



# **DESASTRES Y SOCIEDAD**

***Enero-Julio 1994 / No.2 / Año 2***

***Especial : Tragedia, Cambio y Desarrollo***

REVISTA SEMESTRAL DE LA RED DE ESTUDIOS SOCIALES EN PREVENCIÓN DE  
DESASTRES EN AMÉRICA LATINA

**LA RED**

Red de Estudios Sociales en Prevención de  
Desastres en América Latina

**1994**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>DECLARACIÓN DE CARTAGENA.....</b>	<b>1</b>
<b>MENSAJE DE YOKOHAMA.....</b>	<b>6</b>
ESTRATEGIA Y PLAN DE ACCIÓN (PROPUESTA FINAL).....	6
<b>CONCLUSIONES DE SAN JOSÉ .....</b>	<b>9</b>
RUSSELL DYNES .....	9
<u><i>El foco del seminario</i></u> .....	9
<u><i>Una visión global</i></u> .....	10
<u><i>Agenda de investigación</i></u> .....	12
<u><i>Grupo de Trabajo sobre Mitigación</i></u> .....	12
<u><i>Grupo de Trabajo sobre la Preparación</i></u> .....	15
<u><i>Grupo de Trabajo sobre Respuesta</i></u> .....	17
<u><i>Grupo de Trabajo sobre Reconstrucción</i></u> .....	19
<u><i>A) La comunidad en la reconstrucción:</i></u> .....	19
<u><i>B) El proceso de reconstrucción</i></u> .....	20

## DECLARACIÓN DE CARTAGENA

*Conferencia Interamericana sobre Reducción de los Desastres Naturales, Foro Preparatorio para la Conferencia Mundial del DIRDN – Colombia, 21-24 de marzo de 1994.*

*Reunidos en Cartagena de Indias, Colombia, entre el 21 y el 24 de marzo de 1994, con motivo de la "Conferencia Interamericana sobre Reducción de los Desastres Naturales", representantes de los gobiernos de los países de las Américas, de las organizaciones, instituciones y agencias regionales y subregionales gubernamentales y no gubernamentales, profesionales, profesores e investigadores de entidades públicas y privadas, teniendo en cuenta los resultados obtenidos durante los primeros años del "Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales -DIRDN", compartieron varias reflexiones que se resumen en las siguientes conclusiones y recomendaciones para que sean consideradas por todos los entes de la región y por los participantes de la Conferencia Mundial que se llevará a cabo en Yokohama, Japón, del 23 al 27 de mayo de 1994.*

1. Los desastres en América Latina y el Caribe son un problema en aumento y su impacto es cada vez mayor debido a los estilos o modelos de desarrollo imperantes en la región. El crecimiento poblacional y los procesos de urbanización, las tendencias en la ocupación del territorio, el proceso de empobrecimiento de importantes segmentos de la población, la utilización de sistemas organizacionales inadecuados y la presión sobre los recursos naturales, han hecho aumentar en forma continua la vulnerabilidad de la población frente a una amplia diversidad de peligros naturales.

2. En general, los esfuerzos de los países dentro del contexto del DIRDN se han dirigido principalmente a fortalecer el estudio de las amenazas naturales y a proponer soluciones técnicas, sin que hasta el momento se hayan logrado avances significativos en el sentido de que estas soluciones sean social, cultural o económicamente aplicables o apropiadas.

3. Aunque se han logrado avances importantes desde el punto de vista técnico, muchas de las soluciones propuestas bajo este enfoque en la región a menudo no han podido ser aplicadas en la realidad, debido a la restricción en los recursos disponibles y a la ignorancia de las racionalidades locales que permiten un manejo tecnológico alternativo de los mismos. En ocasiones, las soluciones son rechazadas por las poblaciones debido a que no corresponden a su propia lectura del riesgo o a su imaginario acerca de los desastres.

4. La problemática de los desastres debería ser entendida como un problema aun no resuelto del desarrollo, en el sentido de que los desastres no son eventos de la naturaleza per se sino más bien situaciones que resultan de la relación entre lo natural y la organización y estructura de la sociedad. Las políticas de desarrollo urbano y regional, además de las políticas económicas y sociales sectoriales en general no tienen en cuenta la problemática de los desastres y en ocasiones están agudizando la vulnerabilidad. En pocos casos los conceptos de prevención y mitigación han sido debidamente considerados en la planificación del desarrollo de los países de la región.

5. La mayoría de los países de la región tienen establecidos organismos o sistemas gubernamentales para la reducción de riesgos y preparativos para desastres que no han logrado resultados efectivos, debido a la falta de voluntad política y a que su enfoque se ha dirigido fundamentalmente hacia la respuesta y socorro en caso de emergencia y no hacia ejecución en forma sistemática y orgánica de acciones de prevención y mitigación. Estos organismos, en su mayoría, obedecen a modelos centralizados que no incorporan en forma adecuada los niveles locales del poder, como son los gobiernos locales, ni las organizaciones comunitarias u otras manifestaciones de sociedad civil.

6. Dentro del contexto del DIRDN no se ha promovido, de manera explícita, que la prevención de desastres es una estrategia fundamental para el desarrollo sostenible. en consecuencia, en la región, no ha existido una articulación efectiva entre las actividades de prevención y mitigación con las de la gestión y protección del medio ambiente; no obstante que para compatibilizar el ecosistema natural y la sociedad que lo ocupa y explota, es necesario dosificar y orientar la acción del hombre sobre el medio ambiente y viceversa.

7. No obstante las limitaciones antes mencionadas, la iniciativa del DIRDN ha tenido la virtud de despertar la atención y el interés de un amplio número de países, organismos internacionales y agencias donantes en la temática de los desastres. Como producto de esta iniciativa, diversos gobiernos, organizaciones e instituciones de la región han impulsado proyectos y programas que han empezado a dar resultados positivos en campos como el de la salud y la educación y en la reducción de la vulnerabilidad de la infraestructura productiva; así como en la formación de instituciones de carácter nacional y subregional y en la producción y difusión de información técnico-científica.

