



**ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

Recomendaciones del Taller de Expertos

Desarrollo de Políticas y Prácticas para Reducir el Impacto de los Desastres Naturales:

Taller de Gestión de Desastres Naturales para la
Primera Reunión Interamericana de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Sostenible

Mayo 2006



Contenido

A. Introducción

B. Contexto de la reunión

Agenda

C. Discusión del Taller

1. SESIÓN UNO: INTEGRACIÓN DE REDUCCIÓN DE RIESGO: SIGNOS DE PROGRESO O STATUS QUO?
2. SESIÓN DOS: SECTOR-SPECÍFICO: BUENAS PRÁCTICAS Y OBSTÁCULOS PARA MITIGACIÓN DE RIESGO
3. SESIÓN TRES: PRIORIDADES DE COOPERACIÓN REGIONAL EN MITIGACIÓN DE RIESGO
4. SESIÓN CUATRO: OPORTUNIDADES DE COOPERACIÓN REGIONAL EN MITIGACIÓN DE RIESGO
5. SESIÓN CINCO: GOBERNABILIDAD EN MITIGACIÓN DE RIESGO

D. Conclusiones Generales

E. Anexos

- D. 1 Agenda
- D. 2 Participantes



A. Introducción

La Cumbre de Santa Cruz sobre Desarrollo Sostenible, realizada hace una década, estableció un acuerdo entre los Estados Miembros de la OEA para mejorar las políticas, programas y proyectos de desarrollo sostenible en la región. El apoyo al desarrollo sostenible ha sido reiterado en varias Cumbres de las Américas, más recientemente en la Cumbre de 2005 realizada en Mar del Plata (2005). Con la intención de basarse en los fundamentos establecidos hace una década, la OEA jugará el papel de anfitrión de la Reunión Interamericana de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Sostenible, a ser realizada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en octubre 5-6, 2006.

En respuesta a estos mandatos, el Departamento de Desarrollo Sostenible (DDS) de la OEA ayudó a organizar un número de talleres preparatorios para proveer recomendaciones técnicas y de expertos para atender los tres temas principales a ser discutidos en la reunión de octubre 2006 en Bolivia, dichos temas son:

- a) Gestión integral del recurso agua
- b) Agricultura, silvicultura y turismo sostenible
- c) Gestión de riesgo de peligros naturales, arreglos para compartir y transferir riesgos de desastres naturales

Cada tópico será examinado en tres talleres técnicos organizados por el DDS. El objetivo principal de cada uno de los talleres es crear una serie de propuestas y recomendaciones a ser consideradas por los Estados Miembros de la OEA durante la fase preparatoria de la reunión, así como durante la reunión de Ministros y Altas Autoridades de octubre de 2006.

Este informe resume las discusiones técnicas y las recomendaciones recopiladas durante el segundo taller técnico realizado para atender la Gestión del Riesgo a los Peligros Naturales. El taller se realizó en Kingston, Jamaica, el 18 y 19 de abril de 2006 con el apoyo local de la Oficina de Preparativos para Desastres y Gestión de Emergencias de Jamaica (ODPEM por sus siglas en inglés).

En el taller, un grupo de expertos y especialistas contribuyeron a este informe, compartiendo sus conocimientos y experiencias para impulsar guías de políticas, estrategias y acciones prioritarias para reducir los efectos de los peligros naturales. El proceso preparatorio del taller enfatizó la importancia de iniciativas relacionadas con la gobernabilidad, incluyendo, tener una amplia representación de los sectores públicos y privados, igualdad de género, e inclusión y respeto de los pueblos indígenas. La discusión resaltó las siguientes áreas prioritarias relacionadas con la reducción de riesgos a los desastres naturales:

- (i) Identificar proyectos, políticas y alianzas de cooperación que permitan progresar en mitigación y transferencia de riesgo, en particular, relacionado con la gobernabilidad, la adaptación, monitoreo y cumplimiento de códigos y estándares de construcción y planificación zonificación del uso de la tierra;
- (ii) Fortalecer los análisis económicos asociados con los beneficios y costos de mitigar y compartir el riesgo, e integrar mitigación de riesgo y sus gastos en la planificación del desarrollo y la economía;
- (iii) Identificar buenas prácticas en la adopción estándares técnicos de mitigación de riesgo;
- (iv) Identificar iniciativas específicas para compartir y transferir riesgos en los ámbitos regionales y sub-regional, incluido por medio de combinaciones de seguros.



- (v) integrar una perspectiva de protección al medioambiente, de igualdad social y de desarrollo sostenible con una perspectiva de género en la gestión de riesgo a los desastres naturales.

Este informe resume las discusiones y conclusiones que reflejan recomendaciones hemisféricas y regionales sobre reducción de desastres inmersas en asuntos políticos y económicos más generales que dan forma a los diálogos políticos y las acciones técnicas.



B. Contexto de la Reunión

En años recientes, los países del hemisferio americano han encontrado niveles serios de vulnerabilidad relacionados con peligros naturales tales como huracanes, inundaciones, terremotos, deslizamientos, sequías, entre otros. Desde la década de los sesenta, los desastres naturales en América Latina y el Caribe han afectado a más de 40 millones de personas, han causado más de 45.000 muertes y han causado más de 100 mil millones de dólares estadounidenses en pérdidas económicas.

Durante la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata (2005), en la que el enfoque principal fue "Creación de trabajo para combatir la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática" se establecieron algunas acciones por medio de la Declaración y el Plan de Acción de Mar del Plata (2005) relacionadas a los desastres naturales. En la Declaración, los Estados Miembros expresaron sus preocupaciones sobre el riesgo asociado con los desastres naturales, el impacto devastador de dichos eventos en las vidas, la infraestructura y las economías del hemisferio. La Declaración hace un llamado a la "acción en los ámbitos nacional, regional e internacional para fortalecer los programas de gestión de desastres".

