

ccc/x/01.10

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
DECIMA REUNION DEL COMITE DE COOPERACION ECONOMICA DEL  
ISTMO CENTROAMERICANO

Documento Informativo No. 10

EL PAPEL DE LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS  
EN CASO DE DESASTRES (UNDRO) EN LA PREVENCION  
DE DESASTRES NATURALES Y EN LA FORMULACION DE  
MEDIDAS PREPARATORIAS.

En términos generales puede señalarse que el objetivo de la UNDRO en el amplio campo de la planificación previa a los desastres, es el de promover la prevención, el control y la predicción de los desastres naturales. Las actividades relacionadas con la prevención, se basan en el hecho de que: a) los desastres constituyen un problema de desarrollo para la mayoría de los países expuestos a este riesgo; b) los desastres pueden prevenirse; y c) las medidas de prevención más básicas son también las demás bajo costo.

En seguida se explica brevemente como se alcanzaron las conclusiones anteriores y lo que ellas significan desde un punto de vista práctico. En primer lugar, aún cuando existe solo escasa información estadística al respecto, puede afirmarse que los daños causados por los desastres son superiores a la ayuda --bilateral y multilateral-- que los países reciben desde el exterior. En término de porcentaje con relación al producto interno bruto, las pérdidas causadas por los desastres en muchos países, efectivamente eliminan el crecimiento económico real.

Esta premisa básica hizo que la UNDRO propusiese a la Asamblea General de la ONU --desde en su vigésima séptima sesión-- que los problemas especiales causados por los desastres fuesen considerados y atendidos como cualquiera otro problema de desarrollo económico y a base de una sistemática acción coordinada. La UNDRO propuso, de hecho, que se formulase una estrategia internacional para la prevención de desastres y la idea recibió un apoyo unánime en la última sesión de la Asamblea General.

En segundo lugar, la UNDRO ha señalado que los desastres --en oposición a los eventos naturales que les originan-- pueden evitarse en la mayoría de los casos. Prácticamente todos los fenómenos naturales que pueden originar desastres comparten una característica especial: aún cuando con el actual estado del conocimiento científico no es factible predecir con precisión cuándo van a suceder, si es posible definir con cierto grado de precisión dónde pueden ocurrir más frecuentemente, tal es el caso de las planicies aluviales, las zonas de fallas, etc. Aún en el caso de eventos "erráticos", como las tormentas tropicales (huracanes, ciclones, etc.) es un hecho comprobado que entre un 90 al 95 por ciento de las pérdidas de vidas y de los daños se deben directamente a la acción del agua y el resto a la del viento. Lo anterior tiene claras implicaciones en lo que respecta a la ubicación o localización de todas las actividades humanas.

---

\* Oficina del Coordinador para el Socorro en Casos de Desastres (Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator)

Si se hacen a un lado las consideraciones técnicas más complejas, puede concluirse que --en la mayoría de los casos-- los desastres pueden evitarse si el primer paso que se tome es el de ubicar todas las actividades humanas en aquellas áreas o regiones que gocan de las condiciones más favorables, es decir, las que están menos expuestas al riesgo de desastre. En tal sentido, cabe hacer notar que siempre puede escogerse entre una ubicación peligrosa y otra que lo sea en menor grado.

El tercer punto que cabe señalar se refiere a que la escogencia de un sitio para albergar actividades humanas a base de una selección que tenga en cuenta el menor riesgo de desastre, puede hacerse mediante la imposición de medidas cuyo costo es muy bajo y aún desechable. Lo anterior puede lograrse básicamente mediante la formulación y aplicación de una legislación adecuada sobre uso de la tierra, que incluya reglamentaciones sobre la planificación de ciudades y regionalizaciones basadas en estudios sobre vulnerabilidad. En este sentido, conviene asegurar que en el estudio de factibilidad de cada nuevo proyecto de desarrollo, se incluya un análisis de vulnerabilidad del sitio que se pretende desarrollar. El costo de dicho análisis sería mínimo en comparación con la inversión total para el proyecto y, por otro lado, el "efecto multiplicador" de esta medida de prevención sería elevado, tanto en lo que se refiere a las vidas que se salven y a los daños que se eviten, como a la ayuda que no se requerirá en caso de desastre.

