

## SECCIÓN IV

# El aporte de los organismos internacionales

## DECENIO INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES (DIRDN)

Helena Molin Valdés\*

**L**a proclamación del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) por las Naciones Unidas tiene como objetivo “reducir, por medio de una acción internacional concertada, especialmente en los países en vías de desarrollo, la pérdida de vidas, los daños materiales y trastornos sociales y económicos causados por los desastres naturales...” (Anexo a la Resolución 44/236, 22 de diciembre de 1989, Asamblea General, Naciones Unidas).

Uno de los principales fundamentos que dio origen a la proclamación del Decenio fue corroborar que el impacto de los desastres naturales representa un atraso en el desarrollo y una carga demasiado grande para los países más vulnerables y pobres. Además, es reconocer que existe el conocimiento, la tecnología y las experiencias acumuladas, para reducir tanto la vulnerabilidad ante los desastres como los riesgos, vigilando y monitoreando las amenazas. El mensaje del DIRDN enfatiza un enfoque integral y multisectorial al problema del manejo de los desastres, integrando medidas para definir las políticas y criterios de planificación con obras de prevención, mitigación y preparativos, en las cuales es muy importante involucrar a todos los sectores de la sociedad, empezando con las propias comunidades expuestas al riesgo.

La motivación inicial que llevó a la proclamación del Decenio fue promovida por científicos, como geofísicos y otros, con el fin de reducir los desastres a través de una mayor vigilancia y conocimiento sobre las amenazas

\* Oficina Regional del DIRDN para América Latina y el Caribe.

naturales, desde un punto de vista técnico-científico. Poco a poco, sin embargo, los conceptos sobre la necesidad de reducir la vulnerabilidad, como parte de los procesos de desarrollo social y económico de cada localidad o país, han ido ganando terreno.

## METAS

En resumen, todos los países para el año 2000 deberían incluir en sus planes de desarrollo sostenible las tres metas principales del Decenio, que son:

- Exhaustivas evaluaciones nacionales de los riesgos ocasionados por amenazas naturales y la vulnerabilidad.
- Planes de mitigación y prevención a mediano y largo plazo, a nivel nacional y/o local, incluyendo preparativos y campañas de concientización comunitaria.
- Acceso a sistemas de alarma mundiales, regionales, nacionales y locales, además de una amplia difusión a la población de los avisos de alerta.

El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales representa una oportunidad y un marco para desarrollar medidas de reducción de desastres. No es una agencia, ni tiene un presupuesto para financiar los proyectos. En la Resolución 44/236 se crean tres instancias: El Consejo Especial de Alto Nivel, compuesto por diez personas prominentes; el Comité Científico Técnico, 25 expertos responsables de definir el marco de políticas y programas, evaluar el avance de las actividades y brindar recomendaciones a la Secretaría; y finalmente la Secretaría, ubicada en Ginebra dentro del Departamento de Asuntos Humanitarios, como coordinadora y centro de información para la promoción del Decenio. Desde agosto de 1992 hay un Oficial de Programas Regionales de la Secretaría para América Latina y el Caribe con sede en Costa Rica, en conjunto a la oficina del Programa para Preparativos en Caso de Desastres de la Organización Panamericana de la Salud.

Las responsabilidades operacionales para llevar adelante programas y ejecutar obras, para cumplir con las metas del DIRDN, recaen en los gobiernos, las organizaciones de la ONU y otros entes que participan en el Decenio.

A nivel nacional se ha invitado a todos los gobiernos para que nominen los Comités Nacionales o Puntos Focales del Decenio. Hasta el momento

más de 118 países han formalizado esta iniciativa, de los cuales 15 se encuentran en América Latina y 18 en el Caribe.

