

IV LUCHA CONTRA LOS DESASTRES, LOGROS, FORTALEZAS Y VACIOS EN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

4:1 GENERALIDADES

El creciente impacto de los desastres a escala mundial, conllevó a que la Asamblea General de las Naciones Unidas declarara la década de 1990, como el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN). Se puso así de manifiesto la preocupación de los gobiernos del mundo por cuanta cada vez más creciente de víctimas humanas y económicas y su afectación en el desarrollo de las naciones.

Previo a los años 90, en América Central Cuba y República Dominicana ya existían organizaciones estatales que se dedicaban al desarrollo de acciones de socorro respuesta y preparativos ante la ocurrencia de los desastres. Estas estaban concentradas en los organismos de defensa civil o de emergencia usualmente manejados por aparatos militares de los ejércitos de los países. Estas instancias no contaban ni proveían en sus actividades acciones de prevención, mitigación o reducción del riesgo. El desastre era considerado como un acontecimiento coyuntural y temporal obra de la naturaleza, que debía ser enfrentado en el momento de su ocurrencia o a lo sumo, estar preparado para ello. La gestión del riesgo se percibía parcialmente y no se relacionaba con el desarrollo. Al igual que los Estados, organizaciones de las Naciones Unidas (ONU), de la cooperación internacional y de la sociedad civil venían trabajando en apoyo al socorro y atención de víctimas al combate de epidemias al saneamiento y, en algunos casos, en la rehabilitación. La lucha contra los desastres era enfocada desde la perspectiva humanitaria, incluso por la misma ONU y la Unión Europea.

Durante la década 1990-99 una cadena de acontecimientos comienza a cambiar paulatinamente la percepción de los desastres. Poco a poco se comienzan a entender estos como consecuencia del desencadenamiento de una serie de elementos que conjugados entre sí, podrían ser de efectos catastróficos para la sociedad. Se avanza en distinguir que existen amenazas y que estas mismas pueden ser de carácter natural, antrópicos, o una combinación de ambas, y que pueden dañar a la población dependiendo del grado de vulnerabilidad o susceptibilidad que estas tengan a ser afectadas por un evento. El riesgo potencial para que ocurra un desastre se entiende entonces como la conjugación de la amenaza y la vulnerabilidad que actúan exponencialmente. A mayor amenaza o vulnerabilidad, mayor es el riesgo. Se comprende además que si se quiere reducir el riesgo hay que actuar sobre los factores que lo potencian. La percepción del desastre cambia y por ende se entiende que no solo se deben hacer acciones en el momento mismo de la ocurrencia del fenómeno, sino que es necesario tomar medidas previas de prevención y mitigación para reducir el impacto de la amenaza y los factores de vulnerabilidad.

Los desastres comienzan a ser comprendidos como un factor importante dentro del contexto del desarrollo y se vislumbra la imperante necesidad de reducir sus efectos si se quiere avanzar en el desarrollo humano sostenible. Varios elementos juegan un papel importante dentro de este proceso.

- 1 La declaración del DIRDN y la instalación de una oficina regional en San José, Costa Rica, la cual realizó un esfuerzo sin precedentes en campañas de concienciación, promoción de políticas con los estados y otras instituciones, divulgación de materiales educativos e informativos, organización de foros, talleres y seminarios, así como una serie de acciones destinadas a comprender la dimensión de los desastres y las implicancias socioeconómicas en las sociedades. En este proceso, los gobiernos y una serie de organismos asumen un papel protagónico en la búsqueda de soluciones innovativas para reducir los desastres. El Gobierno de Guatemala es el primero en la región que reforma su ley de emergencia y crea en 1996, un sistema de Coordinación Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), lo sigue Costa Rica en 1998 y Nicaragua en el año 2000. Se crean sistemas nacionales, que incorporan a toda la sociedad (y no solo al ejército) y que les permiten trabajar además de la fase de socorro, en acciones de prevención, mitigación y preparativos; tanto antes durante como después del desastre. El DIRDN contribuyó sin

dudas, a la concientización y a la promoción de incontables iniciativas tanto en el ámbito regional, nacional y local. El apoyo brindado por la OPS a estas actividades.

- 2 El surgimiento de Centro de Coordinación y Prevención de los Desastres Naturales de América Central (CEPREDENAC) en 1988, promovido por científicos sociales de la región y su posterior incorporación e institucionalización, como el organismo especializado del SICA, en 1993, en el tema de reducción de desastres. En el Caribe, Los Estados Caribeños de Habla Inglesa (CARICOM) formaron en 1991 CDRA, como su organismo especializado en desastres. Ambas organizaciones jugaron y juegan un papel vital y estratégico en la promoción de actividades y en la concienciación sobre la importancia de la reducción del riesgo.
- 3 El impacto de los desastres, principalmente los huracanes Mitch y Georges, que cerraron el siglo con trágicas consecuencias. Volvieron a poner en alerta a las sociedades afectadas que de continuar con sus condiciones actuales, la ocurrencia de nuevos eventos naturales podría tener un mayor impacto y ser más destructivos. Huracanes, terremotos y otros desastres, terminaron de convencer a los vacilantes en que los desastres tienen que ser considerados como un problema no resuelto de las sociedades. Centroamérica se puso en alerta en todos los ámbitos geográficos y en todos los niveles de gobierno y de la sociedad civil. Surgieron una serie de iniciativas, como la del Grupo Consultivo Regional que promovió las reuniones de Estocolmo, en 1999 y la de Madrid, en el 2001, para buscar soluciones a esta dramática situación. Todos los gobiernos y una parte importante de la sociedad civil, prepararon una serie de propuestas para la reconstrucción de los países y de Centroamérica.
- 4 Otros actores clave como Médicos Sin Fronteras (MSF), la OEA, ECHO, FICR, OFDA, OPS y varios ONG contribuyeron, notablemente al desarrollo del tema en la Región. Cabe mencionar la labor que LA RED desarrolló en el estudio e interpretación de los desastres, la cual aportó en la definición del marco teórico y a la comprensión de que los desastres no son sucesos naturales sino consecuencia de una serie de condiciones sociales (vulnerabilidad) que en combinación con la amenaza, reducen o acrecientan el impacto de los fenómenos naturales.

