
**EL DECENIO INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN
DE LOS DESASTRES NATURALES:
ANTECEDENTES Y OBJETIVOS**

Michel F. Lechat¹



En diciembre de 1989, en su Cuadragésima Cuarta Sesión, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), empezando el 1 de enero de 1990. El objetivo del Decenio es reducir, a través de una acción internacional concertada, especialmente en los países en desarrollo, la pérdida de vidas, el daño a la propiedad y el desorden social y económico causado por desastres naturales tales como los terremotos, los incendios, las infestaciones de saltamontes y langostas, la sequía, la desertificación y otros desastres de origen natural.

Las metas del Decenio son las siguientes:

- ▶ mejorar la capacidad de cada uno de los países para mitigar los efectos de los desastres naturales de forma rápida y eficaz, especialmente ayudando a los países en desarrollo tanto en la evaluación del potencial de daño de las situaciones de desastre como en el establecimiento de sistemas de advertencia temprana y estructuras resistentes a los desastres en el momento y en el lugar que se necesiten;
- ▶ crear las estrategias y los lineamientos apropiados para poder poner en práctica los conocimientos científicos y técnicos existentes, teniendo en cuenta la diversidad cultural y económica de las diferentes naciones;
- ▶ promover los esfuerzos científicos y de ingeniería dirigidos al cierre de brechas críticas en el conocimiento, a fin de reducir la pérdida de vidas y de propiedad;
- ▶ difundir la información técnica nueva y ya existente en materia de medidas de evaluación, predicción y mitigación de los desastres naturales;
- ▶ desarrollar medidas para la evaluación, predicción, prevención y mitigación de los desastres naturales a través de los programas de asistencia técnica y la transferencia de tecnología, los proyectos de demostración y la educación y capacitación diseñadas para situaciones de desastre y ubicaciones específicas, y evaluar la eficacia de los mencionados programas.

¹ Este artículo fue publicado en la revista *Disasters*, Vol. 14, Núm. 1.

El origen del Decenio

Cada año, los peligros inherentes en la naturaleza infligen grandes pérdidas en la población mundial, sea en forma de vidas humanas, sufrimiento o pérdidas económicas, y los países en desarrollo se ven especialmente afectados. La mayoría de las defunciones, las víctimas y los daños ocurren en los países pobres del mundo, interfiriendo así con los esfuerzos de desarrollo. Pero los recientes avances logrados en materia de

conocimientos y los adelantos de la tecnología actualmente permiten ver la posibilidad de una gran movilización de recursos con miras a reducir las tragedias causadas por los desastres naturales.

La idea de un decenio internacional para la reducción de los desastres naturales por primera vez se propuso en el Octavo Congreso Internacional sobre la Ingeniería de Terremotos. Esta iniciativa por parte de la comunidad científica mundial suscitó una respuesta favorable de las diversas naciones. En 1987, en su Cuadragésima Segunda Sesión, la Asamblea General de la ONU adoptó por unanimidad una resolución (42/169) que designó la década de los años noventa como el Decenio en el cual la comunidad internacional, bajo el auspicio de las Naciones Unidas, se concentraría en incentivar la cooperación en el campo de la reducción de los desastres naturales. Para ayudar en la preparación para el DIRDN, el Secretario General nombró a un Grupo de Expertos ad hoc internacional. Este grupo, integrado por 25 miembros (incluido el autor) provenientes de 24 países y especializados en diversas disciplinas (por ejemplo, las ciencias de la tierra, la meteorología, la sociología, la salud, la ingeniería, la protección civil y la biología) se reunió cuatro veces entre julio de 1988 y abril de 1989, bajo la dirección del Dr. Frank Press, Presidente de la Academia Nacional de las Ciencias de los Estados Unidos. El grupo recibió mucha ayuda por parte de los funcionarios de las Naciones Unidas y sus diversas agencias, los representantes y observadores nacionales de las organizaciones no gubernamentales, y la Secretaría fue asumida por la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO), con sede en Ginebra. El informe final del Grupo de Expertos fue presentado al Secretario General en junio de 1989.

¿Por qué un Decenio de la ONU?

