

Prefacio: un viaje hacia un mundo más seguro

Vivir con el riesgo: una estrategia para la reducción de desastres

Tanto para el mundo de hoy como para el futuro, la aplicación de una estrategia de reducción de desastres constituye un desafío de orden mundial. Involucra a todas las colectividades humanas y prácticamente a casi todas sus actividades. Además, comprende casi todos los fenómenos físicos que ocurren en el planeta, desde la alta estratosfera hasta los abismos insondables.

El reto que enfrenta una estrategia de reducción de los desastres, tema del presente estudio, es encontrar la forma de coexistir con estos fenómenos, antes que perder la vida por su causa. Las fuerzas de la tierra son cosas de la vida y el aspecto favorable de una vida agradable. Un desastre de origen natural sólo es un desastre porque las personas se encuentran en el lugar equivocado y en el momento equivocado, porque no tuvieron otra alternativa que estar en el lugar del desastre y porque éste las tomó desprevenidas.

El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de las Naciones Unidas (DIRDN), que abarcó de 1990 a 1999, tuvo por objeto promover la búsqueda de soluciones para reducir el riesgo de desastres de origen natural. El Decenio terminó con más víctimas provocadas por más desastres, y en su transcurso se produjeron mayores pérdidas económicas y más trastornos y sufrimientos humanos que en sus comienzos. Sin embargo, cabe preguntarse si el hecho de dedicar un decenio al tema era suficiente para erradicar las consecuencias de siglos de gestión ineficiente y de pasividad fatalista frente a los caprichos de la naturaleza.

Lo que puso en marcha el DIRDN fue un proceso político y social positivo e irreversible. El presente informe y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) contarán con esa fuerza positiva. La EIRD fomentará una mayor conciencia, un compromiso de parte de la población, y conocimientos y asociaciones para aplicar medidas de reducción del riesgo de todo tipo y a todo nivel.

Un mundo más vulnerable

A escala mundial se observa una tendencia al aumento de las pérdidas provocadas por los desastres. La razón de ello es a la vez simple y compleja: tiene que ver con el hecho de que las personas y las sociedades se están tornando más vulnerables. Y es que no obstante que permanentemente pueden producirse eventos naturales de graves consecuencias, la actividad humana contribuye a aumentar su magnitud. Su impacto depende de las prácticas de desarrollo, de la protección del medio ambiente, del crecimiento ordenado de las ciudades, de la distribución de la población y de la riqueza y de las estructuras de gobierno. La actividad humana también influye en el clima del planeta, y ello puede traducirse en un aumento del nivel del mar y en la posibilidad de desastres.

El número de personas en riesgo ha estado aumentando a razón de 70 a 80 millones por año. Más del 90% del crecimiento de la población mundial tiene lugar en el mundo en desarrollo, entre las personas que reciben la proporción más pequeña de los recursos y que sobrellevan la carga más pesada de exposición a los desastres.

Teóricamente, las amenazas naturales tales como terremotos, inundaciones, sequías, ciclones y huracanes tropicales, incendios forestales, maremotos, erupciones volcánicas y deslizamientos pueden afectar a todo el mundo. En la práctica, sin embargo, afectan proporcionalmente más a los más pobres, debido a que éstos son mayoría y viven en zonas de mayor densidad de población, en viviendas mal construidas y en terrenos más expuestos al riesgo.



Sin embargo, en los últimos años tanto en el mundo desarrollado como en los países en desarrollo han ocurrido eventos que han hecho recordar la vulnerabilidad humana. Europa sufrió las peores inundaciones en siglos; Australia debió enfrentar una grave sequía; ciclones tropicales azotaron las islas Mauricio y Reunión, la República de Corea, Japón y México; en Estados Unidos los tornados dejaron a su paso una huella de devastación. La importante empresa aseguradora Munich Re contabilizó 700 desastres de origen natural en el 2002, que causaron pérdidas económicas estimadas en 55 mil millones de dólares. En el 2003, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) informó que en el mundo se habían producido eventos climáticos extremos sin precedentes. Mayo del 2003 fue el mes en que en los Estados Unidos se registró el número más elevado de tornados: 562, que causaron 41 muertes. En Suiza, el mes de junio fue el mes más caluroso registrado en 250 años. En India, una onda de calor premonsonica, con temperaturas que se elevaron hasta los 49 grados Celsius, cobró 1.400 vidas.