*De acuerdo con lo anterior, los participantes de la Conferencia Interamericana sobre Reducción de los Desastres Naturales, se comprometen en el ámbito de su competencia a promover y seguir las siguientes recomendaciones:*

1. Aprovechar al DIRDN como una ocasión o motivo no sólo para atraer el interés de la ciencia y la tecnología, sino para lograr la voluntad político-administrativa y la aceptación por parte de la comunidad de propósitos que deben formularse fundamentalmente por los niveles locales y nacionales, en donde el nivel internacional debe jugar un papel de facilitador, difusor y asesor de las actividades que se desarrollen por parte no sólo de entes de carácter gubernamental sino, también, por otros componentes de la sociedad, quienes han liderado procesos exitosos de prevención de desastres.

2. Entendida la vulnerabilidad como un déficit del desarrollo y una cuenta negativa a nivel del medio ambiente, se requiere estimular una voluntad política que reconozca la reducción de la vulnerabilidad como un objetivo explícito de la planificación para el desarrollo sostenible y como un indicador dentro de la contabilidad de valores ambientales. Se debe impulsar la elaboración de técnicas de monitoreo y seguimiento de la acumulación territorial y social de vulnerabilidades como una herramienta fundamental para la prevención y mitigación de desastres.

3. Es necesario involucrar a las comunidades, con un criterio participativo, para profundizar el conocimiento acerca de la percepción individual y colectiva del desarrollo y del riesgo a investigar las características culturales y de organización de las sociedades, así como sus comportamientos y relación con el entorno físico y natural, que favorecen o impiden la prevención y la mitigación y que estimulan o limitan la preservación del ambiente para el desarrollo de las generaciones futuras; aspectos de fundamental importancia para poder encontrar medio eficientes y efectivos que logren reducir el impacto de los desastres en la región.

4. Es importante realizar estudios sobre desastres que integren lo social con lo técnico-científico y la sociedad civil con los organismos gubernamentales, con el fin de lograr traducir el trabajo de carácter tecnocrático en políticas efectivas de prevención y atención de desastres.

5. Dada la validez y trascendencia de lo cultural en torno a los desastres, deben fortalecerse y estimularse programas educativos para la población y esquemas de capacitación que permitan que los investigadores, planificadores, técnicos y funcionarios adquieran conocimientos heterogéneos adecuados a las distintas realidades de la región; ésto con el fin de contribuir a impulsar la incorporación de la prevención en la cultura.

6. Dada la importancia del intercambio de experiencias y la necesidad de contar con la mayor cantidad de documentación posible, es necesario fomentar en la región la conformación de redes de instituciones y el acceso rápido a la información y documentación técnica y educativa disponible, ampliando los centros o mecanismos nacionales y regionales existentes con una perspectiva multidisciplinaria y con un enfoque multisectorial.

7. Se deben fortalecer los sistemas organizativos y administrativos de prevención y atención de desastres en la región adecuándose a la realidad de los desastres que se producen. Esto implica entre otras cosas: la descentralización de los entes gubernamentales responsables, la incorporación y participación de la sociedad civil y la adopción de un enfoque preventivo y no exclusivamente de atención de emergencias.

8. Teniendo en cuenta que la ejecución y evaluación de proyectos nacionales y locales demostrativos de prevención y atención de desastres permiten comprobar en la práctica la eficacia de los sistemas organizativos-administrativos y las técnicas utilizadas, se debe promover la recopilación y análisis de estas experiencias y técnicas como un paso para la generación de nuevos conocimientos y para la formulación y ajuste de las políticas de los países de la región y los organismos bilaterales y multilaterales.

9. Es muy importante que los organismos, las agencias internacionales y los donantes direccionen apoyos no solamente para el socorro y los preparativos, sino también para estimular y facilitar la cooperación horizontal y el intercambio de experiencias entre los países, las instituciones y los investigadores de la región, estimulando el intercambio de información, técnicas y el desarrollo de procesos de apoyo y aprendizaje mutuo para la reducción, prevención y preparativos para desastres.

10. Los parlamentos de los países deben estimular la formación de comisiones parlamentarias para desastres y formular aspectos legales y políticos conducentes a crear o actualizar una legislación para la prevención, mitigación y respuesta así como el establecimiento de políticas y

estrategias que hagan viable las iniciativas del DIRDN. Así mismo se recomienda que los ministerios de relaciones exteriores jueguen un rol protagónico en la promoción y canalización de la cooperación internacional y entre los países con el mismo propósito.

11. Las instituciones financieras de carácter global y regional deben establecer y aplicar políticas de financiamiento que apoyen las iniciativas de prevención y mitigación de desastres y alienten la incorporación de estos aspectos en los programas de desarrollo regional y nacional. Cartagena de Indias, Marzo de 1994

## MENSAJE DE YOKOHAMA

### ESTRATEGIA Y PLAN DE ACCIÓN (PROPUESTA FINAL)

*CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE LA REDUCCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES  
Yokohama, Japón, 23 al 27 de mayo de 1994*

Nosotros, los Estados Miembros de las Naciones Unidas y otros Estados, reunidos en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales en la ciudad de Yokohama (Japón) del 23 al 27 de mayo de 1994, en asociación con organizaciones no gubernamentales y con la participación de organizaciones internacionales, la comunidad científica, círculos comerciales e industriales y los medios de difusión, deliberando en el marco del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, expresando nuestra profunda preocupación al observar que los desastres naturales siguen causando sufrimientos humanos y entabando el desarrollo e inspirados por la Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro.

