

Indice

Editorial	1	Dominica (Antigua): Casas resistentes a huracanes a un precio reducido	23
I parte: Por qué abordamos los desastres en las ciudades	2	Holanda: La planificación de situaciones de emergencia es la base para una evacuación fluida durante inundaciones	24
Un vistazo a los peligros naturales y a sus incidencias urbanas	4	Colombia: Medellín: Los esfuerzos de una ciudad demuestran que la prevención da resultados	26
Una rápida urbanización aumenta el riesgo de desastres	6	Japón: Kobe resurge de sus cenizas	28
¿Qué es lo que hace a las ciudades vulnerables a los desastres?	8	Filipinas: Aprovechar las ventajas del sector privado	30
Los más pobres son los más vulnerables	10	Sudán: Comisiones encargadas de las inundaciones adoptan medidas de protección para zonas locales	31
Desastres tecnológicos/naturales: algunos planes para afrontar la creciente amenaza	12	III parte: ¿Hacia dónde nos encaminamos?	32
Cómo afectan los desastres a los centros urbanos, grandes y pequeños	14	Ciudades más seguras... antes de que suceda un desastre	34
II parte: ¿Qué se está haciendo?	16	Urbanización y desastres: direcciones útiles	36
Ecuador: Las nuevas leyes reflejan el cambio de actitud de los habitantes de Quito	18	Bibliografía (I parte y III parte)	39
Papúa Nueva Guinea: Rabaul: convivir con el peligro	19	Datos básicos sobre el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales	41
Sudáfrica: Una participación ciudadana ayuda a reducir la vulnerabilidad a las inundaciones	20		
Australia: Una educación ciudadana reduce las pérdidas provocadas por incendios	21		
Paraguay: Un nuevo proyecto ribereño cambia la actitud local	22		

Patrocinadores

Se agradece la colaboración de los siguientes patrocinadores:

Patrocinador principal:

Overseas Development Administration (ODA),
Reino Unido.

Patrocinadores:

Comité Nacional Suizo para el DIRDN

Comité Australiano de Coordinación del DIRDN

Agencia Fotográfica Contrasto

y otros patrocinadores habituales del DIRDN.

Agradecemos la colaboración de la Agencia Fotográfica Contrasto, un nuevo socio de la Secretaría del DIRDN.

Un agradecimiento especial a las agencias fotográficas **Magnum** y **Saba**.

Fotografías de la portada:

Foto central: La Paz (Bolivia), M. Edwards/Still Pictures.

De arriba a abajo, en sentido de las agujas del reloj: Niños en Jartum (Sudán), C. Guarita/Still Pictures; el terremoto de Kirovakan (Armenia) en 1988, R. Koch/Contrasto; Crecida de río, Bangladesh, G. Moti/Still Pictures; Incendios e inundaciones después del terremoto de Los Angeles en 1994, S. Starr/Saba/Contrasto; el terremoto de Spitak (Armenia) de 1988, R. Koch/Contrasto; puente derrumbado durante el terremoto de Los Angeles de 1994, S. Starr/Contrasto; Suburbio arrasado por las inundaciones, Ormoc (Filipinas); Cenizas sobre un coche tras la erupción del volcán Pinatubo, A. García/Saba/Contrasto; N. Dickinson/Still Pictures; Lluvias torrenciales en Yabello (Etiopía), H. Tim/Still Pictures.

Editorial

En 1992, durante la Cumbre de la Tierra que se celebró en Río de Janeiro, se presentó el Programa 21 como plan modelo para lograr un desarrollo sostenible. El Programa 21 demuestra el compromiso y buena voluntad universal para que el mundo sea próspero, justo y habitable. El plan de acción de Río parte de la premisa de que el desarrollo sostenible no es sólo una opción, sino una obligación. También se basa en la creencia de que se puede lograr un desarrollo sostenible si se toman las medidas adecuadas.

Tres años antes, en 1989, la comunidad internacional había aprobado una medida innovativa y de gran alcance para contrarrestar las amenazas de desastres naturales. La Asamblea General de las Naciones Unidas designó la década de los noventa como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, y proclamó un marco de acción multisectorial. Durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, que se celebró en Yokohama (Japón), en mayo de 1994, se presentó un examen de la marcha del Decenio en su primera mitad. La Estrategia de Yokohama y el Plan de Acción confirman y fortalecen el objetivo del DIRDN de reducir la pérdida de vidas, los daños materiales y los trastornos sociales y económicos causados por desastres naturales, tecnológicos y ambientales.

