



Asamblea General Consejo Económico y Social

Distr. general
18 de junio de 1999
Español
Original: inglés

Asamblea General
Quincuagésimo cuarto período de sesiones
Tema 101 b) de la lista preliminar*

Medio ambiente y desarrollo sostenible:
Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales

Consejo Económico y Social
Período de sesiones sustantivo de 1999
Ginebra, 5 a 30 de julio de 1999
Tema 13 h) del programa provisional**

Cuestiones económicas y ambientales:
Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales

Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales

Informe del Secretario General

Adición

Informe Final del Comité Científico y Técnico del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales

Resumen

Por el presente informe se transmiten al Secretario General de las Naciones Unidas las opiniones del Comité Científico y Técnico del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. El Comité evalúa los avances logrados durante el Decenio y formula observaciones finales sobre las necesidades futuras, además de recomendaciones para que se tomen medidas con miras a que la comunidad internacional prosiga su empeño en materia de prevención de desastres en el siglo XXI. El informe empieza con una reseña de los hechos más destacados en las principales esferas de la reducción de desastres. Se hace hincapié en la forma en que pueden aprovecharse mejor los conocimientos científicos y la experiencia técnica junto con las políticas públicas para reducir al mínimo los trastornos

* A/54/50.

** E/1999/100 y Add.1.

sociales y las pérdidas económicas en casos de desastre naturales y otros desastres de índole semejante que afectan al medio ambiente. No obstante, es preciso acelerar el ritmo de aplicación de tales medidas, ya que el tema se circunscribe cada vez más en disciplinas profesionales y en formas intersectoriales del empeño humano. Se trata de una necesidad imperiosa, dado que sigue aumentando el costo que suponen los desastres para las sociedades del mundo entero y ante la probabilidad de que las condiciones en que se producen los desastres naturales entrañen riesgos más frecuentes y graves en el futuro. La necesidad de dedicarse en forma sostenida a la prevención de desastres es universal e importante para todas las sociedades, aunque el grueso de las consecuencias de los desastres naturales sigue afectando a los países en desarrollo, los países en transición y los pobres, dondequiera que se encuentren. En el informe se concluye que se ha logrado un avance notable en la aceptación de la conveniencia y la viabilidad de contar con políticas de prevención y organizar numerosas actividades para la promoción de los esfuerzos pluridisciplinarios tendentes a la reducción eficaz de los desastres.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-7	4
II. Naturaleza de la amenaza: los peligros naturales y la sociedad contemporánea	8-11	5
III. Esfuerzos de colaboración: una nueva comunidad de intereses	12-21	6
A. Elementos representativos del Marco Internacional	12-16	6
B. Estructuras orgánicas del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales	17-21	7
IV. Logros y evaluación general del Decenio	22-44	7
A. Compromiso político	22-23	7
B. Evaluación de los peligros	24-25	8
C. Evaluación de los riesgos y la vulnerabilidad	26-28	8
D. Reducción de riesgos	29-32	9
E. Comunicaciones e información	33-36	9
F. Alerta temprana	37-38	10
G. Educación y capacitación	39-40	11
H. Eficacia de los comités nacionales	41-43	11
I. Iniciativas de autoridades municipales y en otros planos locales	44	12
V. Principales retos para el siglo XXI	45-62	12
A. Gestión integrada de riesgos y reducción de la vulnerabilidad	48-49	12
B. Concentraciones de población y peligros urbanos	50-53	13
C. Vulnerabilidad del medio ambiente y los recursos	54-57	14
D. Capacidad para la prevención de desastres de los países en desarrollo	58-59	14
E. Coordinación y ejecución	60-62	14
VI. Observaciones finales	63-68	15
 Anexos		
I. Lista de los miembros del Comité Científico y Técnico		17
II. Resumen de la labor realizada en las reuniones del Comité Científico y Técnico en el período 1990-1999		18

I. Introducción

1. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas proclamaron el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales en la resolución 44/236 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1989, sobre la base del informe del Grupo Internacional Especial de expertos para el Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales (A/44/322-E/1989/114/Add.1, anexo). El objetivo del Decenio consistía en reducir, por medio de una acción internacional concertada, especialmente en los países en desarrollo, la pérdida de vidas, los daños materiales y los trastornos sociales y económicos causados por desastres naturales, entre ellos, terremotos, ciclones tropicales y otro tipo de tempestades, maremotos, inundaciones, desprendimientos de tierra, erupciones volcánicas, incendios, invasiones de langostas y plagas semejantes, sequía y desertificación, y otras calamidades de origen natural.

2. En la misma resolución, la Asamblea General estableció el Marco Internacional de Acción para el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (resolución 44/236 de la Asamblea General, anexo) por el que se exhortaba a todos los gobiernos a que asumieran la responsabilidad primordial de formular programas nacionales para mitigar los efectos de los desastres naturales, así como otras políticas para mitigar las consecuencias de los desastres naturales. Se instaba también a las instituciones científicas y técnicas, las instituciones financieras, las compañías de seguros, las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones pertinentes, así como a todas las organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas, a que otorgaran prioridad, en sus actividades operacionales, a la preparación para casos de desastres naturales y a las medidas de prevención, socorro y recuperación a corto plazo.

3. En el Marco se exponen varias metas explícitas que la amplia variedad de colaboradores debe esforzarse por lograr durante el Decenio: crear capacidad nacional para mitigar los efectos de los desastres naturales; elaborar directrices y estrategias para aplicar los conocimientos existentes; fomentar la investigación con miras a eliminar lagunas en los conocimientos; difundir información, y formular medidas para realizar actividades de asistencia técnica y transferencia de tecnología, proyectos de demostración, y educación y formación. Más adelante, el Comité Científico y Técnico del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales declaró objetivos de programas para alentar a todos los países a que realizaran una evaluación del riesgo en el plano nacional, incorporar, en el plan nacional de desarrollo económico, una estrategia sostenida de mitigación de los

desastres y mejorar, a todos los niveles de responsabilidad, el acceso a prácticas eficaces de alerta temprana.

4. En el contexto amplio de las cuestiones de desarrollo internacional relacionadas con el Programa 21¹ se destacó que el crecimiento y el desarrollo económicos sostenibles sólo podían lograrse mediante la adopción de medidas encaminadas a reducir las pérdidas ocasionadas por los desastres naturales, prestando mayor consideración a los vínculos estrechos que existen entre las pérdidas ocasionadas por los desastres y la degradación ambiental. En un contexto semejante, el principio 18 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo² insistía en la necesidad de que la comunidad internacional ayudara a los Estados que resultaran afectados por desastres naturales u otras situaciones de emergencia que pudieran producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. De conformidad con el resultado de la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo³ y el Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio de 1990 (A/CONF.147/MISC.9), es preciso que durante las actividades del Decenio se dé prioridad a los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados. La Asamblea General designó, en su resolución 51/185, a la secretaria del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales para que ejerciera la función de organismo de coordinación para los pequeños Estados insulares en desarrollo en relación con la presentación de informes sobre prevención de desastres a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

5. En la evaluación de mediados del Decenio realizada en la Conferencia Mundial sobre la reducción de los desastres naturales (Yokohama, 23 a 27 de mayo de 1994) se observó que aunque esta cuestión no formaba parte del mandato del Decenio, había que extender el concepto de reducción de los desastres para que abarcara los desastres naturales y otras situaciones de desastre, incluidos los de carácter ambiental y tecnológico y su interrelación, que pudieran tener importantes consecuencias en los sistemas sociales, económicos, culturales y ambientales, particularmente los países en desarrollo (véase A/CONF.172/9, cap. I, resolución 1, anexo I, secc. I.B).

6. Reconociendo el carácter intersectorial y multidisciplinario de la prevención de los desastres en relación con cuestiones de planificación nacional y desarrollo, la Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro: Directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos en que figuran los principios, la estrategia y el plan de acción (A/CONF.179/2, cap. I, resolución 1, anexo I), contiene principios y recomendaciones concretas para la participación

en los planos comunitario nacional, regional y subregional, e internacional y bilateral. Los mismos objetivos y principales ámbitos de interés promovidos en la Estrategia de Yokohama se destacan en el plan de acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales para 1998/1999 a fin de crear más oportunidades de participación multidisciplinaria mediante asociaciones interinstitucionales y organizativas.

