



**Programa  
de las Naciones Unidas  
para el Medio Ambiente**



XII Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente  
de América Latina y el Caribe

Bridgetown, Barbados  
2 al 7 de marzo de 2000

A. Reunión Preparatoria de Expertos  
2 y 3 de marzo de 2000

Distribución:  
Limitada  
UNEP/LAC-IGWG.XII/Inf.6  
26 de febrero de 2000  
Original: Inglés

**Manejo de los desastres en el Caribe:  
posibilidades de conexiones y  
consolidación de políticas fundamentales**



*Manejo de desastres en el Caribe: posibilidades de conexiones  
y consolidación de políticas fundamentales*

Preparado por el Sr. Jeremy Collymore  
Coordinador, Caribbean Disaster Emergency Response Agency (CDERA)  
para el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe  
Bridgetown, Barbados. 2 al 7 de marzo de 2000

Mr. Jeremy Collymore  
Caribbean Disaster Emergency Response Agency  
The Garrison, Saint Michael, Barbados  
Tel. N° 246 436-9651 Fax N° 246 437-7649 c.e.: [cdera@caribsurf.com](mailto:cdera@caribsurf.com)



## Indice

I. Resumen .....	1
II. Introducción .....	1
III. Formulando la intervención .....	1
IV. Las fuerzas actuales que impulsan la disminución de desastres.....	2
V. Recomendaciones para mejorar la capacidad institucional y la cooperación en el manejo de desastres en América Latina y el Caribe.....	3
5. 1. General.....	3
5.2. Incluir o enfatizar el manejo de desastres en los planes de desarrollo .....	4
5.3. Iniciativas gubernamentales.....	5
5.4. Programa de Planificación de Preparación Económica .....	5
5.5. Financiamiento de la agenda cambiante.....	5

⌘ ⌘ ⌘ ⌘



## I. Resumen

1. Tradicionalmente, nuevos umbrales en el manejo de desastres en el Caribe en el pasado han seguido al impacto de eventos catastróficos.
2. Aunque el impacto del siniestro y la experiencia continuarán influenciando la velocidad y naturaleza de los arreglos institucionales para el manejo de desastres, las fuerzas geopolíticas y agendas que empiezan a trascender tendrán un papel cada vez mayor en la elaboración del esquema institucional en evolución.
3. La escasez de recursos, la globalización de los problemas del manejo de las áreas costeras, la reducción de la vulnerabilidad, el cambio climático, el desarrollo sostenible y la pobreza crearán nuevas oportunidades para promover la agenda del manejo de desastres y su interrelación con programas y políticas ambientales y de desarrollo.
4. Con el fin de prepararse y aprovechar esta oportunidad para lograr un enfoque integrado y global con respecto al manejo de desastres, se presenta a continuación una serie de recomendaciones para ser consideradas por el Foro de Ministros del Medio Ambiente en América Latina y el Caribe.

## II. Introducción

5. Los estados isleños del Caribe y los países de América Latina tienen una larga historia de impactos causados por eventos de peligro que han resultado en pérdidas económicas y dislocaciones sociales.
6. Las recientes experiencias de la década de los noventa, han generado extensas discusiones acerca de si estamos en camino de un nuevo ciclo de mayor frecuencia e intensidad de eventos de peligro. De igual preocupación es si las inundaciones en América Central en 1998, la de Venezuela en 1999 y la experiencia Lenny en el Caribe oriental, están ahora exponiendo la fragilidad de nuestras intervenciones para el desarrollo o la vulnerabilidad creada por éstas.
7. El resultado es una aceptación cada vez mayor de que la supervivencia de nuestra sociedad y economía, se verá grandemente influenciada por las acciones que se tomen para aminorar nuestra vulnerabilidad ante peligros naturales. Este enlace entre el desarrollo sostenible y los peligros naturales se ha vuelto demasiado abrumador para ser ignorado, como también se han vuelto cada vez más evidentes las limitaciones que presentan la pobreza y el subdesarrollo para la recuperación después de un desastre. (Berke 1997; Collymore et al 1994; Pulwarty y Riebsane 1998).

## III. Formulando la intervención

8. A pesar de la larga historia de reveses económicos resultantes de los impactos de eventos de peligro, tradicionalmente los gobiernos de América Latina y el Caribe no le han dado mucha importancia al hecho de alterar las condiciones de vulnerabilidad. Se han dedicado sumas considerables a mitigar las crisis humanitarias posteriores a un impacto asociado con un siniestro peligroso.