Dos aspectos adicionales deben considerarse para ilustrar aún más el argumento anterior. Primero, que los países que con frecuencia se ven afectados por desastres son, por regla general, aquellos que se encuentran atravesando las primeras etapas de su desarrollo urbano e industrial. Segundo, que algunas estimaciones señalan que en los próximos 20 años la humanidad habrá de construir viviendas y otras facilidades físicas en un volumen similar al correspondiente a toda la historia de la humanidad. Evidentemente, ésta es una óptima situación que debe aprovecharse para poder reducir --si no se pueden eliminar totalmente-- los daños causados por los desastres.

Para la formulación de la estrategia internacional para la prevención de los desastres, la UNDR0 se ha encontrado ante dos obstáculos principales. El primero se refiere al problema impuesto por la existencia de múltiples organismos que atienden la prevención de desastres, generalmente sin coordinación entre sí, lo que impedía conocer el nivel alcanzado en el conocimiento y la tecnología del sector; el segundo, a la escasez de estadísticas relacionadas con el costo real de los desastres; dicho en otros términos, información que incluye costos directos de los daños y pérdidas conexas de todo tipo (desempleo inducido, cosechas que se arruinan por no poder llegar a los centros de consumo, producción perdida, etc.) Esta información aún en los países más desarrollados es, en el mejor de los casos, solo parcial o fragmentada, y en los países pobres simplemente no existe.

Considerando que una estrategia es un plan para el uso de medios limitados con objeto de alcanzar uno o varios objetivos bien definidos, es necesario para la formulación de la estrategia internacional de prevención de desastres conocer tanto las medidas preventivas de que se dispone como los objetivos de más alta prioridad, los que solo pueden definirse con base a la información cuantitativa sobre el costo de los desastres.

La UNDRO, desde el inicio, ha enfocado su trabajo hacia la determinación de estos aspectos. Esto ha sido realizado a base de recursos limitados, pero éstos habrán de incrementarse como resultado de apoyo unánime expresado recientemente por la Asamblea General de la ONU.

La División de Prevención y Planificación de la UNDRO ha iniciado ya dos estudios principales con miras a la formulación de la estrategia. El primero es un análisis sobre el estado actual de la ciencia en lo que respecta a la prevención y atenuación de los desastres, el cual habrá de identificar las prácticas que pueden aplicarse en los países en desarrollo y las "lagunas" que requieren una acción coordinada por parte de la comunidad internacional. Este estudio --que incluye aspectos tan variados como sismología, vulcanología, meteorología, hidrología, uso de la tierra, ingeniería civil y de construcción, ingeniería de saneamiento y control de vectores, información a la población, y los aspectos económicos y sociales de los desastres-- proveerá la información de carácter cualitativo que se requiere para formular la estrategia.

Hasta el presente (Mayo de 1975) se han completado ya cuatro capítulos del estudio que se refieren a sismología y vulcanología (en cooperación con la UNESCO), y a hidrología y meteorología (en colaboración con la OMM); se pretende publicar estos documentos antes de fines de año. El capítulo sobre utilización de la tierra se espera tenerlo disponible en este mismo año y publicarlo a principios del próximo.