En el Plan de Acción, los Estados Miembros hicieron un llamado para unir esfuerzos para "mejorar sustancialmente la capacidad en los ámbitos nacional, regional y hemisférico de mitigación de riesgo, implementar sistemas de alerta temprana de costo efectivo y fuertes, y ampliar la capacidad de recuperación y reconstrucción de desastres en colaboración con instituciones internacionales y regionales relevantes y el desarrollo coordinado de sistemas efectivos públicos y privados de seguros de riesgo catastróficos".¹

Estas acciones se implementaron por medio de varias iniciativas y desarrolladas en el Taller de Gestión de Riesgo de Peligros Naturales con la meta de reducir el impacto de los desastres naturales en la región e incrementar el apoyo en compartir la información.

Iniciativa 1	Llamado a incrementar la capacidad de preparativos para los desastres
Iniciativa 2	Desarrollo de sistemas de alerta temprana y mitigación de riesgo
Iniciativa 3	Desarrollo de estrategias de recuperación y reconstrucción después de los desastres
Iniciativa 4	Ayuda financiera cuando sea apropiado, particularmente para los países propensos a los desastres, para reducir el impacto de los desastres.
Iniciativa 5	Los Estados Miembros además apoyan los esfuerzos actuales para explorar el involucramiento de los sectores público y privado en iniciativas inclusivas de seguros de riesgo catastróficos

¹ Plan de Acción. IV Cumbre de las Américas, Mar de Plata, Argentina, 2005.



Agenda

Un enfoque particular del proceso Interamericano es la identificación de alianzas en los niveles regionales y sub-regionales, lo que incluye la identificación de prioridades específicas, vacíos y oportunidades en creación de capacidades, intercambio de información y cooperación técnica en relación a la reducción del riesgo. Dado que el enfoque general de la reunión Ministerial de la OEA será desarrollo sostenible, una prioridad clave incluyó la identificación de opciones de integrar medidas de reducción de riesgo en la planificación de sectores específicos, así como también estrategias de planificación fiscal, de desarrollo y económicas transversalmente.

Dada la necesidad de integrar medidas de reducción de riesgo en sectores específicos, el taller examinó un número limitado de sectores entre los cuales los esfuerzos de reducción de riesgo se están realizando. Estos incluyeron turismo, educación, e infraestructura de gestión de agua. El taller examinó también como las mejores prácticas en mitigación de riesgo de sectores específicos pueden ser extrapoladas a otros sectores.

Finalmente, el taller incluyó la discusión para recomendar oportunidades de colaboración entre los Estados Miembros de la OEA en el área de reducción de riesgo. Esto incluyó oportunidades para ampliar el intercambio de información y coordinación relacionada entre las diferentes organizaciones regionales, tales como el recientemente lanzado Plan Inclusivo de Gestión de Desastres de CDERA y otros ejemplos de Norte, Centro y Sur América.

C. Discusión del Taller

INTEGRACIÓN DE REDUCCIÓN DE RIESGO: ¿SIGNOS DE PROGRESO O STATUS QUO?

El Impacto Socio-Económico de los Desastres Naturales y las Estrategias de Integración de la Mitigación del Riesgo a los Peligros

ANTECEDENTES

La integración de la reducción del riesgo se refiere a un grupo de intervenciones y prácticas que dependen del enfoque de las instituciones y entidades que se estén considerando. Para que se logre exitosamente, la integración requiere más análisis económicos pertinentes de costo beneficio, así como involucrar a los ministros de finanzas y planificación, además de las agencias y ministerios de sectores específicos; existencia de puntos focales responsables en el ámbito nacional, implementación ajustada a los esfuerzos de desarrollo de capacidades, establecimiento de mecanismos eficientes para compartir información, continuidad en intervenciones internacionales y nacionales, y la existencia de mecanismos de financiamientos sostenibles que incluyan al sector privado. Esto es principalmente un reconocimiento del hecho de que los peligros naturales son un asunto importante del desarrollo; en consecuencia necesita ser considerado e integrado a todos los niveles de los procesos de planificación nacional y regional.

Los desastres frecuentes son un reto significativo al desarrollo para todos los países en las Américas. El impacto de los desastres está creciendo, y la necesidad de ayuda se incrementa. Los gastos crecientes para ayuda de emergencias disminuyen los recursos disponibles para las prioridades del desarrollo, con lo cual se crean costos directos y secundarios que frenan el desarrollo. Es más, los eventos de desastres empujan a la población social y económicamente marginadas aun más en la pobreza; en rigor, numerosas evaluaciones de episodios pasados



confirman que los pobres y particularmente las mujeres de las comunidades son los peor afectados por los desastres naturales. Para muchas comunidades, la pérdida de calidad de vida debido a los desastres obliga a la gente a utilizar recursos naturales que están actualmente bajo fuerte presión, en consecuencia creando mayor presión ambiental en agua, bosques, tierras marginales y otros recursos.

Hay dos tendencias que se refuerzan y que hacen urgente la necesidad de reducir el riesgo a los desastres en América Latina y el Caribe. La primera tendencia es que las pérdidas por desastres están aumentando debido a la creciente vulnerabilidad y el incremento en la incidencia y fuerza de los peligros relacionados con el clima. La segunda tendencia es la existencia de vacíos entre las pérdidas potenciales y la capacidad de muchos países de financiar la reconstrucción lo que ha alcanzado niveles alarmantes. Para romper dicho ciclo negativo y para sustentar el desarrollo social y económico, la reducción del riesgo a desastres deberá convertirse en parte integral de la planificación económica y de desarrollo.

Hay ahora una clara comprensión de que las Metas del Desarrollo del Milenio (MDM) no se podrán alcanzar sin considerar el riesgo a los desastres, y que el desarrollo sostenible no se puede lograr sino se integra la reducción del riesgo a los desastres en las políticas, planes e implementaciones del desarrollo. Es ampliamente reconocido que las perspectivas de reducción de desastres deben ser incorporadas en cada plan de desarrollo nacional y las estrategias de implementación relacionadas de los países. La buena noticia es que las comunicaciones y otras tecnologías proveen la capacidad y la oportunidad para una mejor comprensión del riesgo a los desastres que permite tomar acciones proactivas para reducir pérdidas por desastres antes que estos ocurran.