**9.** Durante los últimos 20 años, ha surgido en el Caribe una agenda para desarrollar y mantener, tanto un marco institucional como la capacidad para mejorar la forma de prepararse contra un desastre y hasta cierto punto mitigar sus consecuencias. El status legal de los puntos focales de cada país que están al frente de estas iniciativas y los recursos de que disponen podrían ser mejorados considerablemente.

**10.** Esta falta de conexión entre nuestras experiencias de pérdidas por eventos de peligro y nuestras iniciativas relacionadas con desastres, sugiere que son pocos los gobiernos que reconocen las implicaciones a largo plazo de los desastres, especialmente en relación con la estructura de su deuda y el papel que la mitigación de un desastre juega en la solución de los problemas económicos. (NATISIOS)

**11.** En muchas ocasiones se hace notar que el aprobar reglamentaciones y desarrollar tecnologías no han tenido ningún impacto en el funcionamiento y prácticas para aminorar pérdidas. Podría sugerirse que esto refleja, en parte, la necesidad de una inversión mayor en la forma en la que se puede alterar la estructura del mercado como un medio para la promoción de comportamientos y prácticas deseados. (Schultze 1997)

**12.** El manejo de desastres se ha vuelto un problema de política mundial que requiere de una revisión de la forma en que los acontecimientos modernos aumentan la vulnerabilidad de las comunidades frente a desastres naturales y otros riesgos, así como también las oportunidades de corregir esta debilidad. (White 1986 en Kates, Hewitt 1983)

**13.** Se necesita una política consciente que reconozca y encare la conexión entre las decisiones sobre el uso del suelo y el establecimiento de políticas y la creciente y dramática exposición a situaciones de peligro. (PNUD 1991)

**14.** Las agendas para el manejo actual y futuro de los desastres deben también encarar los retos que las medidas adoptadas para aminorar los desastres deben enfrentar en caso de necesidades no satisfechas de inversiones de capital, demandas por una mayor y más efectiva recuperación de costos e invertir el enfoque de apoyos financieros.

**15.** El contexto de lo anterior y el tradicional evento *ad hoc* de enfoque parcial del manejo de desastres, se vuelven arcaicos de inmediato y acelerarán la discontinuidad entre los objetivos de las políticas y los resultados.

**16.** Al conectar el manejo de desastres con el desarrollo y el medio ambiente se amplía el campo de los interesados involucrados en la disertación de políticas, lo que requerirá de algunos ajustes en el esquema institucional. Asociarse con otros programas en las áreas del cambio climático, la subida del nivel del mar, la minoración de la pobreza y la reforma del sector público, puede crear la sinergia necesaria para obtener un enfoque integrado y global indispensable para aminorar los desastres.

#### **IV. Las fuerzas actuales que impulsan la disminución de desastres**

**17.** Las fuerzas que facilitan este movimiento están orientadas directamente a los puntos relacionados con la reducción de desastres naturales. (OAS 2000). Estos incluyen:

- a) El creciente aumento de pérdidas materiales y de vidas humanas.
- b) Trastornos significativos de los programas de crédito y de la reprogramación de recursos para reconstrucción.



- c) La percepción de que las situaciones de peligro por causas naturales, particularmente las de origen meteorológico e hidrológico, van en aumento tanto en frecuencia como en intensidad.
- d) Una respuesta para los enlaces directos sugeridos entre el cambio climático y la severidad y frecuencia de sucesos atmosféricos.
- e) El deseo de hacer efectivos planes de acción ya elaborados que se refieran a la vulnerabilidad, particularmente en los estados isleños pequeños.
- f) El incremento en el uso de información de riesgo al evaluar inversiones internacionales.
- g) Un reconocimiento cada vez mayor de la conexión entre las pérdidas y la disponibilidad de seguros en el sector privado.
- h) Un reconocimiento incipiente de que los niveles de bajo riesgo debidos a situaciones de peligro por causas naturales, particularmente de la infraestructura pública, pueden llegar a convertirse en un instrumento comercial efectivo para atraer inversión extranjera.

**18.** Es en este contexto que se hacen las siguientes recomendaciones para promover el énfasis y la colaboración en el manejo de desastres en América Latina y el Caribe.

