

3

UNIDAD
TEMÁTICA

COMPROMISO
POLÍTICO, SECTOR
PÚBLICO, NIVEL LOCAL

Ponencias de base (reseñas)

Expositores:

Juan Pablo Sarmiento, OFDA; Mr. Serge Ménard, Ministro de la Seguridad Pública de Quebec, Canadá; Arq. Erik Vittrup, Cordinador regional CERCA, UNCHS-Habitat, Sra. Cristina Torres, OPS/OMS, Enrique Picado, Movimiento Comunal Nicaragüense; Tanya Miquilena de Corrales, Corporación Andina de Fomento

La política y los desastres en América Latina y El Caribe

Hacia fines de los años 60 y principios de los 70, aparecen 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 agremiación de 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 la estructuras militares o paramilitares hasta los sistemas interinstitucionales. Pese a esta diferencias, predomina un enfoque de preparación para la respuesta, matizado generalmente por un discurso que resalta la importancia de la prevención y la mitigación.

También 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 enfrenados y han sido sustituidas sobre la marcha por nuevas estructuras.

En suma, estamos ante un proceso de ajuste organizacional que no ha concluido. Se mantiene el desafío de mejorar las estructuras de preparación y respuesta, pero dentro de una estrategia más amplia y comprehensiva, que integre el quehacer autorresponsable de las comunidades organizadas.

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 de riesgos*, 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.

La decisión política para la prevención , Quebec, Canadá

Hace una corta referencia de los aspectos geográficos y poblacionales de Quebec, menciona los eventos ocurridos en 1996 y 1998, relacionados con grandes lluvias y acumulaciones de hielo, a partir de los cuales, y debido a su magnitud, el Gobierno impulsa la implementación de grandes programas y acciones hacia la creación de una cultura de seguridad.

Asentamiento Humanos y Comunidades, enfoque de reducción de riesgos

América Latina y el Caribe experimentan una alta población en sus grandes ciudades, lo cual ha provocado el incremento de anillos de pobreza y la construcción de viviendas en zonas de alto riesgo. Ante esto, se han presentado en los países acciones y políticas en pro del mejoramiento del orden territorial, sin embargo estas medidas no son suficientes, debido a que los gobiernos latinoamericanos no pueden satisfacer la demanda de viviendas seguras por ellos mismos.

Ultimamente, se ha visualizado la importante acción de las comunidades en la gestión de la reconstrucción, pero no son muchos los países que involucran legalmente a las comunidades. La Red Comunitaria para gestión de Riesgo aboga por el derecho de la participación activa de la reconstrucción de sus viviendas. Su objetivo es plantear un modelo de desarrollo sostenible que verdaderamente involucre factores sociales directamente afectados.

Es necesario superar las diferencias entre organizaciones comunales y los gobiernos. Como logros, se mencionan nuevas normativas de gestión del riesgo, para lo cual es necesario acercarse a los pobladores más afectados.

Cristina Torres, OPS /OMS

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 dé solución a los problemas. También incluye nuevos conflictos implícitos en su manera de visualizar el desastre como un proceso. Dichos conflictos 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 el trabajo en equipo.

Los desastres son problemas políticos y esto se pone de manifiesto en varios intentos latinoamericanos por involucrar el problema de los desastres en la agenda política de los países. Es importante visualizar como oportunidad para el cambio los efectos del Huracán Mitch, la reunión de Presidentes Centroamericanos, y la inclusión en la agenda política de Presidente de los Estados Unidos de la problemática latinoamericana

Enrique Picado, Red Centroamericana Comunitaria para la Gestión del Riesgo

Sistemáticamente, los gobiernos latinoamericanos han dejado de lado a las comunidades en todo lo referente al tema de desastres. Aunque “los desastres mayor para las comunidades” son las múltiples políticas sociales y económicas que empobrecen a las comunidades aumentando de esta manera su vulnerabilidad.