Afirmamos que :

1. Las pérdidas humanas y económicas causadas por desastres naturales han venido en aumento en los últimos años y la sociedad en general se ha hecho más vulnerable a esos desastres. Los más perjudicados por los desastres naturales o de otra índole suelen ser los pobres y los grupos en situación social desventajosa de países en desarrollo, que son quienes cuentan con menos medios para hacerles frente.
2. La prevención de desastres, la mitigación de sus efectos, la preparación y el socorro son cuatro elementos que contribuyen a la ejecución de la política de desarrollo sostenible, la cual a su vez redundará en beneficio de ellos.
3. Estos elementos, junto con la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, están estrechamente relacionados entre sí. Por lo tanto, los países deben incluirlos en sus planes de desarrollo y velar porque se adopten medidas complementarias eficaces en los planos comunitario, nacional, subregional, regional e internacional.
4. Para el logro de las metas y los objetivos del Decenio, la prevención de desastres, la mitigación de sus efectos y la preparación para casos de desastre son mejores que la reacción una vez ocurrido uno. La reacción ante un caso de desastre no basta por sí sola pues no arroja más que resultados temporales con un costo muy alto. Durante demasiado tiempo hemos seguido este criterio restringido y ello ha quedado aún más de manifiesto en el interés que recientemente ha suscitado la reacción ante situaciones complejas de emergencia, las cuales, por imperativas que sean, no deben distraer la atención de la aplicación de un planteamiento



general. La prevención contribuye a un aumento perdurable de la seguridad y es esencial para un manejo integrado de los casos de desastre.

5. El mundo es cada vez más interdependiente. Todos los países deben actuar animados de un nuevo espíritu de asociación a fin de construir un mundo más seguro sobre la base del interés y la responsabilidad común de salvar vidas humanas, habida cuenta de que los desastres naturales no conocen fronteras. La cooperación regional e interregional nos dejará en condiciones mucho mejores de alcanzar verdaderos progresos en la labor de mitigar los efectos de los desastres transfiriendo tecnología, compartiendo información y realizando actividades conjuntas en materia de prevención de desastres y mitigación de sus efectos. En apoyo de lo que antecede hay que movilizar recursos financieros y asistencia bilateral y multilateral.

6. La información, los conocimientos y parte de la tecnología necesaria para reducir los efectos de los desastres naturales podrían estar disponibles en muchos casos a un costo bajo y es preciso aplicarlos. Hay que poner libremente y en forma oportuna a disposición de todos, particularmente los países en desarrollo, la tecnología y los datos apropiados con la capacitación correspondiente.

7. Habría que fomentar la participación activa de la comunidad para comprender mejor la interpretación individual y colectiva de las ideas de desarrollo y riesgo y para entender claramente características culturales y de organización de cada sociedad, así como de su comportamiento y su interacción con el medio físico y natural. Este conocimiento reviste suma importancia para determinar que cosas favorecen y que cosas entran la prevención y la mitigación o promueven o limitan la preservación del medio ambiente para el desarrollo de las generaciones futuras y para encontrar medios eficaces y eficientes de reducir los efectos de los desastres.

8. La Estrategia adoptada en Yokohama y el correspondiente Plan de Acción para el resto del Decenio y más adelante:

a) Afirmarán que cada país tiene la responsabilidad soberana de proteger a sus ciudadanos de los desastres naturales;

b) Presentarán atención prioritaria a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los países sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo;

c) Desarrollarán y fortalecerán la capacidad y los recursos nacionales y, cuando proceda, la legislación nacional para la prevención de desastres naturales o de otro tipo, la mitigación de sus efectos y la preparación para esos casos, incluida la movilización de organizaciones no gubernamentales y la participación de las comunidades locales;

d) Promoverán y afianzarán la cooperación subregional, regional e internacional en las actividades encaminadas a prevenir, reducir y mitigar los desastres naturales y de otro tipo, haciendo especial hincapié en :

v) La creación y el fortalecimiento de la capacidad humana e institucional;

vi) La transferencia de tecnología y la reunión, difusión y utilización de la información;

vii) La movilización de recursos

8. El marco de acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales ofrece a todos los países vulnerables, en particular a los países en desarrollo, la oportunidad de acceder a un mundo más seguro desde el final del presente siglo en adelante. A este respecto, la comunidad internacional y el sistema de las Naciones Unidas en particular deben prestar al Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales y sus mecanismos, en particular la secretaría del Decenio, el apoyo necesario para que puedan cumplir su mandato.

9. La Conferencia de Yokohama marca una encrucijada en el progreso de la humanidad, Por un lado, esta oportunidad extraordinaria que se abre a las Naciones Unidas y sus Estados Miembros podría arrojar magros resultados. Por el otro, las Naciones Unidas y la comunidad internacional pueden cambiar el curso de los acontecimientos y reducir los sufrimientos causados por los desastres naturales. Es preciso actuar con urgencia.

10. Las naciones deben enfocar la estrategia de Yokohama para un mundo más seguro como un llamamiento a la acción, individualmente y en forma concertada con otras naciones, para poner en práctica la política y los objetivos reafirmados en Yokohama y utilizar el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales como elemento catalizador del cambio.

26 de mayo de 1994

## CONCLUSIONES DE SAN JOSÉ<sup>1</sup>

Russell Dynes <sup>2</sup>

*Informe Del Seminario Norte Y Centroamerica: Investigación Sobre Aspectos Socioeconómicos De Los Desastres En América Central*

El seminario sobre los Aspectos Socioeconómicos de los Desastres en América Central, se llevó a cabo en San José, Costa Rica, entre el 20 y 23 de enero de 1993. El seminario fue co-auspiciado por el Centro de Investigaciones sobre Desastres de la Universidad de Delaware, Estados Unidos de América y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, San José, Costa Rica.