## **V. Recomendaciones para mejorar la capacidad institucional y la cooperación en el manejo de desastres en América Latina y el Caribe**

### **5. 1. General**

**19.** Las siguientes recomendaciones se dirigen principalmente a los tomadores de decisión nacionales que se encuentran en el nivel más alto del proceso de toma de decisiones.

- a) El desarrollo e intercambio de una visión global para la sustentabilidad de un objetivo común, el cual informe acerca de la colaboración interagencial y apoyo en los ámbitos nacional y regional.
- b) El uso de consultas entre ministerios y sectores nacionales para crear conciencia acerca de las conexiones entre el desarrollo, la vulnerabilidad y su reducción en los más altos niveles.
- c) Compartir experiencias en la reducción de la vulnerabilidad agrícola y de infraestructura a través de la colaboración horizontal y/o organizaciones regionales y subregionales.
- d) Establecer puntos focales nacionales para el manejo de desastres con la debida autoridad legal.
- e) Designar líderes de los puntos focales nacionales con autoridad suficiente para convocar a los de los otros sectores.

## **5.2. Incluir o enfatizar el manejo de desastres en los planes de desarrollo**

**20.** Los gobiernos de América Latina y el Caribe deben actuar rápidamente para integrar consideraciones referentes al manejo de desastres en el proceso de los planes de desarrollo, si estos han de ser sostenibles. A este respecto, se requerirá de los gobiernos que lleven a cabo lo siguiente:

- a) Revisar la dinámica de las agencias tanto internamente como entre ellas mismas, para incluir un análisis de la infraestructura de la toma de decisiones en el sector público.
- b) Adoptar enfoques integrados y completos con una visión de más largo plazo en lo referente a la reducción de riesgos.
- c) Identificar una estrategia de manejo que equilibre las acciones actuales con las pérdidas ocasionadas por desastres futuros.
- d) Realizar actividades de mitigación para reducir el riesgo a largo plazo de pérdidas materiales y de vidas humanas debido a situaciones de peligro de origen natural y tecnológico, que incluyan la regulación del uso del suelo, códigos de seguridad para la construcción y seguros contra desastres.
- e) Anticipar planes de reducción post-desastre para asegurar que se lleve a cabo una efectiva y rápida recuperación dentro del marco del restablecimiento de sistemas socioeconómicos sólidos.
- f) Fomentar el desarrollo e intercambio de evaluación de las mejores prácticas de vulnerabilidad y representación gráfica de datos.
- g) Invitar a las organizaciones del Sistema Interamericano a que apoyen sólidamente los esfuerzos nacionales y regionales con el fin de reducir la vulnerabilidad a través de:
  - i) La revisión de las intervenciones de su programa para determinar la forma en que éstas contribuyen a aumentar la vulnerabilidad o pueden promover la reducción de desastres.
  - ii) Hacer un inventario de los programas existentes referentes a la evaluación de vulnerabilidad y reducción de desastres, identificando las mejores prácticas, promoción y diseminación de estudios de caso en reducción de vulnerabilidad.
  - iii) El establecimiento de objetivos de programación comunes y la promoción del compartir el costo de intervenciones, cuando el caso así lo requiera, dentro de las organizaciones del Sistema Interamericano.
  - iv) Unirse a los estados miembros para el cabildeo y la búsqueda de recursos con el fin de financiar programas de evaluación de vulnerabilidad.
  - v) Promover la evaluación de vulnerabilidad como el punto central para enlazar los problemas de desarrollo, ambientales y de desastre.

### **5.3. Iniciativas gubernamentales**

**21.** Para demostrar aún más su apoyo hacia comunidades más seguras y reducir las pérdidas por desastres en la región, el Foro de Ministros del Medio Ambiente está invitado a instar a sus gobiernos a:

- a) Expresar de manera formal la voluntad política para aminorar la vulnerabilidad a través de decisiones legislativas o de políticas en el más alto nivel, las cuales podrían requerir la aplicación progresiva de planes de evaluación y reducción de desastres tanto a escala nacional como comunitaria.
- b) Fomentar la movilización continua de recursos nacionales para actividades encaminadas a la reducción de desastres.
- c) Desarrollar un programa de evaluación de riesgos y planes de emergencia a modo de centrar los esfuerzos en estar preparados y poder responder y mitigar los efectos de desastres, así como diseñar proyectos de cooperación subregional, regional e internacional, según sea apropiado.