El precio que hay que pagar por la vida es mantenerse vigilantes. Los desastres de origen natural son amenazas constantes. Sin embargo, a medida que las personas emigran hacia las ciudades, en las que ahora vive más de la mitad de los habitantes del planeta, todos los años aumenta la posibilidad de que se pierdan vidas y medios de subsistencia. El crecimiento de las ciudades y poblaciones modifica el paisaje y provoca perturbaciones en los ecosistemas naturales. Las laderas de las montañas son despojadas de árboles para obtener madera y leña, y no se replantan. Los humedales son drenados para crear espacio donde instalar nuevas viviendas o lugares de trabajo. Los ríos son desviados de su curso natural; pero sin árboles hay más erosión y más cieno para obstruir los ríos. Todo esto aumenta las posibilidades de deslizamientos, inundaciones o sequías, y cuando éstos se producen, son más destructivos.

Las personas deben luchar diariamente tan sólo para sobrevivir y no tienen tiempo ni energía para preocuparse de amenazas ambientales y naturales más remotas. De ahí que una estrategia de reducción de desastres no pueda separarse del desarrollo social y económico y de una gestión ambiental cuidadosa; ellos son el núcleo del desarrollo sostenible. En consecuencia, una estrategia de reducción de desastres debe basarse en políticas de desarrollo sostenible que tengan presentes los riesgos posibles y planes para reducirlos, en los que participe toda la gente y que no sólo proporcionen ayuda, sino también esperanza.

Imaginen que toda la gente...

Viva en una comunidad o nación, que respeta la naturaleza a pesar de las amenazas que ella genera y aplique una estrategia coherente de reducción del riesgo de desastres.

Las viviendas se construirían con materiales apropiados, adaptados a las condiciones locales, y de acuerdo con lo previsto en los códigos de construcción. Las casas, hospitales, escuelas, mercados, fábricas, oficinas de gobierno, plantas de energía y otros servicios esenciales se construirían en los lugares menos expuestos al riesgo. Las comunidades conservarían los bosques y los humedales como sistema natural para controlar las inundaciones, como fuentes locales de recursos renovables y a manera de protección contra otros peligros, tales como la erosión y los deslizamientos.

Los particulares y los funcionarios de gobierno tendrían conciencia de que una amenaza que ponga en peligro a una familia o a un asentamiento también pondría en riesgo a toda la población. Se dispondría de una red de sistemas de alerta temprana y de monitoreo, vinculada con expertos que vigilarían las señales del tiempo o los instrumentos de medición sísmica.

Las autoridades, ya sea tradicionales o de elección popular, dialogarían permanentemente no sólo con los funcionarios y los habitantes de la localidad, sino también con los organismos de gobierno y los científicos. Los concejos de las aldeas tendrían estructuras seguras que les servirían de albergue durante los ciclones y terrenos seguros para resguardar el ganado en caso de inundación. Las escuelas enseñarían a los niños y niñas cómo proceder cuando las aguas de los ríos suben de nivel o cuando la tierra empieza a temblar.

Los campesinos ubicarían sus graneros o bodegas para el forraje a cubierto de las tormentas y por encima de los posibles niveles de inundaciones. Los servicios de salud estarían seguros y los dispensarios trabajarían en conjunto con las comunidades para reducir el riesgo de desastres. Los jefes de hogar tendrían algunos ahorros, que les ayudarían a superar las perturbaciones provocadas por las tormentas o las inundaciones.

