

Reducción de desastres como un derecho humano

ARQ. HELENA MOLIN VALDÉS

Jefa de la Unidad para América Latina y el Caribe

Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales

Naciones Unidas

Al hablar de los derechos humanos universales normalmente no se incluye explícitamente el derecho a la seguridad integral frente a las amenazas naturales, sin embargo, se habla de la no violencia y los riesgos asociados a estos. Es hora de incluir este tema como parte integral en la agenda de los derechos humanos, al igual que en la agenda ambiental y de desarrollo sostenible y humano.

En su introducción al Informe Anual de la Organización de las Naciones Unidas de 1999, el Secretario General, Sr. Kofi Annan, trata el tema "Enfrentando el desafío humanitario- Hacia una cultura de prevención", dando énfasis a la necesidad de prevención, tanto ante las guerras como ante los desastres naturales, cada vez más devastadores: " Confrontando los horrores de la guerra o de los desastres naturales, Naciones Unidas lleva tiempo argumentando que la prevención es mejor que la cura; que tenemos que enfocar en las causas de fondo de los problemas, no solo a las consecuencias y sus síntomas. Pero las aspiraciones todavía tienen que ser acompañadas por una mayor acción en este campo. Como consecuencia, la comunidad internacional está confrontando un desafío humanitario sin precedentes".

Al hablar de la **Reducción de los Desastres, Riesgo y Vulnerabilidad**, es esencial iniciar sobre las causas y entender la dinámica de los desastres desde punto de vista integral. El siguiente ensayo resume gran parte del legado de la documentación y esfuerzo realizado durante el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres; las principales recomendaciones emanadas del proceso de evaluación en América Latina y el Caribe, así como los lineamientos de la Estrategia Internacional para Reducción de los Desastres del Siglo 21.

La urbanización acelerada, el aumento demográfico, degradación ambiental y aumento de la pobreza en grandes grupos de la población en la Región, así como la brecha entre ricos y pobres, "protegidos y no protegidos", nos hacen más frágiles ante la furia de la naturaleza. Agregamos a estas preocupaciones también los peligros provocados por el hombre,

como transportes de materiales peligrosos, accidentes tecnológicos, incendios forestales, conflictos, violencia social. El escenario se complica y los derechos humanos se ven seriamente afectados.

El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) fue proclamado para la década de los 90 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, para promover una actitud proactiva de reducción de desastres en un plano integral y multisectorial y fomentar **una cultura de prevención** frente al incremento en el impacto de los fenómenos naturales, o socio-naturales, a pesar de contar cada año con mayor conocimiento y avance científico-tecnológico.

Si algo hemos aprendido en el proceso de los últimos diez años, es que los actores principales para lograr esto incluye a todos los sectores y disciplinas, es de carácter multi-sectorial, englobando actores de las propias comunidades que viven en condiciones de riesgo y a la sociedad civil organizada, las autoridades nacionales y locales, los científicos-técnicos y la academia, los medios de comunicación, el sector privado con apoyo de la comunidad internacional y las Agencias de las Naciones Unidas. Lo importante es dejar a un lado el sectarismo y vaivenes políticos para enfrentar esta causa con una gran dosis de humanitarismo y de solidaridad. El desafío es doble: Enfrentar e impulsar soluciones de mediano y largo plazo para erradicar las causas del riesgo, o sea, impulsar la prevención y mejorar la capacidad para responder y de alerta temprana en caso que el desastre ocurra.

El Decenio (DIRDN), propuso desde su declaración metas a los países y organismos locales, nacionales e internacionales para mitigar y reducir el riesgo ante los fenómenos naturales. Las tres principales metas, que deben ser incluidas en los planes de desarrollo en el ámbito nacional y local fueron:

- 1) Realizar evaluaciones exhaustivas e integrales del riesgo.
- 2) Incorporar la información del riesgo en los planes de desarrollo y emprender programas de mitigación de desastres.
- 3) Tener acceso a sistemas de alerta temprana y una amplia difusión de estos avisos.

Se han realizado campañas mundiales, con interlocutores nacionales y locales, sobre temas específicos todos los años, para sensibilizar a los diferentes sectores de toma de decisión. Las campañas culminan el Día Mundial de Reducción de Desastres, segundo miércoles de octubre. El lema del año en curso es "La Prevención recompensa". Al culminar el decenio, en diciembre de 1999, ya se ha adoptado una nueva estrategia internacional para reducción de desastres, que se construirá sobre los principios del DIRDN, asimismo se mantendrá la celebración del Día Mundial de Reducción de Desastres en la misma fecha.