El seminario fue apoyado por un financiamiento concedido por la División de Ciencia en Países en Vías de Desarrollo, de la Fundación Nacional de Ciencias de los Estados Unidos. El seminario fue presidido por Russell R. Dynes, del Centro de Investigaciones sobre Desastres de la Universidad de Delaware y Allan Lavell en representación de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

### **El foco del seminario**

El seminario se organizó en torno a las siguientes áreas de interés:

- 1) Una evaluación de los riesgos actuales a los cuales las poblaciones de América Central están expuestos.
  
- 2) Una reseña de investigación previa y en marcha sobre los aspectos socioeconómicos de los desastres en América Central.
  
- 3) Una evaluación del estatus actual de los aspectos socioeconómicos de los desastres, tomado de la literatura de investigación existente.

---

<sup>1</sup> En el libro Lavell, A. (com) (1994) *Al norte del Río Grande, Ciencias Sociales y Desastres: una perspectiva norteamericana colombiana*, La Red, están publicados los documentos presentes por los participantes Norteamericanos en esta reunión.

<sup>2</sup> Traducción al español por Allan Lavell.

4) Una exploración de las oportunidades de investigación que se relacionan con los distintos tipos de agentes de desastres.

5) La determinación de la investigación de alta prioridad en América Central (y probablemente en América Latina en general).

6) Análisis del desarrollo de proyectos colaborativos de investigación.

7) El establecimiento de una red sostenible de asistencia entre investigadores en América Central y el desarrollo de relaciones de investigación con investigadores en los Estados Unidos.

### **Una visión global**

El plan del seminario consistió en:

a. compartir información relativa a la tradición de investigación en ciencias sociales en el área de los desastres la cual fue suministrada principalmente por los participantes de los Estados Unidos; y

b. suministrar información sobre los distintos contextos de desastre en América Central. Esta fue proveída primordialmente por los participantes de América Central. Las discusiones condujeron a la elaboración de una Agenda de Investigación, en la cual se indicaron las áreas prioritarias de investigación para el futuro.

En la primera sesión del Seminario Dynes ofreció una breve reseña de la tradición de investigación sobre desastres, vista desde la perspectiva de las ciencias sociales, enfatizando que mientras los desastres solían conceptualizarse en términos de su causa física, en lo que se refiere a las ciencias sociales, los desastres constituyen fracasos en los sistemas sociales. También sugirió, que dado que los desastres no crean rompimientos dramáticos con los comportamientos pre-desastre, un esfuerzo primordial debería hacerse para analizar la forma en que la estructura social existente se adapta para enfrentar nuevos problemas. Enfocando el análisis en la comunidad local, en tanto se trata de la unidad social afectada y la unidad social de primera respuesta, distintas conceptualizaciones de investigación fueron presentadas por Dynes.

Lavell ofreció una reseña preliminar de la investigación realizada en Centroamérica, fundamentándose en su reciente investigación sobre la vulnerabilidad social y política en la región.

Un punto importante que se enfatizó es el hecho de que ha habido una erosión de poder de las comunidades locales, debido a las estructuras gubernamentales altamente centralizadas que existen en toda América Central. A la vez las agencias "nacionales" con responsabilidad para los desastres no han sido en general estructuradas de una manera efectiva dentro de estos gobiernos.

Después de las dos ponencias introductorias, hubo una discusión inicial en cuanto a la relación que existe entre los desastres y el desarrollo, fundamentada en la ponencia preparada por Mary Anderson. Este trabajo sobre el impacto de los desastres en el desarrollo, ha sido muy influyente en el inicio del Decenio Internacional de Reducción de los Desastres Naturales de las Naciones Unidas, debido a que enfoca su atención en el proceso de desarrollo como una de las causas de los desastres. A la vez, enfatiza que un elemento importante en el proceso de desarrollo debería ser la atención dada a las formas de mitigación de desastres.

La tarde del primer día se dedicó a la presentación de escenarios y problemas de desastres para los cinco distintos países de América Central, seguida por una discusión en cuanto a las similitudes y diferencias entre estos distintos contextos. Durante la noche del primer día, hubo una conferencia pública que involucró a varios de los participantes en el seminario y miembros de la comunidad de investigación universitaria y gubernamental, costarricense.

Benigno Aguirre presentó los resultados de su reciente investigación sobre la búsqueda y el rescate después de la explosión de gas en Guadalajara en 1992. Anthony Oliver-Smith presentó su investigación sobre la reconstrucción post-desastre en distintos tipos de comunidades en el Perú. Ambas ponencias enfatizaron la importancia del conocimiento de las estructuras sociales pre-existentes, en el entendimiento del comportamiento en el período de emergencia, y durante la recuperación.

Durante el segundo día se continuó la discusión en torno a los países de América Central, con comentarios por parte de los participantes norteamericanos, relacionando los asuntos discutidos con la investigación existente.

El siguiente segmento del programa consistió en una presentación relacionada con el desarrollo de un Centro de Amenazas Naturales y Mitigación en la Universidad de Puerto Rico, Mayaguez. Los profesores Havidan Rodríguez y Celia Colón Rivera presentaron materiales relacionados

con los logros y los planes futuros para el Centro; estos esfuerzos tienen importantes implicaciones en cuanto a futuros esfuerzos de colaboración entre investigadores de Puerto Rico y América Central. En adición Eli Duarte, del Centro de Investigaciones sobre Desastres, U. de Delaware y el OVSICORI de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, presentó una propuesta de investigación relacionada con los programas educacionales en los países en vías de desarrollo.

Por la tarde el seminario se dividió en cuatro grupos de trabajo, sobre mitigación, preparación, respuesta y recuperación, con el objetivo de discutir una agenda prioritaria de investigación.

### **Agenda de investigación**

Debido a que los participantes en el seminario representaron distintas disciplinas y también distintos países, se decidió formular la agenda de investigación más en la dirección de la identificación de problemas, a diferencia de concentrarse en refinamientos metodológicos particulares. Además, parte del tiempo de los cuatro grupos de discusión se utilizó en desarrollar una terminología en común para discutir estos problemas. Este énfasis se refleja en cada uno de los informes de los grupos de investigación.