4:2 EN EL ÁMBITO GUBERNAMENTAL REGIONAL

Todos los gobiernos de América Central han mostrado voluntad y avances significativos en la reducción del riesgo y en la necesidad de proceder en forma conjunta, con metas comunes y aporte de recursos, para reducir el impacto de los desastres. Esto se refleja en términos políticos a través de la aprobación del "Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres", la declaratoria del "Quinquenio Centroamericano para la Reducción de la Vulnerabilidad y el Impacto de los Desastres 2000-2004" y la actualización del Plan Regional para la Reducción de los Desastres (PRRD). Un papel importante para la promoción de estos acuerdos lo ha desempeñado CEPREDENAC.

Ante las demandas operativas y a la coordinación necesaria impuesta por los desastres de finales del decenio 1990, CEPREDENAC ha resultado ser el fundamento para reunir numerosas destrezas profesionales y múltiples intereses políticos en toda la región. En la actualidad, CEPREDENAC se considera el punto de referencia obligatorio para numerosas agencias, sobre todo, dado el resurgimiento del interés por las acciones en el ámbito regional. Dentro del mismo SICA, el CEPREDENAC ha ganado prestigio por sus relaciones y colaboraciones con otras agencias sectoriales especializadas. Ha colaborado con la OPS en el Sector Salud, con el ONU-HABITAT, en el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos; con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en materia de seguridad alimentaria; con el Instituto Centroamericano y Panameño de Transporte, en el campo de las comunicaciones y transporte. También ha cooperado con otras agencias regionales en temas como la agricultura, la gestión del agua, la generación y distribución eléctrica y las telecomunicaciones, así como con organizaciones comunitarias (ISDR, 2001).

En el Caribe, la reducción de desastres se ha incorporado en la mayoría de las iniciativas regionales, como en el Programa de Acción para los Pequeños Estados Islas en Desarrollo y

la Comunidad del Caribe. También es prioritaria en los programas de la AEC. El tema de la evaluación de la vulnerabilidad se ha vuelto un tema clave en la política exterior del CARICOM, en diversos foros del Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la OEA, la OPS y la Secretaría de la Comunidad Británica. Además, la Conferencia de Jefes de Gobierno de CARICOM, ha decidido que la gestión de los desastres y el ambiente, es una cartera en el ámbito ministerial.

Los esfuerzos regionales datan desde 1991, cuando los países del CARICOM se comprometieron al establecimiento de una entidad permanente dedicada a los preparativos y a la planificación de la respuesta a los desastres. CDERA ha permitido dar un enfoque planificado al desarrollo de programas de gestión de desastres, que incluye capacitación, creación de capacidades nacionales y comunitarias, así como el desarrollo de proyectos transfronterizos. Como resultado, varios países han logrado avances sustanciales en la gestión del riesgo. Como mínimo, todos los estados miembros cuentan con cierta capacidad básica para el manejo de desastres, pero más que nada, en el campo de preparativos y respuesta.

CDERA y otras organizaciones han venido trabajando para ampliar el temario de desastres, pero aún falta mucho por hacer. Una de estas iniciativas recientes fue la firma, en el año 2000, de un acuerdo patrocinado por la AEC, para incrementar la cooperación en este campo, entre los países de la Cuenca del Caribe. El Convenio cuenta con el apoyo explícito de CDERA y CEPREDENAC.

OFDA ha apoyado con fondos para el recientemente concluido Proyecto Caribeño de Mitigación de Desastres. La OEA ha venido ejecutando el Proyecto Caribeño de Adaptación al Cambio Climático, que busca responder a los daños que provoca el cambio climático en zonas costeras y marinas por medio de una mejor evaluación de la vulnerabilidad, una mayor planificación para adaptarse al cambio y la creación de capacidades.

4:3 EN EL ÁMBITO DE LOS PAÍSES

Todos los países que contemplan este estudio cuentan con instancias estatales nacionales para enfrentar los desastres, con diferentes niveles de desarrollo y de facultades.

- **Honduras** cuenta con el **Comité Permanente de Contingencias de Honduras (COPECOH)** que se encuentra bajo la dirección del ejército nacional del país. Su radio de acción es limitado y se reduce principalmente a acciones de respuesta y preparativos, aunque, en los últimos años y obligado por las circunstancias, ha tenido un papel más relevante en acciones de prevención. En el año 2001, fue premiado en el marco del **Premio Sasakawa** de Naciones Unidas para prevención de desastres, por su labor en concientización de la población. En la actualidad se está gestionando una reforma a la ley de desastres para poder actuar en prevención y mitigación, así como para involucrar a todos los sectores de la sociedad en la gestión de los mismos.
- **En Guatemala**, tal como se destacaba anteriormente, se reformó la legislación sobre desastres en el año 1996 creando la **Comisión de Coordinación Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED)**. Por el momento, junto con la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN), se está iniciando la creación de un Sistema de Reducción del riesgo e incorporación de estos temas en el Plan Nacional para la Reducción de la Pobreza. CONRED cuenta con facultades para trabajar en prevención, mitigación y preparativos.
- **Nicaragua**, en el año 2000, como consecuencia del impacto del Mitch y con el apoyo de PNUD, creó bajo la dirección de la Vicepresidencia de la República el **Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención a los Desastres**, a través de una moderna ley que incluye a toda la sociedad como protagonista en la gestión del riesgo.
- **Costa Rica**, país que ha invertido considerables recursos en la lucha contra los desastres, crea en el año 1998, una nueva ley a través de la cual, la antigua Comisión Nacional de Emergencia pasa a ser la **Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención a**

Desastres (CNE), ampliando así su campo de acción en todas las actividades relacionadas con la reducción de los desastres.