El segundo estudio es, en realidad, un inventario a nivel mundial de los daños causados por los desastres y de las pérdidas que indirectamente se producen. Su objetivo es, además de proveer la información cuantitativa que se requiere para la estrategia, ayudar a los países que sufren frecuentemente los desastres, a formular una política de prevención para el largo plazo y a realizar análisis de beneficio/costo para las diversas alternativas de prevención. La UNDRO inició este inventario en enero de 1975; para ello se elaboraron cuestionarios que van a ser enviados a los países. En un plazo de dos meses, consultores especiales --con base en las sedes de las comisiones económicas regionales-- visitarán a los países menos desarrollados para ayudar a los gobiernos a completar estos formularios. Se espera que todo el inventario pueda estar disponible a fines de 1976.

Los dos proyectos o estudios citados están llevándose a cabo con el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Un tercer proyecto, denominado "Las Implicaciones de los Desastres Naturales en la Planificación, Construcción y Administración de los Asentamientos Humanos", habrá de concluirse en septiembre de 1975. Bajo este proyecto se están elaborando tres manuales (sobre los que ya se cuenta con una versión provisional) que incluyen unas listas de las mejores medidas de que se dispone para proteger los asentamientos humanos contra los desastres, durante las diferentes etapas de planeamiento, construcción y utilización, mantenimiento, renovación, ampliación, etc. Estos manuales están dirigidos a los funcionarios de países en desarrollo que, sin ser expertos en los diferentes campos, hayan de aprobar algunos proyectos que estén ubicados en zonas de alto riesgo. Los manuales serán completados durante una reunión que tendrá lugar en Ginebra a fines de

julio próximo y se espera publicarlos durante este mismo año.

Además de estas actividades que la UNDR0 inició con recursos limitados, y que ahora están siendo instrumentadas con mayor celeridad, la División de Prevención y Planificación pretende iniciar la publicación de un boletín o carta periódica, que incluya artículos que describan los mejores y más efectivos sistemas para prevención y preparación para desastres, y unos modelos de legislación para las actividades conexas, etc., que en forma general proporcionarán material de referencia sobre los mejores sistemas de que se dispone para prevenir o atenuar desastres.

La División también publicará resúmenes de información sobre desastres naturales e informes especiales al respecto, y establecerá una biblioteca de referencia sobre aspectos relacionados con los desastres. También se tiene planeado realizar una serie de estudios sobre algunos temas tales como la cobertura de los seguros de los riesgos de desastre; el status legal de las brigadas de ayuda para desastres y la formulación de un convenio internacional para ayuda en casos de desastre; la utilización de esquemas de hipotecas y ahorro para propósitos de prevención de desastres; el diseño adecuado de refugios para emergencias; la utilización de comunicación por medio de satélites en casos de desastres, etc.

Por otro lado, se están preparando nuevos proyectos para ser desarrollados y financiados por el PNUMA y otras fuentes, especialmente dentro de los programas GEMS y Earthwatch\*. Finalmente, la División proveerá aportes importantes para reuniones especializadas como HABITAT-76, la Conferencia Mundial sobre el Agua (teniendo en cuenta que los desastres relacionados con la acción del agua son los que causan la mayor parte de las muertes), las reuniones periódicas de los Comités sobre Tifones y Ciclones, y otros eventos similares.

Lo anterior señala, en términos generales, las actividades de "investigación" de la División de Prevención y Planificación. En el campo de cooperación técnica, la UNDR0 ha dado asistencia a más de una docena de países, y se encuentran en proceso solicitudes para ayudar a cinco o seis más. La duración máxima de dichos servicios ha sido --excepto en un caso-- de tres meses-hombre, lo cual es claramente insuficiente para lograr un impacto de significación.

El obstáculo principal que impedía a la UNDR0 proveer más asistencia era la carencia de fondos en cantidad suficiente hasta ahora, ya que en la Resolución 3152 (XXVIII) de la Asamblea General, se autorizaba al Secretario General a apropiarse del Fondo de Capital de Trabajo, las sumas de 45,000 dólares en 1974 y de 60,000 dólares en 1975, para ayudar a los Gobiernos en la elaboración de medidas preparatorias para afrontar desastres naturales. En la misma Resolución se pide al Secretario General que continúe explorando las posibilidades de proveer una cantidad suficiente de fondos para este propósito en el futuro, incluyendo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

---

\* Programas del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, referentes a un sistema global de vigilancia sobre el medio.