La relación entre reducción de desastres y derechos humanos se enfatizará de manera más visible en las estrategias de reducción de desastres para el Siglo 21. El concepto de reducción de desastres desarrollado durante el DIRDN, se basa en contribuir al factor de bienestar colectivo e individual, al igual que a la estabilidad económica y social.

En realidad todas las políticas y medidas para reducir el riesgo ante desastres tienen como meta, cumplir con los derechos humanos y los derechos de la comunidad colectiva; o sea, cumplir con las necesidades básicas como acceso a servicios de salud, vivienda y educación, recursos vitales como el agua; la creación de un ambiente seguro y proveedor que incluye oportunidades de igualdad y competitividad; fomento de capacidades hacia el auto sustento y la auto gestión para poder convivir con el riesgo, y acceso sin límites a la información relevante relacionado al riesgo donde vive y las medidas oportunas que deben tomarse.

En el concepto de la reducción de desastres, o la gestión para reducir el riesgo, la potencial víctima es el sujeto de la planificación y toma de decisiones, mientras que en la fase de socorro y preparativos, la víctima está sujeta a apoyo e intervención externa.

Por lo tanto, los países y organizaciones que están comprometidos con la reducción de desastres y riesgo, reconocen esto como un componente de la sociedad para construir y promover los derechos humanos.

A pesar de los esfuerzos iniciados durante esta década, el costo de los desastres relacionados con el clima en 1998, por sí mismo, excede el costo de este mismo tipo de desastre ocurrido en toda la década de los 80. Miles de personas, en su mayoría de escasos recursos económicos, han muerto y millones han estado temporal o permanentemente desplazados.

1998

Un año verdaderamente desastroso; se registraron las temperaturas más altas desde el inicio de las mediciones, hace más de 150 años. Los últimos 14 años más calientes en la historia han tenido lugar durante las últimas dos décadas. Algunos indicadores muestran que este hecho puede tener relación con el calentamiento global causado por la emisión excesiva de gases de carbón, en gran parte por culpa del ser humano.

En el Caribe, los huracanes George y Mitch causaron más de 13.000 víctimas mortales; de hecho el Mitch fue la tormentá del Atlántico más mortal en los últimos 200 años. Durante el mes de junio, en la India, un ciclón, que si bien no fue ampliamente difundido por los medios de comunicación, sí causó daños de gran magnitud y cobró 10.000 víctimas.

India, Nepal y Bangladesh fueron azotadas por grandes inundaciones que dejaron como resultado más de 4000 muertos. Dos tercios de Bangladesh permanecieron inundados por meses: millones de personas quedaron sin hogar. Sin embargo, el desastre más grande de este año fue la catastrófica inundación Yangtze de China en la que murieron cientos de personas y millones quedaron en condición de desplazados y el costo fue de 30 mil millones de dólares.

En Afganistán, los terremotos de mayor magnitud mataron a más de 9000 personas. En Brasil, Indonesia y Siberia los incendios asolaron miles de kilómetros cuadrados de bosque.

1999

Sigue la época de huracanes y tormentas tropicales con mayor frecuencia que en tiempos promedios, dejando estragos en el Caribe, en la costa atlántica de Estados Unidos y en Asia. En el momento de escribir este ensayo, aún no ha terminado la temporada de huracanes de este año.

Igualmente no se puede contabilizar los daños en la India de las tormentas tropicales; y aún siguen subiendo las cifras de muertos en Turquía a raíz del terremoto, en el momento de escribir este ensayo, se contabilizaban alrededor de 17.000 muertos.

Las pérdidas económicas provocadas por los desastres en la década de los 90 fueron más de 9 veces mayores que en la década de los 60, y cada vez está más claro que el término "natural" para tales eventos es un término incorrecto. Según datos de la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, han ocurrido tres veces más cantidad de desastres en esta década que hace dos décadas atrás; sin embargo las aportaciones internacionales de ayuda humanitaria han disminuido un 40%.

Reducción de Desastres y Gestión del Riesgo

Antes de seguir, revisamos rápidamente los términos que nos ocupa, o sea, entender las causas de los desastres para poder combatirlas.

Con el fin de apreciar plenamente la factibilidad de la prevención y gestión de la reducción del riesgo, es esencial reconocer la causalidad de los desastres; la diferencia entre peligro (amenaza), vulnerabilidad y riesgo, conceptos que cada vez se están definiendo más explícitamente y están íntimamente relacionados con el grado de desarrollo de la sociedad.