- **Panamá**, a raíz de la invasión de Estados Unidos a ese país, se abolió el ejército y la Defensa Civil que era la responsable de la gestión de desastres y se creó el **Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)** con amplios mandatos para actuar en prevención, mitigación y preparativos
- **República Dominicana** tiene la **Defensa Civil**, adscrita al Ejército Nacional del país, pero cuenta con un programa y apoyo del BID, para revisar sus mecanismos actuales y reformarlos, con inclusión de manejo de riesgos globales y ambientales, con reducción de desastres.
- **Cuba** cuenta con la **Defensa Civil**, instancia supeditada al Ejército Cubano que cuenta con la **participación de civiles** y la conformación de un amplio tendido de base local y comunitario para la reducción de los desastres en cada barrio a lo largo del país

En la última década se han promovido y logrado avances sustantivos en la organización y en la toma de conciencia de los Estados, que se ha traducido en la creación de **Sistemas Nacionales de Gestión de Desastres**, desmilitarizados, que incluyen a toda la sociedad con facultades para actuar tanto en la prevención, preparativos y reconstrucción. Los países que aún no han modernizado ni actualizado sus sistemas, están gestionando la aprobación de nuevas leyes y han adoptado un papel mucho más activo. La mayoría de los países, además de los sistemas nacionales, tienen sedes o representaciones departamentales o provinciales y en algunos casos locales; sin embargo, estas son todavía débiles, sin recursos y posibilidades que les permita realizar un verdadero trabajo para reducir la vulnerabilidad. Aún prima el centralismo de las acciones en el nivel nacional y poco se ha hecho en el ámbito de la descentralización y de otorgar facultades más amplias a los gobiernos locales. También, a pesar de que hay una mayor conciencia en el riesgo, prevalecen acciones de preparativos y respuestas sobre la prevención. Aún queda mucho que caminar para que se comprenda que la inversión en la prevención son las acciones más efectivas en la reducción de los desastres.

Según los últimos estudios como la "Encuesta Sobre las Fortalezas, Debilidades y Proyectos de Gestión de Desastres" de la Asociación de Estados Caribeños, el Diagnóstico de las Capacidades de Respuesta Regionales realizado por OFDA-CEPRENAC y el Informe Final del Proyecto de las Relaciones entre el Parlamento, los Gobiernos Locales y la Sociedad Civil, realizado por la OEA y la Fundación Anas para la Paz, coinciden en que los países cuentan con planes para el manejo de los desastres, sin embargo, existe una clara debilidad respecto al procedimiento para la recuperación y rehabilitación, y mucho menos en lo que se refiere a aspectos de mitigación. Ningún país, salvo excepciones, puede atribuirse haber avanzado en la descentralización o en la participación comunitaria para la gestión local del riesgo.

4:4 EN EL AMBITO LOCAL

El estudio de la AEC mencionado anteriormente concluye que "a pesar de las distintas actividades llevadas a cabo en la región para promover la mitigación y más recientemente la recuperación, esta capacidad no está saturando, como debería, a las autoridades locales. Los proyectos deben centrarse no solo en iniciativas nacionales, sino también en el impacto a nivel local"

Lo paradójico del asunto es que en el momento de la emergencia o de ocurrencia de un desastre son justamente las autoridades locales y las comunidades quienes reaccionan primeros, por ser estos los afectados más directos, para proteger sus bienes y salvaguardar sus vidas. La preocupación de los gobiernos locales y sus instancias representativas, sean esta en el ámbito regional, nacional o local, solo han cobrado fuerzas recientemente, principalmente después del Mitch.

La incongruencia no está ligada solo a los gobiernos locales, sino a quienes son los responsables directos de promover la gestión de desastres. Pocos esfuerzos se pueden observar por parte de organismos regionales, nacionales y de la cooperación internacional en

la integración de los gobiernos locales en espacios destinados a abordar el tema. Es raro ver alcaldes o miembros de las federaciones municipales, como invitados o participantes en los foros relacionados con la gestión del riesgo. Su participación se ve limitada a acciones coyunturales en algunos proyectos. La descentralización ha demostrado ser poco efectiva y bastante tímida. Más que un proceso de descentralización, se ha promovido un proceso de desconcentración que en la realidad no traslada poder real a los gobiernos locales, sino que se les delega responsabilidades que anteriormente eran asumidas por el gobierno central, sin capacitación ni recursos para poder efectuarlas a nivel local.