En junio de este año, la comunidad internacional concertó un meticuloso proceso para desarrollar una agenda con dos cuestiones de importancia global: "Adecuados refugios para todos" y "Asentamientos humanos sostenibles en un mundo urbanizado". La II Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, que se celebró en Estambul, propuso un ciclo de conferencias temáticas internacionales como broche de oro. La agenda Habitat es una llamada a la acción mundial y ofrece una visión positiva de los asentamientos humanos sostenibles.

Las tres conferencias y sus respectivos planes de acción están estrechamente entrelazadas en un compromiso general por un mundo justo y seguro en el siglo XXI. También tienen en común muchos campos específicos de acción. Uno de esos campos es la reducción de la vulnerabilidad de la gente a las amenazas de la naturaleza y de la tierra. Proteger las vidas, los bienes personales, los medios de producción y financieros y las infraestructuras tiene que formar parte integrante de los planes y medidas nacionales para el logro de un desarrollo sostenible.

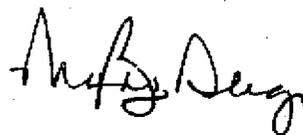
Esta publicación hace hincapié en la amenaza de los peligros naturales, ambientales y tecnológicos en lugares de creciente interés: los asentamientos urbanos y ciudades del

futuro. Se ilustra, con mucho más detalle, nuestro potencial para combatir esas amenazas de un modo eficaz.

Durante la conmemoración del cincuenta aniversario de las Naciones Unidas, en noviembre de 1995, los Estados Miembros firmaron una Declaración que reafirma el propósito y los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, aprovecharon la oportunidad para solicitar la ayuda de las Naciones Unidas a los que sufren y se encuentran en situación desventajosa.

Para favorecer el crecimiento económico sostenido, el desarrollo social, la protección del Medio Ambiente y la justicia social en el cumplimiento de los compromisos acordados en materia de cooperación internacional para el desarrollo, los Estados Miembros declararon su intención de "intensificar la cooperación en materia relacionada con la prevención de desastres naturales, tecnológicos y provocados por el hombre, ayuda en casos de desastre, rehabilitación y ayuda humanitaria posterior a las catástrofes, para aumentar la capacidad de los países afectados a hacer frente a esas situaciones".

Para las "ciudades en peligro", no se puede retrasar la acción.



S.E. Manuel Dengo

Embajador de Costa Rica en las Naciones Unidas

Presidente, Grupo de Contacto del DIRDN, Ginebra, Suiza.

Parte I: Los desastres en las ciudades

¿Están las ciudades de hoy y del futuro pendientes de que suceda una catástrofe? Todos los días leemos noticias sobre ciudades afectadas por desastres naturales o tecnológicos. Probablemente esta tendencia continuará y empeorará, a menos que no cambiemos nuestras políticas y acciones sobre el medio ambiente y el desarrollo.

¿Por qué las ciudades están en peligro? Primero, porque cada vez más personas se asientan en zonas vulnerables a los desastres. Segundo, porque el crecimiento acelerado de la población y de la migración dificultan la labor de las autoridades para proteger a todos de las catástrofes. Por último, porque la urbanización está creando desequilibrios en los ecosistemas, desequilibrios que provocan desastres.

Kobe, Los Angeles, Medellín, Quito, Almaty... son ciudades que tienen en común el haber padecido, recientemente, los efectos de terribles desastres naturales, desastres que han pasado a formar parte de la historia y mentalidad de esas ciudades.

Pero no sólo tienen en común esa tragedia, sino que también las aún una nueva sensibilización y compromiso político para protegerse de futuros desastres. Por desgracia esta sensibilización y compromiso aparece, como casi siempre, después de que haya sucedido una catástrofe.

Objetivos de esta publicación

- ▶ Ayudar a las autoridades civiles a que emprendan el camino justo para proteger a sus ciudades de la amenaza de los desastres.
- ▶ Sensibilizar a las organizaciones locales, nacionales e internacionales sobre la creciente necesidad de integrar la prevención de desastres y gestión de casos de emergencia en las políticas públicas urbanas.
- ▶ Perfilar una serie de medidas y ejemplos que se puedan adaptar a las circunstancias locales.
- ▶ Facilitar el intercambio de experiencia y la colaboración entre todas las organizaciones interesadas en hacer de las ciudades lugares más seguros contra los desastres.

Se espera que este informe sirva de instrumento práctico para el debate y la acción.

Formato

Esta publicación está dividida en tres partes. En la primera se indica que ciudades se encuentran en peligro, y cuáles son las personas más vulnerables. La segunda parte ofrece una nueva percepción sobre la manera en que algunas comunidades se protegen a sí mismas. La tercera proporciona directrices políticas, contactos, bibliografía y una copia de un poster en donde se especifican soluciones para las ciudades en peligro.