Como otro paso hacia la reducción del riesgo a los desastres enlazando el desarrollo sostenible, los países de las Américas están siendo motivados para alcanzar resultados medibles de las siguientes actividades, las cuales son de la inmediata preocupación para todos los países en sus esfuerzos de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible. Los pasos específicos hacia la integración económica incluyen lo siguiente:

1. Asegurar que la reducción del riesgo a los desastres es prioridad nacional y local con una fuerte base para la implementación
2. Identificar, evaluar y monitorear el riesgo a los desastres e incrementar la alerta temprana
3. Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para construir una cultura de seguridad y resiliencia a todos los niveles
4. Reducir factores de riesgo fundamentales, y
5. Fortalecer los preparativos para desastres para una respuesta efectiva a todos los niveles

La identificación del riesgo significa diferentes caras, tales como: evaluación de amenazas, evaluación de vulnerabilidad y monitoreo de amenazas.

PUNTOS DE DISCUSION

Como la reducción del riesgo a los desastres es un asunto transversal con gran complejidad y que requiere comprensión, conocimiento, compromiso y acción, este debe ser tratado sistemáticamente con la participación activa de todos los actores, especialmente los gobiernos nacionales.



En relación a la integración de la reducción del riesgo, el papel de los gobiernos locales es crucial. En el ámbito local, el gobierno debe desarrollar más políticas y marcos regulatorios que den guía a la sociedad para el tratamiento de la prevención, los preparativos y la respuesta a los desastres, incluyendo el sector público y privado. La gestión del riesgo es un elemento importante en la planificación para el desarrollo pero en el presente no es una parte integral y permanente de dicha planificación.

La reducción de los desastres se ha convertido en un asunto del desarrollo en el hemisferio pero los gobiernos necesitan hacer esfuerzos para relacionar las políticas de gestión de riesgo a los planes de desarrollo y los gobiernos locales deben crear políticas que puedan implementarse por medio de leyes y códigos.

Las agencias internacionales y nacionales necesitan desarrollar mecanismos para reducir la falta de consenso en la gestión del riesgo de los desastres naturales, definiendo su papeles, metas y como lograrlas.

Cada país debe cuantificar el presupuesto dedicado a la gestión del riesgo y comprometerse a incrementarlo para el próximo año para reducir la vulnerabilidad de la población y de su infraestructura económica y social a los desastres naturales. Los países deben coordinar con los grupos regionales para concretar y promover los programas que aplican a la política estatal.

El personal entrenado y equipado para lidiar con los asuntos de reducción de los desastres debe ser una prioridad en la región, para invertir en reducción de vulnerabilidad y mitigar el impacto de los daños de los desastres naturales. La capacitación es un elemento clave para desarrollar la mitigación estructural en la región.

Algunos bancos multilaterales de desarrollo limitan la discusión sobre gestión del riesgo a los desastres sólo en "países altamente vulnerables" y esto podría dejar fuera trabajo importante y necesario en países que no son considerados altamente vulnerables pero que pueden tener regiones propensas a los desastres. En realidad la mayoría, si no todos, los países en la región son en cierta medida vulnerables y los Bancos deben incorporar la gestión del riesgo a los desastres en sus discusiones con los prestamistas.

RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS:

- Identificar un ente claro (campeón) responsable para la integración de la gestión de riesgo a los desastres en cada país.
- Cada país debe revisar su inversión en gestión de riesgo a los desastres, cuantificar cuantas acciones propuestas han sido implementadas o no y entonces priorizar lo que no ha recibido acción.
- Establecer políticas nacionales y locales para guiar a las comunidades a lidiar con la gestión del riesgo.
- Promover programas concretos que apliquen políticas estatales, en particular, la adopción de programas en ejecución de monitoreo e implementación de códigos y estándares de construcción que reducen el riesgo de una manera efectiva en cuanto al costo.
- El apoyo a pactos gubernamentales, tales como zonificación de tierras y capacitación de supervisores, respaldado de transparencia en los altos niveles, debe acompañar las acciones relacionadas a la gobernabilidad.



- Las medidas de reducción del riesgo estarán mejor apoyadas por un alto nivel de participación pública y transparencia institucional.
- Equipar el personal de educación y capacitación para lidiar con los asuntos de reducción de desastres.
- Fortalecer la comunicación y difusión de la información.
- Incorporar una perspectiva de género en la prevención de los desastres naturales.

SECTOR-SPECIFICO: BUENAS PRÁCTICAS Y OBSTÁCULOS PARA LA MITIGACIÓN DEL RIESGO

Turismo

ANTECEDENTES

El turismo es un conducto económico importante para muchos de los países en la región (localmente representa una importante fuente de recursos en todos los países en la región Caribeña), en consecuencia es esencial para el desarrollo sostenible. Los usuarios (turistas) exigen niveles razonables de seguridad (gestión de riesgo).

Los gobiernos (local y nacional) tienen un interés común con el sector privado de turismo en asegurar niveles razonables de seguridad. El gobierno tendrá que imponer estándares de seguridad razonables para el sector turismo y los proveedores relacionados para cumplir con sus exigencias, esto incluye:

- a. Infraestructura crítica (aeropuertos, puertos)
- b. Seguridad física (refugios en el lugar)
- c. Seguridad alimentaria

PUNTOS DE DISCUSION

El asunto general discutido bajo el sector turismo fue que los ámbitos hemisférico y regional tienen la necesidad de brindar seguridad a la industria del turismo y el sector privado tiene un importante papel en integrar en sus operaciones medidas de reducción de riesgo que mitiguen la vulnerabilidad de su infraestructura y operaciones.

Muchas economías locales en el hemisferio dependen del turismo. En consecuencia, cada país debe desarrollar una estrategia para promover y atender la seguridad y protección de los turistas, proveyéndoles los estándares mínimos de seguridad y protección. El turismo seguro representa una ventaja comparativa en la medida que los turistas ven a la seguridad como una prioridad mayor.

Es importante desarrollar un marco regulatorio, códigos, diseños, y elaborar estándares y certificaciones enfocadas en la reducción del riesgo de los peligros naturales.