### **Grupo de Trabajo sobre Mitigación**

El grupo de trabajo comenzó intentando clarificar el significado del concepto de mitigación. La mitigación se definió como políticas y acciones llevadas a cabo en una perspectiva de mediano y largo plazo que buscan eliminar o reducir las pérdidas, daños o la destrucción social que se produciría por futuros desastres. Estas medidas podrían incluir decisiones sobre el uso del suelo; códigos de construcción y otros códigos y estándares diseñados para fortalecer el ambiente construido; esfuerzos de educación de largo plazo diseñados para mejorar nuestro conocimiento actualizado sobre prácticas de mitigación; y decisiones sobre la conveniencia y la manera de impulsar proyectos de desarrollo y la construcción de la nueva infraestructura.

Desde la perspectiva del grupo, la mitigación también incorpora la prevención; o sea, es posible eliminar completamente, a diferencia de reducir, algunos tipos de desastres y pérdidas. Sin embargo, con algunas amenazas, como es el caso de terremotos y volcanes, algunos esfuerzos en el área de mitigación son tal vez lo máximo que uno pueda llegar a realizar.

En el sentido más amplio, el grupo llegó a la conclusión de que la mitigación involucra opciones con respecto a modelos de desarrollo que una sociedad adopte; o sea, ¿son modelos que intencionalmente buscan reducir los impactos negativos de los desastres o modelos que no toman en cuenta esos impactos?

El grupo también llegó a un acuerdo temprano, en el sentido de que las metodologías que deberían utilizarse en implementar la mitigación son aquellas que:

- 1) Siguen un marco de investigación-acción (aún cuando este marco no diste de tener varios problemas);
  
- 2) Que incorporen un fuerte componente comparativo, transsocietal y transcultural, y;
  
- 3) Consideren las relaciones entre seres humanos y sus ambientes en un contexto dinámico e histórico; en otras palabras, estas metodologías deberían incluir un componente ecológico importante.

Con este marco conceptual en mente el grupo consideró una serie de áreas que deberían explorarse. El resultado no constituye un listado de proyectos específicos de investigación que deberían llevarse a cabo. Más bien comprende tópicos amplios y generales que requieren ser investigados.

Estos ocho tópicos son los siguientes:

- 1) El grupo decidió que es imposible acercarse al estudio de la mitigación de los impactos de los desastres, sin saber cuáles son estos impactos. O sea, sin información clara, sistemática y comparativa de las pérdidas por desastres y la extensión de los impactos sociales en América Central, no es posible hablar en ningún sentido en cuanto a las necesidades de mitigación. Este tipo de dato falta en general con relación a gran número de los desastres que ocurren en América Central. Así, un primer aspecto necesario para la investigación sería el desarrollo de un conjunto genérico de medidas que puedan ser aplicadas comparativa e históricamente frente a eventos desastrosos, para así entender mejor cuáles son los impactos. Tales medidas no serían puramente cuantitativas, o expresadas solamente en términos monetarios. A diferencia de esto, las medidas tomarían en cuenta las dimensiones sociales de las pérdidas, y las maneras en que las personas mismas definen sus pérdidas por desastres. Sin algún tipo de base de datos y registro histórico sobre los impactos actuales y el por qué ocurren en los distintos países de América Central, con relación a distintos tipos de eventos, no será posible acercarse a la mitigación de una manera informada.
  
- 2) Existe una necesidad de estudiar comunidades que han implementado con éxito distintas estrategias de mitigación, para entender cómo evolucionaron estos enfoques. Estudios de esta naturaleza buscarían, bajo una base comparativa y transcultural, identificar las condiciones a nivel comunitario que faciliten la implementación de la mitigación.

**3)** A nivel societal existe una necesidad para la investigación sobre las barreras que existen para la implementación y las garantías de efectividad de las leyes y políticas de mitigación existentes. Los mecanismos legales y regulatorios existen para animar la mitigación, pero muy a menudo no se utilizan o no funcionan. Se requiere investigación para determinar por qué es así.

**4)** También se requieren estudios comparativos sobre los éxitos y los fracasos en los esfuerzos para implementar nuevas políticas de mitigación introducidas y adoptadas en los niveles societales, regionales, institucionales y comunitarios. Se requiere un esfuerzo para determinar cuáles factores socioculturales se asocian con la promoción exitosa de la mitigación y la incorporación de la mitigación en la agenda política.

**5)** Con respecto a las poblaciones bajo riesgo, la investigación que identifica las políticas que animan la marginalización económica de la población son necesarias. Existen estudios sobre los impactos sociales de varias políticas de desarrollo económico, pero estos estudios generalmente no incluyen una consideración del aumento en la vulnerabilidad a desastres. Los niveles incrementados de riesgo y las pérdidas mayores que podrían darse como un resultado de políticas de desarrollo, requieren ser tomadas en cuenta de forma sistemática.

**6)** Se necesitan estudios para examinar la efectividad de varios mecanismos institucionales en la introducción de políticas y programas de mitigación. Los gobiernos obviamente juegan un papel en los procesos de mitigación, pero también lo hacen otras organizaciones e instituciones, incluyendo organizaciones no gubernamentales, las iglesias y varias profesiones involucradas con la mitigación (por ejemplo ingenieros). También es extremadamente importante investigar el papel que juegan las instituciones financieras internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y también el sistema regional bancario y los mercados de seguros y reaseguros. Se requiere investigación que determina si las actividades de estas instituciones promueven o impiden la mitigación y la manera en que podrían hacerse más efectivos.

**7)** De forma relacionada, existe una necesidad para la investigación sobre la relación entre la adopción de distintos modelos de desarrollo y la creación de la vulnerabilidad. Investigación de este tipo debería llevarse a cabo bajo el lema de "responsabilidad" (accountability) para el riesgo, o sea, debería descubrir las relaciones causales en la generación de desastres e identificar las instituciones, individuos o prácticas que conducen a mayores pérdidas.