- **Los peligros (amenazas, A)** se pueden dividir en: de origen natural (hidrometeorológico o geológico), socio-natural (deterioro ambiental, incendios forestales) o provocados por el ser humano. Representa la potencial ocurrencia de un suceso, que se manifiesta en un lugar específico, con una intensidad, magnitud y duración determinada.
- **La vulnerabilidad (V)** es el resultado de la conducta humana, y se puede definir como un sujeto o sistema expuesto a una amenaza, que corresponde a su disposición intrínseca a ser dañado. Aspectos físicos, sociales, económicos, educativos, políticos y culturales, entre otros, contribuyen a la conformación o acumulación de vulnerabilidad. Ejemplos: el grado de conciencia de los peligros, el estado de los asentamientos humanos y la infraestructura, las políticas y la gestión pública, la capacidad de organización en todos los campos del manejo de los desastres.
- **El riesgo (R)** define la probabilidad de daños sociales, ambientales y económicos, en un lugar dado y durante un tiempo de exposición determinado. Esquemáticamente hablando, es el resultante de una o varias amenazas y los factores de vulnerabilidad:

$$V \times A = R$$

Cabe destacar que la percepción del riesgo cambia dependiendo de quién hace la evaluación. Se puede dividir esto en imaginarios de **carácter formal**, que parte de la interpretación hecha por agentes institucionales o científico-técnicos; y de **carácter cotidiano** o de vivencia, que se hace por parte de la población involucrada. Para impartir medidas de reducción del riesgo aceptadas y sostenidas, habrá que tomar en cuenta ambas percepciones.

También, es fundamental reconocer que los grandes problemas generadores de vulnerabilidad, ligados a la pobreza y a los procesos de urbanización acelerada y degradación ambiental, tienen un carácter acumulativo. La pobreza es causa de desastres, pero los desastres también causan o aceleran la pobreza.

La prevención o reducción de desastres- o gestión de la reducción del riesgo, como se ha ido definiendo durante el Decenio, tiene muchas definiciones y matices, pero se entiende como el conjunto de actividades que se realizan para eliminar o reducir los elementos expuestos a un posible fenómeno destructor de origen natural o socio-natural y mitigar su impacto. Se refiere a las acciones para reducir las causas o mitigar el impacto- mejorar la capacidad de responder y actuar para mitigar el impacto, - y, sobre todo, mejorar las estrategias para reducir la vulnerabilidad y condiciones de riesgo.

La prevención y reducción de desastres es una tarea multisectorial e interdisciplinaria, e integra una amplia gama de actividades relacionadas entre sí en el ámbito local, nacional, regional e internacional.

Ha sido definido por el Decenio como un concepto estratégico que lleva a la reducción de la pérdida de vidas y propiedades, así como de los descalabros sociales y económicos producto de los desastres naturales.

La reducción de desastres se relaciona con otros enfoques estratégicos manejados por la comunidad internacional, como el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, la protección de los recursos naturales, el cambio climático, la globalización económica, las alianzas entre el sector público y privado, así como la declaración de los derechos humanos.

Igualmente, inyecta las preocupaciones específicas de la gestión del riesgo y la reducción de la vulnerabilidad en las estrategias económicas y sociales. Al mismo tiempo, extrae enseñanzas y conocimientos de otros dominios para contribuir al desarrollo de sus propias políticas, esfuerzos por generar conciencia y necesidades de coordinación.

En fin, es un proceso continuo que no se limita a un solo tipo de desastre o calamidad. Motiva a las sociedades a que se involucren en la gestión consciente del riesgo, más allá de la respuesta tradicional al impacto de los fenómenos naturales.

Ejemplos de algunas actividades para la reducción del riesgo:

- Actividades comprehensivas de investigación para una mejor comprensión de los peligros naturales, su afectación a la población en su entorno social y económico, aspectos psico-sociales y cómo puede responderse mejor a los efectos de los desastres.
- La aplicación del conocimiento científico y la tecnología para la prevención de los desastres y su mitigación, incluyendo la transferencia de experiencias y un mayor acceso a los datos e información aplicable relevante.
- Medidas estructurales para fortalecer la resistencia de los asentamientos humanos y la infraestructura pública a los desastres naturales y para limitar los impactos potenciales de los fenómenos naturales sobre los sistemas socioeconómicos, basados en la evaluación y los mapas de riesgos.
- Programas sostenidos de información y concientización pública sobre los peligros naturales, la vulnerabilidad y los riesgos, incluyendo programas de educación formal y capacitación profesional.