Dentro de este marco, es necesario comprender que el municipalismo en América Central, como tal, solo comienza a tomar fuerza a partir de los años 90. FEMICA y las federaciones municipales de todos los países, han jugado un papel de punta en la defensa de los gobiernos locales y su fortalecimiento pero aún falta un largo camino para llegar a una verdadera descentralización, desarrollo de una cultura democrática y autonomía municipal. Costa Rica por ejemplo, recientemente ha tenido una elección por votación directa de alcaldes. El nivel de autonomía, de competencia propias exclusivas de capacidad de coacción, de autonomía en la gestión pública, en la autosuficiencia económica financiera y control sobre el territorio es todavía muy débil y en algunos casos inexistentes. (OEA Fundación Arias para la Paz, 2000)

4:5 EN EL AMBITO COMUNITARIO

En lo que se refiere a la participación e incidencia de la sociedad civil o de la organización comunitaria en la gestión del riesgo, esta está muy incipiente y carece de verdaderos espacios que le permitan en forma real incidir en la transformación y en la gestión local del riesgo. Lo anterior no significa que las comunidades se crucen de brazos ante un desastre, más bien, sin el apoyo y con sus propios recursos han sido capaces de promover acciones creativas y solidarias para apoyar a las poblaciones más afectadas por los desastres.

Todos los sectores de la sociedad, sean estos del gobierno, la cooperación e incluso de la sociedad civil, reconocen la importancia de la participación ciudadana en la gestión de desastres. Algunos esfuerzos y apoyo en la participación comunitaria se pueden destacar como el Proyecto de Fortalecimiento de las Estructuras Locales promovidos en los últimos años por la GTZ y CEPREDENAC, el Proyecto de Capacitación y apoyo a la Red Comunitaria, realizado por la GTZ en Guatemala y El Salvador, el programa de Capacitación Comunitaria "Más Vale Prevenir" que promueve la FICR, el apoyo que brinda CEPREDENAC, el DIRDN, la GTZ y el ONU-HABITAT a la conformación y estructuración de la Red Comunitaria.

La participación comunitaria en los procesos destinados al manejo del riesgo se ha visto limitado, no solo por la carencia de espacios reales de incidencia ni por la falta de recursos sino también por la incapacidad que este sector ha tenido en elevar propuestas concretas y definir su posición como sector social organizado. Las debilidades se han visto acrecentadas por el carácter utilitario que han sido tratadas las comunidades, tanto en el desarrollo de proyectos y programas, en los cuales generalmente cumplen un papel de objetos y no sujetos activos del desarrollo, como por la manipulación por parte de organizaciones y partidos políticos que trabajan en función de sus propios intereses. (Red Comunitaria, 1999)

A pesar de las grandes limitaciones que tiene el sector comunitario principalmente el reconocimiento formal y su aceptación (por gobiernos y agencias y otras instancias) de su papel protagónico en el desarrollo de la sociedad, muchos vecinos y vecinas de comunidades y sus organizaciones han creado e impulsado sus propias estructuras, metodologías y procesos destinados a preservar la vida, salvaguardar sus bienes, crear capacidades y realizar actividades para reducir el riesgo. Es de destacar, entre un sin número de casos, los esfuerzos que las comunidades de la Zona Local de Paz de Zacatecoluca en El Salvador. Las comunidades han gestionado, ante las embestidas de las inundaciones en la zona del Bajo Lempa, la creación de sistemas de alerta temprana y han desarrollado una eficaz capacidad de respuesta y evacuación en los momentos más difíciles de la emergencia. Estas capacidades evitaron que durante el Mitch, al abrirse la represa del Río Lempa, se provocara una catástrofe de grandes proporciones, con innumerables víctimas que lamentar.

Por otra parte la capacidad del **Movimiento Comunal Nicaragüense (MCN)** en la reducción de desastres ha quedado demostrada en repetidas ocasiones. En este aspecto destacan las actividades realizadas en occidente del país, en donde el MCN del Departamento de León tuvo un papel protagónico en el desastre provocado por el maremoto en 1996, en la atención de las epidemias de leptospirosis en la zona norte de los departamentos de León y Chinandega, en los años 97 y 98, y en las repetidas erupciones del Volcán Cerro negro. Durante la tragedia provocada por el Mitch, el MCN organizó una red de solidaridad que permitió que se atendiera y apoyara a las alcaldías y a la población de las zonas más afectadas entre las que estuvieron Telica, Quezalguaque, Posoltega, Chinandega y Chichigalpa entre otras, mientras el resto de la institucionalidad tenía limitadas capacidades de respuesta real.

Muchas acciones se podrían seguir enunciando en el caso de Panamá, Cuba, República Dominicana, Honduras, Costa Rica. La mayoría de esfuerzos comunitarios son llevados a cabo con él más profundo sentimiento de solidaridad y ayuda mutua, desarrollado por las personas comunes que viven cotidianamente el efecto de los desastres. Vale la pena destacar el esfuerzo que las Comunidades Populares en Resistencia del Departamento del Petén están realizando para evitar los incendios forestales y preservar parte de la biosfera Maya.

4:5 EN EL SECTOR VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS

Todos los países de la región cuentan con sus respectivas carteras de viviendas, sean estos ministerios o institutos bien estructurados como los de Panamá, Cuba, República Dominicana y Costa Rica o forman parte de otros ministerios con facultades más amplias de trabajo como el caso de Honduras y Guatemala o son instancias recientemente formadas como el Instituto de Vivienda Urbana y Rural (INVUR) en Nicaragua. A su vez todos son miembros del MINURVI y del CCVAH, (en el caso de los países Centroamericanos). El CCVAH es parte integral de los órganos especializados del Sistema de Integración Centroamericano.

En los años 1996-99, en América Central, apoyados por el ONU-HABITAT y a través de su **Programa de Desarrollo Comunitario (CDP)** se promovió la creación de la **Alianza Centroamericana para la Gestión Participativa de los Asentamientos Humanos**. En esta alianza participaban la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), el CCVAH y la Federación Centroamericana de Organizaciones Comunitarias (FCOC) se consideraba como una instancia estratégica para la gestión de soluciones a los graves problemas de los asentamientos humanos. La Alianza contaba con una secretaria técnica que fue delegada en el **Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos (CERCA)**, el cual fue apoyado financieramente y técnicamente por el CDP y contó con la valiosa colaboración logística del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), de Costa Rica.

