

El Diálogo  
Interamericano  
para la Reducción  
de Desastres

Diálogo I, Panamá 1997

ISBN 9972 47 013 X

- © 1998, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina: LA RED
- © 1998, Intermediate Technology Development Group, ITDG-Perú  
Av. Jorge Chávez 275, Miraflores. Casilla postal: 18-0620. Lima 18, Perú.  
Teléfonos: 444-7055, 446-7324, 447-5127. Fax: 446-6621  
E-mail: [postmaster@itdg.org.pe](mailto:postmaster@itdg.org.pe)  
<http://www.itdg.org.pe/lared>

Editado por: Andrew Maskrey, Stephen Bender, Walter Peacock  
Cuidado de edición: Ivonne Chiroque  
Carátula: Pochi Marambio

Producción editorial: Soledad Hamann  
Impresión:  ZAGAZETA San Diego 290 - Surquillo  
Telefax: 4467264  
Impreso en Perú. Junio de 1998

## Prefacio

Esta publicación contiene las actas del Diálogo I: la primera reunión del Diálogo Interamericano para la Reducción de Desastres, realizado en la ciudad de Panamá los días 11 y 12 de diciembre de 1997. La realización del Diálogo cumplió la propuesta del Congreso Hemisférico sobre Reducción de Desastres y Desarrollo Sostenible realizado en Miami, Florida en 1996, de establecer un mecanismo para el diálogo permanente e inclusivo entre los diferentes actores involucrados en el tema de la reducción de desastres y el desarrollo sostenible en el hemisferio.

Las conclusiones del Diálogo I incluyen las iniciativas de políticas plasmadas en el Plan Estratégico de Acción del Congreso Hemisférico de 1996. Muchas de estas estrategias que se encuentran en las siguientes páginas proporcionan una guía explícita de cómo facilitar la implementación del Plan Estratégico de Acción. Como tal, se espera que las actas del Diálogo I sean un instrumento para diseñar las agendas de reducción de desastres y desarrollo sostenible en las Américas durante los últimos años del DIRDN y para el próximo milenio.

La organización del Diálogo I representó un gran esfuerzo de cooperación de parte de un grupo de diferentes organizaciones: la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el International Hurricane Center (IHC), el Centro de Coordinación para la Reducción de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) y el Caribbean Disaster Emergency Relief Agency (CDERA) como organizadores; el Sistema Nacional de Protección Civil de Panamá (SINAPROC) como patrocinador y el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (DIRDN) y la Organización Panamericana de la Salud (PAHO) como auspiciadores.

El éxito del Diálogo I no dependió de una gran cantidad de aportes financieros o de un equipo centralizado de organizadores profesionales de conferencias. Más bien, fue el resultado directo de la combinación de esfuerzos de organizaciones e individuos geográficamente separados pero enlazados: un enfoque de la organización del evento que refleja la filosofía y espíritu del Diálogo en sí mismo. El hecho de que LA RED, CEPREDENAC y el Proyecto FEMID, auspiciado por GTZ-CEPREDE-

NAC, realizaran sus propias reuniones en Panamá, inmediatamente antes del Diálogo I, permitió la asistencia de un gran número de participantes. Al mismo tiempo, los organizadores del Diálogo quisieran resaltar particularmente el papel que desempeñaron Sara Arjona (CEPREDENAC), Ivonne Chiroque y José Sato (LA RED) para asegurar que la alta calidad de la agenda y programa del Diálogo correspondan con los detalles logísticos y de organización, y extienden su agradecimiento a Philippe Boullé y Terry Jeggle (IDNDR) por respaldar entusiastamente el Diálogo I y por facilitar el apoyo financiero para un grupo de participantes.

Del mismo modo que el Istmo de Panamá es una encrucijada entre América del Sur, Central y del Norte y el Caribe, el Diálogo I fue un punto de encuentro donde diferentes iniciativas de reducción de desastres se encuentran para ser debatidas y transformadas. El objetivo principal del Diálogo es la creación de un espacio para formular y promover iniciativas de política de carácter creativo e innovador en favor de la reducción de desastres y el desarrollo sostenible en la región y este pequeño documento expone lo que esperamos sea una agenda fascinante para el futuro del Diálogo. El Diálogo en sí no es un mecanismo de implementación, sino busca agregar valor al trabajo de otros mediante el debate y la confrontación creativa de ideas. Como tal, es ahora tarea de las organizaciones internacionales, regionales, nacionales y locales que trabajan en el área de la reducción de desastres y el desarrollo sostenible en las Américas, convertir las iniciativas de políticas contenidas en este documento en políticas, programas y proyectos viables.