- Un compromiso político público con la prevención y mitigación de desastres, incluyendo la adopción de legislación relevante en los planos nacional y local.
- La integración de la prevención de desastres en la planificación nacional, incluyendo el establecimiento de mecanismos eficaces de gestión del riesgo y de socorro en caso de emergencias.
- Medidas de ordenamiento territorial que incluyan conciencia de los peligros, análisis de vulnerabilidad y evaluación de riesgos con la participación activa de las autoridades locales.
- Medidas de descentralización de las responsabilidades operativas y los recursos presupuestarios para la gestión del riesgo que potencien a las comunidades locales, les permitan actuar de manera más independiente, y mejoren su resistencia a los desastres naturales.
- Organización comunal, local y nacional para impulsar de manera integral los aspectos de gestión de reducción de riesgo y manejo de desastres.

Sin que esto implique desvalorizar las trágicas dimensiones, es importante asumir que el impacto de los huracanes como en los casos del Mitch y George, terremotos como los recientemente ocurridos en Colombia, Turquía y Taiwán, así como otros eventos agresores que ocurran en el futuro en esta región, no solamente causan pérdidas humanas y materiales, también generan **grandes retos para el desarrollo sostenible así como para la defensa de los derechos humanos universales**, en virtud de por lo menos cuatro razones:

- Los desastres no solamente condensan o especifican problemas de desarrollo existentes. También revierten negativamente sobre las posibilidades de desarrollo de los países, al deteriorarlos con nuevas o más graves carencias.
- Las acciones de recuperación y reconstrucción emprendidas ante una situación de desastre no van encaminadas a lograr un “retorno” a las condiciones previas al proceso. Desde el punto de vista psicológico y social, esto es imposible, y desde una óptica económico-material sería poco acertado, porque significaría hacer un intento deliberado por restituir las condiciones de vulnerabilidad existentes en el “antes”.
- Si los problemas que causan los riesgos de desastre son acumulativos y progresivos, las alternativas planeadas para erradicarlos o reducirlos deben basarse en acciones sostenidas, con una visión estratégica a largo plazo (A. Campos).

- Si se entiende la seguridad ciudadana desde el punto de vista integral, como está descrito en la carta de los derechos humano, debe incluirse tanto en los procesos de desarrollo "normal", como en la reconstrucción y rehabilitación, también los aspectos de reducción de vulnerabilidad y riesgo ante fenómenos naturales, con el derecho a poder reclamar el acceso a las herramientas, conocimiento y medios necesarios por parte de las comunidades y gobiernos locales, para construir un entorno más seguro.

Es aquí donde debemos empezar a hablar de responsabilidades, tanto de los Gobiernos centrales como locales, así como de los sectores científicos-técnicos y la sociedad civil en su conjunto para que vigilen que estas condiciones se cumplan.

Al acercarse el cierre del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres, podemos observar que hemos logrado mucho. No obstante, seguimos enfrentando desafíos mayores. Es una trágica ironía que el año de 1998, el penúltimo año del decenio, fuera también el año en el cual se incrementaron dramáticamente los desastres.

Algunos logros durante este Decenio, especialmente en esta región: se iniciaron una gran cantidad de coordinaciones, intercambios, programas educativos y cooperación científica-técnica. El DIRDN también ha servido de plataforma para fomentar acercamiento entre gobiernos, ONG's, organizaciones comunitarias, organizaciones internacionales y al sector privado para trabajar en temas de reducción del riesgo.

Principales recomendaciones a seguir

El proceso de conclusión del Decenio ha implicado una serie de reuniones temáticas y regionales para evaluar logros, avances y desafíos pendientes. Para la región de las Américas se realizó una reunión de revisión, intercambio y planificación para el próximo Siglo XXI en el tema de reducción del riesgo y desastres, en junio de 1999 en San José, Costa Rica. En la Declaración final de esta importante y concurrida reunión, se agregó una nueva dimensión en la siguiente cláusula, que apunta hacia un deseo de desmilitarización de la atención y manejo de los desastres:

Los participantes recomiendan:

Llevar ante Naciones Unidas el otorgamiento de un voto de apoyo o reconocimiento a aquellos países que reorienten parte de su presupuesto de defensa hacia la mitigación de desastres