La ciencia y la tecnología, cuando están aisladas, no ayudan a enfrentarse a los desastres. Para ser fructíferas, las actividades respectivas deben considerarse en el contexto de lo que podría denominarse "la ecología del manejo de desastres". Esto incluye tener no solamente la autoridad moral para lograr ganar la confianza de las naciones sino también el acceso necesario a los funcionarios a nivel de toma de decisiones, la capacidad de movilizar la participación de la población, la pericia necesaria para establecer contactos y toda una serie de otras destrezas y recursos, además de tener que contar con la experiencia necesaria en materia de cooperación internacional y el trato con diferentes ambientes culturales y económicos. Las Naciones Unidas, con su amplia gama de organismos especializados, son, en consecuencia, un punto focal lógico

para lograr un compromiso total por parte de la comunidad mundial para abordar el tema de los desastres.

¿Por qué los desastres naturales?

El Grupo de Expertos endosó la definición ampliamente aceptada de los desastres como cualquier trastorno del medio ecológico humano que exceda la capacidad de la comunidad para funcionar normalmente. Esta definición añade una dimensión humana a las situaciones de desastre, que se aleja completamente de las mediciones físicas objetivas, como, por ejemplo, la escala de magnitud de un terremoto. Lo que hace de una situación un desastre no es tanto la magnitud del acontecimiento físico, sino más bien la incapacidad de la comunidad afectada de lidiar con dicha situación dentro de su conjunto respectivo de limitaciones y valores. Un desastre es un desastre debido al impacto que tiene *sobre las personas*.

En el mundo ocurren desastres de todos tipos, pero aún así, el énfasis del Decenio, según lo indica su nombre y lo estipulan las resoluciones de la Asamblea General, definitivamente está en los desastres naturales. Sin embargo, este enfoque un tanto restrictivo tiene sus buenas razones. Sería imprudente e incluso infructuoso proceder con un programa ilimitado que lo abarque todo y que esté diseñado para todo tipo de desastres. En vista de sus antecedentes, el énfasis del Decenio está en el desarrollo de conocimientos y el uso de las tecnologías para la reducción de los efectos de los peligros inherentes en la naturaleza. Los desastres industriales producidos por el hombre presentan problemas especiales. En primer lugar, es cada vez más factible prevenirlos, y, en segundo lugar, su reducción y mitigación requieren de medidas diversas y, a veces, sumamente específicas. Se puede realizar una evaluación precisa de los riesgos, aunque incluso aquí hay un cierto elemento de azar. Además, a medida que los procedimientos de seguridad se tornan cada vez más redundantes, el factor humano desempeña una función también cada vez más importante. Debido a que pueden ocurrir accidentes industriales nefastos cuando ciertas instalaciones críticas vulnerables (como las represas, las cañerías, los depósitos, las plantas de productos químicos y los reactores nucleares) no han sido lo suficientemente protegidas por las técnicas de la ingeniería, dichos accidentes se han incluido en el Decenio en tanto que pueden ser desencadenados por desastres naturales o resultar como efectos secundarios de estos últimos.

Los riesgos ecológicos a largo plazo, sean naturales u ocasionados por el hombre o, como en la mayoría de los casos, de ambos tipos, no están dentro del alcance del Decenio. Una de las razones es que los problemas ambientales ya han sido llevados a la atención del mundo entero. El deterioro del punto de contacto entre el hombre y el planeta Tierra, asociado con la rápida alteración de la biósfera ocasionada por el hombre, es el tema más crítico al que nos enfrentaremos en el transcurso del próximo siglo. Además, ya existe un gran número de programas que están tratando el problema. Otra de las razones por las que se está dando énfasis a los desastres naturales es que el Decenio debería proporcionar la oportunidad de desarrollar un programa que conlleve resultados concretos y visibles dentro de un período de diez años, y que

tenga metas específicas y las disposiciones necesarias para la evaluación. Por lo tanto, deberá limitarse a temas que se pueden abordar de forma eficaz en este período.

Sigue siendo cierto, sin embargo, que la alteración ambiental a largo plazo y los desastres naturales están profundamente entrelazados. Las inundaciones pueden ser agudizadas por la deforestación, el mal manejo de las tierras puede causar deslizamientos y el sobrepastoreo contribuye a la desertificación. No cabe duda de que la vulnerabilidad de las poblaciones a los riesgos naturales depende de los fenómenos a largo plazo. Los programas que se contemplan para el Decenio, en consecuencia, deberán articularse teniendo muy en cuenta las actividades ambientales a largo plazo.