Esta condición de alta vulnerabilidad ha impulsado a las comunidades latinoamericanas a organizarse en una Red Comunitaria Centroamericana 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 la Red Comunitaria, se pueden mencionar: la creación de un Centro Comunitario Regional de Información y Capacitación, la solicitud formal de apoyo a los gobiernos y instituciones afines al tema.

Tanya Miquelena, Corporación Andina de Fomento

Su presentación sobre «El Fenómeno El Niño 1997-1998. Lecciones aprendidas» examina los impactos socioeconómicos del fenómeno, los rasgos particulares que lo particularizan y condicionan su manejo, las posibilidades de manejarlo, la dinámica e incremento de los riesgos causados por esta clase de eventos, la necesidad de ajustar la institucionalidad y normatividad y propone una nueva visión sobre este problema. (Nota: parte de su aporte es retomado en Tema 12).

Temas específicos

6. Políticas, mecanismos e instrumentos para la prevención: aspectos económicos

Introducción

Al examinar los aspectos económicos de los desastres naturales, asunto amplio y de gran envergadura, podemos intentar una primera aproximación, inspirada en la relación entre la economía para la prevención y la economía para la recuperación.

La dimensión más positiva de la economía para la prevención radica en la posibilidad de utilizar la economía política y las medidas económicas para promover una «cultura de prevención» y convencer a los tomadores de decisiones políticas, y al público en general, acerca de las ventajas económicas que las medidas preventivas dejan en el largo plazo. Su dimensión negativa toma forma en los extremos cortoplacistas, que priorizan la reducción de costos y la maximización de ganancias, y cuyas consecuencias puede ser desastrosas.

La economía para la recuperación es una materia compleja de la economía del desarrollo. Los desastres sirven para destacar de una determinada manera los problemas de desarrollo en los países afectados, pero también confirman claramente la necesidad de integrar la recuperación con esfuerzos más amplios del desarrollo.

El contexto local es de fundamental importancia para la reducción de desastres. No obstante, aún hoy en día, al menos en América Central, las municipalidades son gran medida el nivel peor equipado de la administración pública para asumir esta responsabilidad. Sus recursos técnicos son limitados, en parte debido a su bajo nivel educativo o porque quienes adquieren altos niveles de experiencia técnica, tienden a concentrarse en algunos centros urbanos o emigran, de alguna manera porque los gobiernos locales no tienen recursos para atraer y pagar buenos especialistas. El sistema de impuestos municipales es notoriamente débil en tanto que, a diferencia de los gobiernos nacionales, los gobiernos locales tienen poco acceso a los préstamos y al crédito.

Experiencias compartidas

- Contexto económico local y necesidad de seguros para la prevención, *Jan Chambers, Organización Internacional del Trabajo*
- Método de evaluación socio-económica de impacto y políticas económicas para incorporar reducción de vulnerabilidad y programas de desarrollo, *Ricardo Zapata, CEPAL*
- Incorporar el factor de reducción de vulnerabilidad en programas de desarrollo, *Alvaro Uribe, BID*
- La necesidad de determinar una metodología estándar para evaluar la eficacia de las actividades de prevención, como medio para obtener mayor concientización y respaldo de los gobiernos y la sociedad civil a las actividades de prevención, *Christian Bougnon*
- El Fondo de Desastres Naturales, ejemplo de México, *Ricardo Cicero, CENAPRED, México.*

Tendencias y aspectos relevantes

Se (extractó de ponencia de Ian Chambers)

Se examina en primer lugar la experiencia mexicana, centrada en la creación y desenvolvimiento del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). Se discuten algunos problemas relacionados con la verificación del uso dado a las donaciones internacionales.

Luego se estudia con mayor detalle el método de evaluación del impacto socioeconómico de los desastres, presentado anteriormente en una sesión plenaria, explicándose más ampliamente los distintos tipos de daños que se pueden reconocer en estas situaciones: directos, indirectos y secundarios.