A continuación se resumen algunas de las conclusiones y recomendaciones para el futuro en la región de América Latina y el Caribe, que resultaron de la reunión hemisférica de DIRDN, mencionado arriba:

Sobre avances y desafíos en la región:

- Aunque los desastres se evalúan en términos humanos y sociales, las dimensiones económicas y políticas dominan al momento de la decisión. Los principios de mitigación/reducción de la vulnerabilidad son universales, pero su aplicación concreta depende del idioma, la cultura y la situación económica. No existen soluciones estándares para países “más desarrollados” o “menos desarrollados”.
- Al mismo tiempo, una “cultura de prevención” implica una actitud colectiva que sólo puede construirse mediante un largo proceso social. Dentro de este proceso, la democratización de la información sobre desastres y la creciente participación de la sociedad civil son factores clave, por lo que la utilización de Internet ha sido un factor específico de avance en la gestión de los últimos desastres, especialmente al favorecer cambios en la relaciones de comunicación y poder entre agencias, países, comunidades locales e individuos.
- Aún falta avanzar en el logro de compromisos nacionales más firmes, con el indispensable respaldo político y legal y sustentado por recursos específicamente asignados a la prevención.
- Se debe tener presente que el compromiso político por lo general disminuye desde las urgencias y afanes movilizados por el último desastre y que la prevención y la mitigación exigen habilidades y actitudes distintas de las requeridas para una respuesta de emergencia. La respuesta requiere conocimiento logístico, capacidad operacional, sentido de urgencia, determinación y disciplina. La reducción de la vulnerabilidad exige una visión a largo plazo con recursos a corto plazo, paciencia y compromisos, experiencia en planificación urbana, economía, ingeniería y decisión política. Requerimientos inaccesibles para una institución aislada.
- El futuro demanda una sinergia entre protección del ambiente y la reducción de los desastres, reforzar los mecanismos de respuesta con participación de la sociedad civil y mantener sobre el proceso una visión humana, social, y no exclusivamente económica. En el plano internacional, organizaciones subregionales fuertes, mecanismos de cooperación técnica y el respaldo global de las Naciones Unidas.
- Durante los últimos años se ha producido en la región un intenso movimiento teórico-conceptual y práctico en torno a la problemática de los desastres. Entre los factores que han dinamizado este movimiento pueden considerarse, entre otros, los avances logrados en la producción de conocimiento, incluyendo nexos interdisciplinarios que suelen ser difíciles en otros ámbitos, el surgimiento de formas

innovadoras de participación social y una mayor sensibilización ciudadana, fomentada por varios desastres de gran magnitud.

- No obstante, todo este rico caudal de experiencias y esfuerzos creados pueden llegar a fragmentarse en múltiples iniciativas dispersas, alejándose así de su mayor fortaleza potencial: la articulación de diferentes saberes y capacidades. Por tal motivo, es fundamental impulsar su canalización sistemática, por conducto de los diversos niveles de decisión en que se puede concretar el manejo socialmente responsable de la prevención de desastres.
- Para tales efectos, se necesita impulsar un proceso socialmente coordinado de investigación y planeamiento, como base para generar las condiciones de viabilidad y factibilidad que se requieren para avanzar en este sector. Este proceso tendrá que pasar por distintos niveles de integración, en que las unidades operativas a corto plazo (proyectos) se vinculen según su afinidad en programas y estos a su vez encuentren su direccionalidad estratégica en planes nacionales.
- Por otra parte, disponemos de elementos de juicio suficientes como para priorizar algunos grandes problemas en la elaboración y evaluación de estos instrumentos de planificación y en la convocatoria de los diversos actores sociales que pueden intervenir en su puesta en práctica.

Resumen de los informes nacionales presentados: Experiencias, avances y desafíos

Los participantes concuerdan que el Decenio ha proporcionado un marco para impulsar el manejo de los desastres desde una perspectiva preventiva, que involucra a todos los sectores que conforman el sistema de actores sociales, en el ámbito nacional, local y comunitario.

Se presenta una información pormenorizada sobre las acciones que estos países han realizado en el marco del DIRDN. Se establece que, si bien cada uno de estos países presenta distintas características geográficas y climatológicas, las amenazas más comunes en esta área son: inundaciones, deslizamientos, sequías y amenazas tecnológicas producidas por el creciente desarrollo industrial. El Fenómeno de EL Niño es un evento recurrente que afecta considerablemente la zona, aunque también produce efectos positivos que deben ser aprovechados.