Un enfoque integrado para los desastres naturales

Tradicionalmente, se adoptaba un enfoque específico para cada riesgo en lo referente a la mitigación de situaciones de desastre. Parecía como si ninguno de los tipos de desastre tuviera algo en común con los demás y como si cada desastre fuera una experiencia completamente nueva. La gente solía decir que no había semejanza alguna entre un tsunami, una sequía y un incendio; entre los terremotos en Anatolia o en San Francisco. Por lo tanto, no podía aprenderse ninguna lección de un desastre para aplicarla al próximo. Esto llevó a una actitud fatalista y al estereotipo usual de proporcionar ayuda únicamente después del desastre.

El paradigma central del enfoque integrado es que todos los desastres pueden considerarse dentro de un marco de tiempo común, incluyendo todos los peligros naturales, como una secuencia de fases, siendo cada una susceptible a un tipo específico de intervención. Se pueden distinguir arbitrariamente cinco fases: (1) la fase anticipativa, que se dedica a la planificación, la preparación y la prevención; (2) la fase de alarma, donde el tema principal es la advertencia adecuada; (3) la fase del rescate, en la cual la población local afectada desempeña una función esencial si se le prepara de la forma adecuada; (4) la fase de ayuda o alivio, que implica brindar asistencia de emergencia después del desastre; y (5) la fase de rehabilitación, que debe estar estrechamente relacionada con el desarrollo general. Con esto se completa el ciclo.

Una de las ventajas que presenta un enfoque integrado es que toma en cuenta que los desastres pueden ocurrir como procesos complejos, interrelacionados y múltiples, sea en forma simultánea o como reacciones en cadena, en vez de como fenómenos aislados y diferenciados. Por ejemplo, un terremoto desencadena un deslizamiento de tierra submarino, que a su vez causa un tsunami, que genera inundaciones, que matan a las personas. Las erupciones volcánicas pueden ser acompañadas por avalanchas de nieve derretida o de lodo y producir inundaciones o incendios.

¿Por qué la prevención y la preparación?

En la actualidad, el énfasis en el manejo de las situaciones de desastre definitivamente ha cambiado de las improvisaciones después del desastre a la planificación y preparación antes del desastre. Esto no quiere decir, por supuesto, que la ayuda o el alivio sean inútiles o supérfluos. El alivio es y seguirá siendo necesario, ya que, independientemente del grado de planificación y preparación, siempre se presentarán los desastres naturales. El énfasis, sin embargo, está en las medidas que se tomen antes del desastre, para que así haya una menor necesidad de alivio y para que, cuando sea necesario, éste sea más eficaz gracias a la preparación adecuada.

Las medidas de prevención incluyen:

- ▶ la consideración de posibles situaciones de desastre antes de que ocurran;
- ▶ una mejor comprensión del riesgo mediante la evaluación del potencial físico de los fenómenos naturales que podrían afectar a las comunidades (proyección de riesgos), en combinación con una evaluación del riesgo que corren las poblaciones y de otros indicadores de vulnerabilidad (proyección de vulnerabilidad);
- ▶ la formulación de políticas y reglamentaciones por el gobierno;
- ▶ la instalación de sistemas de detección y advertencia;
- ▶ la educación del público y el adiestramiento de los equipos de emergencia;
- ▶ la prevención activa, incluyendo las restricciones de uso de tierras, el manejo ambiental incluidas la revegetación y reforestación y la aplicación de medidas de ingeniería estructural.

Las medidas de preparación incluyen:

- ▶ la operación de una infraestructura de detección y advertencia;
- ▶ la difusión de advertencias y de instrucciones para tomar acciones diseñadas a reducir el impacto sobre el individuo;
- ▶ la comunicación de información hacia las comunidades que corren riesgo y desde ellas antes y después del desastre y durante el mismo.

No deberíamos, sin embargo, ser dogmáticos. Todas las fases del manejo de situaciones de desastre están interrelacionadas. La preparación para situaciones de desastre tiene como objetivo un mejor manejo del rescate, de la ayuda y de la rehabilitación. Los sistemas de información cubren la gama entera de medidas, desde la proyección del riesgo, el análisis de vulnerabilidad y las evaluaciones de riesgo hasta la supervisión de la ayuda y la evaluación. En consecuencia, deberá aprovecharse el Decenio para mejorar las actividades necesarias después de un desastre, incluidos la entrega de los suministros, los servicios de emergencia y la reconstrucción. En lo que se refiere al alivio, el informe recalca específicamente dos actividades que deberían beneficiarse del Decenio:

- ▶ una mejor prestación de la ayuda de emergencia pos-desastre, incluidas las operaciones de búsqueda y de rescate, los servicios de salud y la reconstrucción del sistema de emergencia;
- ▶ la planificación y ejecución de programas de rehabilitación de más largo plazo.