7. Partiendo de las observaciones anteriores y las enseñanzas derivadas de los principales desastres ocurridos en los últimos años del Decenio, el Comité Científico y Técnico evalúa en el presente informe los avances logrados durante el Decenio y analiza las perspectivas para el futuro. En el informe no se hace una lista exhaustiva de las actividades del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, sino que figuran observaciones acerca de los acontecimientos más destacados del Decenio y una evaluación de aquéllos. Se han recogido estas opiniones a modo de guía sobre el mejor modo de incorporar los conocimientos científicos y técnicos de vanguardia en el proceso de adopción de políticas públicas con miras a reducir el riesgo de desastre, en última instancia, en las comunidades locales. Puesto que el aumento de las condiciones de vulnerabilidad social y económica tiende a entrañar tarde o temprano desastres naturales y afines sin precedentes, se formulan recomendaciones concretas a fin de garantizar que continúen, en el siglo XXI, las actividades de promoción, elaboración de políticas, y coordinación de la capacidad institucionalizada. La continua sensibilización del público y aplicación práctica de las técnicas para mitigar los efectos de los desastres deberían contribuir a que las actividades de reducción de desastres se perciban y consideren como un valor público.

II. Naturaleza de la amenaza: los peligros naturales y la sociedad contemporánea

8. En casi todos los países del mundo, las consecuencias de los peligros naturales afectan gravemente la calidad de la vida, frustrando con frecuencia los esfuerzos de las personas por mejorar su existencia. En algunos países, las pérdidas que ocasionan anualmente los desastres naturales frisan en el 5% del producto interno bruto anual, anulando o mermando en gran medida el beneficio que se busca con las inversiones realizadas en el crecimiento y el desarrollo económicos. Los fenómenos más calamitosos han dejado cientos de miles de muertos y ocasionado daños materiales que superan los 100.000 millones de dólares. Durante el decenio de 1990, las pérdidas económicas atribuidas a grandes catástrofes natura-

les se han evaluado en un promedio anual de más de 40.000 millones de dólares. Tan sólo en 1998, los desastres naturales cobraron más de 50.000 vidas y ocasionaron pérdidas económicas que rebasaron los 90.000 millones de dólares. Más sorprendente aún es el aumento apreciable de las pérdidas en el decenio de 1990, equivale a casi tres veces las pérdidas registradas en el decenio de 1980⁴. La magnitud de estas pérdidas puede ocasionar trastornos económicos y suscitar, a la larga, inestabilidad social y quizás política. Además de una gestión más rigurosa de los recursos, es preciso esforzarse por reducir el desperdicio de recursos y proteger los bienes existentes y las inversiones realizadas anteriormente. Además, debido en parte a prácticas comerciales y financieras, tradicionalmente faltas de visión, y a un crecimiento descontrolado, en particular en las zonas urbanas, ha surgido una gran preocupación ante la desigualdad cada vez más marcada en materia de vulnerabilidad de los países. Así ocurre que los efectos de los desastres naturales y las mayores pérdidas suelen registrarse en forma más contundente en los países con economía frágil o en transición y en las poblaciones que carecen de los recursos o la capacidad técnica para mitigar las consecuencias de los desastres naturales, situación que no tiene por qué perpetuarse.

9. Ya se ha comprobado que los peores efectos de los desastres naturales suelen estar vinculados a la conducta humana y a las modalidades de asentamiento, con el resultado de que los desastres naturales a veces pueden desencadenar desastres tecnológicos posteriores. La deforestación contribuye en gran medida a incrementar la frecuencia y la gravedad de las inundaciones y los desprendimientos de tierra. Los terremotos pueden ocasionar el vertimiento de sustancias químicas e incendios, así como las inundaciones pueden dar lugar fácilmente a la contaminación por materiales peligrosos. Los desastres recientes, como los relacionados con la variación climática El Niño ocurrida en 1997/1998, los incendios y los consiguientes riesgos para la atmósfera en tres continentes, y los grandes estragos que causó el huracán Mitch en toda Centroamérica son más ejemplos de los efectos transfronterizos y las mayores consecuencias regionales vinculadas a los desastres naturales.

10. Semejantes consecuencias ponen de manifiesto el hecho de que los desastres naturales ya no pueden considerarse como fenómenos de emergencia individuales y aislados, que deben abordarse como emergencias a las que es preciso responder de inmediato. En lugar de ello, un enfoque multidisciplinario e intersectorial es fundamental para anticiparse a los desastres naturales, ambientales y tecnológicos. En la prevención de los desastres naturales es imperativo recurrir a los conocimientos científicos y técnicos para la formulación de políticas públicas y el proceso de adopción de decisiones.

Si bien los desastres naturales seguirán amenazando regularmente y, a veces, en forma repetida a la mayoría de las sociedades, durante el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, muchos países empezaron a tomar conciencia de que éstos no tienen por qué convertirse inevitablemente en desastres sociales y económicos.

11. Al adoptar medidas para mitigar los desastres, será cada vez más difícil tomar decisiones acerca de la asignación de recursos, las políticas de aprovechamiento del suelo, la observación de prácticas de construcción y la protección prioritaria de distintos tipos de infraestructura. Por lo tanto, para tomar estas decisiones, es preciso contar con conocimientos científicos y experiencia técnica, los cuales deben formar parte de un proceso global de adopción de decisiones en materia de desarrollo sostenible. También deben tenerse en cuenta consideraciones ecológicas, así como programas sostenidos de información pública y educación, entre ellos actividades destinadas a formar y hacer participar a las generaciones futuras.

III. Esfuerzo de colaboración: una nueva comunidad de intereses

A. Elementos representativos del Marco Internacional

12. Uno de los principales logros del Decenio ha sido la aceptación generalizada del hecho de que debe mitigarse el riesgo cada vez mayor de que se produzcan desastres vinculados con los peligros naturales, que con frecuencia se ven acrecentados por las prácticas descontroladas o negativas aplicadas por el hombre. Los costos financieros que entraña el hecho de no proceder de esa manera simplemente no pueden seguir siendo absorbidos por sociedad alguna. Se ha llegado a entender mejor y a aceptar en forma generalizada la viabilidad de impedir los desastres. Se ha reconocido que en vez de constituir una actividad especializada que ha de realizarse sólo en un momento de amenaza inminente o ante un hecho particular, la conciencia de los peligros y las responsabilidades vinculadas a la gestión del riesgo deben incorporarse en las actividades profesionales en curso y en las actividades comunitarias locales que se realizan en todas las sociedades.

13. Sin embargo, para ello es necesario que haya una participación mucho más generalizada de lo que tradicionalmente ha ocurrido en materia de responsabilidades relacionadas con la gestión de los desastres. El sector público, las organizaciones profesionales e institucionales, las empresas

comerciales y los dirigentes comunitarios son quienes aportan cada vez más la capacidad indispensable para reducir los desastres naturales y otros desastres análogos. Este conjunto cada vez mayor de intereses es característico de las redes de cooperación amplias y distribuidas y que son fundamentales para la realización de esa tarea, es decir las relaciones de organización y las formas de comunicación existentes en las sociedades modernas. En términos físicos, los peligros no respetan las fronteras políticas ni tampoco siguen siendo, en un entorno económico global, problemas estrictamente nacionales. La prevención de desastres es una actividad intrínsecamente multidisciplinaria e intersectorial y para que resulte sostenible también debe transferirse a las generaciones posteriores.

14. Para hacer frente a los riesgos es preciso crear nuevas relaciones de asociación en el plano operativo y formas innovadoras de relaciones de organización para el futuro. Éstas ya se están materializando tanto en las formas públicas como privadas de colaboración, que en forma conjunta actúan por conducto de las relaciones de cooperación a fin de contribuir a un mayor conocimiento por parte del público y a la participación de la comunidad en las actividades de reducción de desastres.

15. Desde el punto de vista práctico, la mitigación de las consecuencias de los peligros naturales depende de varias funciones esenciales, cada una de las cuales depende de la colaboración de un conjunto de disciplinas profesionales en rápida expansión. La evaluación de los riesgos es fundamental para llevar a cabo un programa viable de reducción de los desastres y comprende tanto la previsión de los posibles peligros como la estimación de sus posibles efectos en relación con la vulnerabilidad. En la recolección y el análisis de la información necesaria es preciso que participen muchos expertos técnicos, pero esa actividad también depende de otras aptitudes profesionales a fin de poder difundirla rápidamente, de manera tal que pueda comprenderse fácilmente. Sólo entonces podrá ser utilizada eficazmente por el público y por los encargados de adoptar decisiones a fin de elaborar políticas bien fundadas o determinar las intervenciones más acertadas.

16. Las instituciones bancarias y financieras, las organizaciones internacionales de asistencia técnica y el personal especializado de los diversos organismos de las Naciones Unidas han de velar por que los recursos humanos, técnicos y materiales se destinen prudentemente a programas sostenidos de mitigación de desastres. Los sistemas de alerta temprana ya establecidos y de uso local son un componente básico de toda estrategia viable de reducción de desastres, la cual de igual modo debe estar vinculada a una capacidad operativa de reserva para posibles situaciones de emergencia.