El perfil y las funciones de los Comités Nacionales deberían ser:

- Constituirse de manera interdisciplinaria e interinstitucional, incluyendo los Ministerios de Educación, Salud, Planificación, Obras Públicas, Asuntos Interiores, Defensa Civil o similar institución; medios de comunicación, ONGs, empresa privada, organismos científicos y técnicos y otros afines.
- Involucrarse con la identificación de prioridades nacionales; formular y poner en marcha planes de mitigación y prevención de desastres; desarrollo de proyectos y monitoreo.
- Brindar información y asesoría a los gobiernos, entes públicos y organizaciones relacionadas con el tema.

Otros participantes del Decenio son los representantes de las Naciones Unidas y agencias especializadas (en particular la Organización Meteorológica Mundial, UNESCO, PNUD, PNUMA, UNHCS, OMS-OPS, Banco Mundial, IAEA), asociaciones científicas y centros de investigación (como el ICSU, EFEO, CRED, IASPEI), organismos regionales (como la OEA, OPS y BID), los medios de comunicación y las empresas de servicios de seguros. Tanto las universidades como las instituciones científicas nacionales o regionales (como CERESIS, CEPREDENAC, FLACSO, La Red de Estudios Sociales y otros) desempeñan un rol importante para la promoción y cumplimiento de las metas del Decenio.

Organizaciones comunales u otras ONGs deberían ser de gran importancia en la promoción y ejecución de proyectos y programas para reducir la vulnerabilidad ante desastres, preparar planes de emergencia y mapas de riesgo local, sistemas de alerta y evacuación, etc. Estas labores se realizan en la actualidad de manera dispersa y en algunos casos con resultados muy positivos. Lamentablemente la estructura del DIRDN no tiene ni la capacidad, ni los recursos para apoyar o sistematizar estos esfuerzos, pero se motiva a los Comités Nacionales u otros socios del DIRDN a trabajar a nivel local. Esfuerzos como el de LA RED (Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres para América Latina) y CEPREDENAC son muy importantes para crear metodologías y sistematizar los trabajos, para que posteriormente las experiencias sean divulgadas y aplicadas más ampliamente.

## FINANCIAMIENTO

Tal y como fue recomendado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, las contribuciones para el Fondo de Fideicomiso del DIRDN provienen de fuentes extrapresupuestarias. Estos fondos son usados para apoyar al Consejo Especial de Alto Nivel, el Comité Técnico Científico y la Secretaría, así como para otras actividades del Decenio. La Oficina Regional del DIRDN para América Latina y el Caribe está principalmente subvencionada por el gobierno de Suecia y la Organización Panamericana de la Salud en la actualidad.

La mayoría de las actividades, proyectos y programas llevados a cabo a nivel nacional o regional son financiados con recursos propios de los países o a través de convenios multilaterales o bilaterales.

## ACTIVIDADES Y PROYECTOS

El Programa Marco para el Decenio, que ha sido identificado para apoyar a los países, tiene siete actividades básicas, que se complementan, a su vez, con iniciativas de capacitación, educación formal e informal, información, transferencia y aplicación de tecnología, así como la formulación y adopción de políticas apropiadas.

Las siete actividades son:

1. Identificación de riesgo y evaluación del mismo.
2. Evaluación de la vulnerabilidad y del peligro, análisis de la relación costo-beneficio para invertir en mitigación y prevención.
3. Proveer información adecuada para la adopción de decisiones y políticas generales.
4. Vigilancia, predicción y alerta, así como la amplia difusión de las advertencias, planes de evacuación, etc.
5. Adoptar medidas de prevención a largo plazo, tanto estructurales como noestructurales.
6. Medidas de protección y preparación a corto plazo.
7. Medidas tempranas de intervención y respuesta en caso de desastre.

Asimismo, se estimula el desarrollo de proyectos nacionales que estén enmarcados dentro de las metas del Decenio. Para ello, se han establecido criterios, incluyendo 25 proyectos internacionales de demostración, que son

implementados por agencias de la ONU u organizaciones internacionales científicas y de ingeniería.