Participantes en el DIRDN

El Decenio requerirá de un fuerte apoyo comunitario a nivel internacional, nacional y regional. Ofrece a las Naciones Unidas una buena oportunidad de trabajar en un entorno colaborativo singular, junto con expertos y organizaciones nacionales e internacionales. El Grupo de Expertos ha identificado a varios participantes cuya contribución es necesaria para lograr que el Decenio sea un éxito, entre los que figuran:

- ▶ los gobiernos nacionales;
- ▶ los expertos de diversos campos;
- ▶ todas las entidades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas;
- ▶ las organizaciones no gubernamentales, incluidos los grupos voluntarios y las sociedades científicas y de ingeniería;
- ▶ las organizaciones intergubernamentales multilaterales y regionales, tanto dentro como fuera del sistema de la ONU;
- ▶ los sectores económicos que se ven afectados por los desastres (seguros, actividad bancaria, construcción, agricultura, turismo y comunicación);
- ▶ las organizaciones de financiamiento regionales.

Se prestará atención especial a los comités nacionales, independientemente de sus estructuras organizativas. Su función deberá ser la siguiente:

- ▶ desarrollar un plan nacional para las actividades del Decenio;
- ▶ coordinar el análisis de políticas, el desarrollo y la legislación en lo referente a la reducción de los desastres naturales, el control, las advertencias tempranas y los pronósticos, la planificación del desalojamiento, el alivio y la rehabilitación;
- ▶ conscientizar a los funcionarios públicos y gubernamentales respecto de la gran pérdida de vida, propiedad y calidad de la vida como resultado de los desastres naturales;
- ▶ desarrollar el apoyo logístico necesario y un marco legislativo con miras al establecimiento de medidas eficaces de reducción de desastres;
- ▶ evaluar los programas nacionales en función de las metas del Decenio;
- ▶ reunir a los donantes y benefactores a fin de lograr una acción concertada para apoyar el Decenio y las actividades permanentes posteriores;
- ▶ promover la preparación a través del desarrollo de estrategias localizadas de auto-ayuda de respuesta rápida;

- ▶ promover las investigaciones, el desarrollo y la transferencia de tecnologías para cerrar las brechas en lo referente a los conocimientos sobre desastres naturales.

Las organizaciones internacionales científicas y tecnológicas, además de desempeñar su función tradicional de mejorar nuestra comprensión fundamental de los fenómenos naturales que causan los desastres, también estarían a cargo de lo siguiente:

- ▶ crear una mayor conciencia y un mayor interés respecto del Decenio a través de sus reuniones y foros internacionales;
- ▶ incentivar a sus miembros a que promuevan y participen en la formación de las entidades nacionales;
- ▶ sugerir criterios para la selección de proyectos y otras actividades del Decenio;
- ▶ apoyar el desarrollo y/o el perfeccionamiento y la normalización de las bases de datos científicas y tecnológicas que asegurarán la existencia de bases comunes para actividades futuras;
- ▶ participar en la planificación de proyectos piloto que podrían proporcionar mayor visibilidad para el Decenio y, al mismo tiempo, una medida para los avances logrados;
- ▶ emprender proyectos piloto que, si tienen éxito, podrían duplicarse ampliamente;
- ▶ desarrollar proyectos de investigación cooperativos a nivel internacional y regional, además de cursos de adiestramiento regionales para cerrar las brechas en lo referente a los conocimientos directamente relacionadas con los objetivos del Decenio.

Y por último, aunque no en importancia, la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las agencias voluntarias, las agencias de protección civil y los grupos de voluntarios locales pueden hacer una contribución importante a las actividades del Decenio gracias a su pericia.