La realización de todas estas actividades exige la cooperación de un conjunto cada vez mayor de sectores de organización, llamado actualmente Marco Internacional de Acción para el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Durante el Decenio han participado autoridades gubernamentales, organismos técnicos, especialistas de muy diversas disciplinas, sectores empresariales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias locales.

B. Estructuras orgánicas del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales

17. En su resolución 44/236, en la cual proclamó el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, la Asamblea General instituyó las estructuras orgánicas necesarias para lograr los objetivos del Decenio. Para centrar la atención del público sobre los problemas, se designó el segundo miércoles de octubre como Día Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, que la comunidad internacional observará todos los años. Desde 1995 esta celebración ha impulsado la elaboración de temas concretos para las actividades internacionales a fin de promover el objetivo y las metas del Decenio.

18. El Comité Científico y Técnico del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales se compone de 49 expertos internacionales (véase el anexo I *infra*) y reviste carácter de órgano asesor para la elaboración y formulación de recomendaciones al Secretario General sobre los programas globales. Ha funcionado en forma permanente desde su formación en 1990 (véase el anexo II *infra*) y su composición se ha diversificado aún más a la vez que en sus deliberaciones se ha adoptado una orientación más precisa a medida que ha transcurrido el Decenio. Desde 1997 ha dado a conocer declaraciones tras cada una de sus reuniones a fin de señalar a la atención internacional la importancia del apoyo internacional e institucional sostenido para la reducción de desastres, tanto dentro del sistema de las Naciones Unidas como fuera de él.

19. Si bien en 1991 se constituyó asimismo un Consejo Especial de Alto Nivel, éste no tuvo continuidad. Además, en el transcurso del Decenio no se concretó de manera apreciable el objetivo original previsto para el Departamento de Información Pública de la Secretaría de las Naciones Unidas de desempeñar una función destacada en promover la conciencia respecto de la prevención de desastres entre el público en general.

20. En 1990 se estableció la secretaría del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales a fin de prestar apoyo a esas entidades orgánicas y realizar la coordinación cotidiana de las actividades relacionadas con el Decenio. Se desarrolló a partir de una dotación básica de personal que prestaba apoyo al Grupo Especial de Expertos original y ha funcionado en forma eficaz durante todo el Decenio en la medida en que lo han permitido los fondos. Sin embargo, durante los primeros años su eficacia se vio a veces limitada por situaciones de incertidumbre respecto de la dotación de personal así como por las posteriores vacilaciones de la comunidad internacional para el desarrollo, que tendió a centrarse principalmente en cuestiones relacionadas con el socorro en casos de emergencia y con los aspectos operativos conexos de situaciones complejas de desastre, a menudo a expensas de las estrategias de prevención a largo plazo. Sin embargo, en general la secretaría tuvo un muy buen desempeño durante el curso del Decenio y probablemente fue el factor más importante para el sostenimiento de las actividades relacionadas con el Decenio frente a las limitaciones de los recursos disponibles.

21. Por su carácter de conferencia oficial de las Naciones Unidas, la Conferencia Mundial para la Reducción de los Desastres Naturales (Yokohama (Japón), 23 a 27 de mayo de 1994) se convirtió en un acontecimiento decisivo para el Decenio. Además de ofrecer la oportunidad de realizar un examen favorable de mediano plazo del Decenio, el resultado principal de la reunión fue la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama. Este proyecto operacional sigue proporcionando orientación a todos los miembros del Marco Internacional, dado que exhorta a los países, ya sea que trabajen en forma individual o conjunta, a que apliquen las políticas y los principios para la reducción de desastres que fueron ratificados por las 155 delegaciones nacionales que estuvieron presentes en la reunión.

IV. Logros y evaluación general del Decenio

A. Compromiso político

22. Si los funcionarios gubernamentales de mayor jerarquía no reconocen y reafirman la necesidad de un compromiso con las prácticas de mitigación, como una inversión para proteger los bienes y conservar los recursos, a la reducción de desastres se le asignará escasa prioridad. La historia demuestra que sin previsión, las crisis de corto plazo pueden fácilmente eclipsar las consideraciones de más largo plazo y absorber los recursos necesarios para aplicar medidas eficaces de

reducción de las pérdidas. Las organizaciones y las autoridades gubernamentales por igual deben efectuar una asignación de responsabilidades definida y reservar los recursos necesarios para aplicar las medidas de mitigación.

23. Los gobiernos no pueden sostener las medidas de mitigación sin contar con un amplio apoyo público. Muchas medidas parecen onerosas, al menos en el corto plazo, o añaden costos a los proyectos de construcción. En otros casos, los propietarios de tierras no aceptan fácilmente una decisión tendente a explotar las tierras de manera tal que rindan menos que los máximos beneficios de corto plazo. Frente a estas presiones, resulta fundamental que la población comprenda los peligros y que tome conciencia de los riesgos relativos a fin de elegir funcionarios gubernamentales que apliquen políticas racionales que permitan proteger los bienes y los recursos comunitarios.

B. Evaluación de los peligros

24. Se cuenta con conocimientos suficientes de las causas de los peligros naturales como para proporcionar una base para adoptar medidas de mitigación de sus efectos. No obstante, las investigaciones han de seguir promoviendo la comprensión de los peligros naturales, en particular de sus consecuencias para la sociedad, a fin de refinar las evaluaciones de las amenazas y proporcionar una base sólida para utilizar los limitados recursos de que se dispone para las medidas de mitigación y preparación. Las regiones del mundo expuestas a los peligros naturales se encuentran por lo general bien delimitadas y este conocimiento constituye la base para individualizar las zonas más amenazadas dentro de los países. En algunos países, pueden describirse las amenazas con la suficiente exactitud como para adoptar políticas adecuadas y tener en cuenta las medidas de mitigación de esos peligros en los planes de explotación de las tierras.

25. Sin embargo, las autoridades públicas nacionales y locales deben integrar más plenamente en sus actividades generales de planificación las evaluaciones de los peligros y de la vulnerabilidad. Para ello es preciso que se evalúen en forma sistemática y conjuntamente con otros factores que inciden en las decisiones en materia de desarrollo los riesgos vinculados con los peligros naturales. En tal sentido se han logrado adelantos, como lo demuestran los esfuerzos apreciables realizados en algunos países y la mayor atención que se presta en los debates internacionales sobre el desarrollo, como los vinculados con El Niño o los esfuerzos de rehabilitación en casos de desastre en Centroamérica. Es preciso, en lo sucesivo, prestar mucha más atención a este aspecto fundamental de la prevención de desastres, en

particular en el contexto de las propias iniciativas de planificación de los países.

C. Evaluación de los riesgos y la vulnerabilidad

26. Los peligros naturales se convierten en desastres cuando afectan a la población y a su infraestructura socioeconómica de manera tal que la comunidad o el país no puede hacer frente a las consecuencias generales. La capacidad para hacer frente a los desastres varía considerablemente entre las distintas poblaciones, y las poblaciones pobres son las que cuentan con menores posibilidades y recursos limitados para encarar esas situaciones y recuperarse. Suelen ocupar tierras marginales o inestables o habitan viviendas que no cumplen con los requisitos mínimos. Pese a su importancia fundamental para el bienestar de la sociedad, los hospitales y las escuelas suelen sufrir daños enormes como consecuencia de los desastres naturales.

27. La creciente concentración de la población en las grandes ciudades plantea una situación de vulnerabilidad que puede poner en peligro la viabilidad económica de un país o región. Estas grandes urbes sirven de centros de transporte y comunicaciones, concentran las actividades financieras y comerciales y son la sede del gobierno. Los trastornos graves de esas actividades, de servicios públicos cada vez más complejas, aunque esenciales, y de la infraestructura física, pueden llevar a un país al borde del desastre. Los pequeños Estados insulares en desarrollo se ven amenazados en forma parecida, pero debido a su aislamiento físico y a su base económica limitada suelen depender de una única industria, como la del turismo. Los peligros naturales también pueden constituir una amenaza para el patrimonio cultural de los países: obras de arte irremplazables, lugares históricos y edificios importantes han quedado destruidos.