Es importante diversificar la seguridad y la protección en el sector turismo en cada país porque la mayoría de sus servicios están expuestos significativamente a los peligros naturales. También, las compañías de seguros y los gobiernos deben buscar mecanismos para promover incentivos de reducción de riesgo.

Hay una falta de concienciación de la reducción del riesgo en el sector turismo. En consecuencia, es importante crear redes de información en los ámbitos hemisférico y regional para compartir información entre los gobiernos, los operadores de turismo y los usuarios para estar concientes del riesgo presente; la educación es un elemento crucial.



RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS:

- Nuevas estrategias en turismo; fortalecer los concejos de turismo comunitario.
- Crear políticas formales y marcos regulatorios para reducción de riesgo.
- El sector turismo debe tener una visión integral que incorpore amenazas múltiples.
- Una prioridad para el sector público y privado debe ser "seguridad y protección del turismo": proteger su infraestructura y sus planes de contingencia son los primeros pasos.
- Los gobiernos y las compañías de seguro juegan un papel importante en la promoción de incentivos de reducción de riesgo.
- Promover educación y redes de información como elementos cruciales para los operadores de turismo y los usuarios para estar concientes del riesgo presente.

Educación

ANTECEDENTES

La educación es un vehículo para compartir el conocimiento sobre las amenazas, la vulnerabilidad y los planes de contingencia. Es un componente central en la creación de una cultura de prevención. Las actividades de gestión de riesgo para el sector educación se relacionan con políticas, procesos de planificación, proyectos de mitigación, y programas de preparativos como se menciona a continuación:

Políticas:

- Establecimiento de metas y objetivos para la reducción de la vulnerabilidad en su sector por parte de los organismos pertinentes.
- Delimitación por parte del sector educativo del nivel aceptable de la vulnerabilidad de las edificaciones a los peligros naturales.
- Coordinación entre los organismos responsables de la atención de la planta física educativa, para la ejecución de acciones de reducción de la vulnerabilidad. Estos organismos están identificados en cuatro grupos:
 - Los Ministerios de Educación
 - Los organismos nacionales para la ejecución de infraestructura educativa, entre los que se encuentran los Ministerios de Obras Públicas, los Fondos de Inversión Social, las gobernaciones, las alcaldías, las municipalidades y las organizaciones no gubernamentales (ONG) locales y nacionales.
 - Los organismos regionales
 - Los organismos internacionales de cooperación técnica y financiamiento.

Procesos de Planificación:

- Planificación de la planta física educativa basada en la evaluación y análisis de las variables de la vulnerabilidad a los peligros naturales. Para lograr este objetivo es necesario:
 - Desarrollar la capacidad de planificación del sector.
 - Capacitar al personal técnico encargado de la infraestructura educativa y a la comunidad educativa en el manejo de la información sobre peligros naturales.
 - Apoyar al sector para crear y/o actualizar los sistemas de información sobre la planta física educativa que incluyen información sobre peligros naturales.
 - Asegurar que estos sistemas de información sean el instrumento de toma decisiones sobre la reducción de la vulnerabilidad.



- Incluir la identificación de los peligros naturales, la evaluación de la vulnerabilidad y el riesgo, así como la selección de medidas de mitigación como parte del proceso de planificación.

Proyectos de Mitigación:

- Elaboración de proyectos de mitigación basados en la evaluación de la vulnerabilidad y su ejecución como parte de las actividades de construcción, reconstrucción, rehabilitación, reparación y mantenimiento. Para lograr este objetivo es necesario:
 - Diseñar proyectos de edificaciones escolares que contemplen medidas de mitigación estructural, basadas en criterios de reducción de la vulnerabilidad.
 - Lograr el financiamiento para la ejecución de obras de mitigación, incluyendo tanto las reparaciones, ampliaciones y sustituciones de las edificaciones existentes, como la construcción de las nuevas, adaptadas a los criterios de reducción de la vulnerabilidad.
 - Establecer medidas de supervisión y control de todas las fases de ejecución de los proyectos para edificaciones escolares ubicadas en áreas propensas a peligros naturales para lograr niveles aceptables de mitigación de riesgo.

Programas de Preparativos:

- Identificación de las edificaciones escolares actualmente más propensas a daños ocasionados por los peligros naturales.
- Apoyo a programas de preparativos para emergencias y desastres, basados en la difusión de información sobre peligros naturales entre la comunidad educativa, con el objetivo de elaborar planes para la atención de las emergencias.

PUNTOS DE DISCUSION

La estructura y función del sector educación es esencial para atender la reducción de los desastres naturales.

En primer lugar, es importante proteger la infraestructura educativa para evitar interrupciones y para asegurar que resistirá el impacto de amenazas naturales. La infraestructura de los centros de educación puede ser parte de la mayoría de los planes de contingencia. La experiencia de muchas catástrofes ha mostrado que los centros de educación son importantes como espacios de reunión de las comunidades locales e iniciar procesos de rehabilitación y reconstrucción para regresar a la normalidad después de un desastre.

En segundo lugar, la educación ambiental juega un papel importante en la promoción de programas educativos relacionados al riesgo. En consecuencia, es necesario incluir reducción de riesgo a desastres tomando en cuenta una perspectiva de género en la currícula a lo largo de todos los niveles de educación formal e informal. Es también importante incluir esfuerzos para educar a los niños para asegurar cambios futuros; la educación es un vehículo de intercambio de información. En América Latina y el Caribe hay muchas buenas prácticas en el sector educación.

Finalmente, para reforzar al sector educación es necesario identificar y comprometer a las autoridades locales, acceder a los recursos apropiados y tener un marco legal inclusivo.



RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS:

- En el ámbito hemisférico y regional es necesario incluir gestión de riesgo en los programas educativos a lo largo de los diferentes niveles de educación formal e informal.
- Para reforzar al sector educativo es necesario la identificación y compromiso de un liderazgo, acceso a recursos apropiados y a un marco legal comprensivo.
- Crear un marco regulatorio, códigos, diseños y estándares y certificaciones de construcción para evaluar y reducir la vulnerabilidad de la infraestructura educativa.