*Los organizadores  
Abril de 1998*

## Diálogo I: Ciudad de Panamá 11 - 12 de diciembre de 1997

### INTRODUCCIÓN

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

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

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

El Diálogo I contó con la asistencia de 73 participantes registrados de América Central, del Sur, del Norte y del Caribe (Ver Anexo 1).

## ANTECEDENTES

La iniciativa de convocar a un Diálogo Interamericano sobre Reducción de Desastres fue planteada como una recomendación del primer Congreso Hemisférico sobre Reducción de Desastres y Desarrollo Sostenible, realizado del 30 de setiembre al 2 de octubre de 1996 en Miami, Florida. Este Congreso reunió a más de doscientos representantes de organizaciones públicas, privadas e internacionales de América del Norte, del Centro y del Sur y el Caribe, para discutir y formular iniciativas que apoyen la reducción de desastres y el desarrollo sostenible. El trabajo del Congreso tuvo como base el Plan de Acción adoptado por la Cumbre de las Américas de 1994, las recomendaciones de la Conferencia Interamericana sobre Reducción de Desastres Naturales realizada en Cartagena de Indias, Colombia en 1994 y la Estrategia y Plan de Acción para un Mundo más Seguro del DIRDN de Yokohama en 1994. Asimismo, la organización del Diálogo responde directamente al Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible en las Américas, de la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible realizada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en diciembre de 1996.

El Congreso Hemisférico enfocó su atención en la relación entre el riesgo de desastre y el desarrollo económico, formulando recomendaciones de políticas para la acción, vinculando las metas de reducción de desastres y desarrollo sostenible, las cuales se apoyan mutuamente. Un tema central del Congreso fue que el desarrollo sostenible es imposible si los niveles existentes de riesgo no son reducidos. Si se quiere evitar en el futuro las cada vez peores pérdidas sociales y económicas, la planificación y las políticas deben tomar en cuenta los patrones cambiantes de amenaza y vulnerabilidad en el hemisferio. Además, puso énfasis en que las acciones concertadas que vinculan a los sectores gubernamentales, no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil, universidades, organismos internacionales y el sector privado en todo el hemisferio constituyen el único camino para negociar iniciativas exitosas que conduzcan a la reducción del riesgo y la promoción del desarrollo sostenible.

Los grupos de trabajo del Congreso produjeron recomendaciones detalladas sobre una amplia gama de áreas cruciales, tales como género, poblaciones vulnerables, inventarios de desastres, mercado de vivienda y de tierras, comunidades y partici-

pación local, educación y capacitación para la reducción de desastres, incorporación de la reducción de desastres en proyectos de desarrollo, contabilidad "verde" y desarrollo, los mercados de seguros y capitales, formas de compartir investigación e información, sistemas organizacionales e institucionales, gestión ambiental urbana, análisis y mapeo de vulnerabilidad, y asistencia humanitaria y reducción de desastres. Las recomendaciones desarrolladas por estos grupos de trabajo, incluyendo iniciativas específicas, se recopilaron y publicaron como un Plan Estratégico de Acción titulado "*La Relación entre la Reducción de Desastres y el Desarrollo Sostenible*" (Maskrey, Peacock, y Bender, 1997)<sup>1</sup>.

El Plan Estratégico de Acción llamó al establecimiento de un Diálogo Interamericano para la Reducción de Desastres, como un mecanismo permanente para la formulación y negociación de iniciativas de políticas, acciones estratégicas y cooperación para el desarrollo. El objetivo de convocar al Diálogo fue proveer un marco para canalizar iniciativas para la reducción de desastres y desarrollo sostenible en foros políticos a nivel nacional, regional y hemisférico con la misión de facilitar la comunicación, cooperación, y colaboración entre personas y grupos comprometidos en asegurar la reducción de desastres a lo largo de las Américas.

El Plan Estratégico de Acción comprometió a los organizadores del Congreso Hemisférico sobre Reducción de Desastres y Desarrollo Sostenible a apoyar los pasos necesarios para establecer el Diálogo Interamericano para la Reducción de Desastres. A los organizadores del Congreso: la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED); la Unidad de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el International Hurricane Center (IHC); luego se unieron el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) y el Caribbean Disaster Emergency Relief Agency (CDERA). El Sistema Nacional de Protección Civil de Panamá (SINAPROC) ofreció patrocinar la reunión mientras que el Secretariado del DIRDN y la Organización Panamericana de la Salud (PAHO) brindaron su auspicio al mismo.

---

1 Los detalles sobre esta iniciativa pueden encontrarse en el *website* del International Hurricane Center: <http://www.fiu.edu/~hurricane/>. El documento también está disponible en el IHC.