Se intercambian ideas acerca del uso de análisis de costo-beneficio en la programación de actividades relativas a la reducción de desastres. Como punto específico, se comenta acerca de una aparente falta de relación entre la metodología de la CEPAL y la segunda edición del Manual de PNUD sobre cuentas nacionales con recursos naturales (cuentas verdes).

Son presentadas en seguida las políticas del Banco Interamericano de Desarrollo sobre desastres. Conforme a estas políticas, se opera antes, durante y después de las emergencias, buscando siempre la implementación de mecanismos ágiles. Se procura interesar a los países en el estudio de sus propias condiciones de vulnerabilidad y en la utilización de este conocimiento en sus acciones. Se enfatiza el importante papel que corresponde a las entidades bancarias y se analizan diversos problemas relacionados con el otorgamiento de préstamos.

Retos

- Los desastres frecuentemente ciegan las políticas de desarrollo sostenible en lugar de incentivarlas. Es necesario hacer evaluaciones comprensivas con participación de los diferentes actores sociales, demostrar que la inversión en prevención es rentable, usar un enfoque de costo-efectividad y premiar proyectos eficaces en materia de prevención.
- Se plantea la necesidad de perfeccionar las metodologías para el análisis de costo-beneficio mediante nuevas investigaciones.

7. Sector público, política y gestión del riesgo

Introducción

Los desastres son sucesos políticos, porque impactan de muchas maneras en el sistema político y su desempeño, poniendo en evidencia los problemas y debilidades de una sociedad. También se muestran como tales en la utilización que ciertos grupos de poder suelen hacer de ellos, con fines de protagonismo o rédito político y, desde otra óptica, cuando se gestan formas de presión a veces violenta por parte de los sectores afectados.

En la década de los 90 se evidenció la necesidad de efectuar un ajuste institucional en el campo del manejo de los desastres, obedeciendo al cambio permanente en la realidad social, económica, ambiental y política de los países de la región.

Los cambios observados han ofrecido nuevas opciones que demuestran una evolución positiva en cuanto a los niveles de eficiencia y pertinencia. Sin embargo, repetidamente detectamos que estos mecanismos pueden y deben ser mejorados. Aún no se dispone del mecanismo institucional óptimo para la gestión de riesgos, a pesar de los sentimientos y manifestaciones de algunos de sus representantes.

La participación creciente y sostenida de la sociedad civil en el tema de los desastres es indispensable no sólo por ser la destinataria de las acciones de prevención y sujetos de las emergencias. Es indispensable su participación en el proceso mismo de formulación de políticas públicas de desastres naturales, con el objetivo de aportar elementos que escapen al ámbito de las instituciones públicas.

Experiencias compartidas

- Movilización de apoyo político y público área Manejo de Desastres, *Joyce Thomas-Calliste Grenada, CDERA*
- Como abordar una nueva organización de manejo de riesgos en Honduras, experiencias post huracán Mitch, *Glenda Gallardo, Ministerio de la Presidencia, UNAT (Unidad de Apoyo Técnico), Honduras.*
- Un nuevo manejo del desastre, Experiencia con el manejo del Fenómeno de El Niño, *Larry Monasterios. UTOAF (Unidad Técnica de Apoyo y Fortalecimiento), Bolivia.*
- Legislación para la creación de El Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, diez años después, *Presidencia de la República, Víctor Manuel Moncayo, Colombia*
- *Bruno Podestá, CEFIR (Centro de Formación de la Integración Regional) Uruguay*
- Abordaje al tema de Política y desastres, *Efraín Villanueva, Rector Universidad de Quintana Roo, Mexico*
- Ley de creación de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o Provocados, *Jorge Ayala, Secretaria Ejecutiva de CONRED, Guatemala*
- Incluyendo prevención en el proyecto ley de Costa Rica, *Rafael Villalta, Director Ejecutivo, CNE*

Tendencias y aspectos relevantes

Los partidos políticos no suelen prestar mayor atención al tema de los desastres, o al menos no en forma permanente y sostenida. Tampoco los estamentos políticos en los gobiernos, salvo cuando ocurre un desastre, en cuyo caso tienden a apropiarse de la emergencia.

