

REDUCCION DE LOS DESASTRES EN ZONAS URBANAS

Contribución a la preparación de la Segunda Conferencia de las
Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II).

por la Secretaría del Decenio Internacional para la Reducción
de los Desastres Naturales, Ginebra

Agosto 1995

REDUCCION DE LOS DESASTRES EN ZONAS URBANAS

Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales

Y

Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos

Resumen

El presente documento expone la contribución que el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1990-1999) puede aportar a la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II). Se subraya especialmente los efectos de la urbanización en el nivel de riesgo de los desastres naturales y se hace hincapié en la necesidad de tratar las actuaciones en casos de desastre en el contexto de la planificación del desarrollo urbano. La Conferencia Hábitat II ofrece una oportunidad excelente para promover la reducción de los desastres en el contexto del desarrollo de los asentamientos humanos.

El documento analiza la reducción de los desastres como una cuestión multisectorial del desarrollo urbano y señala que las principales cuestiones que deben considerarse son la pobreza urbana, el conocimiento público, la vivienda, la infraestructura, la utilización de las tierras y la administración urbana. Se da importancia a los objetivos prácticos de reducción de la vulnerabilidad de las personas ante el riesgo, especialmente las de los grupos de bajos ingresos. Es preciso realizar evaluaciones del peligro y la vulnerabilidad, y los nuevos programas de desarrollo deberán examinar estas evaluaciones. Los programas de información pública y de educación y las estrategias eficaces de alerta deberían hacer posible que las personas en situación de riesgo adoptaran precauciones eficaces y redujeran su exposición. Debe reducirse la vulnerabilidad de la infraestructura urbana y de los servicios esenciales. Es preciso fortalecer las instituciones y mejorar la capacidad de los gobiernos para prepararse y responder a situaciones de desastre y otras emergencias.

El documento recomienda que las actividades de reducción de desastres se incluyan en los programas de acción de Hábitat II. Se exponen actividades propuestas por la Secretaría del Decenio y se invita a los Comités Nacionales del Decenio y a demás participantes en el Decenio a contribuir a los preparativos de Hábitat II mediante la participación directa en la elaboración de la documentación nacional, en colaboración con expertos interesados y funcionarios de sus propios países.

REDUCCION DE LOS DESASTRES EN ZONAS URBANAS

Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales

y

Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos

1. Introducción

Los desastres naturales se definen por los efectos que causan en las sociedades humanas. Cuando existe una acumulación de personas es lógico que los desastres naturales tengan efectos mayores. Muchos desastres importantes acaecidos recientemente tuvieron sus efectos principales en zonas urbanas y en asentamientos humanos densamente poblados.

Se están realizando los preparativos de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), que se celebrará en junio de 1996 en Estambul (Turquía). Una de las cuestiones multisectoriales que se examinarán en la Conferencia será la relativa a la "mitigación de desastres, socorro en casos de desastre y reconstrucción". Esta cuestión será parte integrante del "Plan de Acción Mundial" que se examinará en Hábitat II.

El objetivo del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales es reducir mediante acciones internacionales concertadas, especialmente en los países en desarrollo, las pérdidas de vidas, los daños a los bienes y las perturbaciones sociales y económicas causadas por los desastres naturales. Una de las reuniones técnicas de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, celebrada en 1994, subrayó los efectos de los desastres en zonas urbanas. El grupo de expertos reconoció que las zonas urbanas son muy propensas a los desastres y que, probablemente, esta propensión aumentará debido a la concentración de población, recursos y actividades. Las pautas de utilización de las tierras a menudo aumentan el nivel de riesgo. La reducción de los desastres debería formar parte integrante del proceso de desarrollo de los asentamientos humanos y el Decenio tiene por objetivo facilitar las actividades relacionadas con este fin.

La Conferencia Hábitat II ofrece una buena oportunidad para exponer las cuestiones relacionadas con la gestión en casos de desastre en los asentamientos humanos. La preparación de un plan de acción mundial sobre cuestiones relacionadas con el hábitat constituye una oportunidad de tratar una multitud de riesgos de desastres vinculados con la urbanización. Se alienta a quienes contribuyen al Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales en los planos local, nacional e internacional a procurar que se incluyan en las estrategias del hábitat en distintos niveles consideraciones relativas a los desastres.

