

El documento que a continuación se presenta ha sido elaborado con base a los acuerdos tomados en el I Taller Regional sobre "Materiales de Capacitación para la Prevención y Manejo de Desastres en el Desarrollo Local", realizado el 8 y 9 de diciembre de 1994 en Lima, Perú, y a las discusiones generadas en el II Taller Regional, celebrado en el marco de las actividades de la VI Reunión General de LA RED en la ciudad de Quito, Ecuador los días 8, 9 y 10 de mayo de 1995.

Esta segunda versión es el documento base que se discutirá en una serie de reuniones nacionales que se están organizando en los distintos países que participan en el desarrollo del proyecto, y las cuales tienen como finalidad discutir con los principales gestores locales de la mitigación y manejo de desastres el contenido y los planteamientos generales de esta Guía, con el objeto de validar sus resultados. Los comentarios y observaciones que se obtengan en dichas consultas nacionales, serán incorporados en una nueva versión del documento.

*Elizabeth Mansilla
México, octubre de 1995*

Tercera Parte

DESARROLLO LOCAL Y PLANIFICACION

I. LOS DESASTRES Y EL DESARROLLO.

- Cómo un desastre afecta el desarrollo**
- Cómo el "desarrollo" puede generar desastres**
- El impacto económico de los desastres**
- El impacto político de los desastres**
- El impacto psicológico de los desastres**

II. ESTRATEGIAS DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO SUSTENTABLE.

- Los desastres como oportunidades para el desarrollo**
- La planificación como eje central en la reducción de desastres**
- Elementos para una planificación adecuada que reduzca la magnitud de los desastres**

Cuarta Parte

DESARROLLO DE CONCIENCIA Y MECANISMOS DE INTERVENCION

- Estrategias de mitigación de desastres**
- La importancia y principales problemas de la organización social**
- La importancia de socializar la información sobre riesgos entre la población**
- Los actores capaces de intervenir los procesos de riesgo**
- Mecanismos de coordinación interinstitucional para la mitigación y manejo de desastres**
- Normatividad legal y mitigación de desastres**
- Financiamiento a las actividades de mitigación y manejo de desastres**

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

PRESENTACION

El presente documento tiene como finalidad servir de guía en la definición e identificación de los principales problemas que enfrentan los distintos organismos locales para la mitigación y manejo de desastres y ofrecer una serie de alternativas tanto a los gobiernos locales, las organizaciones sociales y demás sectores de la población con el fin de reducir los riesgos, así como para ampliar su capacidad de negociación en torno a la mitigación y manejo de desastres frente a los organismos nacionales e internacionales responsables.

Las causas de los desastres, y por tanto sus posibles soluciones, se han tornado sumamente complejas como consecuencia de los modelos de desarrollo seguidos en los países de América Latina. El crecimiento poblacional y los procesos de urbanización, el creciente empobrecimiento de importantes sectores de la población, la utilización de tecnologías inadecuadas en la construcción de viviendas y las carencias de infraestructura básica, e inadecuadas formas de organización institucional, entre otros, han hecho aumentar y acumular rápidamente la vulnerabilidad de la población frente a una amplia diversidad de fenómenos de origen natural y humano. El resultado, podríamos afirmar, es que el riesgo de ocurrir desastres no está desapareciendo como consecuencia de los modelos de desarrollo que están siendo aplicados en América Latina, sino que por el contrario está aumentando.

En términos generales, la mayoría de los esfuerzos de mitigación y manejo de desastres en la región siguen correspondiendo a la atención de emergencias ya producidas y dentro de éstas a las generadas por fenómenos naturales o humanos de gran magnitud, siguiendo en importancia los programas y proyectos de reconstrucción post-desastre. Las actividades de reducción de vulnerabilidad y riesgo pre-desastre, sin embargo, son aún enciernes.