Se está gestando una tercera generación de organizaciones -institutos nacionales de mitigación o equivalentes- que complementando y superando las etapas anteriores de defensa civil y sistemas nacionales

de emergencia, pueden responder más adecuadamente a las situaciones planteadas por los desastres, atendiendo a los criterios de independencia, permanencia, capacidad real y efectividad.

Esto coincide con el despegue de un abordaje mixto a los niveles políticos en lo que toca a los desastres, en que las acciones reactivas, que utilizan las ventanas de oportunidades, tienden a integrarse con acciones proactivas, que se sostiene a lo largo de los períodos en que no ocurre desastres.

A pesar de que diversos desastres han ido dejando muchas lecciones a los gobiernos, a las instituciones y a las personas, y de que actualmente se cuenta con diagnósticos cada vez más completos y sofisticados, sigue siendo una constante la repetición de errores y las fallas en la evaluación de los sistemas institucionales. Esa situación se explica por las carencias existentes en los mecanismos de aprendizaje y de memoria institucional, que entre otras razones se deben a la permanente rotación de personas y carencia de procedimientos apropiados de sistematización.

Actualmente, se enfatiza la actuación en el ámbito nacional de las políticas públicas. Sin embargo, las agendas y escenarios que enfrentan los gobiernos son múltiples y variables con un frente multilateral cada vez más determinante, acorde con los cambios que se han venido presentando como parte de la globalización y producto de un nuevo orden internacional en gestación.

Las dificultades de aprobar legislación que apunta hacia la prevención y que lo haga vinculante, son entre otros la resistencia de "intrometer en derechos constitucionales" y las dificultades en sumar responsabilidades de atender emergencias con las de obras y control de seguridad para la prevención.

Retos

- Es necesario tener una actitud abierta ante las posibilidades de actuación de los estados, pensando en los varios escenarios en los que interactúan, en especial:
 - i) los ámbitos multilaterales, como la Organización Mundial del Comercio que ha incorporado temas tradicionalmente al margen del comercio y de las posibles sanciones comerciales, tales como el medio ambiente y los derechos laborales, y donde muy bien podría caber el de los desastres;
 - ii) los procesos subregionales de integración en los que podría crearse, por ejemplo, un fondo destinado a la prevención sobre la base de una tasa mínima al comercio intrarregional u otro mecanismo similar.
- Las leyes y las instituciones especializadas son necesarias pero no suficientes. Es necesario contar con un recurso humano profesionalizado, al margen de los vaivenes políticos, con un adecuado nivel de permanencia en el tema y en las organizaciones.
- Es necesario incidir en la actitud de los políticos mediante acciones de formación y a través de la elaboración de argumentos positivos -no sólo alarmistas- funcionales a sus lenguajes y aspiraciones.

8. Ciudades vulnerables, políticas urbanas

Introducción

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 hay 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.

Experiencias compartidas

- Ciudades vulnerables y ordenamiento territorial, caso Honduras, *Jorge Méndez, Fondo Social para la Vivienda, Honduras.*
- Experiencia de Ciudad Cortés, Costa Rica, *Mario Chavez Mata, Presidente de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, FEMICA*
- El plan de ordenamiento territorial y urbanismo como instrumento fundamental para la reducción de desastres, *Armando Muñiz, Instituto de Planificación Física, Cuba*
- La participación municipal en la atención de los desastres naturales: Experiencia en el Estado de Jalisco, México, *Luis Jorge Pérez Calderón, Asesor Regional PED - OPS/OMS-México*
- El caso de Belice, *Marilyn Young, Vice Alcaldesas, Ciudad de Belice*
- Compromiso Municipal para reducción de desastres: el caso de Medellín, *Norah Eugenia Villegas, SIMPAD, Medellín, Colombia*
- La red de ciudades en la cuenca del Caribe. Proyecto Gemitis, *Jean Marc Mompelar, Proyecto GEMITIS.*