El presente documento esboza algunas cuestiones esenciales en el manejo de los desastres urbanos e identifica la manera de tratarlos con eficacia en la preparación y en los programas de acción de Hábitat II. El objetivo es prestar asistencia a los Comités Nacionales del Decenio y a los Comités de Hábitat II para que incluyan en sus informes a la Conferencia consideraciones esenciales. Las cuestiones planteadas también deberán examinarse en las reuniones regionales de preparación de la Conferencia de Estambul.

Las recomendaciones formuladas en el presente documento pueden considerarse como base para movilizar el apoyo de los Comités Nacionales de Hábitat II, de las personas encargadas de formular políticas y de los participantes en la Conferencia.

2. Entorno urbano

El mundo se está urbanizando paulatinamente. En los primeros decenios del siglo próximo más de la mitad de la población mundial vivirá en ciudades. El número de ciudades con más de un millón de personas en los países en desarrollo aumentará pasando de 125 en 1990 a casi 300 en el año 2000. En Africa, que es el continente menos urbanizado, hay actualmente 37 ciudades de este tamaño, mientras que en 1950 sólo había 2. Muchas ciudades africanas duplicarán su población cada 12 años.

Hacia el año 2000 habrá más de 20 ciudades con una población superior a los 10 millones de habitantes, y más de 15 de estas ciudades estarán situadas en países en desarrollo. Durante el decenio de 1990 no menos del 80% del aumento que experimentará la población mundial se espera que tenga lugar en ciudades grandes y pequeñas: 81 millones de personas cada año.

Figura 1

Grandes aglomeraciones urbanas en los años 1950 y 2000

Clasificación en el año 1950	Aglomeración	País	Población (en millones)	Clasificación en el año 2000	Aglomeración	País	Población (en millones)
1	Nueva York	EE.UU.	12,3	1	Ciudad de México	México	25,6
2	Londres	Reino Unido	8,7	2	Sao Paulo	Brasil	22,1
3	Tokio	Japón	6,7	3	Tokio	Japón	19,0
4	París	Francia	5,4	4	Shanghai	China	17,0
5	Shanghai	China	5,3	5	Nueva York	EE.UU.	16,8
6	Buenos Aires	Argentina	5,0	6	Calcuta	India	15,7
7	Chicago	EE.UU.	4,9	7	Bombay	India	15,4
8	Moscú	URSS	4,8	8	Beijing	China	14,0
9	Calcuta	India	4,4	9	Los Angeles	EE.UU.	13,9
10	Los Angeles	EE.UU.	4,0	10	Yakarta	Indonesia	13,7
11	Beijing	China	3,9	11	Delhi	India	13,2
12	Osaka	Japón	3,8	12	Buenos Aires	Argentina	12,9
13	Milán	Italia	3,6	13	Lagos	Nigeria	12,9
14	Ciudad de México	México	3,1	14	Tianjin	China	12,7
15	Filadelfia	EE.UU.	2,9	15	Seúl	Corea	12,7
16	Bombay	India	2,9	16	Río de Janeiro	Brasil	12,5
17	Río de Janeiro	Brasil	2,9	17	Dacca	Bangladesh	12,2
18	Detroit	EE.UU.	2,8	18	El Cairo	Egipto	11,8
19	Nápoles	Italia	2,8	19	Manila Metropolitana	Filipinas	11,8
20	Leningrado	URSS	2,6	20	Karachi	Pakistán	11,7

Estos cambios tienen un efecto profundo en la organización de las ciudades y en la demanda de servicios, y no solamente en grandes aglomeraciones urbanas -las megaciudades- sino también en ciudades intermedias y pequeñas. La velocidad de los cambios exige desarrollar esfuerzos enormes para prestar a la población los niveles de servicios incluso más básicos. Deberán encontrarse nuevos recursos para suministrar cantidades adecuadas de agua potable, electricidad, materiales de construcción, etc. La degradación del entorno urbano es un serio problema a medida que aumenta la presión sobre unas tierras escasas. Llanuras propensas a las inundaciones y laderas propensas a los deslizamientos de tierras se aprovechan para construir viviendas en ellas, a menudo viviendas de baja calidad que no cumplen los requisitos oficiales, porque no hay otras tierras disponibles a precios razonables y situadas cerca de los centros de empleo.

El problema principal de la Conferencia Hábitat II será determinar las estrategias y políticas que permitan un desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en este contexto.