### **5.4. Programa de Planificación de Preparación Económica**

**22.** Las repercusiones económicas y dislocación resultante de los impactos causados por situaciones de peligro en nuestras comunidades, ya han sido señaladas. En este contexto, se invita a la Conferencia a urgir a sus países a involucrarse y a promover la Planificación de Preparación Económica.

**23.** La Planificación de Preparación Económica explícitamente reconoce la susceptibilidad de nuestras economías ante los peligros a los que están expuestas. Su agenda y mecanismos están basados en el hecho inevitable de que el manejo de desastres debe ahora formar parte de las corrientes dominantes en la toma de decisiones y la planificación económica.

**24.** La Planificación de Preparación Económica es un elemento crítico del Programa Nacional de Reducción de Vulnerabilidad y se centra en el desarrollo de planes y programas diseñados para estimular la recuperación económica después de una situación de desastre.

**25.** Se insta a los gobiernos de América Latina y el Caribe a abordar los siguientes puntos dentro de sus iniciativas para promover la Planificación de Preparación Económica:

- a) Ampliar la capacidad nacional para conducir operaciones de rescate.
- b) Desarrollar programas de estado de alerta para asistencia económica, incluyendo programas para familias, agricultores, pequeños empresarios y la recuperación de negocios perdidos a escala comunitaria.
- c) Disposiciones establecidas para el acceso y utilización de ayuda exterior.
- d) Reprogramación de la ayuda exterior y la deuda nacional.

### **5.5. Financiamiento de la agenda cambiante**

**26.** Ya que la agenda de manejo de desastres busca incorporar y acomodar consideraciones ambientales y de desarrollo, los requerimientos financieros también requerirán de un nuevo enfoque.

**27.** La frecuencia y magnitud de siniestros continuará ejerciendo presión sobre los recursos de respuesta de corto plazo. Por tanto, es importante que los programas humanitarios de corto plazo sean tomados en cuenta al iniciar intervenciones de reducción.

**28.** Además, se recomienda que los gobiernos consideren los siguientes mecanismos para financiar los programas de reducción.

- a) Establecimiento de fondos de mitigación nacionales a través de multas y frenos impuestos a desarrollos en áreas de alto riesgo, contribuciones del sector privado y programas para mitigación de la deuda.
- b) Formulación de políticas de enlace entre áreas de desarrollo especial y zonas de peligro, para fomentar la incorporación de una conciencia de mitigación en el diseño y ubicación de proyectos de inversión de capital.
- c) Cabildeo entre agencias bilaterales y gobiernos donantes para aliviar la carga de la deuda en favor de iniciativas de programas de mitigación.
- d) Desarrollo de programas nacionales de reducción en sociedad con los sectores ambiental, agrícola, de combate a la pobreza y asentamientos para ampliar la base de recursos para la aplicación de programas de mitigación.
- e) Involucramiento de las instituciones financieras multilaterales en el desarrollo de mecanismos financieros de recuperación con límites de tiempo.

## **VI. Implementación de la agenda**

**29.** Durante la Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales de los años noventa, recomendaciones para acciones nacionales, regionales e internacionales en la reducción de desastres, se efectuaron en las siguientes conferencias:

- Reunión IDNDR del Caribe, Kingston, Jamaica, mayo de 1992.
- Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres Naturales, Yokohama, Japón, mayo de 1994.
- Reunión Hemisférica IDNDR, San José, Costa Rica, junio de 1999.
- Foro del Programa IDNDR: Sociedad para un Mundo más Seguro en el Siglo XXI, Ginebra, Suiza, julio de 1999.
- III Conferencia del Caribe sobre Siniestros Naturales, Barbados, octubre de 1999.

**30.** En todas estas reuniones fue evidente el tema común de intercambio de experiencias. Más aún, nuevos mecanismos surgieron para coordinar actividades regionales en el manejo de desastres, como por ejemplo CDERA y CEPREDENAC. La firma de un acuerdo entre los estados miembros y los miembros asociados de ACS para la Cooperación Regional en Desastres Naturales, ha significado un esfuerzo más de las tentativas gubernamentales de cooperación en la propugnación, desarrollo e intercambio de experiencias de políticas en el manejo de desastres.

**31.** Sin embargo, los fundamentos de esta cooperación a escala nacional son generalmente débiles. Es en el contexto de esta iniciativa por promover un marco común para consolidar nuestra agenda de reducción de desastres, que se ofrecen las recomendaciones aquí expresadas.