Ciudad de Belice:

El Plan Nacional de Atención de Emergencias existente antes del Mitch no incluía al Concejo de esta Ciudad ni a otras municipalidades. Cuando se supo de la amenaza, el Instituto Meteorológico previó los daños que podría ocasionar el Huracán, se hicieron preparativos y para la evacuación de la Ciudad se estableció una alianza entre el Gobierno y el Concejo.

Ante las diversas debilidades detectadas (insuficiente capacitación de empleados municipales, fallas de equipos, limitaciones en las vías de comunicación, etc.), se procedió a revisar y actualizar el Plan Nacional de Emergencias. Se han puesto en marcha actividades de capacitación, ejercicios de atención de emergencias, y se ha modificado la organización de los gobiernos locales en esta materia. El Concejo recientemente electo está mejor preparado para actuar ante situaciones de emergencia y se está preparando a la población

ante la estación ciclónica. También se está gestionando cooperación técnica y la renovación de los equipos disponibles para la detección de amenazas.

Medellín, Colombia:

En esta ciudad se ha conformado un Sistema Municipal de Prevención y Atención de Desastres (SIMPAD), conformado por la Alcaldía, instituciones estatales, comunidades organizadas, ONGs, grupos de socorro y universidades.

Su función básica consiste en coordinar el trabajo de 11 comisiones multipartitas, con un enfoque que incluye obras físicas y medidas «no estructurales» (cambios de comportamiento), en una estrategia basada en el autoaseguramiento, la autogestión y la acción proactiva, el uso preventivo de la información, la actuación interdisciplinaria e interinstitucional y la protección del medio ambiente.

Se está construyendo un modelo abierto, con participación amplia de las comunidades, que incorpora la participación de 120 comités barriales y zonales. Se están elaborando mapas de riesgo y planes de evacuación y ordenamiento territorial, que incluyen metas de reforestación y creación de parques. Se identifican problemas prioritarios para la reducción de la vulnerabilidad poblacional: ocupación de terrenos no aptos para la vivienda, penurias económicas y deficiencias educativas.

Ciudad Cortés, Costa Rica:

Tres años después del Huracán César, que devastó la ciudad por inundación, existe un plan regulador cantonal, aprobado mediante consulta comunitaria. Este año se formó la Comisión de Planificación de la Nueva Ciudad Cortés con una subcomisión para la reubicación de pobladores en alto riesgo y otra de planificación urbana.

Se cuenta con una evaluación actualizada de las familias y con un terreno de 33 has. para la reubicación de la ciudad, amenaza por la inestabilidad de la cuenca, lo que constituye una experiencia inédita en Costa Rica. Limitaciones: los recursos para construir un dique y trasladar a la población son escasos, y aún se requieren importantes avances de orden educativo y cultural.

Proyecto GEMITIS: Red de Prevención de Desastres en Ciudades del Caribe.

Esta iniciativa tiene dos partes, uno con una red de ciudades capitales del Caribe (ya existe) y otra con ciudades del Mediterráneo, que se ejecutará el año 2.000. Se origina en la necesidad de actuar a nivel de las ciudades, en virtud de la alta urbanización de la sociedad y la existencia de una mayoría de viviendas precarias. Se eligió el Caribe porque presenta una alta vulnerabilidad ante los huracanes y otras amenazas naturales, y existe presencia de Francia a través de sus territorios de ultramar.

Su objetivo es contribuir a la adecuación de las estructuras de los gobiernos locales para la prevención de desastres, ofrecer capacitación a técnicos y otros ciudadanos, fomentar el apoyo mutuo entre las ciudades e intercambio de experiencias.