Figura 2

Algunos desastres importantes desde el inicio del Decenio Internacional
para la Reducción de los Desastres Naturales

Año	Peligro	País	Número de muertos	Estimación de los daños (en millones de dólares de los EE.UU.)
1990	Terremoto	Filipinas	1 660	920
	Ciclón tropical	Pacífico meridional	8	119
	Ciclón tropical	Filipinas	503	720
1991	Terremoto	Georgia	270	1 700
	Volcán	Filipinas	932	260
	Ciclón y crecida repentina	Filipinas	4 899	
	Ciclón tropical	Bangladesh	138 866	1 780
	Inundación fluvial	China	2 470	21 000
	Ciclón	EE.UU./Caribe		20 000
	Terremoto	India	2 000	
	Ciclón tropical	Pacífico meridional	12	331
1992	Tsunami	Indonesia	2 080	100
	Tsunami	Nicaragua	116	25
	Terremoto	Turquía	547	
	Corriente de fango	Filipinas	333	320
1992-1993	Sequía	Africa meridional		
1993	Inundación fluvial	Estados Unidos		20 000
	Terremoto/tsunami	Japón	122	
	31 tifones	Filipinas	514	
	Ciclón tropical	Fiji	21	134
	Terremoto	India	10 000	
	Inundación	Europa occidental	7	Centenares de millones
1994	Terremoto	Estados Unidos		20 000
	Terremoto/ corriente de fango	Colombia	271	
	Volcán	Papua Nueva Guinea	100.000 afectados	
	Inundación	China	1 400	
	Inundación	India	2 001	
1995	Terremoto	Japón	5 500	100 000
	Terremoto	Rusia		

3. Los desastres y el entorno urbano

Los desastres naturales son una de las causas de padecimiento humano en las zonas urbanas. Desastres recientes han subrayado la necesidad de mejorar la seguridad humana y de proteger recursos cada vez más escasos. Estos desastres afectaron de modo principal zonas urbanas donde hay una gran

concentración de personas muy dependientes de la infraestructura y los servicios. A menudo la degradación ambiental ha aumentado la vulnerabilidad, en especial la de los grupos de bajos ingresos. La figura 2 muestra algunos desastres recientes que tuvieron efectos importantes en los asentamientos urbanos, pero considerando únicamente los cinco años pasados desde que se declaró el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales.

El hecho de que hayan ocurrido tantos desastres sólo en los últimos cinco años desde el inicio del Decenio indica la importancia que tiene examinar los riesgos de desastres en el marco del desarrollo de los asentamientos humanos. Los desastres naturales, y las posibles medidas a adoptar para reducirlos, sólo pueden tenerse en cuenta adecuadamente si se analizan como parte integrante de la asignación de los recursos y de la planificación del desarrollo urbano. Para conseguirlo, los planificadores del desarrollo deben trabajar en la esfera de la reducción de los desastres y debe integrarse en el proceso de planificación a las personas encargadas de la gestión de los desastres.

Figura a continuación un examen de las cuestiones principales relativas a la reducción de los desastres en el entorno urbano.

La pobreza urbana y los desastres

La gente más pobre vive en las viviendas de menor calidad situadas en los lugares más propensos a los desastres, y son las que tienen menores oportunidades para mitigar los efectos de posibles desastres. Los pobres de las ciudades constituyen una categoría muy grande y en aumento: en 1988 se estimaba que aproximadamente 330 millones de personas, o el 27,7% de la población urbana total de los países en desarrollo, vivía por debajo del nivel de la pobreza. En Africa, que se está urbanizando a la velocidad muy rápida de un 7% anual, este porcentaje se estimaba en un 42%. El número mayor de pobres de las ciudades está en Asia: 136,5 millones de personas viven allí en zonas urbanas por debajo del umbral de la pobreza.

La pobreza es una de las causas fundamentales de la vulnerabilidad urbana a los desastres. Este factor deberá tenerse en cuenta al preparar medidas de reducción de los desastres, y la mitigación de la pobreza aumentará las oportunidades de las personas para reducir los desastres.

Debería hacerse hincapié en unos objetivos realistas y deberían concederse los máximos beneficios a las personas en situación de riesgo. Soluciones de bajo costo para mejorar la calidad de la construcción, enfoques innovadores para mejorar los mecanismos de asignación de tierras y otras medidas para reducir los riesgos deberían formar parte de la estrategia de Hábitat II.