Uno de los proyectos de demostración con mayor impacto en esta región es posiblemente el Programa de Entrenamiento en Manejo de Desastres, auspiciado por PNUD y DHA y ejecutado en América Latina por la OPS y la OEA. Esto se dirige fundamentalmente a funcionarios del Sistema de Naciones Unidas y funcionarios de diferente niveles e instituciones gubernamentales. El objetivo es que a través de los talleres se cree un conocimiento básico sobre la vulnerabilidad ante desastres en el país, las fases y las implicaciones de un manejo de desastres integral, la identificación de problemas y probables soluciones en el país. El programa sirve en muchos casos como catalizador a nivel de coordinación institucional, pero si no está seguido por algún tipo de compromiso de cooperación, se pierde la oportunidad de transformar o hacer más eficiente los sistemas de manejo de desastre en forma más profunda.

El programa no se dirige a nivel de comunidades, ni proporciona herramientas para el trabajo de preparativos y prevención en desastres a nivel comunitario. Sin embargo, los múltiples manuales y guías didácticas producidos por el programa son subutilizados en la actualidad y podrían ser divulgados y utilizados por organizaciones de capacitación e institutos de enseñanza.

## INFORMACIÓN

Dentro de la estrategia informativa del Decenio existen dos elementos por destacar:

1. La publicación bimestral del Boletín STOP Disasters, distribuido gratuitamente en francés, inglés, español e italiano desde Ginebra.

En la región también se está editando y distribuyendo ampliamente cada tres meses el Boletín "DIRDN Informa América Latina y el Caribe", como una herramienta para los países y entidades interesados en la región de intercambiar experiencias sobre iniciativas de reducción de desastres, que posiblemente lleve a iniciar contactos directos y horizontales.

2. La celebración del Día Internacional para la Reducción de los Desastres, el segundo miércoles de octubre de cada año.

El tema de celebración de 1993 fue sobre Prevención de Desastres en Escuelas y Hospitales. En la región se logró una amplia divulgación de este mensaje, a través de material de apoyo y guías producidas en un esfuerzo común entre varios organismos, principalmente la OPS, la Oficina Regional del DIRDN y la OEA. Muchas ONGs, instalaciones de salud, escuelas e instituciones de enseñanza organizaron actividades de promoción, hicieron ejercicios de evacuación, simulaciones, cursos en temas relacionados a desastres, congresos, conferencias, etc.

Los temas para los próximos años estarán basadas en las tres metas, empezando 1994 con la Evaluación del Riesgo.

### CONFERENCIA MUNDIAL

Se llevará a cabo la primera Conferencia Mundial para Reducción de Desastres del 23 al 27 de mayo de 1994 en Yokohama, Japón, auspiciada por las Naciones Unidas. Tiene el propósito de revisar los logros obtenidos por el Decenio a nivel nacional, regional e internacional, y servirá como preparación para la revisión a mediano plazo del Decenio, que efectuará el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas durante su sesión regular en 1994.

La Conferencia Mundial, con una amplia cobertura de participantes, proveerá un foro para el intercambio de información sobre programas y políticas que junto con la participación de ministerios y otros organismos oficiales de alto nivel, ayudará a aumentar la conciencia sobre la importancia de las políticas para la reducción de desastres.

Los preparativos para la Conferencia incluyen reuniones a nivel nacional y regional, así como la compilación de informes de avances nacionales y esquemas de los planes para la segunda mitad del Decenio.

En América Latina se llevarán a cabo reuniones y preparativos a nivel nacional, subregional y regional. La reunión regional para el Caribe se realizó en Trinidad durante el mes de octubre de 1993, mientras la orientada a América Latina se hizo en Cartagena Colombia, durante el 21-24 de marzo de 1994. Estas reuniones tenían una gran importancia, pues significó un espacio de intercambio muy amplio, con sesiones paralelas sobre una variedad de temas técnico-científicos, de trabajo de prevención de desastres en las comunidades y municipios, participando organizaciones como DHA, PNUD, OPS, OEA, CEPREDENAC, CERESIS, LA RED, Cruz Roja, CUSEC y otras,

definiendo formas de coordinación y colaboración entre países, organismos y agencias para el futuro a nivel de la región.