Supone el mantenimiento de una cooperación científica y técnica. Ya se realizó un primer taller en el que se firmó el acta de constitución de la red, y se conformaron tres grupos de trabajo y 5 proyectos. Un segundo taller en la Habana se abocó al conocimiento de las acciones de prevención, conocimiento de la ciudad, análisis de las experiencias de los huracanes George y Mitch, y programas de demostración. En Pointe-a-Pitre se realizó un programa demostrativo de evaluación de riesgo sísmico de esta ciudad, utilizando metodología trasposable.

Se le definió como una base para trabajar en prevención de desastres urbanos con un enfoque multidisciplinario.

Jalisco, México:

Esta experiencia enfatiza en el impacto de un desastre en el sector de la salud. Se propone fortalecer la responsabilidad de los Presidentes – Alcaldes Municipales en la prevención, proponiendo una Guía para la Prevención dirigida a estas autoridades locales. La guía incluye la identificación de áreas de riesgo, planes y programas de mitigación, búsqueda y rescate de víctimas, manejo de heridos, planes de emergencia intersectoriales, manejo de albergues, prevención de enfermedades, actividades de la comunidad organizada, desinfección de agua y letrinas.

Debido al alto riesgo que representa el volcán Fuego, se han realizado planes de prevención y mitigación con los alcaldes, dirigentes de las comunidades e instituciones. La segunda etapa es la elaboración de planes de contingencia. Se tienen planes de evacuación que han sido exitosos, gracias a la participación de la comunidad junto a las autoridades

Ciudades vulnerables y ordenamiento territorial en Honduras:

Actualmente no hay capacidad técnica para hacer frente a un sismo, la población no está preparada, no existe capacidad institucional, no hay capacidad para asegurar la alimentación, ni se conoce el plan de emergencias

Las estrategias de Gobierno se plantean en torno al combate a la pobreza, la rehabilitación de servicios de vivienda, la reactivación económica, la rehabilitación de las telecomunicaciones, gestión y prevención del riesgo y la participación democrática. Las nuevas estrategias del gobierno traspasan estas funciones a las Alcaldías (municipalidades), con participación de las organizaciones privadas de desarrollo, las instituciones y las comunidades

Los planes de ordenamiento territorial no existían antes del Huracán Mitch. Ahora hay un proyecto en el Congreso que incluye la participación comunitaria en la elaboración de planes de ordenamiento territorial. Se ha creado también una Unidad Técnica Departamental, que asesora a las municipalidades y la sociedad civil en la elaboración de planes de ordenamiento territorial.

El Plan de Ordenamiento Territorial y Urbanismo de Cuba:

El país ha diseñado un sistema descentralizado en este aspecto, que va desde el nivel central hasta el municipal. A escala nacional y provincial se elaboran esquemas y lineamientos generales, y los planes de ordenamiento territorial a escala municipal o más localizada. Es a la vez un instrumento técnico y una normativa jurídica, con que se desea vincular el planeamiento y la gestión del territorio, de acuerdo a las capacidades institucionales y de recursos humanos. Intenta expresar una nueva concepción de planificación: el plan como instrumento de gobierno, jurídico, descentralizado, gestionable, participativo, estratégico, regulador, controlable, integral y comunicativo.

Conclusión

- 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.

Retos

- 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 al nivel local, 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.

9. Participación y experiencias comunitarias en gestión de riesgo y prevención

Introducción

Es de la mayor importancia analizar la situación actual de los avances y logros obtenidos en la década (1990-1999) con referencia a 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 el sector comunitario 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 a superar para el fortalecimiento real de la participación comunitaria 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 verticalistas 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 cooptación o clientelistas motivados por intereses político-partidistas,