Las comunidades en situación de riesgo

Las políticas de reducción de los desastres deben centrarse en las comunidades que están en situación de riesgo y deben basarse en una mayor capacidad de estas comunidades para participar directamente en su propia protección. Hay que prestar asistencia a las comunidades locales para que identifiquen los riesgos a que están expuestos y la manera de reducirlos. Se necesitan programas de información pública y de educación para alentar a las comunidades locales a adoptar las medidas necesarias de reducción de los riesgos de desastre en el plano comunitario y para facilitar la adopción de estas medidas. Deben movilizarse recursos para apoyar la reducción de los desastres en el plano comunitario. Estos programas deberán aprovechar las iniciativas de ámbito popular, como los grupos de autoayuda y los grupos de las iglesias.

Las soluciones tendientes a la reducción de los desastres sólo serán eficaces si se basan en las necesidades de las personas en situación de riesgo y si aprovechan sus oportunidades. Reasentar las zonas de viviendas propensas a peligros a zonas seguras fuera de las ciudades a menudo no constituye una solución para las personas en situación de riesgo, porque allí las oportunidades de empleo no son adecuadas.

La vivienda

Los terremotos no matan a las personas sino que lo hacen los edificios al hundirse. Más del 80% de las víctimas de los terremotos están relacionadas con el derrumbamiento de edificios. Por lo tanto, la adecuación y calidad de la construcción de las viviendas constituye una cuestión esencial para reducir los desastres causados por terremotos. La calidad de la construcción es también un factor muy importante ante los ciclones tropicales. Se han desarrollado y puesto a prueba en numerosos lugares tecnologías básicas para construir viviendas de bajo costo resistentes a los peligros. Se han

conseguido éxitos importantes, pero son posibles muchos mejoramientos más. Para ello se necesitarán programas de educación que informen a la gente, y en especial a los constructores, sobre los beneficios de las viviendas resistentes a los desastres y de los mecanismos de control de la construcción que permiten reducir los desastres causados por prácticas inadecuadas de construcción.

Los riesgos de desastres relacionados con la vivienda no pueden resolverse de modo aislado. Es preciso integrarlos en una estrategia más amplia a fin de mejorar el acceso a viviendas de calidad razonable, diseño adecuado y situación segura.

La infraestructura

Las sociedades urbanas dependen de la infraestructura para la prestación de sus servicios básicos. En aglomeraciones urbanas grandes los sistemas de infraestructura son cada vez más complejos y, por lo tanto, pueden sufrir más perturbaciones, y su reparación o sustitución puede ser más costosa. En los países en desarrollo se plantean grandes problemas en el suministro de servicios básicos como el abastecimiento de agua y el saneamiento. El rápido desarrollo de las zonas urbanas hace difícil que se mantenga al mismo ritmo el desarrollo de la infraestructura de los servicios básicos. Los sistemas a menudo están mal mantenidos, lo que aumenta todavía más su vulnerabilidad.

Los daños a la infraestructura urbana causados por desastres naturales tienen efectos a largo y a corto plazo. Los desastres naturales a menudo desencadenan desastres secundarios causados por el fallo de la infraestructura. La rotura de las conducciones de gas puede provocar incendios y el hundimiento de las infraestructuras puede causar muertes y otros daños. Los peligros inmediatos a la salud debidos al fallo de los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento pueden plantear amenazas importantes, en especial en zonas de bajos ingresos y gran densidad de población. Los efectos a largo plazo de los daños a las infraestructuras básicas pueden ser enormes, por las perturbaciones que causan en la economía y por la dificultad en restablecer la comunidad urbana.

Deben prepararse programas de revisión de la integridad de la infraestructura existente y de mejoramiento de los sistemas a fin de reducir los desastres secundarios y garantizar que pueda continuarse prestando servicios básicos. Las consideraciones de diseño y los códigos de

construcción de infraestructuras deben tener en cuenta la posibilidad de desastres. Se necesita actuar de modo semejante en las instalaciones de importancia esencial, como las que asumen una función especial durante emergencias, por ejemplo hospitales, estaciones de bombeo, centros de operaciones de emergencia e instalaciones que acogen a un gran número de personas. Hay que revisar estas instalaciones y protegerlas, reforzarlas o trasladarlas de modo adecuado a fin de reducir los riesgos a niveles aceptables.