A través de un proceso de consultas al interior del Sector Municipal, Comunitario y Vivienda, promovidos por la Alianza, destacó (principalmente por el interés de las organizaciones comunitarias) dentro de las prioridades de trabajo la necesidad de comenzar un proceso consecuente para la reducción del riesgo en el sector. En este marco surge uno de los primeros esfuerzos regionales en promover acciones decididas para la reducción de la vulnerabilidad en las viviendas y los asentamientos humanos.

En 1996 La OEA, CEPREDENAC y el CCVAH ya habían realizado un primer esfuerzo al preparar lo que se denominaría el "**Plan Regional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres Provocados por Fenómenos Naturales en los Asentamientos Humanos y las Viviendas en Centroamérica**". Un exhaustivo trabajo que careció de difusión y seguimiento por parte de las instancias responsables. Ese mismo año, el CCVAH, con el apoyo de ONU-HABITAT, formula el **Plan Regional de Asentamientos Humanos 1996-2000**, a ser presentado en la Conferencia Mundial de Asentamientos Humanos, Habitat II. Parte importante de este Plan, se refería a la reducción del riesgo, sin embargo, su proyección no pasó más allá de la presentación en Habitat II.

El Sector Vivienda y Asentamientos ha tenido poca capacidad en entender que los desastres son un problema prioritario del desarrollo y mucho menos interés, en realizar esfuerzos para combatirlo. En materia de conciencia sobre la necesidad de la reducción de los desastres

parece ser unos de los más atrasados en la región y su participación en el ámbito regional y nacional, es poco significativa en este campo. En el ámbito local, esta presencia es mucho más escueta y débil. Lo paradójico es que entre los sectores sociales, el Sector Vivienda es siempre el más afectado y dañado ante los embates de la naturaleza.

El catastrófico impacto del Huracán Mitch contribuyó a promover la toma de conciencia y a cambiar la visión pasiva del Sector Vivienda a consecuencia de su trágico saldo en la región. El tema de los desastres comenzó a tener eco no solo en el Sector Vivienda, sino en toda la sociedad. El ONU-HABITAT junto a FEMICA, CCVAH y FCOC continuó promoviendo, a través de CERCA, la toma de conciencia sobre los desastres y se trabajó arduamente en su difusión sin dejar de lado otros temas relevantes del trabajo de la Alianza, como el desarrollo local, la participación comunitaria, la inseguridad en la tenencia, entre otros.

En este contexto, CERCA y CEPREDENAC suscriben en 1999, un convenio de cooperación para promover la gestión de desastres en los asentamientos humanos de la región y realizan un proceso conjunto para la elaboración de un plan regional actualizado para la gestión del riesgo. También se comprometen a fortalecer la organización comunitaria y a apoyar la elaboración de una estrategia regional para la reducción del riesgo en las comunidades cuyo énfasis se centraba en los asentamientos humanos.

En el mismo año, CERCA junto a la EIRD, el CCVAH, FEMICA, la Red Comunitaria, FECOC, CEPREDENAC y otros, promueven la **Cumbre Centroamericana: Ciudades para la Gente** realizada en Tegucigalpa, Honduras, como una actividad de cierre del milenio encaminada a buscar alternativas y soluciones a la drástica situación de las ciudades. Los temas centrales de esta actividad se relacionaron con la reducción de desastres, la participación de la mujer, la incidencia ciudadana y el desarrollo local. Esta Cumbre dio como producto el **"Plan Regional: Ciudades para la Gente"** que define lineamientos generales para enfrentar el Siglo XXI, con mayores esperanzas y propuestas concretas surgidas de un hecho sin precedentes de consulta en América Central. El Plan fue aprobado y adoptado íntegramente por las diferentes Carteras de Vivienda de Centroamérica y el CCVAH, en un encuentro realizado en diciembre de 1999, convocado por la Secretaría General del SICA.

Varios esfuerzos adicionales se realizaron estos últimos años para la reducción de los desastres en los asentamientos humanos, a saber:

- Formulación de la **"Estrategia Centroamericana para el Fortalecimiento de la Gestión Ambiental y la reducción de la Vulnerabilidad en las Áreas Urbanas"**. El SICA, PNUMA, UN-Habitat, CCVAH, y la Comisión Centroamericana del Ambiente y Desarrollo (CCAD) participaron y respaldaron esta iniciativa. Esta estrategia fue presentada en la reunión del Grupo Consultivo Regional, celebrada en Madrid, en Marzo de 2001, como parte del paquete para la reconstrucción de Centroamérica que el SICA había preparado para esta ocasión.
- Formulación, a través de un interesante proceso de consulta, del proyecto de cooperación descentralizada **"Pueblos ayudando a Pueblos", Fortalecimiento de las Capacidades Locales en la Prevención de Desastres**, respaldado por UNOPS, EIRD, OIT, SICA, Asociación Mundial de Ciudades, OPS, Red Comunitaria y otros. También formó parte del mismo paquete de la estrategia anterior.
- Otras varias acciones en las que participó ONU-HABITAT, como el apoyo a la organización de la Red Comunitaria, la formulación de varios proyectos nacionales y locales, así como una serie de esfuerzos destinados a reducir la vulnerabilidad en los asentamientos humanos.