Se han realizado varias gestiones en tal sentido y como resultado de ellas, puede afirmarse que en este momento, con la excepción de proyectos regionales del PNUD, no parece haber posibilidades de instrumentar un programa significativo de cooperación técnica en el futuro inmediato, especialmente para los países menos desarrollados sujetos a desastres naturales. Existen razones para afirmar lo anterior. Primero, los programas nacionales de asistencia del PNUD están ya comprometidos para el presente (y el siguiente) período quinquenal; segundo, a los asuntos relacionados con los desastres con frecuencia se les asigna una baja prioridad por parte de los países; tercero --y ésta puede ser la causa primordial-- los países más pobres tienden a arriesgarse en lo que respecta a desastres, en la inteligencia de que si éstos tienen lugar, recibirán ayuda generosa de la comunidad internacional. De otro lado, son pocos los países en desarrollo que pueden estar en posición de dedicar una parte de los fondos que les asigna el PNUD para atender actividades sobre prevención de desastres, dadas las serias necesidades impuestas por los altos precios internacionales de sus importaciones y las cada vez más negativas relaciones de los términos de intercambio. Así las cosas --con la excepción de un país que decidió incluir un proyecto de planeación de prevención de desastres-- resulta obvio que los fondos del PNUD podrán utilizarse solamente en proyectos regionales.

En septiembre-octubre de 1974, la UNDRO organizó con participación y financiamiento de la CEPAL y el ILPES, una misión exploratoria que visitó los países del Pacto Andino y la Argentina y que formuló el primer Programa Regional del PNUD para planificar la prevención de desastres. Este proyecto --cuyos tres objetivos incluyen la sistematización de la prevención de desastres en la sub-región, el adiestramiento de personal en esta materia y la promoción de convenios sobre ayuda mutua entre los países involucrados-- fué apoyado totalmente por los países durante la reunión extraordinaria del Comité Plenario de la CEPAL que se llevó a cabo en octubre de 1974, con objeto de examinar el problema en Honduras causado por el Huracán FIFI. En esa ocasión la CEPAL recomendó que otros proyectos similares fuesen instrumentados en otras subregiones, lo cual fué apoyado posteriormente por la Asamblea General de la ONU en su vigésima novena sesión. El PNUD dió su apoyo a esta idea y, mientras que el proyecto de la región andina está por iniciar oficialmente sus operaciones, se ha organizado una nueva misión exploratoria --integrada por representantes del PNUD, la UNDRO y CEPAL/México-- para formular un proyecto similar en la América Central Continental\*.

Existen otras posibilidades de cooperación al nivel regional, como por ejemplo en el área del Caribe, o en la de los países del Asia sudoriental. Sin embargo, en lo que respecta a las solicitudes individuales de asistencia de los países, deben buscarse soluciones alternas. Si se concluye que no es deseable continuar utilizando el Fondo de Capital de Trabajo más allá de 1975, la única alternativa viable para financiar un programa de significación en cuanto a la prevención de desastres, sería a través de contribuciones voluntarias.

Un "Programa de Significación", dentro de la UNDRO quedaría definido por la posibilidad de proveer al menos entre seis a doce meses-hombre de asesoría en cada caso. La asesoría típica prevista por la UNDRO tiene

---

\* Lo que incluye a México, los países de Centroamérica y Panamá.