Algunos países de la región han reforzado sus planes y programas de emergencias, al punto de prestar ayuda y apoyo a otros países vecinos, lo

cual refleja positivamente la capacidad, oportunidades y fortalezas con que cuenta la zona para abarcar el tema de desastres.

Se resaltan ciertos progresos en el campo de la educación superior, donde ha habido una apertura de carreras relacionadas a protección civil y manejo de desastres en general. Asimismo, se destacan los avances logrados en la elaboración de mapas de riesgo, materiales bibliográficos y de consulta.

Ha mejorado la organización y planificación de los organismos y entidades encargadas del manejo de los desastres, complementando la labor realizada en los últimos 20 años. En la mayor parte de los países se observan esfuerzos permanentes y sistemáticos en procura de nuevas estructuras juridico-administrativas y políticas que permitan encarar con mayor eficacia, prontitud y coordinación las tareas dirigidas a la reducción de los desastres.

Se está poniendo mayor énfasis en las tareas de prevención y mitigación, existe una mayor inversión en el refuerzo de la infraestructura y se han logrado mejoramientos importantes en la capacidad de respuesta y en los sistemas de alerta temprana.

La organización local municipal y comunitaria para la prevención y mitigación se ha fortalecido, especialmente en el ámbito de la capacitación, la educación y la información.

Los sistemas de crédito por parte de las agencias internacionales se han fortalecido. No obstante, se enfrentan dos problemas o debilidades importantes: la falta de recursos para el seguimiento de las medidas preventivas y de respuesta y desactualización de las políticas de legislación en lo concerniente a dar autonomía a los organismos encargados del manejo de desastres.

Algunos retos comunes presentados en las tres subregiones:

- Continuar fortaleciendo la capacidad para hacer frente a los desastres, especialmente en lo que concierne a la prevención y mitigación, incluyendo la evaluación del riesgo y el diseño de mejores estrategias. Integrar la prevención y mitigación de desastres a la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Utilizar la variable "Riesgo" en la proyección del desarrollo.
- Dar continuidad a los planes y proyectos impulsados durante la gestión del Decenio, para lo cual se requiere de apoyo internacional.
- Incrementar los recursos humanos y financieros necesarios, con la participación de profesionales, científicos y técnicos de cada rama. Entre los alcances de este objetivo está el mejoramiento de los sistemas de pronóstico y alerta temprana.

- Continuar gestionando apoyo para proyectos dirigidos a la prevención y mitigación de desastres, y en asociación con organismos internacionales y ONGs.
- Completar y desarrollar una legislación adecuada. Incorporar las actividades de reducción del riesgo dentro del marco legal de los países.
- Fortalecer lazos de cooperación y coordinación más eficaces entre los países. En este aspecto, los países del Caribe consideran urgente fortalecer sus lazos subregionales. Se propone fundar un Centro Internacional para el Estudio del Fenómeno de El Niño (propuesta de Ecuador) y realizar una reunión entre todos los países miembros del Pacto Andino para esbozar un proyecto para la integración andina de la protección y la defensa civil, y consolidarlo en posteriores reuniones. Se debe establecer comités técnico-científicos regionales y fomentar mecanismos de coordinación interinstitucional entre los organismos internacionales de ayuda.
- Introducir programas adecuados sobre prevención y mitigación de desastres en la currícula escolar de todos los niveles y en cada país. Crear programas de capacitación escolar en la Cultura de Desastres en los países donde no existen.
- Fomentar una conciencia preventiva pública a través de los medios de comunicación social, incluyendo la capacitación de periodistas para tales efectos.
- Atraer otros sectores, por ejemplo compañías de seguros, en las actividades de prevención y mitigación, para lograr un importante apoyo técnico y financiero en la evaluación y reducción de costos de los desastres.
- Fortalecer la planificación urbana y rural de los asentamientos humanos dado el incremento demográfico en la región.
- Establecer mecanismos para capacitar y darle continuidad al personal dedicado a la prevención, mitigación, preparación y atención de las emergencias y los desastres.
- Fortalecer la participación multisectorial de las instituciones nacionales responsables de la atención de emergencias y desastres.
- Fortalecer el monitoreo de los fenómenos naturales en el plano local y regional.