La planificación de la utilización de las tierras y la protección ambiental

Es posible realizar una evaluación de los peligros que amenazan diferentes zonas, y las zonas urbanas deberían tratarse con prioridad. Pueden determinarse y cartografiarse las llanuras aluviales, las zonas propensas a corrimientos de tierra, las zonas de fallas o las zonas costeras. Esta información debería ser un elemento importante para planificar el desarrollo urbano, de modo que las personas y los servicios esenciales se sitúen en lugares seguros. Se necesitarán nuevos programas y actividades para considerar la manera de tratar los riesgos de desastres e impedir que los posibles cambios aumenten de hecho la exposición a los desastres. Deberán prepararse los métodos necesarios a este fin, teniendo en cuenta las limitaciones existentes.

La protección del medio ambiente, en especial las zonas de peligro, es un elemento necesario para impedir que los riesgos aumenten. La gestión sostenible del medio ambiente contribuirá a reducir los peligros. Ejemplos al respecto son la conservación de la vegetación de los manglares en las zonas costeras para reducir los efectos de las tormentas y la plantación de vegetación en las laderas para reducir los riesgos de corrimientos de tierras.

La localización de las zonas de viviendas tiene una importancia esencial ante los peligros de inundaciones y corrimientos de tierras. Se conocen en muchos casos los riesgos relacionados con ciertos lugares; sin embargo, las personas continúan viviendo en zonas propensas a peligros debido a la asignación que se hace de las tierras y a necesidades de índole social y económica.

Las soluciones no son inmediatas. Algunas de las limitaciones que deberán superarse son la presión enorme ejercida sobre las tierras disponibles, la degradación del medio ambiente, las grandes distancias a las zonas de empleo y la demanda excesiva de recursos de todo tipo. Se necesitan enfoques innovadores de la planificación y de la asignación de tierras que faciliten a las personas vivir en zonas seguras y que hagan posible asignar los servicios y las estructuras de gran ocupación a zonas de bajo riesgo.

Estas cuestiones señalan también los límites del crecimiento urbano y la necesidad de considerar políticas que distribuyen el crecimiento urbano entre más centros urbanos a fin de conseguir un desarrollo más equilibrado.

La administración urbana

El crecimiento muy rápido de las zonas urbanas pone en grave peligro la capacidad de las autoridades locales de reglamentar la urbanización y disponer de un adecuado nivel de seguridad y servicios. Este crecimiento tiene también por consecuencia que los mecanismos y las disposiciones de aplicación de la preparación para casos de desastre y las operaciones de emergencia sean cada vez más complejos y planteen problemas adicionales. Los efectos posibles de los desastres aumentan rápidamente cuando la población crece. Deberán prepararse programas que ayuden a las autoridades a mejorar la capacidad local de preparación para casos de desastre natural y de otra índole y de respuesta a ellos.

Uno de los elementos de una administración urbana responsable debería ser la capacidad de alertar de modo eficaz sobre los posibles desastres. Esta capacidad incluye la vigilancia de los peligros y vulnerabilidades y las estrategias para avisar a las personas en situación de riesgo de modo que puedan llevarse a cabo preparativos reales y eficaces en el plano local. En muchos casos es necesario mejorar estos sistemas, tanto de aviso a la población como de respuesta a las alertas. Una de las maneras de enfrentarse con los riesgos de desastres en la administración urbana consiste en formular hipótesis de desastres urbanos. Estas hipótesis pueden ayudar a cuantificar los riesgos de desastre y a determinar soluciones adecuadas para problemas específicos de desastres.

4. Los temas de Hábitat II y la reducción de los desastres

En su discurso a la Conferencia Internacional sobre el Hábitat Urbano, celebrada en Delft (Países Bajos) en febrero de 1995, el Dr. Wally N'Dow, Secretario General de la Conferencia Hábitat II, indicó que han empezado a notarse ya las presiones ejercidas por la urbanización. Dijo que "la multitud de problemas sociales, económicos y políticos que han acompañado la urbanización han creado problemas de una magnitud épica en todos los rincones del globo". También señaló que "si no se resuelven los problemas urbanos de este siglo XX, sus repercusiones amenazan con dominar y sepultar el siglo XXI, que está al caer, con un gran cortejo de problemas".

Las cuestiones urgentes que deben tratarse en Hábitat II son diversas. Comprenden el aumento de la pobreza urbana, la falta de hogar y las viviendas insatisfactorias, el desempleo y la desintegración social. El gran crecimiento urbano somete la infraestructura a una presión que no puede resistir, causa la degradación de las tierras y la contaminación y provoca la falta de servicios educativos y de capacitación adecuados. Las tensiones y la violencia étnicas constituyen una cuestión cada vez más urgente, y debe resolverse el problema de las epidemias, que van desde la tuberculosis hasta el SIDA.