Proyectos

No formó parte de los marcos de referencia para el Grupo de Expertos establecer, en esta etapa, un programa detallado de actividades. Sin embargo, se propusieron varios proyectos ilustrativos, la mayoría de ellos interdisciplinarios, de manera de servir como ejemplos para las actividades cooperativas durante el Decenio. Algunas de las áreas que tocan estos proyectos serían, por ejemplo:

- ▶ el desarrollo de un manejo integrado de situaciones de desastre, incluyendo sistemas de advertencia temprana eficaces;
- ▶ la creación de protocolos de asistencia mutua;
- ▶ la mitigación del riesgo de deslizamientos de tierra, incluyendo las proyecciones, el control de la deformación de los suelos y la evaluación de riesgos para una mejor planificación del uso de las tierras;

- ▶ la proyección de áreas susceptibles a desastres, habitadas por una población numerosa y vulnerable, incluyendo la microzonificación (es decir, la proyección de las características del subsuelo de forma localizada);
- ▶ el desarrollo de nuevas estrategias de manejo integradas para langostas y saltamontes, incluyendo el control biológico con las feromonas y kairomonas, el uso de atrayentes químicos y la preparación de modelos de simulacro de la dinámica de la población;
- ▶ la vulnerabilidad de las mega-ciudades a los terremotos;
- ▶ las investigaciones sobre la relación entre las víctimas de terremotos y el daño estructural causado por los terremotos y los desastres meteorológicos, estudiando el hábitat como un factor de riesgo para la salud;
- ▶ los protocolos y métodos para la evaluación rápida del daño y de las necesidades, incluyendo el sector salud;
- ▶ el inventario, la traducción y difusión del material educativo.

Estos proyectos no se presentaron como propuestas firmes, sino más bien como ejemplos de lo que podría lograrse teniendo en cuenta el actual estado del conocimiento y las necesidades percibidas del Decenio. Hasta cierto punto, reflejan la composición del Grupo de Expertos. En el programa final para el Decenio, un enfoque más equilibrado daría mayor importancia a la salud y a las ciencias sociales, campos en los que se han logrado avances importantes en años recientes.

La función del Sector Salud

Los desastres naturales constituyen un problema de salud serio, ya que pueden cobrar las vidas de miles o cientos de miles de personas en cuestión de unos minutos o unas horas, como por ejemplo, el tifón en el Golfo de Bengala en 1970 o el terremoto de Tangshan, en China, en 1976. El resultado son grandes números de víctimas, muchas de ellas incapacitadas por el resto de sus vidas. Pueden resultar destruidos los establecimientos de salud. Y los esfuerzos costosos y arduos por desarrollar una atención de la salud adecuada podrían sufrir demoras durante años.

Está claro que, para muchos, la salud todavía es sinónimo de la atención médica--jeringas, medicamentos, túnicas blancas. A pesar de la definición de la Organización Mundial de la Salud de lo que realmente es la salud y la declaración de Alma-Ata sobre la atención primaria de la salud, el concepto del fomento de la salud como un esfuerzo interdisciplinario aún no ha penetrado en todos los niveles de la sociedad. Por el momento, en muchos países, los gerentes de salud no desempeñan la función que deberían en el proceso de planificación de la salud.

En el transcurso de los últimos años, la OMS, junto con su Oficina Regional para las Américas, la Organización Panamericana de la Salud, ha asumido una función primordial en el fomento de la prevención de desastres y la preparación para ellos. Estas agencias incansablemente están realizando actividades diseñadas para adiestrar a los gerentes y el personal de salud en materia de preparativos para casos de desastres. A través de sus Oficinas Regionales y sus Centros Colaboradores en todo el mundo, la OMS está apoyando investigaciones y

ejecutando proyectos con miras hacia un mejor manejo de las situaciones de desastre. Ya se ha preparado un programa completo de actividades a llevarse a cabo durante el Decenio.

Por lo tanto, el DIRDN debería servir como un incentivo para lanzar iniciativas a todos los niveles de los servicios de salud, proporcionando una oportunidad para una mayor participación en la planificación y el manejo de situaciones de desastre. Estas actividades no deberían limitarse a la prevención y la preparación únicamente, que son los enfoques principales del Decenio, sino que además deberían llevar a ciertas reflexiones sobre la ayuda y la función general del sector salud en la rehabilitación post-desastre.

Conclusiones

Algunos se apresuran en decir que el Decenio no hará más que absorber cantidades enormes de recursos o, peor aún, que servirá de pretexto en caso de que hayan resultados mínimos o nulos. Y esto es precisamente lo que ocurrirá si lo consideramos como una institución establecida por otros, en vez de convertirlo en nuestra propia tarea y responsabilidad.

El Decenio constituye tanto una oportunidad para poner en práctica los avances científicos y tecnológicos para el bien de la humanidad como un mecanismo para vincular las actividades en curso. Será lo que todos nosotros hagamos de él.