## LA AGENDA DEL DIÁLOGO I

El Diálogo I tenía dos objetivos principales:

- Discutir y definir mecanismos para implementar el Plan Estratégico de Acción desarrollado en el Congreso Hemisférico sobre Reducción de Desastres y Desarrollo Sostenible;
- Diseñar y proponer un marco viable para el establecimiento y continuación del Diálogo en sí mismo, como un mecanismo para la discusión y negociación de iniciativas de política en el hemisferio.

El Diálogo I se estructuró alrededor de Sesiones construidas sobre las iniciativas contenidas en el Plan Estratégico de Acción. Para maximizar el concepto de un Diálogo abierto, las sesiones se organizaron sin presentaciones formales de ponencias o de programas y proyectos particulares. La metodología de cada sesión del Diálogo fue de presentaciones de un grupo de panelistas asignados quienes estructuraron sus contribuciones alrededor de temas y preguntas relacionadas con las Iniciativas contenidas en el Plan Estratégico de Acción. Cada Sesión también contó con un equipo de Relatores y Moderadores, responsables de resumir las conclusiones de la discusión y presentar los resultados.

### *Sesión 1: Participación Pública y Reducción de Desastres*

*Esta Sesión fue construida sobre las siguientes áreas temáticas del Plan Estratégico: Sistemas Institucionales y Organizativos (III) y Participación Local y Comunitaria (IV)*

Moderadores: Stephen O. Bender (OEA, Washington D.C.), Terry Jeggle (IDNDR, Ginebra)

Relatores: Allan Lavell (FLACSO, Secretaría General, Costa Rica)

Panelistas: Angel Freites (Defensa Civil, Venezuela); Andrés Salazar (INDECI, Perú); Diahann Boothe (ODP, Jamaica); Eduardo Franco (ITDG, Perú); Christine Herridge de Guerrero (CDMD, República Dominicana); Alejandra López (CUPREDER, México)

### *Sesión 1a: Participación Pública en la Reducción de Desastres*

Moderadores: Luis Rolando Durán (CEPREDENAC, Panamá)

Relatores: Héctor Poggiere (FLACSO, Argentina)

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

Moderadores: Jean Luc Poncelet (PAHO, Ecuador)

Relatores: Omar Darío Cardona (CEDERI, Colombia)

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

Moderadores: Alberto Giesecke (CERESIS, Perú)

Relatores: Hilda Herzer (CENTRO, Argentina)

***Sesión 2: Análisis de Amenazas, Riesgo y Vulnerabilidad***

*Esta Sesión fue construida sobre las siguientes áreas temáticas del Plan Estratégico: Inventario de Desastres (V) y Análisis de Vulnerabilidad (VI)*

Moderadores: Fernando Ramírez (ECONOMETRIA, Colombia); Ricardo Alvarez (IHC, Florida)

Relatores: Andrés Velásquez (OSSO, Colombia); Judy Thomas (CDERA, Barbados)

Panelistas: Julio Serje (CompuArte, Colombia); Walter Peacock (IHC, Florida); María Augusta Fernández (RHUDO-AID, Ecuador); Roberto Velásquez (SINA-PROC, Panamá); Juan Poveda (Ministerio de Agricultura, Ecuador); Alvaro Aguilar (Comité de Emergencia de Cartago, Costa Rica)

***Sesión 3: Urbanización y Reducción de Desastres***

*Esta Sesión fue construida sobre las siguientes áreas temáticas del Plan Estratégico: Mercado de Vivienda y de Tierras (VII), Mercado de Seguros (VIII) y Gestión Ambiental Urbana (IX)*

Moderadores: Walter Peacock (IHC, Florida); María Augusta Fernández (RHUDO-AID, Ecuador)

Relatores: Elizabeth Mansilla (UNAM, México); Anthony Oliver-Smith (Universidad de Florida, Florida)

Panelistas: Lyvia Rodríguez (Municipalidad de San Juan, Puerto Rico); Virginia Jiménez (Cuerpo de Bomberos, Venezuela); Laura Acquaviva (Mendoza,

Argentina); Andrés Velásquez (OSSO, Colombia); Richard Olson (IHC, Florida); Jaime Argudo (Universidad Católica, Ecuador); Ben Wisner (California State University, Long Beach); Terry Jeggle (IDNDR, Ginebra)

#### ***Sesión 4: Desarrollo Sostenible y Reducción de Desastres***

*Esta Sesión fue construida sobre las siguientes áreas temáticas del Plan Estratégico: Contabilidad "Verde" y Desarrollo (II), Incorporación de la Reducción de Desastres en los Proyectos de Desarrollo (XII) y Reducción de Desastres y la Ayuda Humanitaria (I)*