Las direcciones políticas para Hábitat II comprenden tres elementos. Un objetivo primario de la Conferencia es concienciar sobre el carácter auténtico y la profundidad de la crisis urbana a fin de conseguir los necesarios compromisos políticos para resolver las cuestiones urgentes. Después, este nuevo compromiso debe basarse en principios de sostenibilidad. Y por último, deben determinarse nuevas estrategias para reducir la pobreza urbana procurando equilibrar las necesidades de las poblaciones urbanas con las consideraciones ambientales.

Los dos temas en torno a los cuales deberá estructurarse la Conferencia son "Vivienda adecuada para todos" y "Desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en un mundo en vías de urbanización". El Comité Preparatorio de la Conferencia decidió considerar las siguientes cuestiones multisectoriales como parte integrante de todos los programas y programas subsectoriales:

- gestión de los asentamientos con referencia a la descentralización y la participación de la población y sus organizaciones;
- reducción de la pobreza;

- gestión ambiental;
- mitigación de desastres, socorro en casos de desastre y reconstrucción.

El Comité preparatorio mencionó para su examen algunas cuestiones intersectoriales adicionales. Estas cuestiones son: la mujer, la economía urbana y el empleo, las dimensiones sociales y económicas de la urbanización y del desarrollo de la vivienda, la educación y el fomento de la capacidad, y la equidad y los grupos sociales vulnerables.

El problema con que se enfrenta Hábitat II es conseguir que los hábitat humanos, desde los más pequeños hasta los mayores, estén en lugares seguros y habitables. Esto no será posible si no se presta atención a la reducción de los riesgos de desastre en el contexto del proceso preparatorio de Hábitat II, tal como se expone en la Estrategia de Yokohama y en el Plan de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales.

La complejidad de los problemas y de las soluciones justifica que la comunidad encargada de gestionar los casos de desastre preste una atención especial a las zonas urbanas. Las condiciones propensas a los desastres de muchas zonas urbanas justifican que se preste una atención especial a la reducción de los desastres al preparar un programa de acción para la vivienda en un mundo en proceso de urbanización. La preparación de Hábitat II ofrece una oportunidad excelente para compaginar estos dos elementos. El proceso también ofrece la oportunidad de pedir a un grupo interdisciplinario de expertos y personas encargadas en formular políticas que trate una cuestión de interés común.

5. El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales y la preparación de Hábitat II

Se han celebrado dos reuniones del Comité Preparatorio: una en Ginebra en abril de 1994 y otra en Nairobi en abril de 1995. Está prevista una tercera reunión para febrero de 1996 en Nueva York. En estas reuniones se prepara el proyecto de Plan de Acción Mundial que deberá examinar la Conferencia. Se da mucha importancia a las preparaciones en el ámbito nacional. Las administraciones locales y las organizaciones no gubernamentales desempeñarán una función importante en la Conferencia, puesto

que se considera que gran parte del programa de acción será ejecutado por estas organizaciones.

El Comité Preparatorio pide la creación de comités nacionales que lleven a cabo exámenes y determinen las prioridades para la acción. Los informes nacionales a la Conferencia contribuirán con información específica al Plan de Acción Mundial. Estos informes deberán haberse presentado a la secretaría de Hábitat II en diciembre de 1995. Más de 100 países han creado comités nacionales de preparación de Hábitat II, o están a punto de hacerlo.

Se pide a los comités nacionales y a las coaliciones locales de cada país que presenten ejemplos de mejores prácticas. Estas mejores prácticas son cualquier actividad que mejore el entorno de vida de las personas y que estén realizadas preferentemente por asociaciones entre distintos grupos. Una de las subcategorías citadas en la esfera de la gestión sostenible de los asentamientos es "Preparación, mitigación y reconstrucción mejoradas en casos de desastre".

Los objetivos del Decenio están relacionados con el desarrollo de los asentamientos humanos. El primer objetivo del Decenio es que todos los países dispongan hacia el año 2000 de evaluaciones nacionales amplias sobre los riesgos planteados por peligros naturales y que se tengan en cuenta estas evaluaciones en los planes de desarrollo.