Las mayorías de las acciones enumeradas han quedado sin seguimiento debido en parte, a la conclusión de las actividades del PDC, a la finalización de financiamiento a CERCA en diciembre del 1999, pero principalmente por la falta de conciencia, recursos, capacidades e interés del sector vivienda a nivel regional.

La mayoría de los países de América Central han realizado estudios (casi todos concentrados en la ciudad capital) para localizar y diagnosticar la situación de los asentamientos humanos en condición de riesgo, pero ningún país se puede atribuir haber avanzado, desde un enfoque del desarrollo sostenible, en la gestión del riesgo. Cuando existen algunas acciones, estas son coyunturales y relacionadas con la emergencia o la rehabilitación.

En el caso de la República Dominicana la situación parece ser similar, pero vale la pena destacar el trabajo que algunas organizaciones están haciendo como el caso de la Asociación Dominicana de Mitigación de Desastres (ADMD) que ha incorporado además de la educación la capacitación, la prevención y la seguridad el ordenamiento territorial y pequeñas obras de infraestructura para reducir la vulnerabilidad los asentamientos

En el caso de Cuba la situación es un poco diferente. Se han realizado estudios acordes con los impactos de amenazas establecidas con relación a la elevación del nivel del mar y las inundaciones producidas por efectos del cambio climático con el objetivo de diagnosticar y promover medidas. Se examinaron 244 asentamientos urbanos y rurales que concentran a 14 millones de personas. También se ha trabajado en zonas de ambiente seco en los territorios montañosos y en estudios de los territorios más afectados por la sismicidad. En general se están tomando medidas para mitigar el efecto de los desastres, sean estas inundaciones deslizamientos, sequías, y se tiene cartografiadas las amenazas en gran parte del país

V ORGANIZACIONES, PROYECTOS Y PROGRAMAS EN LA REGIÓN

A continuación se describe brevemente, sin ser exhaustivo, parte de las principales organizaciones, agencias y diversas entidades que están trabajando en la reducción de los desastres y los acciones que estas impulsan.

- 1 **Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD)** La Estrategia surgió a raíz de la conclusión del DIRDN, por lo cual, los países miembros de la ONU, en la Asamblea General en el año 2000, proclaman el establecimiento permanente de una instancia que se preocupe por velar y promover el establecimiento de políticas y acciones para la reducción de los desastres. Tiene una oficina regional para Las América, con sede en Costa Rica, que se preocupa por la coordinación, promoción y divulgación de políticas estrategias referente a la reducción del riesgo por parte del Sistema de las Naciones Unidas.
- 2 **El Centro de Coordinación para la reducción de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC)**, creado en 1988 e institucionalizado en 1993, como organismo intergubernamental del Sistema de Integración Centroamericana especializado en el tema de los desastres. Su sede se encuentra en Ciudad de Panamá y cuenta con Comisiones Nacionales en todos los países del Istmo Centroamericano y República Dominicana. Sus principales funciones son coordinar y promover acciones dentro de los países que forman el SICA, apoyar a las instancias del mismo sistema, elaborar políticas y lineamientos estratégicos, coordinar con la cooperación internacional y funcionar como principal referente regional sobre el tema de reducción del riesgo. El CEPREDENAC tiene facultades para promover tanto acciones de prevención, preparativos y reconstrucción.
- 3 **Caribbean Disasters Emergency Response Agency (CEDERA)**, creado en 1991 por CARICOM (Comunidad Caribeña de países de habla inglesa) en el cual participan como invitados Cuba y República Dominicana. Surge en el marco del DIRDN con la misión de promover acciones para planes de respuesta y preparativos. Con los años ha ido integrando la gestión del riesgo pero su mandato es deficiente en aspectos de prevención y mitigación. Trabaja estrechamente con CEPREDENAC y funciona como uno de los referentes principales en el Caribe.
- 4 **Asociación de Estados Caribeños (AEC)** incluye al Caribe Insular así como países del Norte y Sur América que tienen costa en la Cuenca del Caribe y a todo el Istmo Centroamericano. El papel de la AEC es principalmente el de proveer políticas, acuerdos y apoyo a los estados miembros en diversas áreas de interés común. Cuenta con un área especializada para coordinar acciones para la reducción del riesgo. Trabaja en estrecha relación con CEDERA, CEPREDENAC y otras instancias regionales tanto gubernamentales como de la cooperación internacional.
- 5 **Sistema de Integración Centroamericana (SICA)**, constituido en 1993 a través del denominado "Protocolo de Tegucigalpa" el cual define órganos e instituciones y constituye el nuevo marco institucional de la integración. Entre los órganos que lo componen existen algunos de carácter comunitario como el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), la Corte Centroamericana de Justicia y la Secretaría General. También hay órganos intergubernamentales, como el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (órgano principal de coordinación), los Consejos de Ministros Sectoriales, el Comité Ejecutivo; además lo compone un órgano Consultivo de la sociedad Civil, que es el Comité Consultivo. Es responsable de promover, coordinar todas las acciones del proceso de integración. Tiene su sede central en San Salvador.
- 6 **Organización Panamericana de la Salud (OPS), Programa de Preparativos de Desastres (PED-OPS)** Trabaja enfocado principalmente en el Sector Salud, pero ha desarrollado una serie de programas, proyectos, publicaciones, manuales de capacitación que trascienden su sector y abarcan temas de interés para los asentamientos humanos, como tratamiento de agua, manejo de desechos y otros. La OPS además del PED ha promovido una serie de proyectos regionales dentro de los