Moderadores: Manuel Argüello (Gobierno de Costa Rica); Judy Thomas (CDERA, Barbados)

Relatores: Stephen Bender (OEA, Washington D.C.); Helena Molin (IDNDR, Costa Rica)

Panelistas: Luis Rolando Durán (CEPREDENAC, Panamá); Fabián Arellano (IFRC, Guatemala); Marx Prestes (Universidad de Paraíba, Brasil); Brian Challenger (Ministerio de Servicios Públicos, Antigua); Gustavo Wilches-Chaux (LA RED, Colombia); Mauricio Castro (Banco Centroamericano de Integración Económica)

#### ***Sesión 5: Diseño de un marco para la continuación del Diálogo Interamericano para la Reducción de Desastres***

Moderadores: Walter Peacock (IHC, Florida); Andrew Maskrey (LA RED, Perú); Stephen Bender (OEA, Washington D.C.)

Relatores: Eduardo Franco (ITDG, Perú); Virginia García Acosta (CIESAS, México)

Panelistas: Terry Jeggle (IDNDR, Ginebra); Judy Thomas (CDERA, Barbados); Luis Rolando Durán (CEPREDENAC, Panamá); Roberto Velásquez (SINAPROC, Panamá)

Además de las Sesiones mencionadas, la OEA convocó a una Reunión de Consulta de Organizaciones Regionales e Internacionales para discutir las acciones emprendidas para el seguimiento del Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible en las Américas adoptado por la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible realizada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en diciembre de 1996. Asimismo, se realizaron Sesiones de Trabajo sobre el Proyecto FEMID (Fortalecimiento de Estructuras Locales para la Mitigación de Desastres), cuya implementación está a cargo de GTZ y CEPREDENAC en América Central, y sobre el sistema de inventarios de desastres DesInventar, desarrollado y promovido por LA RED.

## Conclusiones del Diálogo I

### *Sesión 1: Participación Pública*

#### *Sesión 1a: Participación Pública en la Reducción de Desastres*

Cuando se implementan políticas e iniciativas para la reducción de desastres sin la participación pública, éstas frecuentemente enfrentan resistencia y desconfianza por parte de las comunidades en riesgo, por ejemplo, cuando se intenta reubicar a poblaciones que viven en áreas expuestas a amenazas. En términos simbólicos, cuando tales iniciativas son implementadas por organismos militares esta desconfianza aumenta.

Lograr un consenso acerca de cómo mejorar la participación pública en la reducción de desastres es complejo debido a que con frecuencia existen objetivos contradictorios entre la gran cantidad de actores e instituciones involucrados. Estos objetivos se reflejan en las diferentes percepciones acerca de la participación misma, que van desde la simple recepción de información hasta la participación en las decisiones políticas. La desconfianza popular en las motivaciones de las organizaciones gubernamentales de reducción de desastres puede ser incomprensible desde un punto de vista oficial pero perfectamente entendible si consideramos experiencias anteriores de las comunidades en riesgo.

Si se pretende que las comunidades en riesgo sean algo más que simples receptoras de información sobre las medidas de reducción de desastres que se deberían adoptar y que se transformen en participantes legítimos en los procesos de toma de decisiones, existen muchas barreras que derribar. Los intereses electorales y las campañas políticas influyen a veces en las relaciones entre las organizaciones oficiales de reducción de desastres y las comunidades en riesgo, tanto durante las emergencias como en otros momentos. No se pone de manifiesto una política estructural de los gobiernos con la finalidad de mejorar la relevancia, eficacia o eficiencia de sus políticas y programas de reducción de desastres mediante la participación comunitaria en la toma de decisiones. Por otro lado, las intervenciones dispersas y no coordina

das tanto de organizaciones gubernamentales como no gubernamentales actuando simultáneamente y a veces con intereses y objetivos contradictorios producen apatía y agotamiento en la población. Por último, aunque en muchos países la legislación contempla la participación de las organizaciones comunitarias y la sociedad civil en la toma de decisiones a nivel local esto a veces enfrenta resistencia de parte de los gobiernos locales.

