicas que se ponen a consideración de los diferentes actores involucrados en la problemática de la reducción de desastres en las Américas. El Plan Estratégico de Acción de Miami fue un primer paso en esta dirección que se profundiza con las conclusiones del Diálogo I en Panamá. Corresponde a las organizaciones internacionales, regionales, nacionales y locales que trabajan en la reducción de desastres en las Américas, convertir las iniciativas de política generadas en el Diálogo I en políticas, programas y proyectos viables. El Diálogo en sí no es un mecanismo de implementación, sino busca agregar valor al trabajo de otros mediante el debate y la confrontación creativa de ideas;
- El Diálogo, por lo tanto, es un marco para canalizar iniciativas para la reducción de desastres y desarrollo sostenible en foros políticos y técnicos en el ámbito nacional, regional y hemisférico con la misión de facilitar la comunicación, cooperación, y colaboración entre todas las personas y grupos comprometidos con la reducción de desastres a lo largo de las Américas. Al mismo tiempo, el Diálogo representa una oportunidad para canalizar iniciativas de políticas para la reducción de desastres en las Américas en las agendas de las principales organizaciones multilaterales interesadas en el tema, tales como la Organización de los Estados Americanos, el sistema de las Naciones Unidas, los bancos de desarrollo internacional, la Unión Europea, entre otras. Es de especial interés que tales organizaciones utilicen el Diálogo como un espacio para debatir políticas y acciones estratégicas de reducción de desastres y desarrollo sostenible en la región;
- El Diálogo ha tomado como su agenda inicial las trece áreas temáticas plasmadas en el Plan Estratégico de Acción del Congreso Hemisférico de Miami. Sin embargo, aunque el eje central del Diálogo continuará siendo la reducción de desastres y el desarrollo sostenible, su agenda se desarrollará orgánicamente para incorporar de manera gradual nuevas áreas temáticas de importancia en el hemisferio;

- El Diálogo I fue convocado por la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), la Unidad de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Organización de Estados Americanos (OEA), el International Hurricane Center de la Universidad Internacional de Florida (IHC), el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) y el Caribbean Disaster Emergency Relief Agency (CDERA), con el auspicio del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) y de la Organización Panamericana de la Salud (PAHO). Sin embargo, se espera que la organización de reuniones futuras del Diálogo atraiga la participación activa de otras organizaciones comprometidas con la reducción de desastres y el desarrollo sostenible en las Américas.

Para el desarrollo continuo del Diálogo Interamericano para la Reducción de Desastres en el futuro, se plantean las siguientes metas:

- La participación mayoritaria en el Diálogo I en Panamá, procedió de América del Sur y América Central. El nivel de participación de los países del Caribe, los Estados Unidos y Canadá ha sido sumamente débil. Para el desarrollo futuro del diálogo es preciso encontrar mecanismos que permitan atraer una mayor participación de estas regiones con la finalidad de que el Diálogo represente a las Américas como un todo;
- Del mismo modo, en el Diálogo I en Panamá no hubo una participación significativa de individuos u organizaciones del sector privado, particularmente del sector financiero y de seguros, y de asociaciones profesionales comerciales. Será necesario mejorar los vínculos con estos sectores con la finalidad de rectificar este desequilibrio en las reuniones futuras del Diálogo.
- La naturaleza abierta e inclusiva del Diálogo permite que se perfile como un espacio relevante para canalizar las actividades de culminación del DIRDN como una oportunidad de consolidar el Diálogo como un mecanismo activo y permanente para la reducción de desastres en el hemisferio entrando en el próximo siglo;
- Aunque se prevé que las futuras reuniones del Diálogo continuarán desarrollando la agenda que plantea el Plan Estratégico de Acción de Miami, el Diálogo también puede convocar reuniones más enfocadas en sectores específicos, por ejemplo el sector de bancos y seguros, sobre nuevos mecanismos para la reducción de la vulnerabilidad de la infraestructura social y económica.
- Tomando en cuenta las consideraciones arriba mencionadas, uno de los objetivos del Diálogo II a realizarse en 1998, podría ser la apertura de un debate con los bancos de desarrollo multilaterales de la región, tales como el Banco Mundial, banco Interamericano de Desarrollo, El Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco de Desarrollo del Caribe y otros. El Diálogo II, que posiblemente tenga como sede la ciudad de Washington D.C., podría tomar ventaja del interés motivado por el actual fenómeno del Niño, en el cual los bancos se han visto enormemente involucrados en el financiamiento de actividades de mitigación y reconstrucción en varios países del hemisferio; un contexto favorable para introducir al sector financiero en el Diálogo.

**Premio de las Naciones Unidas para  
OSSO  
Grupo de investigación colombiano**

En el departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (UN-DHA), organismo coordinador de la iniciativa mundial "Decenio de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres Naturales", galardonó al Observatorio Sismológico del Sur Occidente (OSSO), Universidad del Valle, con el Premio de las Naciones Unidas en Prevención de Desastres.

El OSSO es un grupo de investigación creado por profesores de la Universidad del Valle, en Cali, Colombia. Entre sus investigaciones y proyectos, el OSSO observa y analiza la actividad sísmica del Sur Occidente de Colombia, es responsable del desarrollo del Sistema Nacional para la Detección y Alerta de Tsunami (o maremoto), opera la red sismológica del área petrolera de Cusiana-Cupiagua, imparte conocimientos mediante la docencia y extensión educativa, asesora a entidades territoriales y organismos públicos y privados en materia de disminución de riesgos, participa de actividades con grupos científicos internacionales en países como Ecuador, Nicaragua, Suiza, Alemania y Estados Unidos, y es miembro fundador de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED).

Este premio se otorga anualmente a personas o instituciones con logros destacados en el campo científico y de aplicaciones en prevención de desastres en el ámbito internacional y, especialmente, en países en vías de desarrollo. Esta fue la décima edición del premio, que fue creado a partir de fondos donados por el industrial japonés Ryoichi Sasakawa y es administrado por el Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas con sede en Ginebra Suiza.

La historia del grupo OSSO se gesta en las complejas y dinámicas condiciones de un medio físico muy activo como es el occidente colombiano, en donde los fenómenos naturales con potencial daño sobre las vidas y bienes son los más altos de Colombia. Se consolidó después de experiencias como los terremotos del 23 de noviembre y 12 de diciembre de 1979 y del terremoto de Popayán de 1983. En 1985, por la época de erupción del volcán Nevado del Ruiz y del desastre de Armero y Chinchiná, con el apoyo de Colciencias, la CVC y el gobierno de Suiza, se instaló la primera fase de lo que hoy es la Red Sísmica del Sur Occidente y se inició la conformación del grupo, que se consolidó en 1987.

Desde entonces, el OSSO investiga en el campo de los fenómenos naturales peligrosos, los efectos adversos que pueden tener y las estrategias y medidas para reducir los riesgos, mediante metodologías provenientes de las ciencias de la tierra, las ciencias sociales y humanas y las innovaciones tecnológicas.

El anterior galardón, en 1996, fue otorgado al Dr. Ian Davis de Oxford, Inglaterra, autoridad mundial en prevención y preparativos para casos de desastre. El premio anual que recibió esta vez el grupo colombiano, incluye una mención especial en la Asamblea General de las Naciones Unidas, un trofeo y un monto en dinero de aproximadamente US 40 mil dólares. Este es el máximo reconocimiento en el mundo entero en materia de reducción de riesgos y desastres producidos por fenómenos naturales.