- cuales se encuentra el Centro de Documentación sobre Desastres y que Luego se trasformo en el Centro Regional de Información sobre Desastres (CRID). También ha impulsado un proyecto regional para el manejo de suministros en caso de emergencias denominado SUMA, que en la actualidad, funciona como una fundacion y cuenta todavia con el apoyo de la OPS y otras agencias. Impulsa un proyecto denominado "Reducción de la Vulnerabilidad" en los países mas afectados por el Huracán Mitch, el cual promueve el fortalecimiento de la organización local y la participación en el proceso de toma de decisiones. Para los programas de desastres, la OPS cuenta con sedes subregionales en San José, para atender Centroamérica y en Barbados para el Caribe. Tiene también representaciones en cada país de la región.
- 7 **Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja** (IFRC por sus siglas en inglés) Posee un amplio trabajo regional y programas comunitarios en el cual se destaca el Programa de Capacitación Comunitaria "Mas Vale Prevenir", ampliamente difundido y con varios años de validacion. Tiene dos sedes subregionales en la region, una en Santo Domingo para atender el Caribe y la otra en Ciudad de Guatemala para Centroamérica. Trabaja con la Cruz Roja de cada uno de los países de la región, las cuales forman parte del Movimiento de las Sociedades de la Federación de la Cruz Roja.
 - 8 **Cooperación Técnica Alemana** (GTZ) tiene una amplia presencia en la Region principalmente en America Central y promueve desde 1997 el Proyecto de Fortalecimiento de las Estructuras Locales en colaboración con CEPREDENAC, las alcaldías integradas en el proyecto y los Sistemas Nacionales de Gestión de Desastres en Nicaragua, Guatemala, Honduras, Costa Rica y Panamá. Desarrolla además conjuntamente con la Red Comunitaria, un proyecto en de capacitación y gestión de desastres en el Peten, Guatemala, orientado a la prevención de incendios y en la Zona del Bajo Lempa, en El Salvador; focalizado en sistemas de alerta temprana. Ha desarrollado una propuesta de proyecto sobre Medidas de Mejoramiento de Viviendas y Urbanismo como parte de la Gestión Local del Riesgo en Guatemala.
 - 9 **Oficina de Asuntos Humanitarios de la Comisión Europea** (ECHO), impulsa desde 1998, el Programa de Preparativos de Desastres de la Comisión Europea (DIPECHO por sus siglas en ingles) tanto en el Caribe como en America Central. Tiene una representación subregional en Nicaragua y otra en la República Dominicana. Ha trabajado principalmente en proyectos de alerta temprana y planes de preparación pero ha ido integrando la dimensión de la vulnerabilidad y la estimulación de medidas de mitigación. Canaliza su trabajo a través de ONG, s europeas o de organismos que tienen suscritos convenios con la Unión Europea.
 - 10 **Oficina para el Desarrollo Internacional y la Oficina para Asistencia de Desastres en el Extranjero del Gobierno de Estados Unidos** (AID-OFDA), tiene presencia en el Caribe y América Central. Apoya programas en las fases previas y posteriores a los desastres. Colabora con el programa de Iniciativa de Mitigación de America Central a través de organizaciones como CARE, la Cruz Roja Internacional, Catholic Relief Services y Corporate Housing Fundation. El programa pretende incorporar tres o mas países afectados por el Huracán Mitch, haciendo énfasis en la reducción del riesgo en el ámbito local. En el Caribe apoya un programa de capacitación de capacitadores en el manejo de desastres y una serie de proyectos en los temas de riesgo sísmico e hidrometeorológico.
 - 11 **Organización de Estados Americanos** (OEA), tiene una presencia significativa en la región en la reducción de desastres y ha sido uno de los impulsores de una cultura de prevención. En América Central ha apoyado en la reducción de la vulnerabilidad en establecimientos escolares y en la actualidad promueve un programa para reducir la vulnerabilidad ante amenazas de los ríos y establecimientos de sistemas de alerta temprana en cuencas de ríos pequeños, con el apoyo del Gobierno de Irlanda. También promueve una serie de proyectos en el Caribe como el Proyecto Caribeño de Adaptación al Cambio Climático.