28. En los últimos años se han mejorado considerablemente los métodos técnicos y los procedimientos para la estimación de los riesgos y se los está utilizando cada vez más en los sectores financiero y del seguro para la estimación de pérdidas. Se ha de perfeccionar esta metodología así como los inventarios de las construcciones vulnerables y la descripción de los diversos riesgos a que se ven expuestas. Para atender esa necesidad, tanto los expertos técnicos como las autoridades normativas están colaborando para evaluar los riesgos sísmicos y determinar las estrategias de mitigación apropiadas en el marco del proyecto administrado por la secretaría del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales sobre evaluación y diagnóstico de los riesgos de desastre sísmico en las zonas urbanas. También se han

elaborado recientemente otros métodos de predicción avanzados en relación con El Niño y los pronósticos climáticos regionales que pueden contribuir a la realización de evaluaciones sobre vulnerabilidad a mediano plazo. Estos estudios se realizan mediante la colaboración entre múltiples sectores profesionales, en particular en África oriental y meridional y en América. Como demuestran estos ejemplos, las evaluaciones de riesgos pueden utilizarse en forma más amplia en la planificación para el desarrollo en los planos regional y nacional, aprovechando una variedad cada vez mayor de servicios profesionales dedicados a objetivos normativos compartidos.

D. Reducción de riesgos

29. Dado que en la mayoría de los países existen considerables recursos vinculados al desarrollo económico, es importante que la mitigación de los desastres naturales forme parte integrante del proceso de desarrollo. Si no se adopta esa estrategia básica como fundamento de las actividades de reducción de desastres, es fácil que se ponga en peligro al propio desarrollo económico. Es preciso otorgar la máxima prioridad al establecimiento de este vínculo y muchas de las medidas más productivas que pueden aplicarse consisten en la planificación de la utilización de las tierras, el ofrecimiento de incentivos para la inversión y la adopción de prácticas de construcción.

30. El desarrollo económico por lo general se centra en grandes proyectos o en políticas financieras nacionales que entrañan la utilización de un volumen apreciable de recursos. Los análisis macroeconómicos quizás no permitan ver claramente el hecho de que buena parte de las poblaciones más vulnerables prácticamente carecen de recursos y se encuentran al margen del ámbito del desarrollo. Esas poblaciones necesitan métodos económicos que les permitan mejorar sus viviendas mediante la utilización de materiales o aptitudes fácilmente asequibles. En algunos proyectos experimentales realizados en el marco del Decenio y en otras actividades se han ensayado métodos de construcción con adobe o madera. Es preciso que se difunda información y se imparta capacitación a fin de que las poblaciones se beneficien con esos métodos.

31. Los seguros de riesgos ofrecen un medio de repartir los riesgos y facilitar de ese modo las inversiones en regiones peligrosas. Asimismo se pueden ofrecer incentivos en las pólizas de seguros para reducir los riesgos mediante la aplicación de prácticas de mitigación; incluso los pagos del seguro tras un desastre pueden estimular la recuperación. En todos estos casos, las primas de seguro se han de basar en una

evaluación realista de los riesgos, lo cual debe depender de las evaluaciones de los peligros. Si se fijan primas a valores inferiores a los convenientes respecto de un riesgo determinado, se subsidiará la inversión y se fomentará la creación de otra obligación.

32. El costo directo de un desastre natural, medido sólo en relación con los daños a las construcciones y las lesiones sufridas por la población, suele parecer pequeño en comparación con los costos indirectos y secundarios. Gran parte de los costos indirectos se vinculan con la interrupción de las operaciones comerciales o las pérdidas sufridas al respecto. Ante un desastre natural muchas empresas comerciales se ven forzadas a cerrar sus puertas y muchas otras tal vez nunca reinician sus operaciones, con lo cual se produce el desempleo. Incitadas por la creciente competencia y las demandas de una economía mundial, las empresas están invirtiendo en estrategias preventivas a fin de asegurar la continuidad de sus operaciones. En términos económicos, el reconocimiento de que “la prevención rinde” ha motivado a las empresas a adoptar estrategias de reducción de desastres como parte integral de sus operaciones básicas y ha llevado a la realización de algunas actividades de cooperación internacional y de difusión de información en este importante ámbito. Ésta es una iniciativa que debe alentarse, y si se establecen cada vez más relaciones de colaboración entre los sectores público y privado, los encargados de la administración percibirán más fácilmente los beneficios de esas prácticas y se ofrecerán más servicios gubernamentales y públicos.

E. Comunicaciones e información

33. A fin de que cualquier esfuerzo destinado a la reducción de riesgos surta efecto, las amenazas posibles deben comunicarse mediante una cadena de autoridades públicas, así como con la plena comprensión del público. La información proporcionada puede adoptar diversas formas, dependiendo del carácter del peligro y de los plazos disponibles. Estas diversas situaciones, que varían desde una evaluación anticipada de los riesgos posibles hasta una alerta inmediata de un fenómeno evidentemente inminente, exhiben, cada una a su modo, necesidades de información y comunicación diferentes.

34. Durante los últimos 10 años, la disponibilidad de información sobre los peligros y desastres naturales ha aumentado sobremanera. Esto ha tenido lugar gracias a nuevos estudios de estos fenómenos, una ampliación pasmosa de los cauces mundiales de comunicación y, lo que quizás es más importante, gracias al empleo generalizado de la Internet en la mayor parte del mundo. El empleo de sistemas de

información mundiales ha revolucionado las oportunidades para el levantamiento de los peligros y la evaluación de los riesgos, incluso a niveles bastante localizados. También ha habido apreciables mejoras en la difusión de información y alertas sobre peligros en tiempo real o casi real. Se ha logrado una amplia disponibilidad de más bases de datos que contribuyen al intercambio y la aplicación de prácticas de mitigación y que son accesibles a escala mundial. Nuevos productos de información gráfica y la disponibilidad de información electrónica en más idiomas también han aumentado las posibilidades de difusión más amplia de la información sobre peligros. Hacen falta esfuerzos para aumentar el acceso general y fácil a todos estos modernos cauces de comunicación, especialmente la Internet. Aun se plantea la posibilidad de mejorar la calidad de los datos y elaborar instrumentos y normas operacionales para facilitar la recopilación, la síntesis y el análisis de los datos.

35. La capacidad de comunicarse de las personas y los sistemas de computadoras también se ha transformado en años recientes y se vislumbran aún mayores oportunidades en el futuro próximo. Las mejoras en las redes y los sistemas telefónicos, de la Internet y de datos, su disponibilidad, capacidad portadora y velocidad de transmisión cada vez mayores, aunadas a sistemas de transmisión mediante satélites, están cambiando y mejorando sistemáticamente la forma en que se intercambia y distribuye la información. Además, ya es posible comunicarse entre teléfonos o computadoras portátiles mediante satélite en cualquier parte. Nuevos sistemas de satélites en órbita en breve harán viable enviar y recibir mensajes sonoros, datos o información de la Internet con instrumentos portátiles. Hoy, y aún más en el futuro, los gobiernos y todas las organizaciones tienen una oportunidad notable de afianzar su capacidad de comunicaciones, incluida la que está a prueba de peligros naturales.

36. Los medios impresos y electrónicos gozan de poder considerable y pueden facilitar sobremanera la comprensión de los peligros y la comunicación de información sobre desastres al público. Sin embargo, para utilizar los medios de información para la reducción de desastres con buen fruto y en mayor grado es necesario superar varios problemas. Muchos proveedores de información sobre peligros y situaciones de desastre son expertos técnicos, mientras que muchas de las personas que se dedican a comunicar la información no lo son. La comprensión de muchas personas a quienes está destinada la información con frecuencia está determinada por otros contextos o percepciones más localizadas. Otras cuestiones se refieren a cómo presentar el mensaje en forma atractiva y comprensible. La presentación de información por conducto de los medios de comunicación social merece atención especial de todas las organizaciones

interesadas en desastres naturales, centrándose especialmente en la conveniencia percibida en cuanto a atender las necesidades de los usuarios previstos.

F. Alerta temprana

37. Como se subrayó en la conferencia internacional sobre sistemas de alerta temprana del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (Potsdam (Alemania), septiembre de 1998), la alerta temprana efectiva es un proceso que debe comprender análisis científico y pronóstico técnico de un peligro, junto con el proceso de adopción de decisiones políticas y la existencia de capacidad de la comunidad local para atender la alerta. La declaración de la conferencia sobre alerta temprana de Potsdam proporciona un compendio de responsabilidades funcionales importantes y también sirve de llamamiento a la acción para que todas las partes interesadas prosigan con prácticas perfeccionadas de alerta temprana en el siglo XXI.