Infraestructura de Agua

ANTECEDENTES

Uno de los sectores más vulnerables al impacto de los desastres naturales es el sector agua. Además de las inundaciones después de los desastres relacionados con eventos climáticos extremos, como también las sequías, las comunidades frecuentemente enfrentan altos niveles de contaminación y polución del agua después de los eventos, que conducen a riesgos inmediatos de la salud humana (como el cólera), así como a costos de limpieza a largo plazo. En consecuencia, los gobiernos locales y nacionales necesitan integrar medidas de mitigación de costo efectivo en diferentes aspectos del sector agua, incluyendo medios para salvaguardar las fuentes de agua potable de las crecidas de tormentas y la contaminación, así como una mayor inversión general para mejorar la resiliencia de la infraestructura de agua a los peligros naturales.

PUNTOS DE DISCUSION

La infraestructura como canales de irrigación, represas y otros que son utilizados para la mitigación de peligros naturales tales como sequías o alivio de inundaciones pueden ser vulnerables a los mismos peligros que ayudan a mitigar y pueden además ser vulnerables a otros peligros naturales no relacionados con agua.

El sector a cargo de la infraestructura de agua debe estar conciente de la vulnerabilidad de la infraestructura diseñada con propósito de mitigación de desastres. Sin embargo, este no es siempre el caso y lo que conduce a ineficiencias cuando se lidia con peligros naturales.

América Latina y el Caribe van detrás de otras regiones, cuando hablamos de concienciación sobre la vulnerabilidad de la infraestructura de agua. Además, los países de la región son lentos en actuar con respecto a la reducción de la vulnerabilidad o solicitando financiamiento para este propósito, lo último se debe a que las agencias donantes y financieras para el desarrollo no están muy entusiasmadas en financiar este tipo de proyectos y cuando se hace una donación es usualmente con propósitos de reparación y la mayoría de las veces no hay fondos dirigidos hacia los esfuerzos de reducción de vulnerabilidad.

Es importante señalar que cuando las entidades públicas o privadas conducen estudios de vulnerabilidad en la infraestructura de agua la atención es mayoritariamente dirigida a las represas mayores. Por lo que, las represas pequeñas y otros tipos de infraestructura no son usualmente tomadas en cuenta en estas evaluaciones.



RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS:

- En los ámbitos hemisférico y regional es necesario establecer marcos legales para el uso del agua para irrigación, industrial y doméstico.
- Las estrategias para abrir las reservas de agua por protección son necesarias.
- Conducir un estudio de la vulnerabilidad de la infraestructura de agua a los peligros naturales que incluya la gestión de la infraestructura de agua, el papel de la infraestructura de agua en la mitigación de peligros naturales y el análisis de la vulnerabilidad de la propia infraestructura de agua a los peligros naturales.

PRIORIDADES DE COOPERACIÓN REGIONAL EN MITIGACIÓN DE RIESGO

ANTECEDENTES

En las Américas, han existido un número de mecanismos regionales y capacidades disponibles para apoyar y facilitar la reducción del riesgo y respuesta a los desastres en los ámbitos nacionales y comunales. Ha sido reconocido, aceptado y apreciado en todas las regiones que estos mecanismos contribuyen a la promoción del concepto de reducción de riesgo a los desastres y amplía la capacidad de los funcionarios de los gobiernos nacionales y de los líderes comunales. Los mecanismos especializados orientados a la reducción de desastres han sido también establecidos y están trabajando y dispuestos a apoyar los esfuerzos nacionales en reducción del riesgo a los desastres, por ejemplo, la Caribbean Disasters Emergency Response Agency (CDERA), el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), y el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE).

El proceso de identificación de vulnerabilidad consiste en determinar las posibilidades de ser susceptible a daño causado por los peligros naturales considerando las circunstancias de una determinada población y sus factores ambientales, sociales, culturales y políticos, entre otros. El nivel de desarrollo de una determinada comunidad está conectado a este concepto, como también la manera en que sus sistemas de respuesta a peligros naturales están organizados, así como su capacidad de recuperación. En cuanto a las mujeres por ejemplo, es más probable que vivan en viviendas deficientes y que a menudo trabajen en el sector no estructurado de la economía o en su hogar, lo que expone a un mayor riesgo sus medios de vida cuando se producen desastres. En consecuencia, la identificación de vulnerabilidad es un proceso clave en la gestión de la reducción del riesgo a los peligros naturales.

De acuerdo a la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres de la ONU, “El grado de vulnerabilidad está determinado por una combinación de varios factores incluyendo la conciencia del peligro, las condiciones de los asentamientos humanos e infraestructura, las políticas y la administración pública, y las habilidades organizadas en todos los campos de la gestión de desastres. Los pobres son también vulnerables en la mayor parte del mundo”.²

Hay varios factores que incrementan la vulnerabilidad a los peligros naturales en la región de América Latina y el Caribe, tales como: el crecimiento de la población y la densidad, urbanización rápida y asentamientos humanos no planificados, construcciones de ingeniería pobre, falta de infraestructura adecuada, desigualdades en la estructura social, pobreza y prácticas ambientales inadecuadas.

² Web ISDR/UN, Framework for Action for the implementation of the International Strategy for Disaster Reduction, 2001, <http://www.eird.org/fulltext/marcoaccion/framework%20english.pdf>.



De acuerdo a un documento de trabajo preparado por un equipo del Departamento de Operaciones Regionales 2 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), llamado "Reducción de Vulnerabilidad a los Peligros Naturales: Lecciones Aprendidas del Huracán Mitch: Un Documento Estratégico sobre Gestión Ambiental", la reducción de la vulnerabilidad económica y social a los peligros naturales requiere atención a dos niveles: "Análisis y caracterización de amenazas, lo cual implica la evaluación de las más vulnerables áreas de producción, asentamientos e infraestructura, y la adopción de medidas de reducción de riesgo; y un marco institucional para la implementación de medidas de reducción de riesgo utilizando instrumentos de políticas de desarrollo, planes de contingencia y herramientas de gestión ambiental"³. En otro informe del BID "Huracán Mitch: Necesidades y Contribuciones de las Mujeres" se describen los efectos diferenciales del Mitch sobre las vulnerabilidades y capacidades de las mujeres con respecto a la ayuda y la rehabilitación.