## LA REGIÓN

Existen avances notables en la región de América Latina y el Caribe para cumplir las metas de DIRDN, muchos de los cuales empezaron antes de la proclamación del Decenio. Sin embargo, éste ha significado una punta de lanza para el desarrollo de nuevos conceptos y organizaciones para el manejo integral de los desastres. Hoy en día probablemente el número de "socios" y organizaciones que se interesan por temas relacionados con mitigación de desastres es mucho mayor que desde hace unos años.

Los conceptos sobre el manejo de desastres como un proceso integral y ligado a las entidades de desarrollo sostenible, también han sido fortalecidos durante los últimos años. En la medida que las autoridades de planificación y trabajo comunal se involucren activamente en los sistemas de manejo de desastres a nivel nacional o local se logrará una capacidad real de divulgación y conocimiento para un manejo de desastre en los niveles locales.

La existencia de un marco conceptual y de promoción, como es el DIRDN, también ha proporcionado una oportunidad de cooperación horizontal entre países vecinos, con el fin de intercambiar las experiencias positivas. Catalizadores principales para este propósito en la región han sido la Organización Panamericana de la Salud, la Oficina Regional de la Secretaría de DIRDN (DHA), la Organización de los Estados Americanos y La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres, entre otros.

# **MESA REDONDA: EL TRABAJO DE LAS AGENCIAS INTERNACIONALES CON COMUNIDADES. COMUNIDADES: PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES**

**Hugo Prado y Ella Visser\***

## **PRESENTACIÓN**

**E**l Programa de Preparativos para Desastres es un programa de la Organización Panamericana de la Salud establecido en 1977. Su misión inicial fue la de mejorar el estado de preparación de las instituciones de salud mediante la planificación para casos de emergencia, actividades de adiestramiento, educación popular y coordinación con otros sectores.

Para efectos del presente informe se presentarán los objetivos del plan de trabajo para los próximos cinco años, de donde se desprende el interés del programa en el trabajo comunal para casos de desastres. Se seguirá con la información sobre actividades concretas, finalizando luego con unas observaciones que podrían ser útiles para los grupos de trabajo.

El objetivo general del Programa en el plan de trabajo para los siguientes cinco años es el siguiente:

Reducción de consecuencias para la salud (pública) y la vida social provocadas por los desastres.

\* Programa de Preparativos para Situaciones de Emergencia y Coordinación del Socorro en Casos de Desastres, Organización Panamericana de la Salud.

Los objetivos específicos están formulados así:

- a) Asistencia al sector público y privado en tomar medidas apropiadas de prevención y mitigación para minimizar el impacto en la salud por desastres tecnológicos o naturales.
- b) Fomentar el estado de preparativos del sector salud ante cualquier tipo de desastre de una manera eficiente y rápida.
- c) Ampliar los conocimientos de profesionales clave y de las personas que toman decisiones.

### FORMA DE COOPERACIÓN

Es importante subrayar que el trabajo de la Organización Panamericana de la Salud y del Programa en particular es de *cooperación técnica* a los Estados. Esto quiere decir que no somos ejecutores y que la cooperación se dirige prioritariamente al fortalecimiento institucional y la capacitación de personal.

El papel del programa en la práctica es de estimular la voluntad política para desarrollar programas nacionales, funcionar como un catalizador de cooperación, ser un canal de asistencia técnica y dar asesoría inmediata luego de un desastre.

Al ser el trabajo de preparativos de salud la prioridad del programa, surge la pregunta de por qué se está trabajando también en la reducción de desastres en comunidades.