38. En cada caso debe estudiarse minuciosamente la difusión de información sobre la alerta temprana entre los organismos de servicios o el público. Dichas medidas deben basarse en sistemas de observación y análisis bien concebidos y a menudo técnicos. Resultan necesarias diferentes formas de difusión, con participación de diferentes agentes y diversas formas de comunicación que pueden basarse en empresas comerciales, medios de comunicación públicos y autoridades gubernamentales. Lo más importante, toda alerta debe incluir una exposición de instrucción u orientación clara e informada suficiente para que dé lugar a medidas eficaces que eviten las consecuencias del peligro o las reduzcan a un mínimo. Los propios gobiernos deben evaluar la suficiencia de cada una de estas etapas del proceso de alerta y deben conceder gran prioridad a la instauración de sistemas de alerta amplios, fidedignos y creíbles. Estas actividades coordinadas son de importancia decisiva para reducir las pérdidas, de modo que la alerta temprana se convierte en elemento fundamental de cualquier estrategia general de prevención de desastres.

G. Educación y capacitación

39. Durante el Decenio se han logrado apreciables avances con respecto a la educación y la capacitación aplicables a la reducción de los desastres naturales. Esto se refleja en una diversidad de iniciativas, que varían desde capacitación práctica con base en la comunidad hasta educación de posgrado. Durante el Decenio ha habido un aumento apreciable de los programas de reducción de riesgos e información

sobre los peligros a nivel de la comunidad para amenazas como ciclones, huracanes, oleadas sísmicas, terremotos e incendios de gran magnitud. La diversidad y la imaginación reflejadas en dichas iniciativas de capacitación en el plano local brindan pruebas de la enorme creatividad que pueden exhibir las autoridades locales, los organismos de protección civil nacionales y los organismos de gestión de desastres, al igual que la que se manifiesta en grupos juveniles, redes de radio y televisión, organizaciones no gubernamentales y organizaciones con base en la comunidad. También se refleja cada vez más en la elaboración de materiales de capacitación y enseñanza y juegos de aprendizaje concebidos en el plano local o regional, que con frecuencia guardan una relación más directa con las características de riesgo peculiares de una región.

40. Análogamente, ha habido una intensificación de las actividades docentes centradas en la reducción de los riesgos y los desastres naturales. Desde la enseñanza primaria y secundaria hasta las instituciones de enseñanza superior, se está dedicando mayor atención a la información sobre peligros naturales y los riesgos conexos, así como a la incorporación de medidas de prevención y preparación en los programas docentes existentes. En las escuelas primarias, el Día Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales celebrado anualmente durante el Decenio ha servido de importante vehículo para establecer vínculos entre materias más convencionales y temas relacionados concretamente con desastres. Temas como “Las ciudades en situación de riesgo” y “Agua —demasiada o muy poca” han sido bien recibidos en los programas de estudios de la enseñanza primaria. Las carpetas de información sobre el Decenio adjuntas han gozado de popularidad, con lo que los maestros han podido incorporar importantes conceptos sobre la reducción de desastres en los planes para las lecciones y el aula.

H. Eficacia de los comités nacionales

41. En la resolución 44/236 de la Asamblea General, por la que se fundó el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, se pidió a los Estados Miembros que formularan programas nacionales para mitigar los efectos de los desastres naturales; establecieran comités o centros de coordinación nacionales; movilizaran el apoyo; crearan mayor conciencia entre el público; prestaran la debida atención a la atención médica y las formas conexas de infraestructura social y económica esencial, y mejoraran la disponibilidad de suministros de emergencia. Se consideró que la formación de comités o centros de coordinación nacionales multisectoriales para la reducción de desastres era el mejor medio para hacer

realidad estos objetivos en el plano nacional. En respuesta a esta recomendación, cerca de 130 países respondieron seleccionando una entidad de dicha índole.

42. La eficacia de los comités o centros de coordinación nacional ha variado desde organismos sumamente eficaces hasta otros que manifiestan estrechez de miras o son inactivos. Algunos han pasado a disponer de poderío apreciable para concentrar y movilizar los intereses de política y las aplicaciones profesionales en programas cuidadosamente concebidos en algunos países. En otros, dichas organizaciones, debido a su orientación más estrecha, no han hecho que intervenga como es debido la amplia variedad de participantes que habría sido de desear. También varió considerablemente el grado en que los comités o centros de coordinación nacionales se concentraron en aspectos en gran medida internos de la reducción de desastres, a expensas de una interacción regional o internacional más amplia. Cuando los logros eran más limitados, ello obedecía con frecuencia a las formas en que se habían integrado originalmente los comités. Entre las limitaciones se contaban el hecho de no considerar de manera suficiente la amplitud de intereses de todos los posibles interesados, no proporcionar recursos o autoridad suficientes o no estar plenamente atentos a las intenciones originales del Decenio. En unos pocos casos, los requisitos de la prevención de desastres se vieron muy fácilmente dominados por conceptos más tradicionales y limitados de la respuesta a casos de emergencia o se formularon en términos funcionales de planificación de la asistencia de emergencia en casos de desastre que se suelen asociar a medidas establecidas de defensa civil.

43. En contraste, hubo ejemplos notables en que un contingente de personas sumamente motivadas provenientes de una diversidad de profesiones dedicó gran parte de su tiempo y capacidad profesionales para promover un programa coherente de mitigación de desastres, independientemente de si había o no un comité nacional constituido oficialmente. El éxito de esta labor a menudo dimanaba de una relación profesional o intereses de investigación dedicados y no de apoyo institucionalizado explícito. Un importante logro del Decenio ha sido la oportunidad que ha brindado para que estas iniciativas singulares fueran mejor recibidas. También ha ayudado a las instituciones a reconocer que las cuestiones que contribuyen a la reducción de desastres a menudo se relacionan con sus intereses básicos.

I. Iniciativas de autoridades municipales y en otros planos locales

44. Las autoridades locales y las municipalidades han demostrado una voluntad cada vez mayor para participar en el Decenio. Esto obedece al hecho de que se reconoce la reducción de desastres como aspecto central de muchas políticas en el plano local, inclusive vulnerabilidad social, gestión de los riesgos urbanos, planificación del uso de las tierras y, en general, la evaluación del grado en que se ve expuesta la comunidad local a las consecuencias de fenómenos naturales graves. Además, los funcionarios locales son quienes más de inmediato se ven afectados por los peligros y tienen una responsabilidad directa de gestionar el riesgo de los desastres naturales, al igual que los tecnológicos. Cabe hacer notar que, además de la participación de las autoridades locales por conducto de sus instituciones y asociaciones internacionales, los municipios y las provincias han adoptado una amplia variedad de iniciativas por su propia cuenta, ya sea en respuesta a las campañas de sensibilización del Decenio o como resultado de una mayor comprensión de la importancia de la reducción de los desastres en las zonas urbanas.

V. Principales retos para el siglo XXI

45. El grado de la vulnerabilidad en una sociedad determinará la propensión a los efectos de un peligro y, por consiguiente, la escala o magnitud de un posible desastre. Los hogares y las comunidades de los países en desarrollo son especialmente vulnerables a los desastres naturales debido a muchos factores relacionados entre sí, entre los que se cuentan vastas poblaciones que viven en zonas de gran riesgo, con frecuencia en condiciones de pobreza; inseguridad de los medios de vida, y degradación ambiental. En muchos países en desarrollo, la infraestructura y los sistemas fundamentales de supervivencia están especialmente expuestos a los efectos de los peligros naturales. También en los países industrializados, dada una interdependencia cada vez mayor entre la información, los sistemas tecnológicos complejos, los sistemas humanos y los peligros, existe ahora la posibilidad de fallas catastróficas en escala mundial, como lo ha demostrado el ejemplo del problema informático del año 2000. De igual modo, la relación entre la conducta humana y los riesgos biomédicos ha quedado también más en evidencia, exacerbada por la facilidad de transmisión internacional rápida de peligros para la salud pública y la salud ambiental, incluida la contaminación de alimentos, como se ve por ejemplo en la propagación pasmosa del virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) en el mundo entero. Los gobiernos, las organizaciones internacionales de desarrollo, los intereses comerciales y otras fuentes de inversiones financieras deben insistir en asegurarse

de que todos los sistemas de importancia decisiva que sirven de sustento a las sociedades modernas se evalúen periódicamente y se mantengan a prueba de desastres.

46. La vulnerabilidad global a los desastres ciertamente se intensificará a menos que haya mejoras apreciables en el acceso a los servicios sociales fundamentales y la seguridad económica y a menos que se emprendan esfuerzos sostenidos para proteger los sistemas sociales y económicos de importancia decisiva de los que dependen todas las sociedades. La reducción de la vulnerabilidad es parte inmanente del desarrollo sostenible que debe tener en cuenta la función de los conocimientos científicos y tecnológicos, asegurar niveles apreciables de participación popular y promover la plena aceptación de una ordenación concienzuda del medio ambiente.