Según el Banco Mundial, América Latina se encuentra muy avanzada con respecto a otras regiones en adoptar un enfoque integral para la mitigación y el manejo de desastres, particularmente en términos de examinar los riesgos en forma cooperativa y adoptar medidas preventivas. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, el contenido de la investigación y las acciones instrumentadas para combatir esta creciente vulnerabilidad todavía es dominada por los enfoques derivados de las ciencias naturales e ingenieriles. El análisis social y el surgimiento de propuestas de acción relacionadas con medidas no estructurales de prevención, atención y recuperación de los desastres es todavía disperso y sin mayor consolidación. Los esquemas de investigación y de acción que buscan incorporar en una sola matriz investigativa y de acción los aportes de las ciencias naturales e ingenieriles con aportes de las ciencias sociales son aún más incipientes.

A pesar de los avances en la investigación científica y tecnológica que se han logrado en la región, sigue aumentando el riesgo y la vulnerabilidad al desastre. Además, existen investigaciones que indican que los programas de mitigación y manejo de desastres no están produciendo los resultados esperados y en algunos casos se han presentado como contraproducentes para la población. Es probable entonces que haya problemas conceptuales y metodológicos no resueltos en el enfoque adoptado por la mayoría de este tipo de programas y proyectos.

Por otra parte, la ausencia de un compromiso firme (político o técnico) combinado con la baja prioridad asignada y recursos comprometidos por parte de la mayoría de los gobiernos de América Latina para la prevención y la mitigación en general, y en particular aquella relacionada con desastres de pequeña y mediana magnitud, se traduce en que privilegia un enfoque selectivo enfatizando la implementación de esquemas de alto rendimiento en términos de costo-beneficio (económico o político), ligados a la protección de valores (productivos y de infraestructura) nacionales de importancia estratégica. Estos esquemas siguen generalmente pautas de “alta tecnología”, dirigidos e implementados desde arriba por instituciones gubernamentales, internacionales o privadas y con poca participación de las bases de la población. Un resultado de esto es que la vasta mayoría de la población vulnerable a los desastres (principalmente pobre) no tiene acceso a oportunidades de mitigación, por la escasez de los recursos que manejan o por su desconocimiento de las opciones que existen.

Los principales objetivos de esta guía son: abordar los problemas conceptuales más importantes que han influido y determinado las políticas actuales de mitigación y manejo instrumentadas por organismos nacionales e internacionales; atender principalmente la problemática a nivel local, basada en la ocurrencia de desastres pequeños y medianos y; ofrecer una serie de alternativas que contribuyan a reducir el impacto de fenómenos de origen natural y humano sobre poblaciones vulnerables que puedan ser útiles y de fácil aplicación en todas las regiones, sin pretender negar la realidad en la que viven cada una de ellas.

Partimos de la premisa de que los programas de mitigación y manejo de desastres deben ser elaborados con la participación amplia de la población, ya que sólo de esta manera se asegurará que sean consideradas sus necesidades, recursos naturales, materiales, sociales e institucionales disponibles y sus prioridades en el campo de la mitigación. Por lo tanto, el presente documento no debe ser considerado como un “manual de capacitación”, sino como una guía metodológica que hace referencia a los aspectos más importantes que deben atenderse en cualquier programa de mitigación y manejo de desastres. Tampoco implica que su aplicación deba ser total y mecánica; la guía es flexible y dinámica en el sentido de que existirán poblaciones en las cuales sea posible adaptar el conjunto de elementos que aquí se ofrecen y que correspondan a su realidad, pero también existirán algunas otras en las que parte de estos elementos no sean aplicables.

Conviene destacar que la guía ha sido elaborada a partir de la experiencia que los diversos investigadores que participaron en su diseño han tenido en el trabajo con comunidades y en el desarrollo de estudios sobre desastres en diferentes países de América Latina. Los investigadores provienen de diversas disciplinas, por lo que el enfoque no es parcial, sino que trata de manejar una visión global de la problemática de los desastres a partir de una concepción de conjunto del desarrollo.