Experiencias compartidas

- Marco Teórico Conceptual de la Participación Comunitaria en la Gestión del Riesgo. Enrique Tula, FUDECIT-ITAMA
- Programas y capacitación de preparativos en comunidades vulnerables en América Latina y el Caribe. Flor Abarca, Federación Internacional de la Cruz Roja.
- Formando capacidad comunitaria para preparativos y respuesta Christine Herridge, Asociación Dominicana de Mitigación de Desastres, Santo Domingo.
- Programa de Fortalecimiento de Estructuras Locales para Mitigación de Desastres (FEMID) en América Central, María Luisa Valenzuela, Guatemala, FEMID/CEPRENAC.
- Aspectos psico-sociales: factor importante en las comunidades post-desastre, José Manuel Salas, Lorena Sáenz e Ingrid Behm, Escuela de Psicología de la Universidad de Costa Rica.
- Programa de capacitación a nivel local y comunal, Linda Zilbert, La RED.
- Programa Intersectorial, implementado conjuntamente por Defensa Civil y la Secretaría de Calidad de Vida de la Municipalidad de General Pueyrredon desde el año 1997. Guillermo Valotto, Municipalidad General de Pueyrredon, Argentina
- Participación Comunitaria en la Reducción de la Vulnerabilidad. Raúl Valeriano, Federación Continental de Organizaciones Comunes.
- Fundación de Edificaciones y Dotaciones Educativas (FEDE) ante la Reducción de la Vulnerabilidad de la Planta Física Educativa a los Desastres Socionaturales. Ministerio de Educación de la República de Venezuela.
- Cooperación multi-agencial para planificación comunitaria para desastres en el Caribe, CDERA.

Tendencias y otros aspectos relevantes

Siendo esta una de las sesiones más concurridas se vieron aspectos de índoles institucionales, metodológicos y comunitarios desde el la posición de los líderes comunitarios mismos

Se han dado importantes avances en el campo analizado. Posiblemente el más importante consiste en la expansión de una conciencia de participación, es decir, acerca de la importancia estratégica que reviste la participación conciente y autorresponsable de las comunidades para crear una fuerza social más poderosa para la prevención de desastres.

Se ha avanzado hacia un enfoque totalizador de la vulnerabilidad, entendiéndose que esta no se origina en los fenómenos en sí mismos sino fundamentalmente en las condiciones de pobreza. Decirle no a la vulnerabilidad es entonces indisoluble de la lucha contra la pobreza. Las acciones dirigidas a prevención deben asumirse de modo que apunten a superar las causas que generan la vulnerabilidad y el riesgo, y no a brindar soluciones meramente técnicas.

Ante la necesidad de promover una cultura de prevención, se ha recurrido principalmente a la formación de facilitadores, encargados de promover y replicar ciertos conocimientos en las comunidades. Se concuerda en que esta manera de trabajar es importante pero no debe ser interpretada en términos sustitutivos, es decir, suponer que sólo con ella se llena de contenido la participación de las comunidades.

Es sumamente relevante la consolidación de metodologías problematizadoras y participativas de educación comunitaria, que parten de las experiencias vividas por los protagonistas de los problemas para saltar hacia la reflexión-abstracción colectiva y luego volver a la práctica.

Gran parte del debate surgido ante esta temática se concentró en la insuficiente articulación de modos de conocimiento y lenguajes entre los círculos académicos y las comunidades. Este debate incluyó un sugerente análisis acerca de cómo son popularmente interpretados ciertos términos propios de la jerga científica sobre desastres.

Desde el punto de vista psicosocial, se analiza como el énfasis puesto en la organización para la respuesta colectiva ha bloqueado el conocimiento de los procesos que se llevan a cabo en la comunidad y su fundamental importancia para la generalización de una conciencia de riesgo y la movilización de actores sociales dispuestos a reducir su propia vulnerabilidad.

Retos

- 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.
- Hay que buscar las condiciones que permitan que las comunidades asuman su rol activo de sujetos políticos. El riesgo se “construye” localmente, y que, por tanto, el riesgo debe gestionarse localmente.
- Avanzar, mediante la investigación participativa y la educación comunitaria, en la integración crítica de conocimientos y lenguajes históricamente escindidos por las diferenciaciones sociales.