47. Por ende, el reto básico para el futuro estriba en que los temas generales de prevención de desastres deben llegar a aceptarse como valor público e incorporarse explícitamente en las funciones oficiales de la política pública. Por consiguiente, sólo se puede hacer frente cabalmente a los principales retos para el siglo XXI que se describen a continuación con el ejercicio de la autoridad y con la aceptación de la asignación separada de recursos como elementos integrantes de procesos nacionales amplios de planificación económica y del desarrollo.

A. Gestión integrada de riesgos y reducción de la vulnerabilidad

48. Las comunidades y las organizaciones de desarrollo pueden reducir las pérdidas debidas a posibles desastres naturales mediante un programa permanente de medidas de mitigación aplicadas que se integren en un programa amplio de prevención de desastres. La planificación del uso de las tierras y las normas de construcción son dos de las principales estrategias para reducir la vulnerabilidad. Los planes de preparación para casos de desastres y los sistemas de alerta son también elementos fundamentales. La mitigación sólo puede resultar eficaz si tiene carácter prioritario, está integrada en un proceso global de planificación y desarrollo con las organizaciones y los gobiernos y se realiza mediante estrategias de concatenación que permitan e incluso alienten el intercambio de información. Son fundamentales la experiencia profesional multidisciplinaria y las relaciones orgánicas intersectoriales si la estrategia ha de ser amplia y sostenible. Ésta no podrá surtir efecto si se considera sólo como una consideración adicional de la gestión de desastres, limitada a casos fundados en un fenómeno singular o un derivado de

la asistencia de socorro para casos de emergencia centrada únicamente en la etapa culminante de fenómenos peligrosos.

49. La reducción de las posibles pérdidas depende del empeño de las organizaciones y los dirigentes públicos y privados en todos los planos. Sólo puede sostenerse mediante una comprensión de que esté incluida la comunidad basada en la percepción pública. Este apoyo esencial de la comunidad a las actividades prácticas también debe reforzarse mediante una expectativa probada de que se hará frente a la amenaza de los peligros naturales. En consecuencia, debe otorgarse la máxima prioridad a fomentar la conciencia del público a fin de reforzar el empeño en la mitigación de los desastres naturales a los más altos niveles de todas las organizaciones. La mitigación de los desastres naturales debe cobrar amplia aceptación como un valor público importante dentro de una comunidad y reconocerse además como componente fundamental del crecimiento económico sostenido.

B. Concentraciones de población y peligros urbanos

50. Se prevé que la población mundial aumente a alrededor de 12.000 millones de habitantes para mediados del siglo XXI, antes de estabilizarse. Este crecimiento estará acompañado de una tasa aún mayor de aumento de los bienes materiales y servicios para sustentar esta población. Así pues, la exposición a los peligros naturales irá en constante aumento. A menos que se adopten medidas sostenidas para reducir la vulnerabilidad y mejorar las prácticas de mitigación, las pérdidas seguirán aumentando a una tasa acelerada, como ha quedado en evidencia durante los últimos 30 años.

51. Las tendencias actuales indican que esta población mundial en aumento se está concentrando en zonas urbanas, creando demandas extraordinarias sobre el medio físico y los servicios de la vida moderna. Muchas de estas megaciudades resultantes tienen dificultades en hacer frente a los problemas cotidianos y están mal preparadas para enfrentar los trastornos y pérdidas adicionales que acarrea un desastre natural. Se necesitan esfuerzos concertados para hacer frente a la vulnerabilidad de las megaciudades. Además, a medida que se produce una migración general de un número cada vez mayor de habitantes a zonas ribereñas y otras zonas expuestas a riesgos antes despobladas, en muchos países se agrava el riesgo de exposición a los desastres naturales. Los países — especialmente las ciudades — deben evaluar el efecto de esta dinámica del crecimiento y abordar la tendencia en la planificación general.

52. Las megaciudades, las aglomeraciones regionales en expansión y los sistemas nacionales dependen de una infraestructura compleja para funcionar en forma eficaz. Los caminos, los oleoductos, las redes de abastecimiento eléctrico, las redes de telecomunicaciones y sistemas de infraestructura conectados análogamente son especialmente vulnerables a los peligros naturales, ya que una sola ruptura en el sistema puede inutilizarlo por completo. A falta de facilidades especiales de encaminamiento que soslayen las interrupciones, como las que pueden utilizarse en las redes eléctricas, un sistema fallado puede también provocar otros numerosos efectos en cascada en otros sistemas conectados. Las comunidades se enfrentarán repetidamente en grado cada vez mayor a fallas masivas de sistemas de los que han llegado a depender, agravando aún más su vulnerabilidad. La redundancia u otros mecanismos de capacidad en casos imprevistos deben tenerse en mayor consideración de lo que ha ocurrido históricamente con la planificación de la gestión de desastres.

53. Las posibilidades de desastres causados por peligros naturales en una magnitud no observada anteriormente son una realidad a que deben hacer frente los gobiernos. Los terremotos en Tangshan (China) en 1976, con 275.000 víctimas, y en Kobe (Japón) en 1995, con pérdidas superiores a los 120.000 millones de dólares, son un anuncio de las pérdidas y destrucción extraordinarias que pueden causar los desastres naturales en un medio urbano moderno. Existen posibilidades reales de pérdidas aún mayores como una sucesión o combinación de fenómenos peligrosos, o los efectos directos de un peligro extraordinariamente grave, como lo demostró el huracán Mitch cuando asoló varios países centroamericanos y su economía para varios años. Los gobiernos deben dedicar seriamente atención a los peligros que plantean dichos fenómenos y comenzar a ejecutar estrategias sostenidas de mitigación a largo plazo para aminorar sus efectos.

C. Vulnerabilidad del medio ambiente y los recursos

54. En el pasado se ha centrado gran parte de la atención en la amenaza que plantean los peligros naturales e inducidos por el hombre a la población y las estructuras. Sin embargo, es preciso otorgar prioridad análoga a su amenaza al hábitat y los diversos ecosistemas, especialmente ya que los ecosistemas suelen ser la base de diversas formas de sustento económico. El mantenimiento de la pesca, la agricultura, la cría de ganado y la utilización de productos forestales productivos depende de que se reduzcan al mínimo todas las formas de degradación de ecosistemas.

55. La reciente experiencia mundial del fenómeno de El Niño y La Niña en 1997–1999 ilustra gráficamente cómo los peligros naturales y la conducta humana conexas pueden repercutir notablemente sobre el medio ambiente, el hábitat y los recursos esenciales de la tierra, los bosques, el agua e incluso la calidad del aire. Uno piensa de inmediato en los efectos extensos y persistentes de inundaciones y sequías en diversas partes del mundo, pero también son importantes a este respecto los desprendimientos de tierra, los fuegos devastadores con el humo y la bruma asociados y otros peligros, como variaciones intensas y adversas de la temperatura.

56. Los peligros naturales, inducidos por el hombre y tecnológicos constituyen una amenaza real y cada vez mayor de daños a largo plazo o permanentes al medio ambiente, los ecosistemas y la diversidad biológica, de los cuales dependen todas las sociedades. Dadas las prácticas económicas mundiales generalizadas, la vulnerabilidad fácilmente puede aumentar debido a los vínculos entre los peligros inducidos por el hombre y los naturales, que pueden multiplicarse e incrementar sus consecuencias en forma recíproca. La deforestación y prácticas inadecuadas de uso de las tierras pueden causar un aumento de la escorrentía durante las lluvias. Esto a su vez puede ocasionar inundaciones más graves, creando nuevos peligros para los predios industriales y amenazando aún más con la contaminación química de un hábitat.

57. En las evaluaciones realistas de los riesgos en el futuro se deben tener en cuenta las posibilidades cada vez mayores de efectos combinados de peligros, derivados de circunstancias naturales e inducidas por el hombre, y sus respectivos efectos en cascada. Se debe prestar mayor atención a sus consecuencias sociales y económicas inherentes a sociedades cada vez más complejas, así como a la perspectiva más fundamental y a largo plazo de la vulnerabilidad del medio ambiente y los recursos.