Es por esto que es importante identificar los niveles de vulnerabilidad presentes en áreas propensas a los desastres. Analizar cada uno de los factores ambientales y el contexto social, económico, político y cultural puede ayudar a determinar el nivel de amenaza que un peligro natural puede presentar. Este fue uno de los tópicos principales del taller; explorar una visión holística, global y actualizada acerca del proceso de identificación de vulnerabilidad de tal manera que la recurrencia y magnitud de los desastres pueda ser prevista y diagnosticada.

PUNTOS DE DISCUSION

Identificación de Riesgo (por ejemplo Mapeo de Amenazas, Evaluación de Riesgo a la Vulnerabilidad) e Integración de la Reducción del Riesgo a los Peligros

Los asuntos generales discutidos bajo este tópico fueron la generación y uso de información; hay una falta de intercambio de información y particularmente hay una falta de capacidad de los gobiernos locales de generar y/o acceder a la información necesitada para la reducción de desastres.

El establecimiento de herramientas comunes para gestionar el riesgo que promueva la cooperación regional, como por ejemplo el mapeo de amenazas locales.

Planificación y Zonificación del Uso de la Tierra

La discusión de este tópico comenzó con un énfasis importante sobre la diferencia de escala entre los ámbitos nacionales y locales en planificación del uso de la tierra porque hay muchos vacíos entre ellos.

En el ámbito hemisférico, hay una falta de capacidad gubernamental en planificación y zonificación del uso de la tierra. El vacío entre los ámbitos nacionales y locales está relacionado a la comprensión de herramientas técnicas, mapeo de amenazas e información. Los gobiernos locales necesitan involucrarse y participar en la planificación hecha en el ámbito nacional y viceversa. Las reclamaciones territoriales son esenciales para vincular las amenazas y la vulnerabilidad, y para establecer la visión local del desarrollo.

³IDB, Regional Operations Department II of the Inter-American Development Bank "Reducing Vulnerability to Natural Hazards: Lessons Learned from Hurricane Mitch: A Strategy Paper on Environmental Management 1999, http://www.iadb.org/regions/re2/consultative_group/groups/ecology_workshop_1.htm#2a



Hay dos retos básicos relacionados con la planificación y zonificación de la tierra: descentralización y participación pública. Aunque muchos países de la región continúan implementando la descentralización, la pregunta es si las autoridades locales tienen la capacidad técnica y los recursos financieros para asumir las funciones de gestión de riesgo manejadas previamente por las autoridades centrales. La gestión local del riesgo tiene que ver con la planificación de abajo hacia arriba, en la medida que el análisis de la gestión del riesgo sucede en el ámbito nacional y la planificación es de arriba hacia abajo.

Un asunto relacionado tiene que ver con la falta de información para los planificadores, así como la falta de capacitación de los funcionarios públicos. En los ámbitos nacionales y locales, la cooperación es necesaria para generar información. El hemisferio necesita datos históricos; muchos países deben tener datos que pueden ser utilizados regionalmente. Cada país necesita educación y capacitación en el manejo de los recursos, las herramientas técnicas y los instrumentos. El gobierno debe desarrollar programas de capacitación porque las pequeñas municipalidades no tienen la gente entrenada para hacer el trabajo.

Los marcos regulatorios necesitan ser incorporados en todos los niveles de la gobernabilidad. Es necesario promover políticas a favor de los pobres y políticas de inversión social.

Desarrollo de la Capacidad y Coordinación de Donantes

En relación con el desarrollo de la capacidad y la coordinación de los donantes, los participantes mencionaron que los gobiernos nacionales y locales necesitan promover plataformas de mitigación y coordinación más fuertes, formular guías para obtener asistencia mutua con los donantes y moldear acciones tomadas para desarrollar fases preventivas en gestión de riesgo de peligros naturales. Los donantes deben ser convocados para el desarrollo, lo que significa que ellos deben implementar programas de mitigación de desastres y de ayuda para desastres.

Además, en el ámbito hemisférico es importante crear una base de datos para promover las experiencias y los proyectos iniciados por las ONG. Los gobiernos deben darle forma a las acciones hechas por los donantes y desarrollar un plan de acción claro para movilizar la respuesta internacional.

Intercambio de Información y Redes Hemisféricas Actuales

Apoyar las actividades relacionadas con la gobernabilidad necesaria para la reducción de riesgos de desastres naturales, promoviendo la cooperación y colaboración entre los puntos focales nacionales y las organizaciones multilaterales y regionales que cuentan con programas, proyectos y estrategias de reducción de riesgos en el hemisferio. Al establecer acuerdos de cooperación entre organizaciones relevantes involucradas en las actividades de reducción de riesgos de desastres naturales, se identificarán y resaltarán las sinergias entre los programas existentes, con el fin de mejorar la efectividad de las acciones que se realizan para reducir y mitigar los riesgos.

RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS:

- Desarrollo de un sistema multi amenazas que capte señales de alerta temprana
- Establecimiento de un sistema que se pueda comunicar efectivamente a través de la región



- Asegurar una comunidad que está preparada para actuar con la información que recibe
- Educación y capacitación en el uso de mapeo de amenazas
- Los Ministros de medio ambiente deben dar guías en el proceso
- Tener múltiples tipos de mapas para diferentes usuarios
- Necesidad de educar a los tomadores de decisiones.
- Promover la participación pública en el proceso de descentralización del mapeo de amenazas e instrumentación técnica.
- La planificación del uso de la tierra es necesaria y crucial para el desarrollo.
- La dificultad de equiparar y consolidar las políticas públicas con los intereses de la gente necesita ser atendido.
- Apoyo a la disseminación de información de títulos de tierras, y apoyo a la capacitación de zonificación de la tierra y mecanismos de cumplimiento por medio de capacitación, regulación, participación pública y transparencia
- Los gobiernos nacionales deben coordinar con los donantes después de los eventos de peligros naturales, para asegurar una respuesta coordinada y crear transparencia mutua
- Enfatizar la necesidad de una mejor coordinación en los ámbitos internacional, nacional y local para la cooperación, resaltando la importancia de la cooperación en desastres más orientada a la asistencia tecnológica y a la transferencia que la tradicional limitada y a una débil disponibilidad de recursos frescos
- Resaltar los esfuerzos de la OEA en crear un mecanismo interamericano de reducción de desastres sobre la necesidad de reforzar redes existentes y la cooperación de agencias, ONG y la sociedad civil bajo diferentes escenarios