**8)** También se requiere de estudios sobre estrategias de educación y de entrenamiento de largo plazo que promoverían una conciencia y un conocimiento sobre la mitigación entre grupos claves, incluyendo los profesionales responsables para la mitigación, funcionarios de gobierno, niños en la educación primaria y secundaria, y hogares. Una vez más esta investigación debería



ser transnacional y debería enfocarse en los éxitos y los fracasos y en los facilitadores y las barreras a la implementación.

### **Grupo de Trabajo sobre la Preparación**

Este grupo de trabajo apoyó las recomendaciones de investigación de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, como se establece en su Agenda de Prioridades de Investigación, publicado en 1993.

En el área de la preparación se recomendó:

- 1) Un análisis crítico de los varios modelos complejos de las organizaciones relacionadas con los desastres, para averiguar su efectividad relativa y para recomendar cambios en ellos si se requieren.
  
- 2) Una redefinición de estrategias de preparación, para incluir dentro de ellos, organizaciones de ciudadanos y voluntarios interesados.
  
- 3) La implementación de estudios de casos recientes de desastres en la región, para evaluar su efectividad relativa, las relaciones e instituciones involucradas y las razones para sus éxitos y fracasos.
  
- 4) La evaluación de la importancia simbólica de los modelos utilizados por las organizaciones de desastres en la región, sus implicancias y su identidad simbólica a favor de los intereses e ideologías del sistema político establecido, y, la relación entre la identificación simbólica y la distribución de recursos nacionales e internacionales y los beneficios que esta implica para distintos sectores de la sociedad.
  
- 5) El análisis de la participación del sector privado de la economía en los modelos y programas de preparación para desastres, particularmente con relación al gobierno y las organizaciones comunitarias.

6) El análisis de la función de los medios de comunicación de masas en la región, en cuanto a la preparación para los desastres.

7) La elaboración de estrategias para aumentar el acceso de la comunidad y la disponibilidad de recursos y programas de preparación y desastres de los sectores público y privado. Tales estrategias podrían involucrar una creciente capacidad de la comunidad para hacer impactos en términos de los patrones de uso del suelo, en el urbanismo, en la construcción de edificios, en las organizaciones de comunicación de masas, en compañías de seguros, e instituciones financieras.

Con base en estas ideas, el grupo de trabajo desarrolló un acercamiento metodológico relacionado con la primera prioridad de investigación mencionada arriba. Recomendó que el problema de la preparación de desastres:

- es un asunto complejo multiorganizacional y multisectorial. Como tal el problema de evaluar los diversos y complejos modelos de preparación para los desastres de las organizaciones, debería involucrar el análisis de organizaciones en los sectores público, privado y no gubernamental de la sociedad.

- debería considerar el contexto internacional de las sociedades en la región y sus interdependencias económicas, políticas y sociales con el mundo capitalista.

- debería considerar la dinámica interna de las organizaciones y debería prestar una particular atención a las políticas de empleo, los niveles de profesionalismo y autonomía, los recursos y las ideologías constitutivas.

- debería también considerar el contexto interorganizacional en que las acciones organizadas de preparación ocurren.

- finalmente, un estudio de esta naturaleza debería involucrar, tanto la evaluación de las organizaciones relacionadas con el manejo de los desastres, siguiendo las dimensiones previamente identificadas, como previos estudios de casos sobre desastres en los países de la región, para evaluar de qué manera funcionaron las políticas y programas de preparación en situaciones concretas.

### **Grupo de Trabajo sobre Respuesta**

El grupo de trabajo se dedicó en un primer momento a la conceptualización de la respuesta a desastres, apuntando que gran parte de la discusión del seminario se había enfocado en la mitigación o en la recuperación. Se sugirió que tal vez existía la idea, de que no habría mucho que hacer para mejorar la respuesta y por esta razón los aportes más importantes se deberían hacer en el área de la recuperación. Sin embargo, el grupo de trabajo sugirió que sería de gran utilidad la investigación que busque entender el proceso de alerta, las consecuencias del impacto de los desastres, particularmente con referencia a los agentes de desastres de impacto súbito, y el proceso más inmediato de recuperación, iniciado después del impacto del desastre.

El grupo reconoció que un entendimiento de la respuesta requeriría de un estudio en los diversos niveles sociales de análisis; individual, familiar, organizacional, comunitario, nacional e internacional. La falta de tiempo impidió dar una debida atención a todos los niveles de respuesta.

Al nivel individual/familiar, el grupo expresó que era importante documentar el conocimiento local existente que conduciría a respuestas adaptativas. Se sugirió que en muchas áreas existe un considerable conocimiento "autóctono" (folk) sobre las amenazas de desastre que podría utilizarse en crear una respuesta efectiva. También se reconoció que tal conocimiento está distribuido diferenciadamente dentro de una comunidad y por esta razón, algún nivel de comprensión se requeriría en cuanto a las diferencias entre distintos grupos sociales.

Siguiendo esta idea básica se sugirió que se requería mayor conocimiento en cuanto al impacto en el conocimiento que deriva de la estructura de la familia y de la manera en que individuos y familias se ubican dentro de varias redes sociales dentro de la comunidad. Existía la noción de que algunas familias y comunidades están mejor integradas en las redes nacionales y urbanas que otras, haciéndolo más difícil "organizar" una respuesta nacional. Una área particular de investigación recomendada se relaciona con las consecuencias que derivan, en cuanto a la capacidad de respuesta, de la dependencia en la ayuda externa. Se sugirió que algunos segmentos de la mayoría de las comunidades eran dependientes de la ayuda externa durante tiempos "normales" y que esta dependencia conduciría a una aceptación pasiva del impacto del desastre y esperanzas de asistencia externa continuada.