Esperamos que este documento sea de utilidad para las autoridades y organizaciones sociales locales en el diseño de políticas adecuadas de mitigación y manejo de desastres, pero principalmente que contribuya a garantizar mejores condiciones de seguridad y de bienestar para las poblaciones vulnerables de América Latina.

LA RED

LA GUIA ESTA DIRIGIDA A:

- **Alcaldes.**
- **Plannificadores locales.**
- **Comités locales de emergencia.**
- **Gremios profesionales.**
- **Organizaciones gremiales.**
- **ONG's locales.**
- **Comunicadores.**
- **Comités Vecinales.**
- **Dirigentes políticos.**
- **Iglesias.**
- **Universidades.**
- **Maestros.**
- **Funcionarios de organismos gubernamentales locales.**
- **Técnicos y funcionarios encargados de proyectos de desarrollo.**

INTRODUCCION

Los desastres que ocurren en poblaciones que no son consideradas política o económicamente importantes en los distintos países de América Latina, reciben poca atención de los niveles de gobierno superiores al estrictamente local y de ahí que sea importante que los organismos de gobierno locales cuenten con una serie de medidas de mitigación y manejo que les permitan actuar dentro de sus posibilidades en la reducción de riesgos y, al mismo tiempo, en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus pobladores.

Cuando se habla de desastres, inmediatamente se asocian a los grandes eventos ocurridos, tales como los terremotos de la ciudad de México en 1985, la erupción del Nevado del Ruiz en el mismo año, los huracanes Gilberto en 1986 y Joan en 1988, el Fenómeno de El Niño en Bolivia, Ecuador, Chile y Perú entre 1982 y 1983, etc., y sus efectos se asocian a grandes cantidades de viviendas destruidas, muertos, heridos y, en general, destrucción total de una ciudad o por lo menos parte importante de ella. Sin embargo, también existen una gran cantidad de desastres pequeños y medianos que generalmente no llaman la atención de los gobiernos centrales, de la prensa nacional y mucho menos internacional, pero que sin embargo, tienen la característica de ser desastres recurrentes, es decir que con frecuencia se presentan en una población determinada; o, de ser desastres que ocurren como consecuencia de los modelos de desarrollo que han contribuido a una generación y acumulación de vulnerabilidades en forma tan acelerada que las poblaciones afectadas difícilmente han tenido la oportunidad de adaptarse a las nuevas condiciones de riesgo.

Este tipo de desastres, aparentemente aumenta año con año en los países de América Latina, y a pesar de que han sido prácticamente ignorados por los gobiernos nacionales y los organismos internacionales, es posible que en conjunto del impacto acumulado de este tipo de desastres se asemeje al impacto de las grandes catástrofes que son los desastres que más se conocen a través de los medios masivos de comunicación. Ejemplo de esto son las inundaciones

que cada año sufren algunas regiones; los deslizamientos; la destrucción del medio ambiente; la contaminación en sus diferentes formas (agua, aire, suelos); los sismos ocurridos en zonas poco desarrolladas o cuya área de influencia no es muy grande, pero que sin embargo llegan a alterar la vida de pequeñas regiones, etc. Por otra parte, se encuentra la presencia de desastres que antes no ocurrían en muchas regiones y que en la actualidad se presentan con mucha más frecuencia y con características cada vez más heterogéneas; por ejemplo, las sequías prolongadas, cambios en las condiciones climáticas, en el régimen de lluvias, temperaturas extremas, etc.

Otro aspecto que caracteriza a estos desastres “pequeños” y “medianos” es el hecho de que en algunos casos por su frecuencia o recurrencia y su persistencia, se han llegado a convertir en parte de la vida cotidiana de las personas que los sufren, al punto en que aparentemente la población ha llegado a acostumbrarse a ellos o los ha incorporado como forma de vida restándoles importancia; mientras que en algunos otros casos, los cambios económicos, políticos, urbanos, sociales y naturales se han producido tan rápido que la población ha perdido la capacidad de adaptación frente a las nuevas condiciones de vulnerabilidad. Sin embargo, bastaría con hacer un recuento de las pérdidas económicas y los inconvenientes que sufre la población afectada que año con año se producen por causa de este tipo de desastres para entender que en realidad estamos hablando de una serie de desastres pequeños y medianos que a lo largo del tiempo se convierten en grandes desastres para esas regiones y que no se trata de situaciones aisladas de poca importancia.