SESIÓN CINCO: GOBERNABILIDAD EN MITIGACIÓN DE RIESGO

ANTECEDENTES

Marcos Legislativos Nacionales de Apoyo

El concepto de gobernabilidad tiene una diversidad de perspectivas y alcances que han evolucionado históricamente de acuerdo con las demandas sociales.

La gobernabilidad se puede referir a la estabilidad de las instituciones democráticas como una función de interés público, las negociaciones de los actores públicos y las capacidades de las instituciones sociales y políticas de articular soluciones formales e informales a los conflictos que puedan existir entre ellos para atender las necesidades sociales. Sin embargo, entre las definiciones más comunes de buena gobernabilidad está su habilidad de combatir la corrupción, así como apoyar la toma de decisiones efectiva por medio del desarrollo y la disseminación de información (tales como mapas de peligros), y asegurar altos niveles de participación pública y local.

Un documento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU (CEPAL/ONU) llamado "Género y Gobernabilidad Democrática, una articulación posible" dice que "independientemente de la variación de definiciones, cada autor coincide en señalar que el asunto central de la gobernabilidad es la igualdad de las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil"⁴

⁴ Virginia Guzmán, (2003), *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*, ECLAC/UN <http://www.eclac.cl/publicaciones/UnidadMujer/2/LCL1962/lcl1962e.pdf>, p. 11



En este sentido, las Naciones Unidas, por medio de la Oficina de Prevención de Crisis y Recuperación, creó un Informe Mundial en el 2004 titulado “Reducción del Riesgo a Desastres: un reto del desarrollo”. El Informe se refiere a la buena gobernabilidad como la posibilidad de agregar nuevas responsabilidades a los diferentes niveles del gobierno, enfatizando que “independientemente que los gobiernos tienen la mayor responsabilidad para la protección y la promoción de los derechos de los ciudadanos, el sector privado y las organizaciones internacionales están animadas a participar y a comprometerse al desarrollo e implementación de proyectos y políticas de reducción de riesgo”.

También, un estudio de la OEA/BID/FMI/Banco Mundial titulado “La economía de la mitigación de los desastres naturales en el Caribe” concluyó que en América Latina y el Caribe hay una necesidad de que los gobiernos desarrollen e implementen políticas, leyes y estándares técnicos para definir los niveles aceptables en el evento de un desastre natural. Para este propósito solicitaron el apoyo de la empresa privada y de las agencias nacionales e internacionales para el diseño e implementación de dichas políticas.

¿Cómo Ampliar la Participación de la Sociedad Civil?

La participación pública es un factor clave para la estructuración efectiva de un sistema de prevención y respuesta a desastres naturales. Las instituciones tales como las comunidades organizadas, las organizaciones vecinales, y las organizaciones no gubernamentales, entre otras, deben promover programas paralelos en coordinación con los cuerpos gubernamentales para consolidar los esfuerzos dirigidos a atender y reducir el impacto de los desastres naturales.

De acuerdo con la EIRD/ONU, la participación ciudadana en materia relacionada con la gestión de los desastres naturales se ha incrementado en los últimos años en América Latina y el Caribe. Estos esfuerzos han “contribuido significativamente al desarrollo de estrategias nacionales en cada país y representan las bases para la cooperación subregional, regional e internacional en materia de gestión de riesgo de desastres naturales. Estos esfuerzos además contribuyeron a la diseminación del mensaje acerca de la reducción del riesgo a los desastres”⁵. Sin embargo, la EIRD/ONU continúa alentando la intensificación de la participación pública y la creación de “redes que puedan asegurar la cooperación, la acción coordinada, la sinergia y la solidaridad entre los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, la academia y las agencias internacionales”⁶.

PUNTOS DE DISCUSION

Existe la necesidad de que los gobiernos desarrollen e implementen políticas, leyes y estándares técnicos para definir los niveles aceptables en el evento de un desastre natural. Además, los gobiernos necesitan apoyar las leyes y regulaciones nacionales que permitan al sector privado, incluido el sector de seguros y reaseguros, funcionar de una manera inclusiva y transparente.

La creación de marcos legales con mayor énfasis en participación ciudadana es la clave para construir sistemas y regulaciones para prevención, mitigación y respuesta a los

⁵ Página de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, Organización de las Naciones Unidas http://www.eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm#p1_2_2

⁶ Página de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, Organización de las Naciones Unidas http://www.eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm#p1_2_2



desastres. Los marcos legales que gobiernan la gestión de riesgo necesitan atender las necesidades presentes, incluir todos los sectores, municipalidades, instituciones y designar responsabilidades a todos los actores.

Es importante crear incentivos para la participación pública y la cooperación de esfuerzos multidisciplinarios en la región, con un sistema de corresponsabilidad y coordinación para el desarrollo de políticas y/o apoyo técnico. Las autoridades gubernamentales deben liderar acciones concretas en la gestión de desastres naturales y promover la participación pública en la toma de decisiones y como observadores o ejecutores de políticas de gestión de riesgo. La institucionalización de la participación ciudadana es la clave en la gestión de los desastres naturales.

El gobierno debe integrar la participación ciudadana en los programas de educativos y de capacitación que involucran a los mismos gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, la academia y las agencias internacionales. Esto ayudará a cambiar la percepción de las instituciones y vinculará el desarrollo con la gestión de riesgo a los desastres.

RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS:

- Promover la participación ciudadana en los programas de educación y capacitación que involucran a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, la academia y las agencias internacionales.
- Promover la creación de marcos legales con mayor énfasis en participación ciudadana como un elemento clave para construir sistemas y regulaciones para prevención, mitigación y respuesta a los desastres.

D. CONCLUSIONES GENERALES

Los comentarios y áreas para la acción mencionadas a continuación reflejan las recomendaciones y propuesta que serán consideradas en la Declaración y el Plan de Acción de Santa Cruz por los Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Sostenible en su Primera Reunión Interamericana.

- Promover la participación ciudadana en los programas de educación y capacitación que involucran a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, la academia y las agencias internacionales.
- En los ámbitos hemisférico y regionales es necesario incluir gestión de riesgo que tome en cuenta una perspectiva de género en los programas educativos a lo largo de los diferentes niveles de educación formal e informal
- Crear un marco regulatorio, códigos, diseños y estándares y certificaciones de construcción para evaluar y reducir la vulnerabilidad de la infraestructura educativa.
- Crear un Mecanismo Inter Americano de reducción de desastres. La OEA puede liderar este instrumento reforzando las redes existentes y las agencias de cooperación, ONG y la sociedad civil bajo escenarios diferentes.
- Desarrollar más políticas y marcos regulatorios que lleven a la sociedad, las guías de los sectores públicos y privado para lidiar con la prevención, la preparación y la respuesta a desastres apoyados por programas económicos y sociales multidisciplinarios.



- Desarrollar una estrategia para promover y atender la seguridad y protección al turista, proveyéndole los estándares mínimos de seguridad y protección.

**E. ANEXOS****Programa***Martes, 18 de abril de 2006*

Hora	Actividad	Ponentes
8:30	Inauguración del taller	Dr. Barbara Carby Directora General Office of Disaster Preparedness and Emergency Management (ODPEM) Jamaica Dr. Joan C. Neil Directora de la Oficina de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos en Jamaica Pedro Bastidas Especialista de Desastres Naturales Departamento de Desarrollo Sostenible/OEA
9:00	Primera Reunión Interamericana de Ministros y Autoridades de Alto Nivel de Desarrollo Sostenible	Isis Márquez Consultora Departamento de Desarrollo Sostenible/OEA
9:30	Introducción al taller. Temática, metodología y fases de discusión.	Pedro Bastidas Especialista de Desastres Naturales Departamento de Desarrollo Sostenible/OEA
10:00	Café	
10:30	Auto presentación de los participantes	Participantes
11:00	Primera sesión: Sistemas de alerta temprana	Moderador: Juan Murria Reportero:
13:00	Almuerzo	
14:30	Segunda sesión: Identificación de la vulnerabilidad	Moderador: Blanca Fiallos Reportero: Lizardo Narváez Marulanda PREDECAN
16:30	Café	
17:00	Conclusiones de la primera jornada	Reporteros
18:00	Fin de la primera jornada de trabajo	



Miércoles, 19 de abril de 2006

Hora	Actividad	Ponentes
8:30	Tercera sesión: Respuesta a los desastres	Moderador: Marco Antonio Rodríguez Reportero:
10:30	Café	
11:00	Cuarta sesión: Coordinación de ayuda	Moderador: Reportero:
13:00	Almuerzo	
14:30	Consulta sobre el borrador de la Política para la Gestión del Riesgo de Desastres del Banco Interamericano de Desarrollo	Kari Keipi BID
16:30	Café	
17:00	Conclusiones de la segunda jornada de trabajo	Reporteros
18:00	Fin del Taller	



B. 2 Lista de Participantes

Participant	Country/Region
Jeremy Collymore , Coordinator Caribbean Disaster Emergency Response Agency CDERA	The Caribbean
Eleanor Jones , Managing Director and Consulting Principal, Environmental Solutions Ltd	The Caribbean
Velda Octave-Joseph , Community Development Officer National Disaster Management Agency NDMA	Saint-Lucia
Dr. Barbara Carby , Director General Office of Disaster Preparedness and Emergency Management ODPEM	Jamaica
Ms. Charmaine Gentles Office of Disaster Preparedness and Emergency Management ODPEM	Jamaica
Eduardo A. Carral García , Director Técnico Dirección Gral. de la Protección Civil de la Secretaría de Gobernación.	Mexico
Marco Antonio Rodríguez Consultor de Desarrollo Sostenible	Bolivia
Juan Murria , Consultor Asesor Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas FUNVISIS	Venezuela
Lizardo Narváez , Técnico asistente Dirección de Apoyo a la Prevención de Desastres de la Comunidad Andina PREDECAN	Andes Region
Alberto Maturana , Director Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior ONEMI	Chile
Jean N. Weaver , Coordinator U.S Geological Survey USGS	United States of America
Blanca Fiallos Peña Coordinadora de la unidad de gestión de Riesgos de la Secretaría Nacional de Desarrollo y Planificación SENPLADES	Ecuador
Kari Keipi , Senior Natural Resource Specialist Inter-American Development Bank IDB	The Americas
Niels Holm-Nielsen , Environment Management Specialist Inter-American Development Bank IDB	The Americas



Participant	Country/Region
Joaquin Toro , Specialist Natural Disaster World Bank WB	The Americas
Dr. Jean Luc Poncelet , Gerente Organización Panamericana para la Salud OPS	The Americas
Leon Prop , Head of Regional Delegation International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies IFRC	The Americas
Dra. Mónica Zaccarelli , Asesora Subregional para el Caribe Organización Panamericana para la Salud OPS	The Caribbean
Michele Matthews , Territorial Disaster Services Coordinator The Salvation Army	Jamaica
Paster Eric Nathan Adventist Disaster Relief Agency ADRA	Jamaica
Paulette A. Griffiths , Project Manager Development Cooperation High Commission of Canada CIDA/ Project Management Office	Canada
Herbert Thomas , Deputy Managing Director Water Resource Authority WRA	Jamaica
Jean Marc Racine , Natural Hazards Specialist Organization of American States OAS	The Americas
Pedro Bastidas , Natural Hazards Specialist Organization of American States OAS	The Americas