A nivel de la comunidad se reconoció que se requería una considerable investigación para evaluar el impacto de los distintos niveles de preparación y cómo se relacionan con la efectividad de la respuesta. Se sugirió que algunos tipos de esfuerzos de preparación tienen consecuencias mínimas para la respuesta y, de hecho, ciertos esfuerzos podrían minar una respuesta efectiva.

También existió un interés importante en evaluar el impacto de modelos alternativos de organización en la efectividad de la respuesta. En particular algunos sugirieron que los

esfuerzos y recursos dirigidos hacia la planificación nacional de la respuesta, de hecho redujeron la efectividad del nivel local y así redujeron la efectividad global de la respuesta. Una área final de investigación que se consideró importante, se relaciona con la indagación sobre los factores que impactan en la distribución de la ayuda. Se sugirió que nociones de equidad a veces chocan con la distribución del poder existente dentro de la comunidad con anterioridad al impacto del desastre.

Debido a que gran parte de las actividades de preparación en desastres, en varios países de América Central, ocurren en el nivel nacional, distintas áreas de investigación se consideraron importantes. Primero, una preocupación para la formulación y adopción de sistemas de alerta temprana. Se enfatizó que el interés en los sistemas de alerta no debería concentrarse exclusivamente en el nivel de los mejoramientos tecnológicos, sino más bien en entender los procesos sociales de alerta y cómo la tecnología podría ayudar estos procesos. Otro interés paralelo se expresó en términos de la organización y el uso de los servicios médicos durante los desastres. Una vez más, los servicios médicos en la mayoría de los países de América Central se caracterizan por relaciones complicadas a nivel local/regional/nacional, las cuales obstaculizan la entrega de servicios médicos. Se aceptó también que el interés en la medicina de desastres podría animar un interés más amplio en otras actividades relacionadas con los mismos.

Otros dos aspectos emergieron dentro del contexto de la discusión. La terminología de "respuesta" a desastres sugiere un a priori cultural en el sentido de que exista una reacción activa frente a eventos. Se sugirió que tal respuesta activa no es necesariamente universal y que algunos grupos y segmentos de la población desarrollan una respuesta en términos más bien pasivos; o sea, como una adaptación a lo inevitable. Estas definiciones culturales diferenciales requieren ser exploradas, debido a sus implicaciones en cuanto a la respuesta organizada. Por ejemplo, surgen las siguientes preguntas: ¿se requiere una pre-planificación para una respuesta pasiva o fatalista?. O ¿una respuesta fatalista resulta más apropiada en situaciones donde la organización social no puede adaptarse fácilmente a las condiciones de emergencia?

Una conclusión final del grupo de trabajo se centró en la existencia ya de un cuerpo significativo de investigación sobre comportamientos durante desastres, que es subutilizado o ignorado por muchas agencias gubernamentales con responsabilidades en el área de los desastres. Aquí es importante considerar como un problema para la investigación, la forma en que el conocimiento generado a través de la investigación podría ser diseminado, tanto entre las agencias responsables como entre el público en general.

Estos asuntos no son específicos a países, sino más bien contribuyen a los problemas genéricos relacionados con la aplicabilidad y utilización de la investigación.

### **Grupo de Trabajo sobre Reconstrucción**

Inicialmente los esfuerzos de este grupo se dirigieron hacia una definición de la reconstrucción como proceso. Esta discusión se orientó por las siguientes interrogantes: "¿qué se entiende por el término reconstrucción?. ¿Qué debería enfatizar la reconstrucción?". Se acordó en general que existe una relación cercana entre la reconstrucción y el desarrollo de una realidad nueva y mejorada para una comunidad impactada por un desastre. Además, la reconstrucción debe incluir también las medidas de mitigación futura. O sea, cualquier proceso de reconstrucción que reproduce las condiciones pre-existentes de vulnerabilidad, es sencillamente un acto de reemplazo. Por esta razón, los esfuerzos de reconstrucción que son correctamente implementados deben reconocer las condiciones de vulnerabilidad de una comunidad y dirigir su atención hacia su mitigación.

La reconstrucción es un diálogo entre múltiples actores y múltiples intereses en cuanto a la decisión de qué hacer, de cómo desarrollar métodos apropiados y de cómo llevarlos a cabo. El énfasis del grupo de trabajo se centró en la reconstrucción como un proceso social, a diferencia de una serie de tareas específicas, materiales que variarán frente a los distintos desastres. En algún sentido las tareas específicas de reconstrucción pueden verse como la parte del proceso de reconstrucción en que la comunidad decide qué se requiere hacer. La reconstrucción debe ser también un proceso interactivo, donde el papel principal es tomado por la comunidad en el mejoramiento de sus propias condiciones y estándares de vida.

La agenda de investigación en reconstrucción se dividió en dos grandes categorías, cada una con una variedad de temas o tópicos específicos. Los dos principales focos son: la comunidad en la reconstrucción; y, el proceso de reconstrucción y el proceso interactivo donde las facetas socioculturales y psicológicas del proceso se ven reforzándose mutuamente.

#### **A) La comunidad en la reconstrucción:**

1) Información con referencia a la comunidad y sus sistemas locales y regionales comprenden un elemento básico en la reconstrucción. Como una forma de preparación existe la necesidad de investigar "los procesos vitales de las comunidades en zonas de alto riesgo" para averiguar los puntos críticos de acción en casos de desastres. En otras palabras, en qué punto específico es que el estímulo generalizado debería ser aplicado en la reconstrucción.

2) De manera similar existe una gran necesidad de investigar el problema de la participación durante condiciones de crisis prolongadas. ¿Cuáles son los efectos en la participación del estrés prolongado?, ¿Cómo puede la movilización popular y la solidaridad social durante las etapas tempranas del desastre prolongarse, para animar un activismo en la fase de reconstrucción?. ¿Cuáles son los recursos internos de la comunidad vista en términos de la solidaridad y sus componentes organizacionales.? En el mismo sentido, ¿qué factores de poder o intereses creados inhiben la generación de esfuerzos comunales?.