Campaña de sensibilización pública para las ciudades en peligro

Este informe forma parte de la campaña de sensibilización pública que se está llevando a cabo en 1996 sobre las Ciudades en Peligro en el marco del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN, 1990-2000). Cada año, organizaciones de todo el mundo celebran, el segundo jueves de octubre, el Día Internacional para la Reducción de los Desastres. La coordinación de esta campaña corre a cargo de la Secretaría del DIRDN, y los socios colaboradores están formados por agencias gubernamentales locales y nacionales, ONG, empresas privadas, universidades y agencias de la ONU. Otras actividades que se realizan dentro de esta campaña son: una conferencia en Internet, un concurso internacional de posters, la publicación de cinco prospectos con consejos para los organizadores locales, y de un folleto destinado a los niños y que ha sido elaborado por la comunidad internacional (la edición del folleto del año pasado). Todas estas actividades sirven para ayudar, a las organizaciones interesadas, en la organización de campañas locales para conmemorar el Día Internacional. La Secretaría del DIRDN recoge todos los informes y los publica para favorecer la colaboración e intercambio.

Esta campaña sirve de complemento a la Cumbre sobre los Asentamientos Humanos, Habitat II, que se celebró este año, y en donde se estudió la forma en que las ciudades





Un grupo de niños en México, la ciudad más poblada del mundo.

podrían ser sostenibles desde un punto de vista ambiental, económico y social en el siglo XXI, y cuyo documento final recomienda un uso más extenso de las medidas de mitigación de los desastres en los centros urbanos. A pesar de todo, el problema de los desastres no figuraba entre las prioridades de la agenda de Habitat II. "La idea de destinar algunos recursos para la mitigación de desastres en ciudades del Tercer Mundo se encuentra aún en ciernes", señalaba, en 1986, Spencer Havlick, experto americano en mitigación de desastres. "Lo normal en la mayor parte de las ciudades del mundo en vías de desarrollo es afrontar el cotidiano reto de la supervivencia política y biológica".

Diez años más tarde todavía se espera que este informe y los esfuerzos realizados por diferentes organizaciones, animen a las autoridades y órganos de decisión a garantizar que las ciudades sean más seguras, antes de que vuelva a suceder una catástrofe.

Fuentes de información

El informe está basado en fuentes primarias y secundarias, publicadas o inéditas. Entre estas fuentes hay entrevistas, libros, artículos, actas de conferencias, vídeos, estudios, estadísticas, cartas y apuntes.

- ▶ **Entrevistas:** Se han entrevistado, desde enero hasta abril de 1996, a unos 25 expertos en gestión de los desastres.
- ▶ **Cartas circulares:** Se atendieron solicitudes de casos con éxito de prevención de desastres en centros urbanos y de medidas políticas empleadas. Se respondió, entre octubre y febrero, a tres grupos principales.
 - a) Alcaldes de una selección de ciudades propensas a desastres en todas las zonas geográficas (60)
 - b) Asociaciones y redes urbanas internacionales (6)
 - c) Comités nacionales del DIRDN, miembros del Comité Científico y Técnico, organizaciones internacionales, ONG y otras organizaciones que realizaron actividades para el Día Internacional del DIRDN 1995 (1500)
- ▶ **Materiales escritos y audiovisuales:** entre diciembre y junio, se revisaron unas 100 fuentes. Las utilizadas (directa o indirectamente) aparecen citadas en este informe.
- ▶ **Anuncios en conferencias:** durante la II Conferencia Internacional de Autoridades Locales que hacen frente a Desastres y Emergencias (Amsterdam, abril de 1996), se realizaron solicitudes de estudios de casos al principio de cada uno de los 18 talleres (600 participantes)
- ▶ **Anuncios en periódicos/Internet:** a través del Natural Hazards Observer, publicación electrónica de estudios sobre desastres (Natural Hazards Research Center), y la publicación sobre desastres de la OPCS, en los primeros meses de 1996.

Hubo algunos problemas en recopilar la información. Las bases de datos internacionales y nacionales no distinguen entre zonas urbanas y zonas rurales a la hora de elaborar estadísticas sobre desastres. Las estadísticas sobre los desastres urbanos utilizadas en este informe se fueron elaborando, caso por caso, a través de entrevistas y artículos.

Además, había pocos datos documentados sobre casos urbanos con éxito en la reducción de los efectos de los desastres. Es difícil encontrar estudios sobre la mitigación de desastres urbanos, debido a que los donantes nacionales e internacionales influyen a la hora de tomar decisiones. Otra razón se debe a que la mitigación de desastres es, por definición, un problema que no atrae mucho la atención. Los esfuerzos para la mitigación previenen los desastres, y se les da menos importancia que a los mismos desastres y a las sucesivas actividades de socorro.