### TRABAJAR EN SALUD INTEGRAL CON LA COMUNIDAD

Se considera que trabajar en el sector salud no es solamente trabajar en los servicios de salud como son los hospitales, puestos de salud, ambulancias y Cruz Roja. Trabajar en el sector salud es el manejo integral de variables sociales, económicas, demográficas, políticas, ambientales, biológicas, culturales y otras, representadas en el nivel más operativo en la comunidad.

Esto implica también, en el caso nuestro, la reducción del impacto de los desastres sobre la salud a nivel comunitario, como es el nivel que primero sufre el impacto de un desastre y, por tanto, es el primero que reacciona.

## ¿QUÉ SIGNIFICA PARA NOSOTROS TRABAJAR EN ESTA ÁREA DE SALUD?

1. Consideramos que salud es un estado total de bienestar mental y social y no solamente la falta de enfermedades, de manera tal que se pueda vivir una vida social normal, lo cual implica: un buen estado físico de salud, acceso a educación, vivir en una situación segura y sana y se pueden agregar también factores como la paz y poder de tomar decisiones.
2. Trabajar en el área de salud implica entonces trabajar con los servicios de salud y además con los servicios de educación, vivienda y desarrollo social. Pretendemos que la salud sea un producto social, no solamente un producto de los servicios de salud. El estado de salud está estrechamente vinculado con el estado socioeconómico de una persona y a nivel macro, con el estado de desarrollo de un país.
3. Todos sabemos que el estado de salud es directamente proporcional al desarrollo de las poblaciones; es así que es más débil en la población con menos recursos económicos, menos educación, o de ciertos grupos étnicos. Además, y muy importante en nuestro caso, los desastres siempre afectan más a esta población, no solamente porque viven en áreas en que el riesgo es más grande y donde las clases más pudientes no viven, sino porque no cuentan con los recursos para protegerse y recuperarse después de un desastre.
4. Estas consideraciones hacen que la OPS, incluyendo el programa, trabaje de manera integral. De tal modo, que reducción de desastres en el área de salud no es solamente preparar los servicios, sino a todo el sector salud en lo que a vivienda, saneamiento ambiental, educación para la salud y políticas sanitarias se refiere.

En este contexto de cooperación intersectorial no se puede dejar sin mencionar el trabajo comunal para la reducción de desastres, porque finalmente todos los esfuerzos que hacemos son para el bienestar de la comunidad, incluida la labor en el campo de desastres.

## EL PAPEL DE LA COMUNIDAD

Estamos convencidos de que la mejor respuesta después de un desastre viene de la misma comunidad afectada.

1. Sabemos que durante las primeras horas o días la comunidad queda aislada y la ayuda de fuera casi siempre llega tarde —si es que no demasiado tarde— debido a varios factores. Entonces los únicos recursos y la única forma de recuperarse es la organización de la comunidad afectada misma.
2. La comunidad conoce su área, cultura y organización mejor que nadie y, por lo tanto, puede, si está preparada, dar la mejor respuesta.
3. La organización de la comunidad puede ayudar a levantar el nivel de desarrollo de la misma, porque existe el convencimiento de que las medidas de prevención y mitigación sirven para un desarrollo sostenible. Esto requiere que la comunidad se involucre para realmente ser sostenible a largo plazo.

Una muestra de que la OPS está convencida de la importancia de la participación comunitaria en desastres es la declaración que se hizo en la Quinta Reunión Subregional del Programa de Preparativos de Salud en Casos de Desastre, que se celebró en julio de 1992 en Managua, Nicaragua. Dice:

Si bien las acciones de prevención, mitigación y preparativos de los desastres que promueven los programas y unidades normativas responsables en los respectivos países aún no se han incorporado o integrado plenamente en el quehacer rutinario de la participación comunitaria a nivel local, se reconoce el esfuerzo constante que en los dos últimos años han venido haciendo estos programas y unidades para alcanzar este propósito y se admite, sin objeciones, que la estrategia o enfoque de fortalecimiento de los sistemas locales de salud es la vía o el medio a través del cual se puede alcanzar en forma exitosa a un mediano plazo, siempre y cuando el proceso no se debilite en los países.