- 12 **El Centro Regional de Información de Desastres (CRID) y la Red Caribeña de Información en Desastres (CARDIN por sus siglas en ingles)** son dos centros regionales de información que se especializan en todos los temas relacionados con desastres. El CRID es un proyecto que promueven varias organizaciones especializadas en desastres como la EIRD, la OPS, CEPREDENAC, CNE, IFRC, MSF y otras, pero que esta bajo la dirección de la EIRD con un fuerte apoyo de la OPS. Surgió de una iniciativa iniciada, a principios de los noventa, por la OPS denominada Centro de Documentación en Desastres que evoluciono de un proyecto nacional a uno regional. Es un centro especializado y una valiosa herramienta que cuenta con una amplia cobertura y un sin numero de documentos, información y publicaciones de diversas disciplinas que trabajan en la reducción del riesgo. También brinda asesoría y asistencia técnica con reconocimiento en el ámbito mundial y es accesible para toda persona que necesite información. Está ubicado en San Jose, Costa Rica, en las instalaciones de la CNE. El CARDIN es una iniciativa que surgió por influencia del CRID y la promoción de CDERA en el año 1999. Cuenta con el apoyo financiero de ECHO y ha sido ubicado en la Universidad de las Indias Orientales, en Jamaica.
- 13 **Banco Mundial (BM)** apoya proyectos y programas para Nicaragua y Honduras en el fortalecimiento del sector municipal, en capacidades para la gestión del riesgo, uso del suelo y procedimientos para análisis de amenazas y fortalecimiento de la organización de sistemas nacionales de reducción de desastres.
- 14 **Agencia Suiza para la Cooperación Internacional (COSUDE)** Después del Mitch ha establecido una nueva línea de cooperación en apoyo a América Central a través de la División de Asistencia Humanitaria. Un programa para la reducción de desastres se desarrollara durante 1999 y 2003, apoyando a Honduras, Nicaragua y El Salvador que contempla formación de capacidades, mapeo de amenazas y fortalecimiento institucional.
- 15 **Otras Agencias:** La Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), la Agencia Noruega (NORAD), la Agencia Danesa (DANIDA) y otras como la de Japón y Países Bajos han tenido y tienen un papel en apoyo en programa para la reducción del riesgo. ASDI ha jugado un papel protagónico y estratégico en el apoyo y fortalecimiento con una línea de financiamiento y asesoría técnica permanente a CEPREDENAC.
- 16 **Red Comunitaria de América Central para la Gestión del Riesgo (Red Comunitaria),** es una instancia formada por comunidades y personas de Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala. Ha sido una de las primeras organizaciones que ha promovido la gestión del riesgo en los asentamientos humanos apoyada por CEPREDENAC, la GTZ y EIRD. El único esfuerzo específico sobre el tema y el derecho humano a la vivienda en la región fue justamente convocado y organizado por la Red Comunitaria. Ha desarrollado un programa de capacitación comunitaria que ha sido validado en trabajos conjuntos con la GTZ en El Salvador y Guatemala. Promueve un proyecto de alerta temprana en comunidades del Bajo Lempa en El Salvador y un programa para la reducción y prevención de incendios en el Petén, Guatemala. Es justamente en estos dos países donde esta organización, tiene sus fortalezas en la actualidad.
- 17 **Frente Continental de Organizaciones Comunitarias (FCOC),** es una organización de movimientos comunitarios que tiene miembros en casi todos los países del continente y uno de los socios de la Oficina Regional de ONU-HABITAT en Río de Janeiro. Tiene miembros en todos los países que contempla el Programa, pero su grado de desarrollo es especialmente fuerte en Nicaragua y Cuba, donde tienen un tendido de redes a nivel nacional. En los otros países de la región está constituido por organizaciones de carácter local o regional, con relativamente poca incidencia en el ámbito nacional, pero muy sólidas en algunos municipios. No es una organización especializada en el riesgo, sin embargo sus organizaciones han sido contraparte o impulsores de acciones destinadas a la reducción de desastres en varios países.

- 18 **Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) y Caribbean Association of Local Government Authorities (CALGA)**, son las federaciones que aglutinan a todas las asociaciones nacionales de los países del Programa y a todos los Gobiernos Locales de la región. La gestión de desastres no ha sido la orientación principal de las acciones a la fecha. sin embargo han sido las principales promotoras de la descentralización, desarrollo local y autonomía municipal. Además de las federaciones regionales y nacionales de gobiernos locales en la mayor parte de los países, existen federaciones municipales organizadas por regiones o sectores con problemas e intereses similares
- 19 **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** La mayoría de los PNUD en la zona han tomado un papel cada vez más relevante en la promoción de acciones para reducir el riesgo y en apoyo a los Sistemas Nacionales de Gestión de Desastres. En el Caribe ha apoyado a la realización de mapas de amenaza, planes de preparativos en comunidades y proyectos de capacitación. En Centroamérica ha colaborado estrechamente con Nicaragua en la promoción de la nueva ley de desastres y en el establecimiento del nuevo Sistema Nacional para Prevención, Mitigación y Atención a los Desastres, en Panamá ha comenzado el Proyecto de Reducción del Riesgo en la Península del Darién trabajando con municipalidades y comunidades; en El Salvador apoya con un programa a varias organizaciones interesadas en la promoción de actividades para la reducción del riesgo
- 20 En el campo de los asentamientos humanos y la vivienda nos encontramos con la **Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI)**, y el **Consejo Centroamericano de la Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH)**. Estas dos instancias han introducido la reducción de la vulnerabilidad en sus objetivos de trabajo y han desarrollado una importante labor en la gestión del hábitat principalmente en los preparativos de la Cumbre de Estambul, Turquía (Habitat II) en 1996. El CCVAH ha intentado la promoción de programas de reducción del riesgo junto con PNUMA, FEMICA y organizaciones comunitarias pero no cuenta con las capacidades ni las estructuras técnicas que le permita funcionar orgánica y periódicamente para dar seguimiento a sus planes
- 21 **Otras varias organizaciones**. Es necesario destacar el papel que han jugado ONG's internacionales o de los países de la región, organizaciones comunitarias, alcaldías y a la comunidad en general en la gestión del riesgo. Es de considerar acciones que realiza la comunidad científica de universidades e institutos como OVSICORI, la universidad Nacional y la Universidad de Costa Rica en el mismo país; INETER y la Universidad Nacional Autónoma, en Nicaragua, la Universidad del Valle y la Universidad de San Carlos, en Guatemala. The University of West Indies y la University of Technology en Jamaica, la Sociedad Cubana de Medicina Veterinaria para casos de Desastres, el Centro Nacional para la Prevención y Mitigación de Desastres (PREMIDES), el Centro Latinoamericano de Medicina en Desastres y la Universidad de Oriente en Cuba. Por otra parte hay que destacar la continua labor de Médicos sin Fronteras, Visión Mundial y el gran trabajo que realiza la Asociación Dominicana de Mitigación de Desastres. Un sin número de actividades regionales, nacionales y locales que requieren de un estudio aparte para entender la red de esfuerzos que hay detrás de la lucha por reducir los efectos negativos de los fenómenos naturales