El Decenio debe constituir un vínculo útil con las organizaciones nacionales de gestión en casos de desastres y otras organizaciones que se ocupan del posible aumento de los riesgos de desastre. En el plano internacional, la secretaría del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales, el Comité Científico y Técnico, el Grupo de Trabajo Interinstitucional y el Grupo Básico de Misiones Diplomáticas pueden contribuir a la elaboración de políticas eficaces que contribuyan a contrarrestar los riesgos de desastres en el marco de Hábitat II.

La secretaría del Decenio tiene la intención de desarrollar las siguientes actividades como preparación de Hábitat II:

- 1) Informar a los participantes en el Decenio sobre los progresos habidos en los preparativos de Hábitat II, en especial los relativos a la reducción de desastres.
- 2) Contribuir a cursos prácticos y reuniones de mesas redondas sobre la reducción de los desastres en zonas urbanas y a reuniones regionales conexas.

- 3) Preparar para la Conferencia un informe sobre la reducción de los desastres como cuestión multisectorial en el desarrollo de los asentamientos humanos, incluidas las correspondientes recomendaciones. El informe ofrecerá un panorama unificado sobre los desastres en zonas urbanas basado en consultas con los participantes en el Decenio y otros elementos interesados.
- 4) Facilitar la inclusión de una reunión temática de mesa redonda sobre "Los asentamientos humanos en situación de riesgo"
- 5) Organizar y celebrar un acto especial sobre desastres durante la Conferencia. Este acto especial estimulará la atención política a alto nivel en la reducción de desastres, será una plataforma para el intercambio científico y técnico e incluirá una exposición sobre la reducción de los desastres en los asentamientos humanos.
- 6) Publicar un número especial de STOP Disasters sobre la reducción de los desastres en zonas urbanas.
- 7) Dedicar el Día del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales al tema "Asentamientos humanos en situación de riesgo".

La secretaría del Decenio está preparando un proyecto para apoyar y fortalecer las iniciativas nacionales de reducción de los riesgos de desastre en zonas urbanas. Este proyecto se basa en recomendaciones formuladas en el Curso práctico internacional sobre reducción de los desastres causados por los terremotos en zonas urbanas, celebrado en Yakarta (Indonesia) en junio de 1995. El proyecto se presentará a Hábitat II para su examen como parte del programa de acción.

La secretaría invita a sus asociados en los programas nacional, regional e internacional a que contribuyan a estas actividades y presenten sugerencias para actividades adicionales. La secretaría considera que los comités nacionales del Decenio son organizaciones que contribuyen esencialmente a los preparativos de Hábitat II en el plano nacional. Se propone que los comités nacionales contribuyan a la preparación de Hábitat II mediante las siguientes actividades:

- 1) Revisar los riesgos de desastre en zonas urbanas y asentamientos humanos y esbozar estrategias y políticas que permitan reducir estos riesgos hasta niveles aceptables;

- 2) Contribuir a la preparación de informes nacionales para Hábitat II presentando recomendaciones y sugerencias sobre actividades de reducción de desastres como parte del informe nacional a Hábitat II y del programa de acción;
- 3) Informar a personas encargadas de formular políticas y a posibles participantes en la Conferencia y en las reuniones del Comité Preparatorio sobre la cuestión de la reducción de los desastres y sugerir la manera de incluirla en la labor de la Conferencia;
- 4) Preparar "ejemplos de prácticas mejores" en la esfera de la reducción de los desastres para su presentación a Hábitat II y para promover las publicaciones y actos del Decenio sobre este tema.

La figura 3 contiene las fechas más importantes de la preparación de Hábitat II, en especial las relativas a la cuestión de los desastres y a la función propuesta para el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales.

7. Resumen de las recomendaciones del Decenio Internacional de los Asentamientos Humanos para Hábitat II

La secretaría del Decenio tiene previsto presentar a la Conferencia de Hábitat II un informe con un panorama unificado sobre la reducción de desastres en zonas urbanas. Este informe se basará en consultas con los participantes en el Decenio y contendrá recomendaciones específicas sobre la inclusión de consideraciones relativas a la reducción de los desastres en los planes de acción para el desarrollo de los asentamientos humanos.