Desde nuestro punto de vista, los pequeños y medianos desastres constituyen “antesalas” de los grandes. El descuido de las condiciones ambientales o sociales que permiten su existencia, en muchos casos garantizan un paulatino o hasta abrupto incremento en la magnitud de los impactos en el futuro. Es por esto que una política de mitigación y manejo exitosa debe comenzar con una decidida atención a las condiciones que promueven desastres de menor escala, y en espacios menores. Dejar pasar por alto estas condiciones induce a su crecimiento y a un aumento en la probabilidad de desastres mayores en el futuro. Esta atención debe darse dentro de un esquema de planificación participativa para el desarrollo a nivel nacional, pero particularmente a nivel regional, local y comunitario.

Es poco probable que esta situación pueda ser entendida y atendida por los gobiernos centrales, e incluso los propios gobiernos a nivel estatal, provincial o departamental, además de que estos niveles de gobierno muchas veces desconocen las características de la región donde los desastres ocurren y desconocen o ignoran las necesidades de cada una de ellas. Los desastres pequeños y medianos no son en general ni política ni económicamente relevantes para los gobiernos centrales e incluso ni siquiera para muchos gobiernos estatales, departamentales o provinciales y, por ello, su mitigación y manejo ha recaído exclusivamente sobre los gobiernos y organizaciones locales; de aquí que resulte tan importante buscar soluciones locales, para desastres locales, que sean, al mismo tiempo, adecuadas con su realidad particular y viable en el sentido de su aplicación concreta.

En otro sentido, también es importante que además de promover que los organismos nacionales e internacionales apoyen a las organizaciones locales en el diseño e implementación de sus programas de mitigación y manejo, se busque transformar la idea que aún prevalece acerca de los desastres, de sus causas y concientizar a la población sobre sus efectos reales y potenciales. Es necesario abandonar el viejo mito o la vieja ficción de que los desastres son un “castigo divino” y comenzar a actuar sobre ellos buscando elevar los niveles de seguridad que, al mismo tiempo, garanticen mejores condiciones de vida para la población.

El presente documento ha sido dividido en cuatro partes principales. La primera referida al estado del conocimiento y las formas de interpretación que prevalecen en la actualidad sobre los desastres, así como a las principales formas de organización institucional que se han creado en muchos países de América Latina para enfrentarlos. La segunda, hace referencia a los desastres y sus causas, partiendo de una definición clara sobre el propio concepto de desastre así como de los factores más importantes que determinan su ocurrencia. La tercera parte presenta los factores contenidos en las políticas de desarrollo local y planificación que condicionan la ocurrencia de desastres y ofrece algunas alternativas para modificar las políticas de planeación existentes que impulsen modelos de desarrollo sustentable. Finalmente, la cuarta parte aborda los principales elementos para la toma de conciencia por parte de la población y autoridades locales, así como aquellos mecanismos de intervención que podrían constituir una política adecuada de mitigación y manejo.

Adicionalmente, anexo a la presente guía presentamos un inventario, comentado y analizado, de los principales materiales de capacitación que existen en torno a la mitigación y manejo de desastres que pueden ser útiles para los gobiernos y organizaciones locales en el diseño e instrumentación de sus propias políticas de reducción del riesgo.

La aplicación y utilización de este documento, dependerá de la problemática de cada población y de sus propias necesidades y recursos disponibles, pero en todos los casos esperamos que esta guía constituya un verdadero aporte para reducir el riesgo y mitigar el impacto de fenómenos de origen natural y humano peligrosos.