Estas comunidades reconocerían que lo más importante son la información y las comunicaciones. La gente escucharía habitualmente los informes diarios del tiempo y seguiría los debates políticos y económicos locales por la radio, la prensa o la televisión. Este tipo de comunidades probablemente habría aumentado sus propias defensas contra las inundaciones, mantendría los sistemas de avenamiento y aseguraría sus viviendas contra la destrucción. Mediante la acción de la comunidad, los legisladores comprenderían que la seguridad pública forma parte de sus obligaciones y, por supuesto, los administradores se ocuparían del cumplimiento de las normas del caso.

Un viaje hacia un mundo más seguro

El presente informe, que está dirigido principalmente a profesionales que ejercen su profesión como guía y material de consulta, trata de cómo podemos continuar desarrollando una cultura de prevención. Es un viaje de descubrimiento y redescubrimiento acerca de la forma en que las decisiones humanas aumentan o reducen la vulnerabilidad a las amenazas naturales. Ilustra enseñanzas y experiencias en materia de reducción del riesgo de desastres. Examina la forma en que han evolucionado los conocimientos sobre gestión de los desastres y del riesgo en los últimos años. Tiene en cuenta tecnologías del futuro, tales como los sensores satelitales para captar la actividad volcánica, los desplazamientos sísmicos o el colapso de las laderas de los cerros días o semanas antes de que ocurra una catástrofe, o la telemetría, que sirve para monitorear la acumulación de humedad por el terreno en las cuencas hidrográficas y advierte sobre posibles crecidas río abajo.

Más que nada, examina cómo se organizan las sociedades, cómo interactúan entre sí las comunidades, cómo responden las autoridades cívicas y nacionales al desafío que representan las amenazas naturales. Estudia el mosaico de intereses, el caleidoscopio de actitudes y la red de actores que hay que movilizar para reducir el riesgo y prevenir los desastres.

El estudio examina la forma en que avanzan las advertencias desde la labor que realizan los técnicos hasta las autoridades de gobierno, y desde éstas hasta las personas en riesgo. Estudia la falta de visión política, la vulnerabilidad creciente y los desafíos no resueltos que convierten la degradación ambiental y las amenazas naturales y tecnológicas en desastres sociales y económicos en las distintas culturas y sociedades.

El documento estudia las diferentes estrategias que deben aplicarse por las distintas situaciones humanas y ambientales. Pero también se ocupa de una verdad universal: toda estrategia de reducción de desastres requiere ante todo voluntad política. Este compromiso debe luego vincularse con la planificación nacional y local del desarrollo y con actividades sostenibles.

Profundiza la impresión de que desde el punto de vista económico, siempre será más sensato reducir el riesgo y prepararse para los desastres que depender de la ayuda en caso de desastre. Pese a que los grupos pequeños colaboran espontáneamente porque comparten un peligro inminente, las sociedades de mayor tamaño requieren obligaciones y responsabilidades jurídicas coherentes que promuevan la participación de la comunidad y de su gente para enfrentar los riesgos a largo plazo.

Nada de esto es posible a menos que haya alguna forma de debate público y de educación en todos los planos de la sociedad. Se requerirán ideas compartidas a escala internacional y regional, porque las naciones a menudo comparten un terreno forestado, un río o una cadena montañosa. Inevitablemente,



Vivir con el Riesgo:
Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres

tienen interés común en la prevención de los desastres. También se requerirán nuevas formas de observar el paisaje, no sólo para imaginar cómo explotarlo, sino considerando además el precio que deberán pagar si lo explotan de manera inadecuada.

Una sociedad es segura cuando además de vivir de la tierra ha aprendido a vivir con ella. Las estrategias de reducción de desastres tendrán éxito cuando los gobiernos y la ciudadanía comprendan que, más que un hecho fortuito, los desastres provocados por amenazas naturales constituyen una falta de previsión de su parte y demuestran su propia negligencia.