D. Capacidad para la prevención de desastres de los países en desarrollo

58. El promover la práctica de la prevención de desastres depende de que se reconozca la amenaza que plantean los peligros naturales, se evalúen las opciones para hacer frente a la amenaza y se asigne prioridad a la ejecución de medidas pertinentes. La experiencia demuestra que los avances en estas actividades dependen de un diálogo permanente entre los encargados autorizados de la adopción de decisiones en cada país o región expuestos a riesgo y los expertos en los diversos aspectos de la evaluación de los peligros y la gestión de los riesgos. Por consiguiente, todo país vulnerable precisa de capacidad nacional o regional para la prevención y la

mitigación de desastres, necesariamente vinculado a los sistemas de preparación para casos imprevistos, respuesta y recuperación que se hayan de utilizarse cuando el peligro supere la capacidad de prevención.

59. Es igualmente importante reconocer que los consultores extranjeros por lo general no pueden satisfacer esta necesidad de modo permanente, debido a que no pueden expresar las interrogantes en forma coherente y propugnar medidas adecuadas como parte del proceso nacional de adopción de decisiones. Por consiguiente, debe asignarse prioridad a la prestación de asistencia a los países en desarrollo para que instauren esta capacidad.

E. Coordinación y ejecución

60. Al emprender el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, los Estados Miembros de las Naciones Unidas pusieron de relieve la amenaza cada vez mayor de los peligros naturales a las sociedades modernas. El Decenio ha brindado una oportunidad a nivel mundial para hacer cobrar mayor conciencia al público, motivar a los órganos oficiales y profesionales, comprometer los intereses científicos y técnicos y estimular actividades comerciales en la promoción de nuevos programas. La atención que ha hecho centrar la Organización, junto con una serie de algunos de los desastres naturales más costosos y devastadores durante el decenio, lograron plantear el reconocimiento y la viabilidad de la reducción de los desastres naturales. Muchas organizaciones internacionales, regionales y nacionales prestan atención cada vez mayor al asunto. Al aproximarse el fin del Decenio, debe atenderse la necesidad de responsabilidad y liderazgos futuros en esta esfera.

61. Como se ha observado anteriormente, es absolutamente imprescindible que todos los gobiernos y organizaciones interesados en el desarrollo económico adopten la mitigación de los desastres naturales como valor inmanente en sus actuaciones. Fuera de este enfoque básico, habrá necesidad permanente de coordinación entre los encargados de la mitigación en los planos regional e internacional. Además, las organizaciones no gubernamentales desempeñan una función fundamental y sumamente eficaz en la coordinación regional e internacional. Las actividades de las organizaciones no gubernamentales deberían estar vinculadas eficazmente con actividades concomitantes de entidades gubernamentales y el sector privado. La interrogante crítica estriba en la mejor forma de facilitar dicha coordinación.

62. Las Naciones Unidas emprendieron una importante iniciativa al iniciar el Decenio, y algunas organizaciones en el sistema de las Naciones Unidas dedicaron empeños

considerables a promover los objetivos del Decenio. Aunque dicha atención a veces quedaba eclipsada por otras crisis, como vastas migraciones de poblaciones durante situaciones de emergencia complejas, las Naciones Unidas mantuvieron una vigilancia sostenida sobre el Decenio. Las áreas de programa de mayor prioridad y para las cuales deberían designarse organizaciones rectoras en el sistema de las Naciones Unidas son: a) hacer progresar las fronteras de la ciencia y la educación; b) ejecutar programas científicos y técnicos para vigilar los fenómenos peligrosos; c) fomentar y ejecutar la mitigación como parte integrante del desarrollo económico en todos los casos, y d) aplicar medidas preventivas para fomentar la salud pública.

VI. Observaciones finales

63. Al proclamar el DIRDN las Naciones Unidas concentraron la atención en la importancia de la mitigación en la reducción de las pérdidas derivadas de riesgos naturales, así como en la prevención de los desastres y, lo que es más importante, en cómo garantizar un mayor acceso a estas capacidades y recursos en todo el mundo. Los medios de telecomunicaciones modernos y los adelantos tecnológicos en el intercambio mundial de información, las redes y las organizaciones de enlace aportan recursos que habrían sido inimaginables incluso 10 años atrás. Estimuladas por una serie de desastres acaecidos durante el decenio que han puesto gráficamente en evidencia los costos inaceptables de las amenazas crecientes enfrentadas por las sociedades modernas, numerosas organizaciones han aprovechado estas oportunidades.

64. En la actualidad se está asignando a las prácticas de mitigación y prevención una prioridad que se aproxima a la que hasta ahora se había asignado únicamente a las actividades de gestión de situaciones de emergencia contingente relacionadas con el socorro y la recuperación en la etapa crítica de desastres determinados. Los avances sorprendentes de las comunicaciones, la mayor utilidad de la observación de la tierra, la comprensión científica de los riesgos y una conciencia y aceptación mucho mayores por el público de la viabilidad de las actividades de reducción de los desastres se han combinado poniendo de manifiesto que las capacidades de alerta temprana son eficaces cuando se aprovechan oportunamente. Hoy en día se reconoce que la alerta temprana es un elemento esencial de toda estrategia global de prevención de los desastres y estos conceptos se están aplicando eficazmente, lo que se ha visto facilitado por un aumento apreciable del intercambio de experiencias en el mundo en un amplio espectro de campos profesionales.

65. Hoy las condiciones están dadas para, a medida en que todos los países dejen atrás el DIRDN, aumentar la aplicación de metodologías de reducción de pérdidas y alcanzar la meta de unas comunidades resistentes a los desastres. Mantener el impulso de la labor de sensibilización respecto de los desastres y seguir las prácticas de gestión de los riesgos para reducir los desastres instituidas por las comunidades nacionales y otros órganos del Marco Internacional son deberes ineludibles. Se trata de una necesidad universal que concierne a todos los países, pero los componentes de la prevención sostenida y eficaz de los desastres son múltiples. Para establecerlos es necesario que los Estados Miembros adopten enfoques normativos e institucionales en sus relaciones recíprocas y en su territorio que puedan servir de ejemplo de cooperación pluridisciplinaria e intersectorial o incluso la alienten o le den carácter preceptivo.

66. Conforme se aproxima el término del Decenio, se plantea también la necesidad crucial dentro del sistema de las Naciones Unidas de instituir una función de coordinación clara a un nivel decisivo lo bastante elevado como para garantizar la supervisión entre organismos de la planificación, la ejecución y las sinergias institucionales en la reducción de los desastres naturales. Se han propuesto varias alternativas, incluido el establecimiento de un grupo o una comisión intergubernamental. Cualquiera que sea la fórmula elegida, en reconocimiento de la naturaleza intrínsecamente interdisciplinaria del tema de la prevención de los desastres, la decisión deberá contar con el respaldo de todas las partes pertinentes. Aunque el desempeño de las funciones específicas debe incumbir a los organismos designados al efecto, las cuestiones de promoción, elaboración de políticas coherentes y coordinación entre organismos han de competir a una autoridad interinstitucional colectiva.

67. La prevención de los desastres cara al futuro que tenga plenamente en cuenta las consecuencias económicas y sociales de los riesgos y la sociedad del porvenir deberá abarcar las cuestiones y capacidades relacionadas con el desarrollo sostenible, la gestión del medio ambiente, la ciencia y la tecnología, el comercio y la industria y el fomento de modalidades participativas de gestión que contribuyan al bienestar social y a la seguridad. No puede reflejar una única visión profesional porque en la era venidera las sociedades enfrentarán peligros y riesgos naturales que requerirán y pondrán a prueba capacidades colectivas. Este asunto se vuelve más apremiante aun cuando se reconoce que en el futuro un número mayor de riesgos tendrá carácter internacional y traerá consigo exigencias transnacionales para distintas formas de política oficial.

68. En su carácter de tema permanente y motivo de preocupación mundial relacionado con importantes aspectos inter-

disciplinarios del desarrollo, la prevención de los desastres se ha de relacionar con todas las conclusiones pertinentes de las conferencias clave de las Naciones Unidas celebradas en el decenio de 1990 a fin de ejecutar estrategias para reducir las pérdidas causadas por desastres mediante un enfoque coordinado y sostenido con miras a un siglo XXI más seguro. En última instancia, no será posible alcanzar este objetivo si no se demuestra que existe la voluntad política de convertir los conocimientos existentes y en vías de adquisición, así como la experiencia práctica probada en compromisos políticos y de recursos aceptados.

Notas

¹ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992*, vol. I, *Resoluciones aprobadas por la Conferencia*, resolución 1, anexo II.

² *Ibíd.*, anexo I.

³ *Informe de la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, Bridgetown (Barbados), 25 de abril a 6 de mayo de 1994* (publicación de la Naciones Unidas, número de venta: S.94.I.18 y corrección).

⁴ Véase "Topics", en *Munich Reinsurance annual report for 1998*; y el comunicado de prensa de Munich Reinsurance, de 28 de diciembre de 1998.