Mientras tanto, pueden tenerse en cuenta las siguientes recomendaciones en el proceso de preparación en los planos nacional, regional e internacional:

- i) Se pide a la Conferencia que reconozca plenamente la importancia de los riesgos de desastre en el desarrollo de los asentamientos humanos y que adopte como base de acción la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama;
- ii) La Conferencia debería considerar la reducción de los desastres como parte integrante del diseño de los programas del hábitat;

- iii) Se pide en especial a la Conferencia que considere las siguientes políticas como cuestiones prioritarias:
- Valoración especial de las soluciones realistas de bajo costo y de los enfoques innovadores en el tratamiento de los riesgos básicos que corren la comunidades en cuestión de vivienda, infraestructura y servicios esenciales.
 - Programas de información pública y educación que movilicen a las comunidades y les permitan reducir riesgos.
 - Mejoramiento de la alerta en situación de desastre y de la difusión de información para conseguir una preparación y una respuesta óptimas a emergencias.
 - Programas comunitarios de identificación de los peligros y reducción de la vulnerabilidad para ayudar a las comunidades a enfrentarse con sus riesgos.
 - Valoración de los peligros y de la vulnerabilidad de zonas urbanas propensas a desastres como base para la posterior planificación, y nuevos programas de desarrollo urbano que tengan en cuenta estas evaluaciones.
 - Quizá deberá aplicarse una política de desviación del crecimiento urbano en zonas urbanas propensas a los peligros.
 - Reducción de la vulnerabilidad de la infraestructura urbana y de los servicios esenciales para evitar los desastres secundarios y minimizar las limitaciones que afectan a las operaciones de emergencia.
 - Programas y leyes de fortalecimiento institucional que tengan en cuenta la posible necesidad de una respuesta eficaz y el socorro en casos de desastre.
- iv) La Conferencia debería considerar estas actividades prioritarias de reducción de desastres al movilizar los recursos para la ejecución de programas y asentamientos humanos.

Figura 3

Preparación de Hábitat II: algunas fechas importantes de actos relacionados con las actividades de reducción de desastres

Fecha/fecha límite	Actividad
3 a 7 de septiembre de 1995	32º Congreso Mundial de la Unión Internacional de Autoridades Locales, La Haya (Países Bajos)
19 a 22 de noviembre de 1995	Conferencia Internacional sobre las Mejores Practicas, Dubai (Emiratos Arabes Unidos)
Diciembre de 1995	Presentación de informes de los países a los organizadores de la Conferencia Hábitat II
31 de diciembre de 1995	Presentación de materiales a la secretaría del Decenio para su inclusión en el proyecto de informe al Decenio sobre los desastres naturales en los asentamientos humanos
31 de enero de 1996	Proyecto de informe al Decenio sobre los desastres naturales en zonas urbanas, para su examen por el Comité Preparatorio
12 a 23 de febrero de 1996	Reunión del Comité Preparatorio, Nueva York (EE.UU.)
Febrero de 1996	Reunión del Comité Científico y Técnico del Decenio, Moscú (Rusia)
31 de marzo de 1996	Presentación de materiales para la exposición del Decenio titulada "Los asentamientos humanos en situación de riesgo"
Abril de 1996	Conferencia de la Unión Internacional de Autoridades Locales sobre el tema "Las autoridades locales ante los desastres", Amsterdam (Países Bajos)
3 a 14 de junio de 1996	Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Estambul (Turquía)
Octubre de 1996	Día del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales: Los asentamientos humanos situación de riesgo

CONSULTAS SUGERIDAS/BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA

Mitigating Natural Disasters, Phenomena, Effects and Options, a Manual for Policy Makers and Planners, UNDRO 1991

Primer on Natural Hazard Management in Integrated Regional Development Planning, Department of Regional Development and Environment, Organización de los Estados Americanos, 1991

Disaster Management in Metropolitan Areas for the 21st Century, Proceedings of the IDNDR Aichi/Nagoya International Conference 1993 (Japón)

Mega-City Growth and the Future, encargados de la ed. Roland J. Fuchs, Ellen Brannan, Joseph Chamie, Fu-Chen Lo, Juha I. Uitto

The Effects of Disasters on Modern Societies, Report of Technical Committee Session C., World Conference on Natural Disaster Reduction (Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales), Yokohama (Japón), mayo de 1994, publicado por el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional

Visión general sobre manejo de desastres, Programa de Entrenamiento para el Manejo de Desastres, PNUD/DAH, 1992

Disaster and Development, Disaster Management Training Programme, PNUD/DHA, 1992.

Disaster Prevention for Sustainable Development, Economic and Policy Issues, Mohan Munasinghe and Caroline Clarke (ed.), IDNDR y Banco Mundial, 1995.