Conclusiones sobre la política y los desastres en América Latina y el Caribe

Hacia fines de los años 60 y principios de los 70, aparece en América Latina los organismos de Defensa Civil, en un marco signado por el surgimiento de gobiernos militares o el fortalecimiento de los estamentos armados en el ámbito político. Bajo el enfoque de protección civil, algunas de estas instituciones comenzaron a funcionar con labores tales como la lucha contra la delincuencia, para posteriormente asumir responsabilidades en la respuesta ante situaciones de desastre. Otras se formaron directamente como dependencias especializadas dentro de las estructuras castrenses. Este tipo de organización permitió vínculos de colaboración interesantes entre los estamentos militares, los gobiernos civiles y la ciudadanía, a la vez que mostró un cierto desfase, a causa de su jerarquización piramidal, con las estructuras creadas para promover la descentralización y la autonomía local.

Las organizaciones nacionales de emergencia partieron de la necesidad de contar con esquemas civiles aptos para lograr una integración multisectorial. En algunos casos, se formaron bajo una línea de gremios interesados y en otros reprodujeron modalidades vigentes en otros países, buscando una rápida oficialización. En el segundo caso, resultaron estructuras híbridas, en que se mezclaron ciertas características innovadoras con otras propias de las organizaciones de defensa civil.

En la actualidad, ambos tipos de organización coexisten en la región, formando un espectro que va desde las estructuras militares o páramilitares hasta los sistemas interinstitucionales. Pese a estas diferencias, predomina un enfoque de preparación para la respuesta, matizado generalmente por un discurso que resalta la importancia de la prevención y la mitigación.

Igualmente, es interesante analizar la posición ocupada por estos organismos en la institucionalidad pública. La gran mayoría ha descendido o se ha mantenido en una escala media, subordinada a un determinado ministerio y con limitado acceso a los niveles de decisión superior, con las consiguientes dificultades para lograr una buena capacidad de convocatoria y los recursos que necesitan. En el mejor de los casos, están lideradas por grupos tecnócratas que le facilitan el cumplimiento de su misión al aprovechar las ventanas de oportunidad creadas por los períodos de alerta temprana o por situaciones de emergencia o desastre ya consumadas. Durante la década en curso, estas organizaciones han sido puestas a prueba y no han faltado las ocasiones en que han resultado desbordadas por la gravedad de los problemas enfrentados y han sido sustituidas sobre la marcha por nuevas estructuras.

En suma, estamos ante un proceso de ajuste organizacional que no ha concluido.

En lo que concierne a las organizaciones nacionales, su institucionalización es un reto difícil, porque sus propósitos pueden ser difíciles de entender cuando han cambiado las condiciones que las originaron o no se encuentran accesibles quienes las apoyaron políticamente en sus primeros pasos. ¿Cómo convencer a las nuevas autoridades acerca de la necesidad de ubicarlas al más alto nivel institucional y consolidar su rol coordinador? La búsqueda de la respuesta demanda que se tomen en cuenta diversas perspectivas acerca de la realidad social y fortalecer una política integral, capaz de superar los extremos físico-naturalistas o sociologistas que han campeado en este terreno.

La *gestión del riesgo*, entendida como una estrategia dirigida a intervenir sobre las condiciones que determinan los riesgos de desastre, abre nuevas posibilidades. Para su avance se requiere un trabajo interdisciplinario, intersectorial, que no descansa solamente en los hombros de las instituciones y sea asumido como un valor social.

Es importante involucrar la voluntad política en la gestión de desastres, en el marco del cambio de paradigma que se ha venido experimentando, que integra lo social y lo económico de los desastres. Este paradigma reconceptualiza el desastre y lo convierte en un punto principal en la agenda política de los países para ser abordado, concertado y posteriormente traducido en políticas públicas que le de solución a los problemas. También incluye nuevos conflictos implícitos en su manera de visualizar el desastre como un proceso. Dichos enfrentamientos ideológicos, de poder, de aumento de los costos, y de conflicto en la utilización de los recursos, deben ser y están siendo superados en la medida en que los actores involucrados aprendan a trabajar en equipo.

Los representantes comunales de la reunión, manifestaron su preocupación de que los gobiernos latinoamericanos sistemáticamente han dejado de lado a las comunidades en todo lo referente al tema de desastres. Aunque "los desastres mayores para las comunidades" son las múltiples políticas sociales y económicas que empobrecen a las localidades aumentando de esta manera su vulnerabilidad.