3) También es importante investigar las maneras en qué las ideologías religiosas y políticas pueden estimular o paralizar la comunidad, en las tareas de reconstrucción.

4) ¿Cuáles son los factores que estimulan y movilizan a una comunidad a definir sus prioridades de tal manera que la reconstrucción refleje tanto sus valores como sus necesidades?.

5) Una dimensión importante de la reconstrucción se trata de la importancia de la relación entre un pasado perdido y destruido y un futuro a construirse. Una población afectada por un desastre requiere un grado determinado de estabilidad, involucrando un sentido de continuidad entre lo que se ha perdido y lo que se va a experimentar en la nueva comunidad. De acuerdo con los valores de la comunidad, ¿cómo aprenderemos a reconocer qué es importante preservar y qué es importante cambiar durante la reconstrucción?. ¿Cuáles son los símbolos vitales cuya existencia asegura la continuidad existencial de la comunidad?. ¿Cómo pueden estos símbolos ser reconstituidos o reinterpretados de forma que presten sentido a la reconstrucción de la nueva comunidad?.

6) Es importante mejor aprender métodos de "construcción de diálogo" con las poblaciones afectadas, de tal manera que el proceso de reconstrucción refleje de forma óptima, sus valores y su participación en todos los aspectos del proceso.

## **B) El proceso de reconstrucción**

Todos los temas anteriores tocan aspectos importantes del área general del desarrollo comunitario, mostrando que la reconstrucción debería ser paralela o dirigida hacia tareas de desarrollo. En gran parte, la reconstrucción debería ser vista como un proceso de desarrollo y no como el reemplazo completo, o el regreso al status quo existente antes del impacto. En términos concretos, la pobreza, la dominación y la explotación, no deberían ser reconstruidas. ¿Qué aspectos del proceso de reconstrucción requieren mayor investigación?

1) Con frecuencia las postrimerías de un desastre se caracterizan por lo que Andrew Maskrey ha llamado un "caos institucional". Necesitamos sistematizar los criterios para decidir quién tiene el derecho y la legitimidad de generar propuestas y proyectos de reconstrucción. Y, en un contexto relacionado ¿cómo se diseña un proyecto legítimo, que capte los mitos, aspiraciones, sueños, recursos y posibilidades, etc. de una población?. ¿Cómo puede una propuesta de proyecto y el proyecto en sí articularse con las distintas organizaciones y agentes participantes de tipo financiero, organizaciones no gubernamentales, etc. para lograr lo que se podría llamar

una "fuerza gravitacional"? De forma relacionada, es importante que una mayor atención se dedique al entrenamiento especializado para la reconstrucción. Sería importante clarificar cuáles son las diferencias claves entre la reconstrucción y el desarrollo comunitario en general.

2) Es necesario explorar de manera más profunda las características asociadas con un proceso de control de la reconstrucción organizada centralmente, de aquellas asociadas con el proceso de descentralización. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de la centralización, versus la descentralización y cómo afectan o son afectadas en su turno por distintos tipos y cantidades de ayuda?

3) Existe un número importante de asuntos relacionados con la ayuda, su entrega y su distribución, que requieren de mayor investigación. La discusión durante el taller afirmó la posición adelantada por Mary Anderson y Peter Woodrow en el sentido de que no existe ayuda neutra desde la perspectiva del desarrollo. La ayuda o contribuye o estorba el desarrollo. Una mayor cantidad de investigación detallada y análisis de los efectos de la ayuda se requieren para poder entender cuándo es que la ayuda es positiva y cuando causa daño.

4) Una mayor investigación requiere enfocarse en la transición entre la etapa de emergencia y la reconstrucción. ¿Cómo afecta el carácter de la ayuda para la emergencia el proceso de construcción?. ¿Cómo se puede coordinar estos dos procesos de mejor forma?. ¿Cómo se puede mejorar la colaboración entre las organizaciones involucradas en emergencias y las involucradas en la reconstrucción y el desarrollo.

5) De forma similar se requiere investigación sobre cómo mejorar la coordinación entre agencias del estado, organizaciones no gubernamentales, organizaciones eclesiales y otras instituciones que participan en la reconstrucción.

6) Es importante identificar casos en que la reconstrucción económica y material han creado nuevos riesgos y/o nuevas vulnerabilidades en las comunidades. En comunidades que han sufrido repetidos desastres, es necesario investigar en qué grado la reconstrucción las ha hecho más o menos vulnerables.

7) Se necesita dirigir esfuerzos hacia la evaluación de los efectos de largo plazo a nivel nacional y a nivel local de las estrategias económicas, tales como las políticas de crédito, subsidios, concesiones fiscales, concesiones en las importaciones y tarifas, etc. llevadas a cabo para estimular o reorientar la reconstrucción.

**8)** Existe una importante necesidad para estudios longitudinales que miden los efectos de largo plazo, no solamente en términos del impacto de desastres, sino también en la asistencia y reconstrucción post-desastre. En muchos casos los procesos de reconstrucción duran muchos años, y la tecnología involucrada se instala en el área de forma más o menos permanente. ¿Cuáles son los efectos de la presencia prolongada de estos elementos en la estructura social, política y económica de las comunidades y las regiones?. ¿Cómo se ha coordinado la reconstrucción de comunidades o regiones con los patrones de desarrollo en comunidades o regiones contiguas?. ¿Cómo puede la reconstrucción coordinarse con otros proyectos de desarrollo? . Para poder entender los impactos de largo plazo, y particularmente de desarrollo del proceso de reconstrucción, es extremadamente importante llevar a cabo más estudios longitudinales, enfocándolos no solamente en la efectividad material de la ayuda, sino también en los impactos positivos y negativos en los ámbitos sociales, políticos y económicos.