En dicha reunión se hicieron las siguientes recomendaciones:

1. Integrar el tema de prevención, mitigación y preparación en desastres al desarrollo de los sistemas locales de salud y todo tipo de organizaciones comunitarias.
2. Apoyar el fortalecimiento y la capacitación de las organizaciones locales de emergencia, basándose en la acción intersectorial con el fin de fortalecer los esfuerzos conjuntos.
3. Utilizar el manual "Organización Local para Situación de Emergencia", editado por el Centro Colaborador de la OMS para Emergencias, Roma,

como un apoyo a las acciones de organización y planificación local que desarrollan los países de la subregión.

4. Apoyar y fortalecer el intercambio de recursos humanos y material técnico y educativo entre los países de la subregión para la transferencia de tecnología.

A pesar de muchos esfuerzos tenemos que reconocer que todavía no se ha logrado involucrar plenamente, como también se reconoció en julio de 1992.

### COOPERACIÓN CON OTRAS ORGANIZACIONES

Vale la pena mencionar los proyectos que se han desarrollado con la Cooperación Italiana. El diseño de estos proyectos surge del ser consciente de que en las comunidades de escasos recursos económicos va a ser muy difícil desarrollar planes de emergencia si no se crea conciencia de que las emergencias más reales para la comunidad misma son los problemas de cada día y no el terremoto o la inundación que podría venir en un año o en varios años más.

El agua, la alimentación, las malas condiciones de vivienda, la basura, los problemas de salud, etc., son las emergencias de cada día, y estos son los puntos clave que determinan la mayor o menor vulnerabilidad para la aparición de desastres más grandes.

Por lo tanto, se buscó una manera de trabajo que dé cuenta de estos problemas de cada día y a la vez se usen los recursos existentes en la comunidad para resolver estos problemas y tomar medidas de reducción de desastres. El proyecto implica los siguientes pasos básicos:

- Capacitación a los líderes de la comunidad y posibles miembros del comité de emergencia.
- Elaboración de un mapa de riesgos contemplado por un mapa territorial, un mapa de riesgos y un mapa de recursos, usando datos de una investigación del campo y las experiencias con desastres.
- Identificación de problemas encontrados.
- Formulación y ejecución de programas, formulación de un plan de emergencia y un comité de emergencia.

En varios países de América Central se han llevado a cabo los proyectos piloto. Se está actualmente en la fase de evaluación de resultados.

Deseamos terminar con unas observaciones que nos pueden servir para las discusiones que siguen.

1. Es importante reconocer la participación de la mujer como persona clave en la familia y la comunidad y como promotora de la salud. Por lo tanto, es necesario integrarla en las actividades del trabajo comunal para la reducción de los desastres.
2. Los comités locales de emergencia necesitan ser ajustados a la situación local.
3. Se deben analizar las amenazas presentes, las cuales no necesariamente son desastres naturales. Puede ser que no exista interés en la comunidad si presentamos el proyecto para desastres porque la comunidad nunca ha tenido la experiencia con un desastre. Por lo tanto, es importante hacer un diagnóstico previo a la organización de los comités y la metodología usada por la Cooperación Italiana y la OPS.
4. Es importante usar la organización existente en una comunidad y trabajar con la gente que ya está trabajando para el desarrollo de la comunidad. Consideramos que el sector salud en este sentido es muy válido. Primero, porque en el comité local el sector salud debería estar representado. Además, al reducir el impacto de los desastres no se pueden negar los problemas de salud. Y segundo, el sector salud tiene una fuerte organización en cada país y está representado hasta en el pueblo más pequeño.
5. Es válido incorporar los problemas diarios de la comunidad para mantener el interés en las actividades dentro del marco de la organización local para situaciones de emergencia.