Esta condición de alta vulnerabilidad ha impulsado a muchas organizaciones comunales centroamericanas a organizarse en una Red Comunitaria Centroamericana para la Gestión del Riesgo, cuya meta principal es la capacitación en prevención de desastres, la democratización de la información y la participación activa en los procesos de reconstrucción y distribución de la ayuda. Entre algunas de las medidas impulsadas por esta Red, se pueden mencionar: la creación de un Centro Comunitario

Regional de Información y Capacitación, la solicitud formal de apoyo a los gobiernos e instituciones afines al tema.

Conclusiones sobre políticas urbanas y participación comunitaria

La rápida urbanización en marcha en el mundo es también un proceso de urbanización de la pobreza, lo cual es un factor clave en el incremento de las condiciones de vulnerabilidad de sus habitantes. Por otra parte, las ciudades tienen una gran heterogeneidad de habitantes y grupos sociales, zonas con características particulares, y a su vez existe mucha diferencia entre las distintas ciudades. Por lo tanto, no puede plantearse una propuesta genérica de prevención y mitigación de desastres para todas ellas.

Es importante, entonces, analizar los avances y limitaciones de las políticas públicas en materia de prevención y mitigación de desastres en el ámbito urbano, es decir todo aquello que pueda incitar a un mejor manejo de nuestras ciudades, dándole especial énfasis a la difusión de experiencias concretas que demuestren la importancia del involucramiento activo de la población. En este último aspecto, necesitamos conocer e intercambiar experiencias municipales innovadoras en materia de prevención y mitigación de desastres urbanos que se han realizado en la región a lo largo del Decenio.

La VII Reunión del MINURVI (Reunión Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe) estableció tres ejes temáticos para el desarrollo de las estrategias nacionales del Sector Vivienda; la participación comunitaria, la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y el ordenamiento territorial.

Es importante analizar la situación actual de los avances y logros obtenidos en la década (1990-1999) en relación con la participación comunitaria en la gestión del riesgo ante los desastres. Es decir, cómo se ha interpretado esta participación históricamente -ya que en la mayoría de los casos sus acciones han sido relegadas a un simple voluntariado, dejando de lado la participación en la toma de decisiones políticas importantes.

También, se requiere discutir cuáles son las condiciones que pueden garantizar una participación comunitaria efectiva y eficiente en todos los espacios relacionados con la gestión del riesgo, considerando que este sector es el que presenta mayor grado de vulnerabilidad y es el principal perjudicado ante los efectos de los desastres de origen natural o antrópico.

Muchos son los problemas por superar para el fortalecimiento real de la participación comunal en la gestión del riesgo, ya que ésta abre un espectro de posibilidades que va desde la participación plena o real a extremos de manipulación que se expresan de muy diversas formas. Entre esos problemas, cabe resaltar los estilos verticales de comunicación, el reconocimiento excluyente de representantes que no necesariamente respetan o asumen la voluntad comunitaria, la falta de articulación y complementariedad entre las múltiples organizaciones que trabajan en esta área y, por supuesto, los procedimientos de captación o clientes motivados por intereses político-partidistas.

Conclusiones y retos

- La planificación urbana por cuencas hidrográficas ofrece ventajas con respecto a la que se hace por divisiones administrativas.
- El ordenamiento territorial es un factor clave en la prevención y mitigación de desastres. También fortalece el rol de las municipalidades y las comunidades en la prevención y mitigación de desastres.
- Es necesario capacitar a las municipalidades y comunidades, uniformar el lenguaje técnico y hacerlo accesible a la población.
- Es necesario producir y diseminar información técnica oportuna sobre la amenaza a las autoridades y comunidades, para la toma de decisiones.
- Se requiere presupuestar fondos para atender emergencias en el gobierno local. Se debe entregar la autoridad, competencia y los recursos localmente, porque se ha demostrado su importancia y eficiencia en la prevención y mitigación de desastres.
- En muchos casos se requiere de una mayor voluntad política para aplicar la legislación vigente sobre ordenamiento territorial, para la prevención y mitigación de desastres.
- La cuestión de fondo es: ¿cómo se puede construir una participación comunitaria real en la gestión del riesgo?. La participación real de las comunidades es una condición indispensable para lograr una disminución real y efectiva de la vulnerabilidad. Esta participación se tiene que dar en el plano de la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo y no solo en lo relativo a la atención de los desastres.
- Se debe buscar las condiciones que permitan que las comunidades asuman su rol activo de sujetos políticos. El riesgo se "construye" localmente, por lo tanto, el riesgo debe gestionarse localmente.