Anexo I

Lista de los miembros del Comité Científico y Técnico

William John Richard Alexander, Sudáfrica (1996–1999)	Alberto Maturana Palacios, Chile (1996–1999)
Alexandra Amoaka-Mensah, Ghana (1990–1997)	Ahmed Ibrahim Naguib, Egipto (1996–1999)
Peter S. Anderson, Canadá (1996–1999)	Bhuvarahan Narasimhan, India (1996–1999)
Anand S. Arya, India (1990–1997)	Isaac Nyambok, Kenya (1996–1999)
Franco Barberi, Italia (1990–1993)	Thomas Odhiambo, Kenya (1990–1993)
Mohamed Belazougui, Argelia (1996–1999)	Dallas Peck, Estados Unidos de América (1990–1996)
Mohammed Benblidia, Argelia (1990–1996)	Manuel Perlo Cohe, México (1996–1999)
Driss Ben Sari, Marruecos (1990–1996)	Erich Plate, Alemania (1990–1996)
G. Arthur Brown, Jamaica (1993–1999)	Aura Elena Rodríguez Marrero, Colombia (1990–1993)
James P. Bruce, Canadá (1990–1996)	Marilo Ruíz de Elvira, España (1990–1993)
Claudia Candanedo, Panamá (1990–1996)	Hermann Schmitz-Wenzel, Alemania (1996–1999)
Barbara E. Carby, Jamaica (1990–1993)	Eugene Staffa, Canadá (1996–1999)
Umberto Cordani, Brasil (1990–1996)	Atsushi Takeda, Japón (1993–1996)
Mustafa Erdik, Turquía (1996–1999)	Albert Tevoedjre, Benin (1993–1999)
Alberto Giesecke, Perú (1990–1998)	Yuri Vorobiev, Federación de Rusia (1993–1999)
Robert M. Hamilton, Estados Unidos de América (1996–1999)	J. J. Wagner, Suiza (1993–1999)
Youri A. Izrael, Federación de Rusia (1990–1993)	
Ailsa Holloway, Zimbabwe y Sudáfrica (1993–1999)	
R. P. Karimanzira, Zimbabwe (1996–1999)	
Vit Karnik, Checoslovaquia (1990–1993)	
Elizabeth Kassaye, Etiopía (1990–1993)	
Tsuneo Ktayama, Japón (1996–1999)	
Senipsi Langi Kavaliku, Tonga (1996–1999)	
Vaino Kelha, Finlandia (1990–1996)	
Takeo Kinosita, Japón (1990–1993)	
Roman L. Kintanar, Filipinas (1990–1996)	
Michel Lechat, Bélgica (1990–1996)	
C. J. Littleton, Australia (1993–1999)	
Liu Yanhua, China (1996–1999)	
Giusuppe Luongo, Italia (1993–1999)	
A. Ch. Maskrey, Perú (1996–1999)	
Philippe Measure, Francia (1990–1996)	

Anexo II

Resumen de la labor realizada en las reuniones del Comité Científico y Técnico en el período 1990–1999

Primera reunión (Bonn, 4 a 8 de marzo de 1991)

Se fijaron las metas del Decenio en cuanto a ultimar evaluaciones de riesgos y planes de preparación nacionales, así como la meta de dar acceso a sistemas de alerta para el año 2000; se adoptaron criterios para aprobar proyectos de demostración; se examinaron los vínculos con otros programas afines de las Naciones Unidas relacionados con el cambio climático, el medio ambiente y el desarrollo, y la respuesta a situaciones de emergencia.

Segunda reunión (Guatemala, 16 a 20 de septiembre de 1991)

Se analizaron los desastres acaecidos en el Monte Pinatubo en Filipinas, el Monte Unzen en el Japón y las inundaciones en China; se aprobaron proyectos de demostración relativos a los ciclones tropicales, los riesgos ocasionados por volcanes y los terremotos, los sistemas de información, las medidas de educación/investigación/capacitación para evaluar/prevenir riesgos, la salud pública, los centros internacionales y las megalópolis; y se examinaron los preparativos para la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, que la reunión hizo suyos.

Tercera reunión (Ginebra, 16 a 20 de marzo de 1992)

Se determinaron las medidas que debían adoptarse en el plano nacional y se fijaron directrices; se aprobaron proyectos de demostración internacionales propuestos por el Departamento de Asuntos Humanitarios/UNDRO, Hábitat, el PNUD, el PNUD/VNU, la OMS/OPS, la UNESCO, la OMM, la CIUC, la FMOI/UATI y la IASPEI; se analizaron proyectos de estudio sobre los beneficios económicos de las medidas de mitigación de desastres; se aprobó una estrategia de información; y se examinaron los preparativos para la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales.

Cuarta reunión (Nueva Delhi, 1º a 5 de febrero de 1993)

Se evaluaron los progresos alcanzados por los comités y los centros de coordinación nacionales; se examinaron los programas nacionales de Bangladesh, la India, Filipinas y Vanuatu; se escuchó un informe sobre la gestión de la sequía en la India y el terremoto en Jamaica; y, se pasó revista a los

avances de los proyectos de demostración y los planes y preparativos para una estrategia de información y la Conferencia Mundial.

Quinta reunión (Ginebra, 22 a 24 de noviembre de 1993)

Se ultimaron los preparativos para la Conferencia Mundial, incluidas directrices para los informes regionales y la colaboración entre el sector público y el sector privado, y recomendaciones dirigidas al Comité Técnico, un cartel y sesiones consagradas a exposiciones; se siguieron examinando proyectos de demostración; y se preparó el examen de mitad de período del Decenio por la Asamblea General.

Sexta reunión (Washington, D.C., 27 de febrero a 3 de marzo de 1995)

Se examinaron estrategias nacionales y regionales, así como la estrategia mundial de reducción de los desastres; se analizaron sistemas de alerta temprana e información; se escuchó un informe sobre el terremoto de Kobe (Japón); y se debatieron los resultados de la Conferencia Mundial y los preparativos para la segunda mitad del Decenio.

Séptima reunión (Moscú, 11 a 14 de marzo de 1996)

Se escucharon informes sobre un tifón en Filipinas, lahares en el Monte Pinatubo y la reconstrucción de Kobe (Japón); se prepararon recomendaciones relativas a la capacitación para la reducción de desastres; se examinaron y evaluaron proyectos de demostración; y se aprobó la declaración de Moscú, en que se pidió al Secretario General de las Naciones Unidas y a los jefes ejecutivos de los organismos especializados que fortalecieran la creación de capacidad en los países y comunidades en situación de riesgo con vistas a la reducción de la vulnerabilidad y a la preparación para hacer frente a situaciones de emergencia como actividad distinta de la asistencia humanitaria e incluyeran estas funciones en los componentes orientados hacia el desarrollo de las Naciones Unidas y sus organismos especializados.

Octava reunión (París, 20 a 23 de enero de 1997)

Se examinaron los preparativos para el proceso de evaluación final del Decenio; se debatió el proceso de transición para el período posterior al año 2000; y se sostu-

vieron conversaciones con representantes de organismos de las Naciones Unidas respecto de los preparativos para el período posterior al Decenio; se pasó revista a las actividades del comité nacional de Francia para el DIRDN.

Novena reunión (Ginebra, 13 a 17 de octubre de 1997)

Se examinaron las consecuencias de los desastres siguientes: erupción volcánica en Montserrat, terremoto en Italia, huracán en México, El Niño en el Perú y Sudáfrica y terremoto en la India; se escucharon exposiciones relativas a los preparativos para nuevos proyectos relacionados con la alerta temprana e investigaciones sobre las inundaciones en Europa septentrional; y se elaboraron planes para el proceso de finalización del Decenio, incluidas recomendaciones para una serie de sesiones de alto nivel consagradas al Decenio con ocasión del período de sesiones sustantivo de 1999 del Consejo relacionado con un foro sobre los programas.

Décima reunión (Washington, D.C., 8 a 12 de junio de 1998)

Se preparó un esbozo de informe final del Comité Científico y Técnico sobre el Decenio y se trazaron planes al respecto; se pasó revista a los esfuerzos para integrar la mitigación de los desastres naturales en el desarrollo sostenible; y se examinaron los efectos de El Niño en el Ecuador y otros países.

Undécima reunión (Canberra, 15 a 19 de febrero de 1999)

Se examinó el proyecto de informe final del Comité sobre el DIRDN; se preparó el informe para el período de sesiones sustantivo de 1999 del Consejo; se pasó revista a los preparativos para un foro relativo a los programas; y se escuchó información sobre las actividades del Comité Nacional de Australia.