Para romper estas barreras, se proponen las siguientes estrategias:

- Fortalecer el rol de las universidades, ONGs y otras instituciones que puedan mediar entre las organizaciones oficiales de reducción de desastres y los organismos militares (que a veces asumen el control en situaciones de emergencia) por un lado, y las comunidades en riesgo y las organizaciones locales por el otro, mediante la capacitación en enfoques participativos para la reducción de desastres;
- Introducir la capacitación en enfoques participativos para la reducción de desastres en los procesos de educación formal e informal como una forma de incrementar la concientización pública y estimular la participación;
- Facilitar procesos de conciliación y diálogo sobre reducción de desastres entre comunidades en riesgo, organizaciones gubernamentales de reducción de desastres y otras instituciones que puedan actuar como mediadoras, tanto a nivel local como regional, en donde existe mayor densidad y permeabilidad en las relaciones organizacionales y sociales, y más experiencia de cooperación intersectorial; y donde el sector público tiende a ser más abierto hacia procesos de este tipo.

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

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

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

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

- Lograr que las agencias de ayuda humanitaria y de desarrollo internacional otorguen mayor prioridad a la reducción del riesgo en sus programas, mediante la documentación e investigación del uso de la ayuda internacional en desastres recientes, tales como aquéllos asociados al fenómeno del Niño y difundiendo sus resultados a través de publicaciones, seminarios y otros medios;
- Flexibilizar los criterios de aplicación de los recursos internacionales para la reducción de desastres, con la finalidad de facilitar la participación de organizaciones no gubernamentales y otras de la sociedad civil a nivel nacional, regional y local;
- Asegurar que los programas de reducción de desastres no se centren exclusivamente en las medidas de mitigación de la amenaza física sino también que incluyan componentes para el fortalecimiento de la capacidad institucional para la reducción de riesgos a nivel nacional, regional y local, incluyendo capacitación en enfoques participativos para la gestión de riesgos y mejorar-

do sistemas para el análisis de amenaza, riesgo y vulnerabilidad. Sería recomendable elaborar una guía para desarrollar programas de gestión y reducción de riesgos, similar a la que existe para la gestión de la emergencia;

- Utilizar las situaciones de emergencia de larga duración, tales como el fenómeno del Niño, cuando las actividades de mitigación, respuesta a emergencias y reconstrucción se sobreponen en el tiempo, como oportunidades para avanzar en la reducción de desastres. Incluir recursos especializados dentro de los programas de emergencia para fortalecer la capacidad para la reducción de riesgos a nivel nacional, regional y local;
- Asegurar que la ayuda internacional para la reducción de desastres esté en completa coordinación con las organizaciones nacionales de reducción de desastres y otras organizaciones relevantes involucradas en la reducción de desastres a nivel nacional, regional y local, para que así los programas tengan como base y contribuyan al conocimiento y experiencia nacional existente;
- Crear registros sistemáticos de proyectos relevantes de reducción de desastres, coordinados por organizaciones nacionales de reducción de desastres y validados por equipos independientes especializados, para facilitar y ratificar la orientación de la ayuda internacional.

### *Sesión 1c: Las decisiones públicas con respecto a niveles aceptables de vulnerabilidad para la infraestructura económica y social a nivel local*

Para definir criterios que determinen cuáles son los niveles aceptables de vulnerabilidad para la infraestructura económica y social a nivel local, la vulnerabilidad debe ser reconocida como tal. A menudo, tanto en las evaluaciones de riesgo como en las políticas de reducción de desastres se considera a la amenaza como sinónimo de riesgo, mientras que la vulnerabilidad no es tomada en cuenta. Aun cuando se considera a la vulnerabilidad, normalmente a ésta se le reduce a una medida de la probabilidad de que una estructura física sea dañada, en vez de considerarla como la capacidad de las comunidades en riesgo de absorber el impacto de un evento y recuperarse de él. Por lo tanto, si bien es recomendable que los niveles de vulnerabilidad deberían considerarse en la planificación del desarrollo, es necesario asegurar que se tome en cuenta la capacidad de adaptación, resistencia, resiliencia y recuperación de las comunidades en riesgo y que la vulnerabilidad de la infraestructura económica y social a nivel local no sea reducida tan sólo a aspectos físicos.

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

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

Para facilitar la reducción de la vulnerabilidad de la infraestructura económica y social a nivel local, se proponen las siguientes estrategias:

- Tomar en cuenta la capacidad de adaptación, resistencia, resiliencia y recuperación de las comunidades en riesgo en la definición de niveles aceptables de vulnerabilidad para la infraestructura económica y social a nivel local;
- Asegurar que los análisis de vulnerabilidad sean de carácter holístico más que sectorial y que se realicen a nivel local, utilizando métodos y enfoques participativos, para asegurar que las percepciones y capacidades de las comunidades en riesgo se reflejen en el análisis;
- Descentralizar la toma de decisiones hacia el nivel local, para facilitar el proceso de negociación entre las diferentes instituciones, comunidades y grupos