como propósito mejorar la "maquinaria" existente para la coordinación de la ayuda para desastres y para la prevención de los mismos; los planes de emergencia de que se dispone mediante la definición de los papeles que deben realizar cada una de las agencias involucradas en la atención de los desastres, tanto dentro como fuera del sector público (lo que incluye la preparación de planes nacionales de emergencia, y de esquemas similares al nivel de provincia o ciudad, lo mismo que la formulación por parte de cada agencia de los planes específicos que les correspondería desarrollar); mejorar los mecanismos de coordinación entre el gobierno central y las autoridades de provincia o ciudad para el caso de desastres; adiestrar personal en todas las actividades conexas; almacenar suministros para casos de emergencia; asignar de antemano partidas en los presupuestos nacionales para el caso de desastres; promover cuando sea posible la cooperación y concertar acuerdos de ayuda mutua con los países vecinos; promover la adopción de medidas para atenuar o prevenir desastres en el largo plazo, tales como medidas legales y de planificación (reglamentación del uso de la tierra, legislación de zonificación, códigos de construcción), medidas de carácter técnico (en relación con el diseño de estructuras y materiales de construcción), la creación de sistemas de alarma por inundaciones, tormentas tropicales, etc., y la construcción de obras de protección contra crecidas; la introducción de reglamentaciones que simplifiquen los procedimientos de desaduanaje de suministros de emergencia, de ingreso a los países del personal extranjero de ayuda; la eliminación de impuestos y tasas sobre los suministros de emergencia adquiridos dentro del país afectado, y el establecimiento de permisos de aterrizaje y sobrevuelo para las misiones de ayuda y la utilización de comunicaciones de largo alcance (por radio o vía satélite) para propósitos de ayuda.

La sola enumeración de los objetivos principales de estos proyectos de cooperación técnica, claramente indican cuan importante para los países recipientes y para la comunidad internacional donante de la ayuda, son estas actividades. Se espera que será factible en el futuro cercano establecer un fondo especial, posiblemente del tipo revolvente, a base de contribuciones voluntarias que permitirían a la UNDR0 responder en forma rápida y eficiente a las solicitudes de ayuda de los gobiernos para asistencia técnica pre-desastre o ayuda post-desastre.

Además de los proyectos de cooperación técnica propiamente dichos, las actividades que la División de Prevención y Planificación se proponen realizar, incluyen la organización de seminarios internacionales y el establecimiento de un Programa de Becas para el adiestramiento de funcionarios y técnicos de los países en desarrollo que se ven sujetos a desastres. Se espera que, si los gobiernos aceptan auspiciarlos, puedan realizarse seminarios anuales al respecto y que cada año puedan enviarse una media docena de becarios de los países en desarrollo para ser adiestrados en técnicas sobre desastres. Obviamente, ello está condicionado a la disponibilidad de fondos, para lo cual podría acudir al fondo revolvente a que se hizo mención.

Para concluir ésta relación de las actividades de la División de Prevención y Planificación de la UNDR0, hay que remitirse a la estrategia internacional sobre prevención de desastres ya mencionada, e inquirir sobre la forma en que ésta será concebida en su etapa final. Sin pretender adivinar los resultados de los estudios que se están llevando a cabo, puede

afirmarse sin lugar a duda que la estrategia consistirá principalmente en la creación de una actitud mental en todas aquellas personas que tienen un cierto grado de responsabilidad en los países sujetos de desastres; una actitud esencialmente positiva y dinámica que habrá de tender hacia la introducción del estudio de vulnerabilidad con anterioridad a la ejecución de los proyectos, independientemente de la magnitud de los mismos. Los resultados de este análisis de vulnerabilidad habrán de tener un impacto decisivo en la secuela posterior de los eventos. Tendrá que crearse una conciencia universal para asegurar que la ejecución de un proyecto que no tome en cuenta los riesgos que implica, y que no incorpore las medidas preventivas adecuadas, se torne imposible. Esta es la condición básica para lograr una prevención efectiva de los desastres, sin importar su origen. Lo anterior es la razón real de ser de la División de Prevención y Planificación de la UNDRO. Si ésta tiene éxito en esta empresa, ello resultará en una necesidad de ayuda post-desastre progresivamente menor.